



Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações  
públicas – O caso da NUT III Oeste -

Marlene Maria Carvalho Ribeiro Caetano

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

Doutor em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Arminda Maria Ramos Neves, Professora Auxiliar Aposentada do Instituto  
Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Lisboa

Coorientadora:

Doutora Elsa Beatriz Padilla, Professora Associada da Universidade do Minho

março, 2015



Escola de Sociologia e Políticas Públicas

## Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas – O caso da NUT III Oeste -

Marlene Maria Carvalho Ribeiro Caetano

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de  
Doutor em Políticas Públicas

Júri:

Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, Professora Auxiliar do ISCTE – Instituto  
Universitário de Lisboa (Presidente)

Doutor José Carlos das Dores Zorrinho, Professor Catedrático da Escola de Ciências  
Sociais da Universidade de Évora

Doutor Filipe Miguel Ramos de Abreu Nunes, Investigador do Instituto de Defesa  
Nacional

Doutora Elisabete Reis de Carvalho, Professora Auxiliar do Instituto Superior de  
Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa

Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático Jubilado do ISCTE – Instituto  
Universitário de Lisboa

Doutora Arminda Maria Ramos Neves, Professora Auxiliar Aposentada do Instituto  
Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (Orientadora)

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas  
- O caso da NUT III Oeste –

Tese especialmente elaborada para a obtenção do  
grau de Doutor em Políticas Públicas



“...O propósito da tarefa de construir o futuro não é decidir o que deve ser feito amanhã, mas o que deve ser feito hoje, para que haja um amanhã...”

Peter Drucker



## **AGRADECIMENTOS**

Ao terminar este trabalho de investigação, resta mencionar os agradecimentos a quem de várias formas contribuiu para que fosse possível a realização deste trabalho.

Em primeiro lugar, uma palavra de agradecimento e apreço às minhas orientadoras Professora Doutora Arminda Neves e Professora Doutora Beatriz Padilla, pela total disponibilidade, dedicação, orientação e o acompanhamento exercido durante esta árdua caminhada na elaboração deste trabalho de investigação, contribuindo assim para o meu enriquecimento pessoal, profissional e académico.

Uma palavra de gratidão a todas as instituições que ajudaram a enriquecer o presente trabalho, nomeadamente a Direção-Geral da Autarquias Locais, a Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), o Instituto Português da Qualidade (IPQ), o Instituto Português de Acreditação (IPAC) e às entidades acreditadas pelo Instituto Português de Acreditação (IPAC), referentes à certificação de sistemas de gestão da qualidade, pois sempre responderam às minhas solicitações em tempo oportuno.

Agradeço aos Municípios da NUT III – Oeste que colaboraram no preenchimento do questionário e ao Primeiro Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM).

Aos meus incomparáveis pais, que dedicaram a vida à educação dos filhos, pelo apoio incondicional e pelos valores que sempre me transmitiram, entre os quais a força para nunca desistir de lutar.

Por último, agradeço à minha filha Maria Madalena, a quem dedico em especial este trabalho, pelo sentido que trouxe à minha vida, apesar de ser pequena em idade, 2 anos, é muito grande em pensamento. Ao meu marido Narciso, pela paciência e compreensão durante estes últimos anos de estudo e trabalho e cujo apoio foi essencial. Desculpem as ausências da mamã...

A todos o meu profundo agradecimento. BEM HAJAM!





## RESUMO

A qualidade é, de há muito, considerada um fator fundamental em qualquer organização. Na Administração Pública deixou de ser uma opção e passou a ser uma exigência básica. A gestão da qualidade deve tornar as organizações mais aptas a responder às exigências dos seus destinatários e mesmo a serem eficazes e eficientes.

A modernização administrativa tem-se pautado por objetivos de qualidade, transparência, simplificação e eficiência visando assim prestar melhores serviços aos cidadãos/ clientes e os instrumentos de gestão da qualidade têm sido um dos meios para prosseguir essa meta.

Nesta investigação, com os dados dos inquéritos realizados aos doze municípios que do ponto de vista da Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins estatísticos (NUTS) pertencem à NUT III da sub-região Oeste e aos organismos certificadores, é feita uma avaliação da influência de programas de qualidade e a sua relação com os instrumentos de gestão da qualidade no desempenho das organizações públicas. Os municípios têm especificidades, tais como alguma autonomia na sua auto-gestão, e verifica-se que metade dos municípios da sub-região NUT III – Oeste adotaram pelo menos um instrumento de gestão da qualidade. A adoção destes instrumentos de gestão da qualidade proporcionou uma diminuição do tempo de resposta e também uma diminuição no número de reclamações. Esta constatação vem assegurar um dos principais pressupostos inerentes à gestão da qualidade: o de que gerir pela qualidade tem como fim último garantir a satisfação dos cidadãos/ clientes.

Os resultados obtidos através desta investigação permitem constatar que a implementação de instrumentos de gestão da qualidade tem um efeito positivo no desempenho das organizações. A implementação desses instrumentos pode ser vista como um primeiro passo e como uma base à implementação de um modelo Gestão da Qualidade Total/ *Total Quality Management* (TQM).

**Palavras-Chave:** Política de Qualidade, Qualidade, Instrumentos de gestão da qualidade e Gestão Autárquica.



## **ABSTRACT**

Quality is fundamental in every organisation, in public administration it stopped being an option in order to become a priority. Quality makes organisations more effective and efficient, allowing the citizens and clients easier access to its services. The administrative modernisation has been characterized by transparency, simplification and efficiency in order to execute quality services to its citizens, this has been achieved through the use of quality managing instruments.

Throughout this investigation, with the information gathered by the inquiries made to the twelve Territorial Nomenclature Units (NUT III) municipalities, and the certifying organizations, an analysis is carried out on how quality is important and its relationship with the management instruments while working with the public organizations. These municipalities have some independence in their self-management, resulting in at least half of the municipalities of the Western NUT III having adopted a minimum of one quality management instrument. The use of these instruments has allowed a decrease in response times while also significantly decreasing complaints. This verification proves one of the main objectives associated with the quality management instruments, in which by using these instruments we can achieve the satisfaction of the citizens and clients.

The results obtained through this investigation permit the conclusion, that the implementation of these quality management instruments has a positive effect in the performance of the organizations. The implementation of these instruments can be considered a first step in achieving a Total Quality Management model.

**Key –Words:** Quality Policy, Quality, Quality Management Instruments and Municipal Management.



## ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS .....	V
RESUMO .....	VII
ABSTRACT .....	IX
ÍNDICE GERAL .....	XI
ÍNDICE DE QUADROS .....	XV
ÍNDICE DE FIGURAS .....	XVII
LISTA DE ABREVIACÕES/ GLOSSÁRIO .....	XIX
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	21
1.1. Motivação e Questões de Partida.....	21
1.2. Objetivos de investigação .....	26
1.3. Hipóteses de investigação.....	27
1.4. Abordagem metodológica.....	28
1.5. Estrutura da investigação .....	31
1.6. Caracterização do universo de análise .....	32
PARTE I – REVISÃO DA LITERATURA/ ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	41
CAPÍTULO II – O ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	41
2.1. O que são políticas públicas? .....	41
2.2. Modelos conceptuais .....	45
2.3. Teorias de médio alcance: modelos explicativos do processo político.....	47
2.4. Integração do exercício analítico.....	49
2.4.1. Institucionalismo Histórico.....	49
2.4.2. Escolha Pública .....	51
2.4.3. Modelo das Coligações de Advocacia (MCA)/ <i>Advocacy Coalitions</i> <i>Framework</i> .....	52
2.4.4. Policy Cycle.....	53
2.4.4.1. A falta de qualidade: o reconhecimento político de um problema.....	54
2.4.4.2. Agendamento do problema.....	55
2.4.4.3. A formulação da medida de política.....	56
2.4.4.4. A implementação da medida de política.....	58
2.4.4.5. A avaliação da medida de política.....	60
	XI

CAPÍTULO III – ORGANIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO E A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	63
3.1. Evolução das missões do Estado .....	63
3.1.1. O Estado como ator fundamental na tomada de decisões e implementação de políticas públicas .....	67
CAPÍTULO IV – AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS (ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E ADMINISTRAÇÃO LOCAL) .....	71
4.1. Os desafios.....	77
4.2. A especificidade dos serviços públicos .....	78
4.2.1. Tipologia dos serviços públicos .....	82
4.3. Os Modelos de gestão pública.....	83
4.3.1. A evolução.....	83
4.3.2. Modelos .....	87
4.3.2.1. Estado Providência .....	87
4.3.2.2. O Estado e a Gestão Pública.....	88
4.3.2.3. <i>Public Management</i> .....	88
4.3.2.4. <i>New Public Management</i> .....	89
4.3.2.5. A Reinvenção da Administração .....	91
4.3.2.6. Gestão da Qualidade Total (TQM).....	92
4.3.2.7. <i>New Public Service</i> .....	93
CAPÍTULO V – QUALIDADE.....	95
5.1. O conceito Qualidade .....	95
5.2. A história .....	102
5.2.1. A evolução.....	102
5.2.2. Síntese do movimento da qualidade em Portugal.....	104
5.3. O novo paradigma da qualidade: TQM .....	107
5.4. A gestão da qualidade na Administração Pública .....	110
5.4.1. A qualidade na Administração Pública Portuguesa.....	110
5.4.2. A qualidade na Administração Local .....	114
5.4.3. Síntese das orientações governamentais.....	116
5.5. A qualidade e a satisfação dos cidadãos .....	122
5.6. A avaliação da qualidade nos serviços públicos.....	125

5.7. Os instrumentos de gestão da qualidade.....	130
5.7.1. Carta da Qualidade .....	130
5.7.2. Estrutura Comum de Avaliação/ <i>Common Assessment Framework</i> - CAF	132
5.7.2.1. A CAF em Portugal .....	139
5.7.3. Série ISO 9000 .....	141
5.7.3.1. ISO 9001 .....	146
5.7.3.1.1. A Certificação ISO 9001 .....	147
5.7.3.1.1.1. A certificação ISO 9001 no mundo.....	148
5.7.3.1.1.2. A certificação ISO 9001 na Europa.....	151
5.7.3.1.1.3. A certificação ISO 9001 em Portugal .....	152
5.7.4. <i>European Foundation for Quality Management</i> - EFQM.....	155
5.8. O impacto no desempenho das organizações públicas.....	156
CAPÍTULO VI – QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICO.....	161
6.1. Quadro de Referência .....	161
PARTE II – ESTUDO EMPÍRICO .....	165
CAPÍTULO VII – METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	165
7.1. Operacionalização da metodologia.....	165
7.1.1. Acesso aos dados .....	165
7.1.2. Recolha .....	166
7.1.3. Ficha técnica de investigação .....	168
CAPÍTULO VIII – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	171
8.1. Introdução.....	171
8.2. Apresentação dos resultados.....	172
8.2.1. Questionário aplicado aos 12 municípios da NUT III Oeste.....	172
8.2.2. Organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001 .....	194
8.2.3. Entrevista ao Primeiro Secretário-Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste .....	199
8.2.4. Relação entre a caracterização do universo de análise e os resultados .....	200
8.2.5. Análise das hipóteses de investigação .....	203
8.2.5.1. Hipótese 1 - Com a implementação dos instrumentos de gestão da qualidade houve uma diminuição do tempo de resposta .....	203

8.2.5.2. Hipótese 2: Existe uma relação direta positiva entre a certificação e a diminuição do número de reclamações .....	204
8.2.5.3 Hipótese 3: Na prestação de um serviço público de qualidade, os instrumentos de gestão da qualidade Carta da qualidade, CAF, EFQM e ISO 9001 são complementares.....	204
8.2.5.4 Hipótese 4: A ISO 9001 é o instrumento de gestão da qualidade mais utilizado pelos municípios .....	205
PARTE III – CONCLUSÕES .....	207
CAPÍTULO XIX – CONCLUSÕES E PRINCIPAIS CONTRIBUTOS .....	207
9.1. Conclusões .....	207
9.2. Principais contributos .....	210
9.3. Limitações do estudo e investigação futura.....	211
9.3.1. Limitações do estudo .....	211
9.3.2. Investigação futura .....	212
BIBLIOGRAFIA .....	213
DOCUMENTOS ELETRÓNICOS .....	235
LEGISLAÇÃO .....	239
ANEXOS .....	241
Anexo A – Questionário aos Municípios da NUT III – Oeste .....	243
Anexo B – Questionário às entidade certificadoras.....	255
Anexo C – Guião da entrevista ao Primeiro Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste.....	259
Anexo D – Orientações Governativas relativas à Administração Pública .....	263



## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Área e População .....	34
Quadro 2: População e ensino .....	35
Quadro 3: Setores de atividade .....	36
Quadro 4: Beneficiários de subsídios .....	37
Quadro 5: Empresas .....	38
Quadro 6: Atividade agrícola .....	39
Quadro 7: Receitas e despesas dos municípios .....	40
Quadro 8: Fundadores da área das políticas públicas.....	43
Quadro 9: As 6 fases da elaboração da norma ISO .....	59
Quadro 10: “Public Administration, Public Danger ou Public Good?” .....	75
Quadro 11: Conceito de Qualidade .....	96
Quadro 12: Os 14 princípios criados por Deming.....	100
Quadro 13: Conceito de qualidade segundo Deming, Crosby e Juran .....	101
Quadro 14: Evolução do conceito da Qualidade .....	103
Quadro 15: Adaptação da TQM para a Administração Pública .....	114
Quadro 16 - Síntese das orientações governativas relativas à Administração Pública	122
Quadro 17: Modelos de Avaliação da Satisfação .....	124
Quadro 18: Síntese dos diversos modelos de avaliação da qualidade.....	127
Quadro 19: Estudo sobre a CAF em Portugal .....	141
Quadro 20: Princípios.....	144
Quadro 21: Princípios.....	146
Quadro 22: Número de certificados ISO 9001 no mundo.....	148
Quadro 23: Ficha técnica de investigação .....	169
Quadro 24: Motivos e dificuldades .....	195
Quadro 25: Dimensão e impactos.....	197



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Principais questões da investigação .....	25
Figura 2: Portugal e a Sub-Região NUT III – Oeste .....	33
Figura 3: Princípios conceptuais das Políticas Públicas .....	42
Figura 4: Ciclo da Política Pública .....	44
Figura 5: Número de certificados emitidos em Portugal .....	61
Figura 6: Modelo Conceptual Explicativo da Qualidade em Portugal .....	69
Figura 7: Os principais problemas na Administração Pública .....	72
Figura 8: Círculo de Deming ou o PDCA, adaptado sob a perspetiva da abordagem gestáltica .....	99
Figura 9: Modelo Básico de TQM.....	108
Figura 10: Evolução da qualidade em Portugal .....	118
Figura 11: Modelo da Qualidade Total Percebida, de Grönroos (1984:67) .....	123
Figura 12: Carta da Qualidade .....	132
Figura 13: Modelo Estrutura Comum de Avaliação/ Common Assessment Framework .....	134
Figura 14: Os 10 passos para melhorar a organização através da CAF .....	138
Figura 15: Série ISO 9000 .....	143
Figura 16: Modelo ISO 9001 .....	145
Figura 17: Evolução mundial do número de certificados ISO 9001 emitidos.....	149
Figura 18: Países com maior número de entidades certificadas .....	150
Figura 19: Países com maior crescimento no número de certificados ISO 9001 .....	150
Figura 20: Evolução do número de certificados na Europa .....	151
Figura 21: Os 5 países da Europa com maior número de certificados ISO 9001 .....	152
Figura 22: Evolução do número de certificações ISO 9001 em Portugal .....	153
Figura 23: Modelo EFQM .....	156
Figura 24: O modelo do desempenho de qualidade .....	157
Figura 25: Motivos para a avaliação do desempenho no sector público .....	158
Figura 26: Os 4 E's .....	159
Figura 27: Tipo de serviços face às atribuições .....	162
Figura 28: Tipo de destinatários face às atribuições e funções .....	163

Figura 29: Adoção de política de gestão da qualidade .....	173
Figura 30: Conhecimento dos instrumentos de gestão da qualidade.....	174
Figura 31: Serviço responsável pela gestão da qualidade .....	174
Figura 32: Responsável pela gestão da qualidade .....	175
Figura 33: Número de municípios com certificação ou adoção de instrumento de gestão da qualidade.....	176
Figura 34: Instrumentos de gestão da qualidade adotados pelos municípios.....	177
Figura 35: Objetivos e medidas no âmbito da gestão da qualidade .....	177
Figura 36: Adoção de instrumentos de gestão da qualidade no curto prazo .....	178
Figura 37: Motivos .....	179
Figura 38: Realização de auditorias.....	180
Figura 39: Inquéritos de satisfação dos clientes/ utentes.....	181
Figura 40: A dimensão do município influencia a escolha do instrumento de gestão da qualidade.....	182
Figura 41: Instrumentos prioritários .....	183
Figura 42: Realização de estudo sobre a qualidade do serviço público .....	183
Figura 43: Realização de estudo sobre a qualidade do serviço público .....	184
Figura 44: Benefícios mais comuns resultantes da certificação ISO 9001.....	185
Figura 45: Benefícios internos.....	186
Figura 46: Benefícios externos .....	187
Figura 47: Impacto ao nível da gestão de pessoas, planeamento estratégico, parcerias e recursos.....	188
Figura 48: Impacto dos instrumentos de gestão da qualidade ao nível dos resultados orientados para os cidadãos/ clientes e sociedade .....	189
Figura 49: Impacto ao nível da eficiência dos serviços.....	190
Figura 50: Impacto ao nível do desempenho da organização/ serviços prestados .....	191
Figura 51: Meios de divulgação .....	192
Figura 52: Complementaridade dos instrumentos de gestão da qualidade.....	193
Figura 53: Impacto dos instrumentos de gestão da qualidade .....	198
Figura 54: Síntese .....	210

## **LISTA DE ABREVIACÕES/ GLOSSÁRIO**

- AAP** – Administração Pública Portuguesa
- AL** – Administração Local
- AP** – Administração Pública
- APQ** – Administração Portuguesa para a Qualidade
- APQI** – Associação Portuguesa para a Qualidade Industrial
- ASQC** – *American Society for Quality Control*
- CAF** – *Common Assessment Framework/* Estrutura Comum de Avaliação
- CEN** – *European Committee for Standardization*
- CRP** – Constituição da República Portuguesa
- DGAEP** – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
- DGAP** – Direção-Geral da Administração Pública
- DRAPL** – Direção Regional da Administração Pública e Local
- EFQM** - *European Foundation for Quality Management*
- EIPA** – *European Institute of Public Administration*
- EOQC** – *European Organization for Quality Control*
- GTCQ** – Grupo de Trabalho de Controlo da Qualidade
- IEC** - *International Electrotechnical Commission*
- IPAC** – Instituto Português de Acreditação
- IPQ** – Instituto Português da Qualidade
- ISA** – *International Federation of the National Standardizing Associations*
- ISO** – *International Organization for Standardizations*
- NUT** – Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos
- PDCA** – *Plan-Do-Check-Act*
- SGQ** – Sistema de Gestão da Qualidade
- SIADAP** – Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública
- TQC** – Controlo da Qualidade Total
- TQM** – Gestão da Qualidade Total/ *Total Quality Management*
- UE** – União Europeia
- UNSCC** – *United Nations Standards Coordinating Committee*



## CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

### 1.1. Motivação e Questões de Partida

Em nosso entender o tema da adoção dos instrumentos de gestão da qualidade por parte das organizações públicas, nomeadamente as organizações da Administração Local, não foi suficientemente aprofundado, o que constitui um desafio para o estudo a que nos propomos neste trabalho de doutoramento.

A motivação resultou, ainda, de um percurso profissional, enquanto técnica superior numa autarquia local, que do ponto de vista da Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins estatísticos (NUTS) pertence à NUT III da sub-região Oeste, com funções de auditoria interna ao sistema de gestão da qualidade de acordo com a norma ISO (*International Organization for Standardizations*) 9001: 2008 e ainda enquanto responsável pela aferição e melhoria do grau de satisfação dos cidadãos nessa mesma autarquia local.

Por um lado, temos vindo a constatar que o Estado e a Administração Pública têm vindo a sentir dificuldades em responder de acordo com as exigências da sociedade. São conhecidas as críticas de que têm sido alvo.

Sabemos que esta preocupação não é nova e nem de fácil resolução, pois também as expectativas têm tendência a aumentar com o grau de resposta. Já o penúltimo governo do Estado Novo, cujo Chefe de Governo foi António Oliveira Salazar, criou a Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência dos Serviços Públicos, o que demonstrara desde essa altura a preocupação com a eficiência dos serviços públicos. A preocupação com a eficácia, eficiência e qualidade dos serviços públicos foi concernente na sua grande maioria aos Governos Provisórios e posteriormente aos Governos Constitucionais (até ao atual).

Por outro lado, ao longo do último século assistiu-se a grandes transformações no papel do Estado, sendo atribuídas novas funções às Administrações Públicas e, em consequência, sucederam-se intenções e processos de reformas e de modernização administrativas. Estas alterações impulsionaram os progressivos governos a substituir as organizações públicas tradicionais, centrados na conformidade legal, por serviços orientados para a eficiência, a eficácia e a qualidade das prestações.

Alguns autores, como Zorrinho, defendem mesmo “um Estado cada vez mais determinante estratégico do sentido e dos contornos das políticas, fiscalizador da sua aplicação e regulador dos seus impactes e menos executor” (1999:32 citado por Neves, 2008:89).

A Administração Pública tem vindo assim a deparar-se com um conjunto de desafios, forçando maior qualidade e pertinência da ação, que têm por sua vez vindo a impulsionar profundas mudanças ao nível da organização e respetivo modelo de gestão e de prestação dos serviços. A atual conjuntura socioeconómica e as subsequentes pressões orçamentais têm impulsionado um aumento dos níveis de eficiência interna das organizações públicas.

Inúmeros autores defendem que atualmente se está a viver uma nova transição, a da sociedade industrial para uma sociedade que tem recebido diferentes denominações, tais como sociedade da informação, sociedade pós-industrial, sociedade de risco (*risk society*), mas a que talvez seja mais adequada é a expressão *sociedade do conhecimento*. Esta transição, para a sociedade do conhecimento, é explicada pela revolução tecnológica e caracterizada pela globalização e, nalguma medida, pelo fortalecimento da democracia.

O papel do Estado está em debate público, bem como o funcionamento da Administração Pública, pois o modelo da organização profissional Weberiana tem limites face à complexidade atual da administração pública parece ser necessário um novo modelo de funcionamento. Muitos atores têm apelado a um novo modelo gestor e à criação de um saber específico de gestão centrado na realidade da Administração Pública. Gestão Pública não apenas para a prestação direta de serviços, que constitui uma das funções do Estado e da Administração, mas também aplicada às funções de regulação e de fomento da própria iniciativa da sociedade na resolução de problemas coletivos.

Para múltiplos autores, como Mendes (2006 citado por Lage 2008:3), a qualidade é o fator decisivo do sucesso e mesmo da sobrevivência de qualquer organização. As organizações públicas, financiadas pelos cidadãos através do pagamento dos impostos, são alvo de uma maior responsabilidade quanto à sua eficácia e eficiência. Assim, a Administração Pública tem vindo a ser orientada por princípios de



produtividade e de gestão de qualidade total, tais como a orientação para resultados que satisfaçam os *stakeholders*, foco nos cidadãos/clientes e na satisfação das suas necessidades e expectativas, liderança e constância de propósitos, abordagem por processos e decisões baseadas em factos, desenvolvimento das pessoas e melhoria dos desempenhos, melhoria contínua da liderança, inovação e envolvimento das pessoas, desenvolvimento do valor criado para as partes interessadas; responsabilidade social e ética, consequentemente apostando numa melhoria contínua da qualidade.

Parte-se do princípio que a adoção de metodologias-instrumentos de gestão, como a Carta da Qualidade, a ISO 9001, a CAF (*Common Assessment Framework/ Estrutura Comum de Avaliação*) e a *European Foundation for Quality Management (EFQM)*, têm constituído uma oportunidade para que as organizações públicas se focalizem nos resultados e reforcem a compreensão das alterações que se impõem ao seu funcionamento. Tem-se vindo a assistir, num ritmo acelerado, a grandes alterações sociais, políticas, tecnológicas e económicas na sociedade o que tem provocado mudanças paradigmáticas nas organizações, tais como o aumento da exigência por partes dos cidadãos/ clientes. Os cidadãos que também são utentes e contribuintes estão cada vez mais informados e conscientes dos seus direitos, o que tem vindo a contribuir para que as organizações se empenhem em termos de qualidade e inovação para que satisfaçam melhor as necessidades expectativas dos cidadãos/ clientes.

Sendo as crescentes exigências por parte da sociedade um dos principais desafios que se coloca à Administração Pública, propomo-nos analisar a importância dos instrumentos de gestão da qualidade no desempenho das organizações públicas e a forma como influenciam o seu funcionamento, em concreto dos Municípios/ autarquias locais. Neste trabalho pretende-se ainda analisar até que ponto a questão da qualidade está assumida e como esta melhora a prestação de serviços aos clientes/ cidadãos e o funcionamento interno das organizações públicas. Atendendo a que as organizações públicas são entidades que, na sua essência, visam a prestação de serviços públicos e que a melhoria da qualidade nas organizações públicas tem vindo a ser encarada como uma prioridade dos governos, há que referir que uma boa prestação do serviço público engloba três partes, designadamente a própria organização pública, o cliente-cidadão (destinatário do serviço público) e a sociedade no seu conjunto, com os diferentes atores e *stakeholders*.

Assim, é necessário, no contexto desta investigação, analisar a evolução de conceitos tais como: Administração Pública, Administração Local, Gestão Pública, Função Pública, Serviço Público, Satisfação, Clientes-Utentes, Produtividade, Modernização, Qualidade e Inovação, entre outros. Desta forma, será feita uma contextualização da gestão em serviços públicos, no âmbito do papel do Estado e dos diferentes tipos de Serviços Públicos e da boa governação, em que serão abordadas as exigências específicas da gestão nas organizações públicas, com enfoque nas dimensões estratégica e comportamental.

O trabalho de investigação apresentado visa perceber como os Municípios abordaram e abordam a qualidade e como esta influencia o seu funcionamento, bem como compreender o relacionamento que se desenvolve entre o cliente-cidadão e a organização pública num contexto caracterizado por uma cultura organizacional que pretende ser inovadora.

De acordo com o mencionado anteriormente, surgem diversas questões sobre a qualidade nas organizações públicas, das quais se destaca a questão de partida central e as várias questões de partida derivadas, tal como apresentado seguidamente:

Questão de partida central:

- Qual o impacto dos instrumentos de gestão da qualidade no desempenho das organizações públicas?

Questões de partida derivadas:

- Qual a evolução do papel do Estado na implementação de sistemas de gestão da qualidade por parte da Administração Pública?
- Quais os instrumentos de gestão da qualidade considerados prioritários pelos Municípios?
- Quais as principais motivações que levaram à adoção dos instrumentos de gestão da qualidade?
- Na certificação CAF foram considerados os planos de melhoria?
- Quais as lições/ ilações aprendidas através da aplicação da CAF, ISO, EFQM, Carta da Qualidade?
- A dimensão dos municípios influencia a escolha do instrumento de gestão da qualidade?

- Quais as maiores dificuldades sentidas pelos municípios a quando da adoção do instrumento de gestão da qualidade?
- Aquando da utilização de instrumento de gestão da qualidade, qual o impacto na qualidade do serviço público prestado?
- A adoção de instrumentos de gestão da qualidade está generalizada nas autarquias que compõe a NUT III – Oeste?

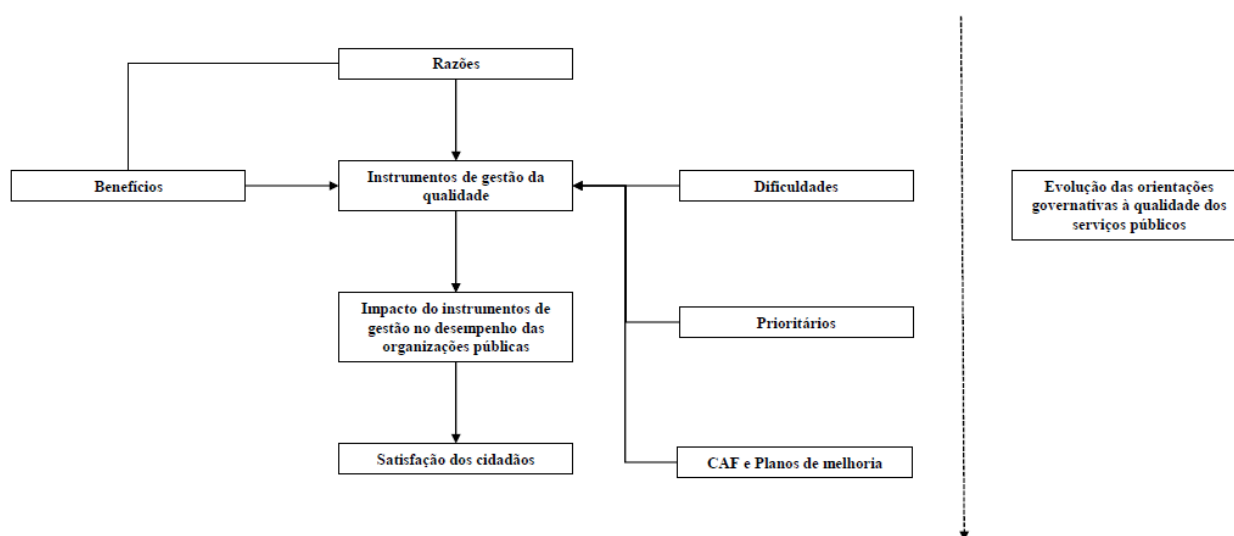


Figura 1: Principais questões da investigação  
Fonte: Sistematização própria

Contudo, esta investigação assenta num universo específico, as Autarquias Locais e mais precisamente nas Autarquias de uma Região NUT III – Oeste, pretende dar um contributo construtivo, a partir da sua experiência, na adoção dos instrumentos de gestão da qualidade e da sua importância na prestação de um serviço de qualidade. Com base nas questões de partida mencionadas anteriormente, definiram-se os objetivos e a metodologia a seguir neste trabalho de investigação.

## **1.2. Objetivos de investigação**

A investigação ora apresentada para efeitos de doutoramento tem como finalidade contribuir para o estudo da evolução da qualidade nas organizações da Administração Local, visando assim a compreensão e reflexão, no que concerne às políticas, práticas e resultados, através de uma revisão de literatura e da consulta aos municípios da NUT III Oeste e entidades certificadoras. Essencialmente, esta investigação pretende fazer uma análise do impacto dos instrumentos de gestão da qualidade no desempenho dos municípios.

Assim, esta investigação tem como objetivos gerais perceber qual a importância dos instrumentos de gestão da qualidade no desempenho das organizações públicas e por conseguinte na prestação de serviço de qualidade e quais as razões que levam as organizações públicas a adotar os instrumentos de qualidade, ao mesmo tempo que reduzem os custos de funcionamento e mantêm os níveis de produtividade.

O campo empírico desta investigação encontra-se delimitado à realidade das organizações públicas, mais especificamente aos doze municípios que constituem NUT III – Oeste.

Necessariamente, far-se-á previamente uma revisão da literatura no que concerne aos aspetos essenciais de enquadramento, como características dos serviços públicos, evolução da abordagem da qualidade e instrumentos disponíveis de suporte à gestão da qualidade.

Face às questões de partida mencionadas anteriormente, a presente investigação pretende alcançar os seguintes objetivos específicos:

- Saber quais os instrumentos de gestão da qualidade considerados prioritários pelas organizações públicas;
- Conhecer quais as razões que levam as organizações públicas a adotar os instrumentos de gestão da qualidade;
- Saber se aquando da certificação CAF foram considerados os planos de melhoria;
- Conhecer quais as lições/ ilações aprendidas através da aplicação da CAF, ISO 9001 e EFQM;

- Saber se a dimensão dos municípios influencia a escolha do instrumento de gestão da qualidade.

### 1.3. Hipóteses de investigação

De acordo com Minayo (2001: 40), deve existir “diálogo entre a teoria e o problema a ser investigado”. Sabendo que a hipótese é uma conjectura que visa explicar o desconhecido, para o autor Rudio (1978: 78), “esta suposição tem por característica o facto de ser provisória, devendo, portanto, ser testada para se verificar sua validade”.

Com base nos objetivos específicos de investigação formulam-se hipóteses muito concretas, a partir das quais se considera poder, de algum modo, inferir sobre algumas conclusões mais gerais, como a melhoria dos serviços prestados a partir do indicador número de reclamações, o tempo de resposta na prestação de serviços, ou o papel dos instrumentos de gestão da qualidade.

Consideram-se assim quatro hipóteses:

**Hipótese 1:** Com a implementação dos instrumentos de gestão da qualidade houve uma diminuição do tempo de resposta.

**Hipótese 2:** Existe uma relação direta positiva entre a certificação e a diminuição do número de reclamações.

**Hipótese 3:** Na prestação de um serviço público de qualidade, os instrumentos de gestão da qualidade Carta da Qualidade, CAF, EFQM e ISO 9001 são complementares.

**Hipótese 4:** A ISO 9001 é o instrumento de gestão da qualidade mais utilizado pelos municípios.

Atendendo que a variável dependente é a que sofre os efeitos do tratamento e na qual os resultados são observados, isto é, é aquela que é explicada em função de ser influenciada/ afetada pela variável independente, define-se como variável dependente desta investigação o desempenho das organizações públicas, medidas nomeadamente em função das variáveis atrás identificadas. Quanto à variável independente, aquela que influencia, determina ou afeta uma variável, definem-se como variáveis independentes os instrumentos de gestão da qualidade e a certificação.

#### **1.4. Abordagem metodológica**

Esta investigação tem características maioritariamente exploratórias e descritivas, pois tem como objetivo identificar e comparar padrões a par com a aquisição de conhecimentos na área da qualidade das organizações públicas. Perseguindo uma abordagem qualitativa, esta investigação não pretende testar hipóteses mas analisar perspetivas e experiências. De acordo com Bogdan e Biklen (1994: 47-51), uma investigação qualitativa é essencialmente “descritiva” dado que “os dados recolhidos são em forma de palavras e não de números”, isto é, os dados são analisados em toda a sua riqueza, respeitando, tanto quanto possível, a forma como estes foram registados e transcritos. As hipóteses de investigação definidas no ponto anterior resultam da revisão da literatura efetuada e através da qual se constata que cada vez mais existe uma preocupação com a qualidade dos serviços públicos, o que, por sua vez, melhora o desempenho das organizações públicas.

Atendendo aos objetivos definidos anteriormente a metodologia seguirá os passos seguintes:

- Caraterização das políticas públicas, identificando os modelos conceptuais e a teorias de médio alcance, tendo em conta a análise da qualidade enquanto política pública;
- Integração de um exercício analítico que visa enquadrar, de forma conceptual, algumas das teorias de médio alcance e os seus modelos explicativos do processo político na análise do problema objeto de estudo desta investigação;
- Caraterização da evolução das missões do Estado e o seu papel enquanto ator fundamental na tomada de decisões e implementação de políticas públicas.
- Identificação dos desafios e especificidades dos serviços públicos
- Caraterização dos modelos de gestão pública, em particular a sua evolução;
- Caraterização do conceito de qualidade, em particular a sua história e evolução;
- Caraterização da Qualidade na Administração Pública;
- Identificação e caraterização de quatro instrumentos de gestão da qualidade (Carta da Qualidade, ISO, CAF e EFQM);

- Caracterização da NUT III – Oeste com o objetivo de identificar os principais fatores que influenciam a escolha do instrumento de gestão da qualidade adotado;
- Identificação e caracterização das orientações governativas no que concerne à reforma e modernização da Administração Pública;
- Identificação dos motivos, impactos e dificuldades sentidas pelos Organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001;
- Identificação da importância dada pela Comunidade Intermunicipal do Oeste face à adoção de instrumentos de gestão da qualidade pelos municípios que a compõem;
- Identificação do instrumento de gestão da qualidade mais adotado pelos municípios;
- Caracterização do impacto dos instrumentos de gestão da qualidade no desempenho das organizações pública, em termos de eficácia e eficiência;

O enquadramento teórico será desenvolvido de forma faseada, com recurso a metodologias distintas. Numa fase inicial efetuar-se-á uma pesquisa bibliográfica e documental que terá como objetivo sintetizar e analisar algumas temáticas e conceitos considerados relevantes, tais como: *i*) qualidade; *ii*) desempenho; *iii*) satisfação; *iv*) serviço público; *v*) desafios; *vi*) instrumentos de gestão da qualidade (Carta da Qualidade, CAF, EFQM e ISO 9001). Para o efeito, o método utilizado para efetivação da análise baseou-se no estudo de autores conceituados na área, de diversos normativos publicados em Diário da República, programas de governos constitucionais, informações e documentos oficiais constantes, não só no *site* do Instituto Português da Qualidade (IPQ) como também em *sites* de outros intervenientes que se constituem como atores coletivos desta política pública – Qualidade. Numa segunda fase, pesquisa empírica, apresentar-se-á a análise e discussão dos dados recolhidos através da realização do inquérito por questionário aplicado aos dozes municípios que constituem a NUT III – Oeste, aos Organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001 e ainda a entrevista ao Primeiro Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste.

A escolha de aplicação de inquérito por questionário com resposta semi-fechada deve-se ao facto de ser mais uniforme e passível de se estabelecer comparações entre o universo de análise. A utilização do inquérito por questionário semi-fechado permitirá uma maior rapidez e facilidade de resposta por parte dos Municípios, o que se também traduz numa maior e rápida análise em termos de semelhanças das respostas. Porém, a preparação das possíveis respostas das questões carece de uma maior ponderação, suportada pelo enquadramento teórico. Este inquérito por questionário com resposta semi-fechada não proporciona uma criatividade das respostas e, por vezes, pode até permitir ao inquirido a escolha de uma resposta que mais se assemelhe à sua opinião, mas não a que representa na sua totalidade.

O inquérito por questionário com resposta aberta, aplicado aos Organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001, permitirá uma recolha de respostas mais diversificada e representativa da opinião dos organismos, contudo este inquérito por questionário proporcionará uma maior dificuldade na organização das respostas e subsequente despende-se-á mais tempo na sua análise.

A decisão de realizar entrevista à entidade Comunidade Intermunicipal do Oeste – OesteCIM, deve-se ao facto de esta ser uma entidade pública de natureza associativa, de âmbito territorial, que tem como objeto a realização dos interesses comuns aos doze Municípios que a compõem, tal como consagrado na Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto. A entrevista ao Primeiro Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM), utiliza questões do tipo fechado e de resposta direta, visando assim recolher informação exata sobre a política de qualidade nos municípios.

Por último, proceder-se-á à análise, que visa essencialmente tratar a informação recolhida nas fases anteriores, incluindo a informação quantitativa.



## **1.5. Estrutura da investigação**

A presente investigação encontra-se organizada em três partes, é composta por nove capítulos e dois tópicos destinados às referências bibliográficas e anexos.

No Capítulo I – Introdução, explicam-se as motivações que estiveram na base da escolha deste tema de investigação, bem como as questões de partida definidas. É ainda explicitado o objeto e os objetivos de investigação, as hipóteses de investigação e o percurso metodológico a seguir na elaboração deste trabalho de investigação, bem como uma caracterização do universo de análise.

Na Parte I, revisão bibliográfica, pretende-se expor a revisão da literatura efetuada, fundamental para o enquadramento desta investigação. Começando por sintetizar e analisar algumas temáticas e conceitos considerados relevantes para o trabalho de investigação, designadamente: as políticas públicas, as organizações públicas (desafios, especificidades e modelos de gestão) e a qualidade (evolução, a gestão da qualidade na Administração Pública, a satisfação dos cidadãos, a avaliação, os instrumentos de gestão da qualidade e o impacto no desempenho). Será apresentada uma síntese dos principais modelos e conceitos de qualidade dos serviços e dos instrumentos de gestão da qualidade enquadrada no contexto da Administração Pública, nomeadamente nas suas especificidades e evolução. No final da Parte I, será ainda apresentado um quadro de referência teórico. Importa ainda referir que no final de cada capítulo desta Parte, tende-se a apresentar uma breve conclusão, articulada com o objetivo da investigação.

A Parte II – Estudo Empírico, é reservada ao tratamento do universo de análise. Será descrita a operacionalização da metodologia desenvolvida e apresentada a análise e discussão dos resultados recolhidos, através do questionário aplicado aos doze municípios que constituem NUT III – Oeste, aos Organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001 e ainda da entrevista realizada ao Primeiro Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste, confrontando-os com as hipóteses de investigação definidas.

Por último, na Parte III - Conclusões, justificar-se-á a pertinência da opção do universo de análise, indicando as dificuldades e limitações do trabalho de campo e descrição da estratégia de pesquisa e a operacionalização da metodologia a utilizar, designadamente a definição da unidade de análise, o processo de recolha e análise de

dados. O caso explorado nesta investigação será estudado de acordo com o modelo de análise, bem como a apresentação da análise dos resultados, de forma a responder às questões de investigação. Com base na comparação do objetivo da investigação e o resultado obtido, propõe-se o aprofundamento de algumas questões em futuras investigações.

### **1.6. Caracterização do universo de análise**

De acordo com Eisenhardt (1989: 532-550), a seleção do universo de análise é um ponto fundamental na construção de teoria a partir de estudos de caso. Já George e Bennett (2005 citado por Tavares 2014:64) defendem que o critério fundamental que deve estar na base da seleção dos casos é a importância do seu “contributo para os objetivos da investigação”. Assim, tendo como base estes critérios selecionámos o nosso caso.

Para esta investigação definiu-se como universo de análise os doze municípios da unidade territorial estatística de nível III – a região Oeste.

A região Oeste compõe uma unidade territorial estatística de nível III, designada por NUT III, e é constituída por parte da região Centro. Esta NUT III Oeste é constituída por parte dos distritos de Lisboa e Leiria, sendo delimitada a norte pelo Pinhal Litoral, a sul pela Grande Lisboa, a Leste pela Lezíria do Tejo e a oeste pelo Oceano Atlântico.

A NUT III Oeste é composta por 12 municípios, designadamente: Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras.

Apesar de a NUT III Oeste estar administrativamente inserida na Região Centro, a sua proximidade a Lisboa e a sua parcial inclusão na área metropolitana, estabelece um fator de grande importância estratégica capaz de impulsionar o crescimento e modernidade da região Oeste.



Figura 2: Portugal e a Sub-Região NUT III – Oeste

Fonte: <http://www.normark.pt/> e <http://www.oestecim.pt/>

De acordo com o Anuário Estatístico da Região Centro de 2012, a NUT III Oeste corresponde a 2,41% da área do território nacional e detêm cerca 3,42% da população de Portugal.

	<b>Área (Km<sup>2</sup>) (2012)</b>	<b>População Residente (N.º) (2011)</b>
<b>Portugal</b>	92.212,02 km <sup>2</sup>	10.562.178
<b>Centro</b>	28.199,40 km <sup>2</sup>	2.327.755
<b>Oeste</b>	2.220,16 km <sup>2</sup>	362.540
<b>Alcobaça</b>	408,14 km <sup>2</sup>	56.693
<b>Alenquer</b>	304,22 km <sup>2</sup>	43.267
<b>Arruda dos Vinhos</b>	77,96 km <sup>2</sup>	13.391
<b>Bombarral</b>	91,29 km <sup>2</sup>	13.193
<b>Cadaval</b>	174,89 km <sup>2</sup>	14.228
<b>Caldas da Rainha</b>	255,69 km <sup>2</sup>	51.729
<b>Lourinhã</b>	147,17 km <sup>2</sup>	25.735
<b>Nazaré</b>	82,43 km <sup>2</sup>	15.158
<b>Óbidos</b>	141,55 km <sup>2</sup>	11.772
<b>Peniche</b>	77,55 km <sup>2</sup>	27.753
<b>Sobral de Monte Agraço</b>	52,10 km <sup>2</sup>	10.156
<b>Torres Vedras</b>	407,15 km <sup>2</sup>	79.465

#### Quadro 1: Área e População

Fonte: Anuário Estatístico da Região Centro de 2012

Em 2012 a população residente na NUT III correspondia a 3,5% da população de Portugal, correspondendo a uma densidade populacional de 162,8. Verifica-se que houve um decréscimo no crescimento efetivo, 0,26%.

O crescimento da população verificado nas últimas décadas tornou-se mais intenso a partir de 1991, tendo a variação da população residente entre 2001 e 2011 atingido 7%, valor superior ao registado na generalidade do país (2%) e na região Centro, onde se verificou uma perda populacional de cerca de 1%.

Quanto à taxa bruta de escolarização do ensino básico da NUT III Oeste, 144,2%, esta encontra-se acima da taxa verificada em Portugal, 117,9%. Nos restantes níveis de escolaridade, ensinos secundário e superior, a taxa da NUT III Oeste encontra-se abaixo da verificada em Portugal, com especial ênfase no ensino superior, dado que o Oeste tem uma taxa de 8,6% e em Portugal é de 32,2%.

	<b>População Residente N.º (2012)</b>	<b>Densidade populacional N.º/ Km2 (2012)</b>	<b>Taxa de crescimento efectivo (2012) (%)</b>	<b>Taxa bruta de escolarização Ensino Básico % (2011/2012)</b>	<b>Taxa bruta de escolarização Ensino Secundário % (2011/2012)</b>	<b>Taxa de escolarização no ensino superior % (2012/2013)</b>
<b>Portugal</b>	10.487.289	113,7	-0,52	117,9	124,9	32,2
<b>Centro</b>	2.298.938	81,5	-0,75	115,7	125,0	36,2
<b>Oeste</b>	361.374	162,8	-0,26	144,2	111,9	8,6
<b>Alcobaça</b>	56.037	137,3	-0,77	113,8	111,3	0,0
<b>Alenquer</b>	43.194	142,0	-0,21	95,8	85,4	0,0
<b>Arruda dos Vinhos</b>	13.936	178,8	1,69	131,5	141,7	0,0
<b>Bombarral</b>	13.011	142,5	-0,70	133,7	89,2	0,0
<b>Cadaval</b>	14.105	80,6	-0,64	93,4	58,3	0,0
<b>Caldas da Rainha</b>	51.793	202,6	(-)	130,5	152,6	33,0
<b>Lourinhã</b>	25.705	174,7	-0,18	102,5	71,4	0,0
<b>Nazaré</b>	14.813	179,7	-1,17	108,1	100,4	0,0
<b>Óbidos</b>	11.757	83,1	-0,09	94,3	44,9	0,0
<b>Peniche</b>	27.404	353,4	-0,64	115,7	104,7	50,8
<b>Sobral de Monte Agraço</b>	10.193	195,6	0,24	98,1	45,5	0,0
<b>Torres Vedras</b>	79.426	195,1	-0,10	121,7	142,0	0,7

Quadro 2: População e ensino

Fonte: Anuário Estatístico da Região Centro de 2012

Os recursos humanos da região seguem um padrão de qualificação semelhante à média nacional, isto é caracteriza-se pela predominância de indivíduos com o ensino básico e pela escassez de indivíduos com qualificação média e superior.

Verifica-se que qualificação dos indivíduos da região situa-se longe da meta portuguesa para o horizonte 2020.

Quanto ao mercado de trabalho verifica-se que a maioria da população da NUT III Oeste trabalha no sector terciário, 61%, seguindo-se o sector secundário com 34% e o sector primário com 5% da população.

	<b>Trabalhadores por contra de outrem</b>			
	<b>(N.º)</b>			
	<b>(2011)</b>			
	<b>Total</b>	<b>Sector Primário</b>	<b>Sector Secundário</b>	<b>Sector Terciário</b>
<b>Centro</b>	436.553	9.861	177.413	249.279
<b>Oeste</b>	65.069	3.021	22.215	39.833
<b>Alcobaça</b>	11.320	374	5.462	5.484
<b>Alenquer</b>	9.332	261	3.990	5.081
<b>Arruda dos Vinhos</b>	2.559	38	663	1.858
<b>Bombarral</b>	1.883	225	520	1.138
<b>Cadaval</b>	1.688	94	610	984
<b>Caldas da Rainha</b>	9.394	134	2.430	6.830
<b>Lourinhã</b>	3.608	458	1.068	2.082
<b>Nazaré</b>	2.104	89	673	1.342
<b>Óbidos</b>	2.428	87	628	1.713
<b>Peniche</b>	4.286	437	1.204	2.645
<b>Sobral de Monte Agraço</b>	1.316	54	433	829
<b>Torres Vedras</b>	15.151	770	4.534	9.847

Quadro 3: Setores de atividade

Fonte: Anuário Estatístico da Região Centro de 2012

Cerca de 6,3% da população residente na NUT III Oeste beneficia de subsídio de desemprego e 4,7% de beneficia de doença da Segurança Social. Já os beneficiários de subsídio parental e do rendimento social de inserção correspondem a 1,6% e 1,8% da população, respetivamente.

	<b>Beneficiários de subsídio de desemprego da Segurança Social (N.º) (2012)</b>	<b>Beneficiários de subsídio de doença da Segurança Social (N.º) (2012)</b>	<b>Beneficiários de subsídio parental da Segurança Social (N.º) (2012)</b>	<b>Beneficiários do Rendimento Social de Inserção (N.º) (2012)</b>
<b>Portugal</b>	638.317	496.228	167.063	421.201
<b>Centro</b>	122.638	106.734	33.717	61.002
<b>Oeste</b>	22.849	16.905	5.832	6.452
<b>Alcobaça</b>	3.486	2.506	773	832
<b>Alenquer</b>	3.096	2.232	789	826
<b>Arruda dos Vinhos</b>	712	754	262	157
<b>Bombarral</b>	836	512	185	274
<b>Cadaval</b>	867	604	174	153
<b>Caldas da Rainha</b>	3.455	2.158	840	993
<b>Lourinhã</b>	1.528	1.316	416	649
<b>Nazaré</b>	1.090	562	261	318
<b>Óbidos</b>	665	439	170	172
<b>Peniche</b>	2.284	1.199	426	629
<b>Sobral de Monte Agraço</b>	496	517	181	208
<b>Torres Vedras</b>	4.334	4.106	1.355	1.241

#### Quadro 4: Beneficiários de subsídios

Fonte: Anuário Estatístico da Região Centro de 2012

O rendimento por adulto aproxima-se de um rendimento anual líquido inferior a 60% do rendimento médio nacional, ou seja, abaixo do limiar da pobreza.

A população da região em risco de pobreza distancia-se drasticamente da meta 2020 comprometida com Portugal, menos de 7,4% da população encontra-se em risco de pobreza.

Relativamente ao número de empresas existentes por quilómetro quadrado, densidade de empresas, em Portugal é de 12,1, já na NUT III Oeste a densidade de empresas é ligeiramente superior, 18,4. Em Portugal, o número de trabalhadores ao serviço por empresa é de 3,4 e no Oeste é de 2,7. Sendo que em Portugal o volume de negócios por empresa é 312,3 milhares de euros e na NUT III Oeste é de 206,6 milhares de euros.

Constata-se que na NUT III existe uma maior densidade de empresas mas o pessoal ao serviço por empresa é menor, realidade inversa à sentida em Portugal.

As empresas da região registam uma taxa de sobrevivência favorável em relação à Grande Lisboa

	Densidade de empresas (N.º/KM2) (2011)	Pessoal ao serviço por empresa (N.º) (2011)	Volume de negócios por empresa (milhares de euros) (2011)	Densidade de estabelecimentos (N.º/Km2) (2011)	Pessoal ao serviço por estabelecimento (N.º) (2011)	Número de Empresas (2011)	Número de estabelecimentos (2011)	Número de indústrias transformadoras (2011)	Número de Sociedades (2011)	Número de Sociedades das Indústrias Transformadoras (2011)
<b>Portugal</b>	12,1	3,4	312,3	12,6	3,2	1.112.000	1.166.013	72.286	360.588	38.785
<b>Centro</b>	8,6	2,9	229,6	9,0	3,0	241.272	252.843	17.596	72.868	9.413
<b>Oeste</b>	18,4	2,7	206,6	19,2	2,8	40.866	42.695	2.740	12.042	1.326
Alcobaça	15,5	3,1	207,4	16,1	3,0	6.337	6.588	683	1.960	349
Alenquer	12,8	3,3	286,1	13,7	3,8	3.883	4.157	302	1.409	169
Arruda dos Vinhos	19,2	2,6	219,7	19,9	2,6	1.495	1.554	109	520	59
Bombarral	16,8	2,4	168,9	17,4	2,4	1.537	1.590	102	386	51
Cadaval	8,4	2,3	175,6	8,7	2,4	1477	1.519	78	368	37
Caldas da Rainha	23,9	2,6	180,5	25,4	2,6	6.117	6.486	358	1.803	140
Lourinhã	21,2	2,4	209,3	21,7	2,3	3.116	3.187	145	944	69
Nazaré	22,2	1,9	83,2	23,1	2,0	1.826	1.904	84	388	32
Óbidos	11,0	2,4	168,0	11,3	2,5	1.561	1.606	94	420	42
Peniche	37,3	2,7	158,8	38,8	2,8	2.893	3.006	142	752	73
Sobral de Monte Agraço	20,8	2,5	155,7	21,6	2,3	1.085	1.123	86	360	39
Torres Vedras	23,4	2,8	248,8	24,5	2,8	9.539	9.975	557	2.732	266

#### Quadro 5: Empresas

Fonte: Anuário Estatístico da Região Centro de 2012

A região Oeste tem uma densidade populacional e empresarial superior à média nacional. Os indicadores de desenvolvimento económico e de nível de vida são superiores aos verificados na região Centro, mas inferiores aos da região de Lisboa e médias nacionais.

A crise que se tem vindo a assistir desde 2008, tem tido efeitos na economia regional, assistindo-se a uma diminuição do emprego nas indústrias transformadoras, fato demonstrado pelo aumento da taxa de desemprego no conjunto das indústrias transformadoras (-11%).



Nesta região existe uma pequena tendência na especialização das indústrias em sectores orientados pela diferenciação do produto ou suportados por indústrias intensivas na realização de I&D, enquanto fatores competitivos e capazes de estimular a sustentabilidade concorrencial do tecido produtivo.

A maioria das indústrias da região tem uma forte dependência de recursos naturais, por exemplo as empresas de agricultura, de exploração e comércio de produtos agrícolas.

Na região Oeste existem inúmeras explorações agrícolas de qualidade com grande volume de produtividade, reconhecidas e apreciadas internacionalmente, mas também explorações com dimensão inferior à média nacional e que são essencialmente estruturas complementares de rendimento. Esta região ocupa 60,8% do terreno agrícola em comparação com os 48% da média nacional.

As principais culturas são a vinha, a fruticultura, sobretudo a pera rocha e a maçã, a horticultura e a batata.

Quanto à agricultura destaca-se que a NUT III Oeste produz cerca de 15% da produção vinícola declarada em mosto e o número de árvores de fruto e oliveiras vendidas pelos viveiristas corresponde a 16% da produção de Portugal.

	<b>Produção vinícola declarada expressa em mosto (2012) (hl)</b>	<b>Árvores de fruto e oliveiras vendidas pelos viveiristas (2012) (N.º de pés)</b>
<b>Portugal</b>	6.162.156	2.000.657
<b>Centro</b>	1.861.927	800.828
<b>Oeste</b>	928.383	319.208
<b>Alcobaca</b>	3.546	57.926
<b>Alenquer</b>	233.484	2.728
<b>Arruda dos Vinhos</b>	21.669	0
<b>Bombarral</b>	19.820	70.774
<b>Cadaval</b>	142.775	48.936
<b>Caldas da Rainha</b>	26.169	79.636
<b>Lourinhã</b>	55.084	5.615
<b>Nazaré</b>	0	850
<b>Óbidos</b>	1.144	14.140
<b>Peniche</b>	1.480	5.290
<b>Sobral de Monte Agraço</b>	4.948	0
<b>Torres Vedras</b>	418.266	33.313

Quadro 6: Atividade agrícola

Fonte: Anuário Estatístico da Região Centro de 2012

A produção de gado também não é descurada na região, existem três atividades intensivas de grande relevo são elas a suinicultura, os bovinos e as aves.

Os sectores agrícola, florestal e das pescas, a construção, comércio por grosso e indústrias transformadoras são os que mais sobressaem na economia regional.

De acordo com dados referentes ao ano de 2011, os fundos municipais no total de receitas e as despesas com pessoal no total de despesas na sub-região NUT III – Oeste é muito semelhante ao verificado a nível do país.

	Relação entre receitas e despesas (2011) (%)	Receitas por habitante (2011) (€)	Endividamento anual por habitante (2011) (N.º)	Relação entre receitas e despesas correntes (2011) (%)	Impostos no total de receitas (2011) (%)	Fundos municipais no total de receitas (2011) (%)	Despesas com pessoal no total de despesas (2011) (%)	Aquisição de bens de capital no total de despesas (2011) (%)
<b>Portugal</b>	102,7	689	-10,1	112,1	34,2	27,7	33,4	23,6
<b>Centro</b>	99,7	733	11,7	107,5	25,2	36,1	27,9	30,0
<b>Oeste</b>	101,7	609	-12,7	105,1	33,5	26,3	33,3	19,2
<b>Alcobaça</b>	105,7	499	-30,8	105,3	38,4	36,7	26,0	7,2
<b>Alenquer</b>	103,8	601	-20,5	107,7	38,3	21,8	39,5	27,7
<b>Arruda dos Vinhos</b>	105,8	723	-41,2	101,2	26,8	31,2	41,6	10,5
<b>Bombarral</b>	105,1	724	41,7	112,7	19,6	36,5	44,4	23,6
<b>Cadaval</b>	99,4	804	-6,2	92,7	16,2	39,6	33,5	28,7
<b>Caldas da Rainha</b>	98,0	411	-19,8	97,2	45,0	27,8	24,0	13,3
<b>Lourinhã</b>	104,0	803	-26,9	116,8	26,7	18,8	29,3	29,5
<b>Nazaré</b>	126,2	825	-87,7	113,1	34,3	20,5	50,2	7,5
<b>Óbidos</b>	102,8	1.327	24,5	115,0	29,4	14,7	38,0	21,8
<b>Peniche</b>	103,3	614	-9,4	103,0	33,1	25,0	41,3	21,0
<b>Sobral de Monte Agraço</b>	98,7	744	-34,9	93,8	20,4	38,3	38,4	19,3
<b>Torres Vedras</b>	92,1	518	32,5	102,8	37,9	22,5	27,2	19,2

Fonte: Anuário Estatístico da Região Centro de 2012  
 Quadro 7: Receitas e despesas dos municípios

## **PARTE I – REVISÃO DA LITERATURA/ ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

### **CAPÍTULO II – O ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **2.1. O que são políticas públicas?**

Não existe uma única definição de política pública, mas é entendida como o *output* do sistema político, isto é, processos de conversão de exigências, necessidades e apoios em decisões, a “avaliação dos seus efeitos (*outcomes*) e os processos de reação (*feedback*) destes resultados sobre a estruturação da política” (Pasquino 2002 citado por Carneiro 2006:2).

No caso específico dos instrumentos de gestão a qualidade, como exemplo a Carta da qualidade, CAF, EFQM e ISO 9001, a partir do momento que estes instrumentos são adotados pelas organizações da Administração Pública passam a ser reconhecidos como parte da política pública, ou seja, é a adoção dos instrumentos de gestão da qualidade que é a política pública, considerando que procuram objetivos comuns. Através desta abordagem é possível analisar a estruturação e o funcionamento da política pública.

De acordo com Souza (2006:24), salientam-se no entanto as definições de políticas públicas dos seguintes autores: Mead (1995) – “campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”; Lynn (1980) – “conjunto das ações do governo que irão produzir efeitos específicos”; Dye (1984) – resume como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”; Peters (1986) – “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”; Mas a definição mais conhecida é a de Laswell, na qual defende que “decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

Embora o Governo Português, nos tempos recentes, não autonomizou a qualidade como política pública, enquadrando esta abordagem, entre outras, em políticas de modernização e simplificação. Este enquadramento por si só pode ser considerado como uma política pública.

Enquanto área de conhecimento e disciplina, as políticas públicas surgem nos Estados Unidos da América (EUA), contrariando a tendência europeia onde havia uma centralização maior na análise sobre o papel do Estado e as suas organizações e não tanto na produção dos governos (Souza 2006: 21-22). A área das políticas públicas surge no mundo académico sem haver uma relação com as bases teóricas sobre o papel do Estado, dando especial primazia aos estudos sobre a ação dos governos. Já na Europa, as políticas públicas surgem como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e o Governo, que é o grande produtor de políticas públicas.

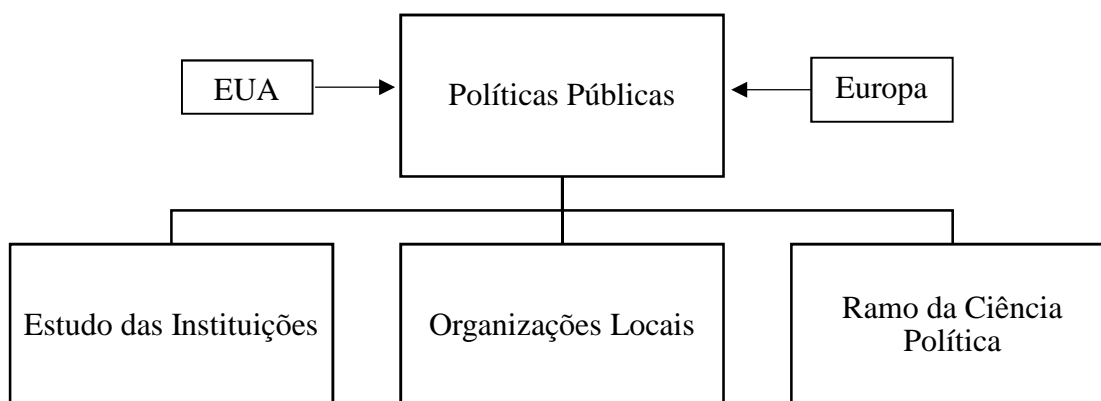


Figura 3: Princípios conceptuais das Políticas Públicas  
Fonte: Adaptado de Coimbra (2012)

Tal como referido, as políticas públicas surgem nos Estados Unidos da América somente no ceio académico, não havendo ligação com o papel do Estado. Na Europa surge como aplicação prática de investigações sobre o papel do Estado e dos Governos. O conceito de políticas públicas surge, assim de forma diferente nestes dois continentes.

De acordo com Souza (2006: 23-24), os fundadores da área de políticas públicas são H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. O fundador H. Laswell, em 1936, introduz a expressão *policy analysis* (análise da política pública). Esta expressão pretendeu conciliar os conhecimentos científicos e académicos com a produção empírica dos governos e como forma de instituir diálogo entre os cientistas sociais, grupos e interesse governo. Em 1957, Simon introduziu o conceito da racionalidade limitada dos decisores, *policy makers*. Este autor defende que a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada e os problemas podem ser variados: informação

incompleta e/ ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão e o auto-interesse dos decisores. Defende ainda que a racionalidade pode ser maximizada ao ponto em que sejam criadas estruturas que esculpam o comportamento dos atores, a fim da obtenção dos resultados desejados. Em 1959 e 1979, Lidblom questionou a importância ao racionalismo dada por Laswell e Simon e incluiu outras variáveis à formulação e análise das políticas públicas. As variáveis propostas por Lidblom são: relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Na formulação e análise das políticas públicas, para além das questões de racionalidade, deve ser dada atenção ao papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Por último, Easton em 1965, definiu a política pública como um sistema, no qual existe uma relação entre a formulação dos resultados e o ambiente.

<b>Fundadores da área das Políticas Públicas</b>	<b>Ano</b>	<b>Características</b>
H. Laswell	1936	Introduz a expressão <i>policy analysis</i> (análise de política pública).
H. Simon	1957	Introduz o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos ( <i>policy makers</i> ).
C. Lindblom	1959 e 1979	Propôs incorporar outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas (relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório).
D. Easton	1965	Definiu a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

Quadro 8: Fundadores da área das políticas públicas

Fonte: Sistematização própria, adaptado de Souza (2006:23-24)

Souza entende a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizagem. Defende ainda que os governos podem definir a agenda quando surge um problema e então têm de agir, através da promoção de uma consciencialização coletiva sobre o problema ou ainda uma

focalização dos participantes, pois “...os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.” (Souza 2006:30)

Com o agendamento, procura-se identificar as alternativas e são avaliadas as opções com vista à seleção da opção mais indicada para colmatar o problema. Seguindo-se a implementação da política pública, havendo posteriormente lugar à avaliação dessa política pública, tal como ilustra a imagem seguinte.

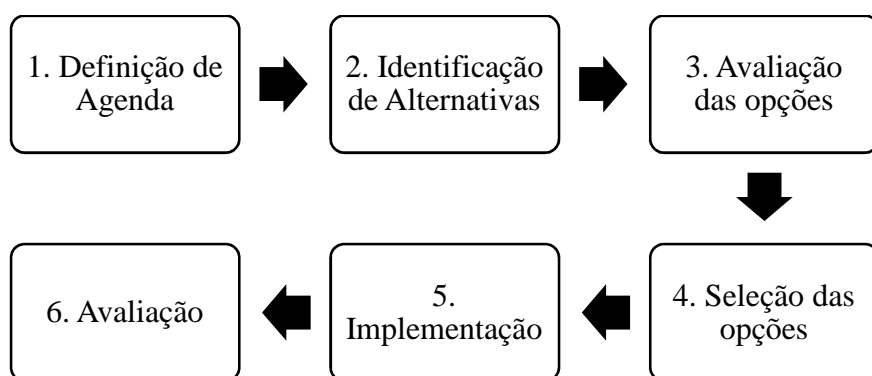


Figura 4: Ciclo da Política Pública

Fonte: Sistematização própria, adaptado de Souza (2006:29)

As políticas públicas compreendem os processos de decisão e gestão destes com o objetivo final de beneficiar o cidadão.

Para percebermos o impacto dos instrumentos de gestão da qualidade no desempenho das organizações públicas, torna-se necessário recorrer aos modelos, teorias, conceitos e esquemas existentes, para a análise do processo político e do processo de decisão das políticas.

De acordo com Dye (1978: 18 citado por Rocha 2010: 28-29), “os modelos tentam explicar e clarificar o nosso pensamento acerca das Políticas Públicas, identificam importantes problemas das mesmas, ajudam na comunicação pelo uso de terminologia comum, orientam os nossos esforços no sentido da compreensão das políticas, indicam o que é importante ou não, sugerem explicações para as políticas e prevêm quais as suas consequências”.

A enumeração de alguns modelos e teorias de formulação e análise, permitirá melhor compreender o problema para o qual a política pública foi desenhada, os conflitos que geraram, a trajetória que seguiu e o papel dos participantes (indivíduos,

grupos e instituições) envolvidos na decisão e que são afetados diretamente pela política pública.

## 2.2. Modelos conceptuais

O Modelo Pluralista concebe a distribuição do poder como um aspeto quase permanente das sociedades, com especial incidência nas sociedades de democracia liberal. Defende ainda a adoção do conceito de grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de *decision-making*.

A teoria da escolha racional tenta explicar o comportamento social e político assumindo que as pessoas agem racionalmente. De acordo com Baert (1997 citado por Moretto 2003: 58), esta teoria tem como premissas: *a*) a premissa da intencionalidade; *b*) a premissa da racionalidade; *c*) a distinção entre informação completa e incompleta (diferença entre risco e incerteza); *d*) a distinção entre ação estratégica e ação interdependente.

O neo-institucionalismo não integra uma corrente de pensamento única Hall e Taylor (1996: 16-17) definiram as seguintes variantes do neo-institucionalismo: o Institucionalismo Histórico, o Institucionalismo da Escolha Racional e o Institucionalismo Sociológico. Estes três métodos de análise tratam de maneira diferente o papel das instituições na determinação dos resultados políticos e sociais.

Tal como referido por Hall e Taylor (1996: 16-17), a abordagem neo-institucionalista traz o Estado para o centro de análise – “*bring the state back in*” – como rutura ao “behaviorismo”. O neo-institucionalismo estabelece num conjunto de regras formais ou informais com acervo político, dado que se parte do princípio que há uma série de instituições nas quais assenta o comportamento político. Os neo-institucionalistas defendem, ainda, que a transformação nas instituições e nas agências determinam as mudanças nas políticas pois a sua transformação permite a transferência de poderes de uns grupos para os outros.

De acordo com o indicado pela teoria Neo-institucionalismo da Escolha Racional, referindo Hall e Taylor (2003), o Estado e as Instituições formais servem para explicar os *outcomes* que não são explicáveis pelas asserções genéricas da escolha

racional. Os atores agem de acordo com uma lógica de consequências esperáveis no quadro de constrangimentos institucionais (*logic of consequences*) e as suas preferências são orientadas por determinados contextos institucionais, que são considerados como estruturas de oportunidade e/ou pontos de veto. De acordo com esta teoria, a mudança assenta em estratégias colaborativas e tende a ocorrer quando há uma maior institucionalização e integração dos sistemas.

De acordo com Hall e Taylor (2003: 196), o Neo-institucionalismo Histórico tem as seguintes premissas:

- Privilegiar a relação entre as instituições e o comportamento individual;
- Enfatizam as assimetrias de poder associadas ao desenvolvimento institucional e ao desenvolvimento das próprias instituições;
- O desenvolvimento institucional privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas;
- Concertar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outro tipo de fatores, como as ideias a esses mesmos processos.

A transformação nas políticas acontece não apenas pela ação racional dos atores mas também através do efeito do legado das políticas – *the path dependence* – no sentido da ação anterior determinar as seguintes, pois a ação política não se pode resumir a uma ação individual ou de grupo. A ação é resultado dos *outcomes* das políticas em longas sequências históricas. Assim, esta teoria procura identificar momentos históricos onde as mudanças ocorrem de forma a perceber como mudam e com isso prever o comportamento dos atores.

Sendo uma vertente do Institucionalismo, o Neo-institucionalismo Sociológico, logo reconhece os limites da teoria individual e dos grupos. Este modelo defende que as Instituições são um conjunto de regras que determinam comportamentos, limitam atividades e enquadram expectativas. Para Rocha (2010), as instituições para além de influenciarem os custos de transação, são também estas que enquadram as preferências e definem a forma como são concretizadas. Esta vertente defende que as escolhas não resultam necessariamente de nenhum cálculo estratégico, mas devem ser vistas enquanto produto de práticas culturais específicas; que a racionalidade é construída



social e culturalmente e é historicamente contingente; e que a ação segue uma “*logic of appropriateness*” e uma “*logic of consequences*” (March e Olsen, 1998: 953).

Desta forma, podemos afirmar que o principal ponto de análise da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública pretende corrigir (Souza, 2006: 40).

A compreensão dos modelos referidos pode permitir uma melhor compreensão do problema para o qual a política pública foi desenhada.

O autor Mead defende que o estudo da política pública analisa o governo à luz de grandes questões públicas (Souza, 2006: 24), enquanto H. Laswell, ao introduzir a análise da política pública como forma de instituir diálogo entre os cientistas sociais, grupos e interesses do governo, permite a conjunção das bases necessárias para a interpretação das políticas públicas (Souza, 2006: 23)

### **2.3. Teorias de médio alcance: modelos explicativos do processo político**

O Modelo *Policy Cycle* é um modelo analítico em que se encara o desenvolvimento das políticas públicas como um processo cíclico e inacabado. Este modelo foi sistematizado por P. Knoepfel, entre outros (2011) e propõe a decomposição do processo em diferentes fases, as isoladas e as simplificadas para efeitos analíticos, designadamente: 1) Emergência do Problema, 2) Agendamento, 3) Formulação da medida, 4) Concretização da medida e 5) Avaliação dos Resultados.

John Kingdon (1984) desenvolveu o Modelo de Fluxos Múltiplos/*Multiple Streams*, que tem como base o modelo “*Garbage Can*” de Michael D. Cohen, James G. March e Johan P. Olsen (1972: 1-25). Este autor reconhece três fluxos na construção da agenda política: problemas (*problems*), políticas (*policies*) e política (*politics*). Kingdon (1995) começou por analisar o primeiro fluxo que é a identificação do problema, pretendendo responder à questão: porque é que os decisores políticos prestam atenção a determinado problema e não a outro? A procura da solução para este enigma passa pela análise das três fases das condições em que são entendidos os problemas. Assim, temos de verificar os indicadores existentes, os acontecimentos dramáticos e o *feedback* dos

programas existentes. Determinado o primeiro fluxo, é necessário verificar as *policies*, que incluem um conjunto de ideias geradas por especialistas, burocratas, políticos ou académicos, para resolver os problemas. No terceiro fluxo de análise temos as políticas, onde é necessário equacionar o *national mood* e a formação de grupos de pressão.

O modelo de Coligações de Advocacia (MCA)/ *Advocacy Coaligion Frameworks* foi desenvolvido no início dos anos 80 por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, e visa analisar políticas que envolvem conflitos em torno dos seus objetivos subjetivos, disputas técnicas relevantes entre vários atores com diferentes níveis de responsabilidade. Trata-se de um modelo que privilegia o conhecimento técnico nos quais os investigadores são atores centrais por vezes investidos de poder assimétrico. O Modelo de Coligações de Advocacia (MCA)/ *Advocacy Coalitions Framework*, enfatiza o papel das ideias e dos valores no processo de formulação e mudança das políticas públicas e defende que os grupos de interesse se organizam em comunidade e que entre si partilham um conjunto de valores e crenças (Birkland, 2001:224).

De acordo com Sabatier e Weible (2007), o Modelo de Coligações de Advocacia assenta em três pressupostos básicos, isto é, a nível macro, em que maioria das políticas dá-se entre os especialistas de um subsistema de política, e o seu comportamento é influenciado por fatores socioeconómicos e pelo sistema político. Ao nível meso, defendem que a forma como a multiplicidade dos atores deve ser lidada é através da coligação de defesa, por último, nível micro, a convicção dá-se a partir da psicologia social. Estes pressupostos afetam as variáveis dependentes do modelo, das fiúzas, das alterações políticas, agitações externas, bem como através da aprendizagem orientada (*policy-oriented learning*). Posteriormente, estes autores adicionaram mais dois pressupostos que visam explicar a mudança política, são eles o choque interno e o acordo negociado.

Quanto ao modelo *Garbage Can*, ou também conhecido pelo modelo da “lata do lixo”, foi desenvolvido em 1972 por Cohen, March e Olsen com o intuito de identificar os problemas, as soluções, os tomadores de decisões e a escolha das oportunidades, agrupando-as como um resultado. Este modelo avalia o grau de importância para posterior escolha de uma solução correta para o problema, é comum em anarquias organizadas.

Já o modelo *Punctuated Equilibrium* foi desenvolvido por Bryan D. Jones e Frank R. Baumgartner. Segundo este modelo, por vezes o processo de políticas públicas é interrompido por desequilíbrios pontuais, o que significa que ocorrem mudanças significativas nas agendas políticas. De acordo com Bryan D. Jones e Frank R. Baumgartner (1993, citado por Rocha 2006: 18), as mudanças ocorridas por desequilíbrios pontuais explicam as decisões que não podem ser explicadas pela opinião pública, fatores económicos ou até pelo partidarismo.

## **2.4. Integração do exercício analítico**

Para o enquadramento conceptual da investigação, exercício analítico, tornou-se necessário escolher as teorias à luz das quais faz sentido proceder à análise do problema objeto de estudo desta investigação. Para este exercício analítico optou-se apenas pela análise de um instrumento de gestão da qualidade - ISO 9001, para o efeito iremos utilizar dois níveis de análise: uma análise macro dos fatores explicativos da mudança das políticas a nível dos Estados e uma análise meso-médio alcance para entender a forma como é fora da *black-box* da política, ou seja como as políticas são discutidas e decididas. No primeiro nível, macro, a abordagem será baseada no Institucionalismo Histórico e na Teoria da Escolha Pública, no segundo nível, meso/ médio alcance, optou-se pelo Modelo das Coligações de Advocacia (MCA)/ *Advocacy coalition frameworks* e *Policy Cycle*. Este último, considera a capacidade de estabelecer o ponto de partida das políticas até ao alcance das mesmas.

### **2.4.1. Institucionalismo Histórico**

Com base no Institucionalismo Histórico, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação, tal como é o caso da ISO - *International Organization for Standardization* - Organização Internacional para a Padronização (ISO). Representantes de 25 países reuniram-se em Londres e decidiram criar uma nova organização internacional. De acordo com Yamanka (2008, citado por

Martin, 2012: 34) com o objetivo de “facilitar a coordenação internacional e unificação dos padrões industriais”. Esta nova organização, cuja sede é Genebra (Suíça), iniciou oficialmente funções em 23 de Fevereiro de 1947 (Yamanaka, 2008 e Hueuvel et al., 2005 citados por Martin, 2012: 34).

Em 1977, foi instituída no Ministério da Indústria e Energia, a Direção-Geral da Qualidade, atualmente denominada por Instituto Português da Qualidade (IPQ), cujo objetivo era o desenvolvimento e divulgação dos conceitos e políticas da Qualidade que estavam a ser implementadas com sucesso junto das empresas industriais nos países desenvolvidos como o Japão, os EUA e países mais avançados da Europa.

Em 1983, através do Decreto-Lei nº 165/83, de 27 de abril, foi definido o modelo institucional do Sistema Nacional de Gestão da Qualidade (SNGQ), onde se incluía o Conselho Nacional da Qualidade (CNQ), numa fase de pré-adesão à Comunidade Económica Europeia, visando adequar as estruturas para aderir em 1986.

Devido ao relevo que a globalização passou a ter na década de 80, houve necessidade de estabelecer internacionais, designadamente a partir da criação da União Europeia. Segundo “Seddon (2000), em 1987, o governo britânico persuadiu a Organização Internacional para a Padronização (ISO) a adotar a BS 5750 como uma norma padrão internacional. A BS 5750 tornou-se a ISO 9000.” (Martin 2012: 34).

Em 1987, a Organização Internacional para a Padronização (ISO) editou a série 9000 com o intuito de estabelecer critérios para a implantação de Sistemas de Garantia da Qualidade. Segundo Martin (2012: 35), “na primeira versão, foi criada uma estrutura de três normas sujeitas à certificação a ISO 9001, 9002 e 9003, além da ISO 9000, que era um tipo de guia para a escolha da norma mais adequada ao tipo de organização”.

Em Portugal, os grupos económicos existentes ou em desenvolvimento tentavam procurar acompanhar o que se passava nas economias mais desenvolvidas e os seus quadros tentavam estimular e tornar a economia mais competitiva, numa época de grandes transformações sociais, políticas e económicas.

A promoção e dinamização das políticas de gestão da qualidade e, posteriormente, das vantagens da certificação têm o seu início em 1986, com a adesão de Portugal à antiga CEE. Com a criação do Instituto Português da Qualidade, através do Decreto-Lei nº 183/86, Portugal aumenta a competitividade entre as empresas e

dinamiza políticas da Qualidade, ficando, este organismo, incumbido da responsabilidade pelas atividades de normalização, qualificação e metrologia e pela unidade de doutrina do Sistema Nacional de Gestão da Qualidade. (SNGQ).

Em 1993, dez anos após a criação do Sistema Nacional de Gestão da Qualidade (SNGQ), este foi revisto tendo sido criado o Sistema Português da Qualidade (SPQ), através do Decreto-Lei n.º 234/93, de 2 de julho.

Atualmente existem mais de 6.000 organismos acreditados e entidades certificadas no nosso país, fruto do sucesso crescente desta medida como política pública.

#### **2.4.2. Escolha Pública**

A Teoria da Escolha Pública, também conhecida como *public choice*, “é um ramo da teoria económica em que os conceitos de economia de mercado são aplicados à política e aos serviços públicos” (Lorio, 2011: 4). Para Mueller (1989 citado por Dias 2009: 203), “as origens da Public Choice podem ser localizadas no final da década de 1940 (...) à luz do debate sobre as funções de bem-estar de Bergson e Samuelson”. Os principais fundadores desta teoria são Gordon Tullock e James Buchanan (galardoado com prémio Nobel da Economia em 1986). Em 1962 publicaram a obra *The Calculus of Consent* em que instituiu a escolha pública como um ramo da economia.

Para Pereira (1997:423), a Teoria da Escolha Pública, é normalmente definida como “(...) a aplicação do método económico a problemas que geralmente são estudados no âmbito da ciência política, tais como, grupos de interesse, sistemas eleitorais, partidos políticos e a constituição (...)”.

Ainda de acordo com Pereira (1997: 423-424), a Teoria da Escolha Pública defende que o funcionamento de todo o processo político, nomeadamente, eleições, legislação, tomada de decisões, entre outros, assenta na busca do interesse próprio dos indivíduos. De acordo com esta teoria, o “(...) processo político é resultado das preferências dos agentes envolvidos na escolha (cidadãos num referendo, autarcas numa câmara municipal, deputados no parlamento) e das regras e procedimentos que

permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo para uma única escolha.” (Pereira, 1997: 424).

“Para além do destaque às falhas do governo, a Teoria da Escolha Pública centra a sua atenção na proposta de medidas para corrigir problemas, salientando as vantagens de uma intervenção do Estado ao nível mais específico, bem como propondo formas de limitação da despesa pública.” (Pereira, 2012: 15).

Com a adoção da ISO 9001, o Estado Português coloca à disposição um conjunto de ferramentas, que visa proporcionar uma distinção ao nível dos mercados externos e competir com outras entidades a nível mundial, permitindo o acesso à democratização dos mercados, acessível, até então, disponíveis para apenas algumas entidades.

#### **2.4.3. Modelo das Coligações de Advocacia (MCA)/ *Advocacy Coalitions Framework***

Considerando as complexidades do processo político, nas últimas décadas foram surgindo diversos modelos, nomeadamente o Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon, o *Punctuated Equilibrium* de Bryan D. Jones e Frank R. Baumgartner e o *Advocacy Coalitions Framework* de Paul Sabatier e Jenkins-Smith. Nesta análise meso destacamos o último, *Advocacy Coalitions Framework*, pelo seu carácter inovador, mas também porque é o Modelo mais associável à ISO 9001.

O Modelo de Coligações de Advocacia (MCA)/ *Advocacy Coalitions Framework*, enfatiza o papel das ideias e dos valores no processo de formulação e mudança das políticas públicas e defende que os grupos de interesse organizam-se em comunidade e partilhando entre si um conjunto de valores e crenças (Birkland, 2001:224).

De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1999: 118-119) o Modelo de Coligações de Advocacia incide em algumas premissas, as quais conseguimos relacioná-las com a ISO 9001.

O papel desempenhado pela informação técnico-científica relativamente a um determinado problema, isto é, a incapacidade e dificuldade das entidades competirem no mercado externo, será respondido através desta medida já que a padronização dos métodos de fabricação e averiguações de qualidade imposta, obriga a todo um processo técnico-científico na resolução do problema verificado, só possível através de entidades reguladoras da qualidade. Na década de 20 constatou-se que a qualidade não era gerada através da rotina da inspeção mas no próprio processo produtivo, que passou a ser alvo de técnicas de estatística e de amostragem, o que se pode constatar com a origem do Controlo da Qualidade e, por sua vez, com a análise destes estudos ao longo do tempo permitindo estabelecer a *policy change*. Esta reúne um conjunto de atores de diversos quadrantes e níveis que se especializam num determinado domínio de ação, funcionando como entidade agregadora.

A ISO 9001 pode ser definida como um “sistema de crenças” em termos de política pública pois na sua base está a crença em que a padronização e garantia de qualidade permitem igualdade de oportunidades entre os atores.

#### **2.4.4. Policy Cycle**

Segundo Frey (2000 citado por Trevisan et al. 2008: 531), a abordagem metodológica *Policy Cycle* tem alcançado destaque na literatura no que concerne à análise de políticas públicas. Entende-se que o Ciclo da Política é um processo interativo instigado pelas relações existentes entre o Estado e a sociedade.

De acordo com Knoepfel et al. (2007: 30-37) o desenvolvimento da política pública é encarado como um processo cíclico e inacabado, propondo a decomposição do processo em diferentes fases, que são isoladas e simplificadas para efeitos analíticos, designadamente: 1) Emergência do Problema, 2) Agendamento, 3) Formulação da medida, 4) Concretização da medida e 5) Avaliação dos Resultados.

#### **2.4.4.1. A falta de qualidade: o reconhecimento político de um problema**

Entre os séculos XVIII e XIX deu-se a Revolução Industrial em Inglaterra. Esta revolução foi impulsionadora de profundas alterações tecnológicas e industriais que foram alastradas ao continente europeu, Japão e América do Norte. Até essa data, os bens eram produzidos de forma artesanal. A Revolução Industrial inglesa vai dar origem à passagem do artesanal para o sistema fabril. Como exemplos, segundo Beaud (1987: 104-107) podemos referenciar a lançadeira volante, inventada em 1733 pelo tecelão John Kay, esta permitia a produção de peças de maior dimensão; em 1735, os Darby dá-se a fundição do ferro com coque; em 1749, Huntsmann, apesar de em pequenas quantidades fabrica aço fundido; James Hargreaves, em 1749, aperfeiçoa a *spinning jenny*, uma roca de mão que possibilita fiar vários fios ao mesmo tempo; Thomas Hights, em 1767, e Richard Arkwright, em 1768-1770 utilizam a energia da água corrente para movimentar as rocas; na década de 60, Watt, é criada a máquina a vapor de simples efeito e em 1783 cria a máquina a vapor de duplo efeito; e em 1785 é construído por Nottingham o tear mecânico. É assim que se dá uma nova forma de produção, a designada fábrica.

Antes desta revolução, que veio, indubitavelmente, alterar o rumo dos processos, era o mestre artesão, quem detinha o controlo de todo o ciclo de produção e venda, era ele quem ensinava os seus alunos a executar bens personalizados, refinados e de grande qualidade. Estes artesãos eram diferenciados pela qualidade e complexidade dos seus bens, sendo supervisionados pelas Corporações de Ofícios. Estas Corporações de Ofícios, que surgem em Portugal em finais do século XV, tinham como objetivo regular a profissão e impedir a concorrência desleal.

No seu início, a Revolução Industrial tinha como principal preocupação a quantidade e o crescimento do mercado, o preço estava inteiramente ligado à qualidade. Verificou-se, então, que o esforço de aumentar a produtividade provocou uma diminuição da qualidade.

O início da padronização internacional, na indústria eletrónica, deu-se em Londres com a criação, em 1906, da *International Electrotechnical Commission* (IEC). Este é ainda hoje um organismo internacional de referência na área do controlo da qualidade nas indústrias eletrónica e eletrotécnica.



Durante a I Guerra Mundial, o risco da falta da qualidade dos produtos foi comprovado, através de defeitos de fabrico no sector dos equipamentos militares, tendo como consequência direta inúmeras vítimas.

Na década de 20, a indústria deu início à produção em grandes quantidades, tendo este aumento originado grandes problemas ao nível da qualidade, pois não era fácil assegurar que os bens não eram de igual qualidade, verificando-se, assim, a necessidade de estabelecer mecanismos com o objetivo de assegurar a qualidade do que era produzido.

#### **2.4.4.2. Agendamento do problema**

Segundo Calmon e Costa (2007 citado por Ferreira *et al*, 2012: 5), o agendamento é um processo através do qual as preocupações dos “vários grupos da população são transformados em itens que o governo deve prestar atenção”. Para Souza (2006: 30), os governos podem definir a agenda de três formas diferentes, nomeadamente:

- Focalização nos problemas – os problemas entram na agenda política quando se assume o que deve ser feito para solucioná-los;
- Focalização na política propriamente dita – construindo-se uma consciencialização coletiva sobre a necessidade de enfrentar o problema. Esta consciencialização do problema pode ser feita através de processo eleitoral, de mudanças nos partidos que governam ou através de mudanças nas ideologias, aliadas à força ou fraqueza dos grupos de interesse.
- Focalização nos participantes – os quais compreendem os políticos, os media, os partidos, grupos de pressão, académicos, burocratas entre outros.

Tal como referido anteriormente, não era fácil assegurar que todos os bens tivessem igual qualidade, apesar de haver quem inspecionasse. Desta forma, para enfrentar este problema, foi criada, em 1926, a *International Federation of the National Standardizing Associations* (ISA).

Na década de 30, impulsionada pela II Guerra Mundial foram emitidas as Cartas de Controlo, que visavam efetivar a prevenção de defeitos. Passou-se, então, a dar mais

atenção à definição das especificações dos produtos, desenvolvendo-se métodos e instrumentos para medir os desvios. Durante a II Guerra Mundial, a ISA cessou as suas atividades. Com esta cessação de funções da ISA, em 1942, durante a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, os governos aliados passaram a exigir aos seus fornecedores procedimentos de fabrico conforme normas registadas por escrito – Normas BS 5750. É nesta altura que o Ciclo de Deming (PDCA), que promove o conceito de melhoria contínua, ganha popularidade.

Com o fim do conflito, em 1946, representantes de 25 países reuniram-se em Londres e decidiram criar uma nova organização internacional, com o objetivo de facilitar a coordenação internacional e unificação dos padrões industriais (Yamanaka, 2008 e Hueuvel et al., 2005 citados por Martin, 2012: 34). A nova organização, a *International Organization for Standardization/ Organização Internacional para a Padronização (ISO)*, sediada em Genebra (Suíça), iniciou oficialmente funções em 23 de Fevereiro de 1947. Em 1979 foi criado o Comité TC-176, responsável pelas normas e promoção da Qualidade.

#### **2.4.4.3. A formulação da medida de política**

Tal como referido acima, na década de 80 também Portugal sofreu grandes alterações. A 1 de Janeiro de 1986 aderiu à Comunidade Económica Europeia (CEE), atual União Europeia, sob a presidência da república do Dr. Mário Soares. Em 16 de Fevereiro de 1986, o Dr. Mário Soares vence a segunda volta das presidenciais com 51,27% de votos.

Em 1986, o orçamento deficitário atingiu 1,8 % do produto bruto doméstico, o que proporcionou a que a 3 de Abril de 1987 fosse aprovada uma Moção de Censura ao governo chefiado por Aníbal Cavaco Silva. Em 17 de Agosto de 1987, o governo chefiado, novamente por Aníbal Cavaco Silva tomou posse e com base nos resultados das eleições de 18 de Julho de 1987, constituiu assim o XI Governo Constitucional.

Tal como mencionado anteriormente, o conjunto de normas denominado “Série ISO 9000” subordinado ao título “Normas para a Gestão e Garantia da Qualidade” foi

publicado em 1987, ano de grande agitação política e de adaptação à União Europeia para Portugal, pela *International Organization for Standardization* (ISO), com base na aprovação de todos os países constituintes da ISO. A ISO 9000 estabelece a base para conceção, implementação, avaliação, especificação e certificação dos Sistemas de Qualidade, através de uma linguagem comum a nível internacional.

Em 1994, a ISO emitiu a primeira revisão à ISO 9001 e em 2000 voltou a ser revista, visando ampliar o âmbito dos requisitos de um Sistema de Gestão da Qualidade. A terceira e última revisão deu-se em 2008 e teve como principais objetivos clarificar o conteúdo, facilitar a sua tradução e utilização, resolver ambiguidades que por vezes conduziam a pedidos de interpretação e ainda aperfeiçoar a consistência na família ISO 9000 e também a compatibilidade com a ISO 14001.

“A construção do modelo assenta no cumprimento dos requisitos da ISO 9001:2000. Estes requisitos não definem especificações acerca das características do produto, centram-se sim, nos processos de desenvolvimento e realização do produto. Deste modo, a padronização definida na ISO pode ser aplicada a uma variedade de ambientes organizacionais, permitindo que cada organização desenvolva o seu SGQ de acordo com as suas características e especificidades.” (Dale e Cooper: 1995 citado por Sousa 2007: 20).

Sabendo que a Organização Internacional de Normalização (ISO) é uma federação mundial e que é responsável pela preparação das normas internacionais de standardização, a elaboração das normas cabe aos comités técnicos da ISO e cada país membro só pode ter uma entidade filiada nesta federação. Em Portugal, a entidade designada é o Instituto Português da Qualidade (IPQ) e é esta a entidade responsável pela tradução da norma internacional para a língua portuguesa, para que então possa ser homologada e publicada em Diário da República. E, também, o Instituto Português da Qualidade (IPQ) o organismo nacional de normalização e representante de Portugal nos organismos europeus e internacionais de normalização e é ainda a entidade gestora e coordenadora do Sistema Português da Qualidade (SPQ). O SPQ “(...) engloba todas as entidades envolvidas na qualidade e garante a coordenação dos três subsistemas: a Normalização, a Qualificação e a Metrologia, como objetivo de assegurar e desenvolver a qualidade através de todas as entidades que, voluntariamente ou por inerência de funções, interfiram nos vários setores da sociedade.” (Qualiwork, 2007: 1)

#### **2.4.4.4. A implementação da medida de política**

Sabendo que o Instituto Português da Qualidade (IPQ) é o organismo nacional de normalização e representante de Portugal nos organismos europeus e internacionais de normalização (*European Committee for Standardization* (CEN), *European Committee for Electrotechnical Standardization* (CENELEC), *International Organization for Standardization* (ISO), *International Electrotechnical Commission* (IEC) e *European Telecommunications Standards Institute* (ETSI)) e que é ainda a entidade gestora e coordenadora do Sistema Português da Qualidade (SPQ), a concretização da política pública NP EN ISO 9001:2008 cabe a este organismo.

O Instituto Português da Qualidade tem adotado uma política de descentralização, dado que tem vindo a estabelecer “(...) protocolos de reconhecimento de Organismos de Normalização Sectorial (ONS) e de acordos com Organismos Gestores de Comissão Técnica (OGCT) a entidades portuguesas que o solicitam e satisfaçam determinados os critérios para o efeito.” (IPQ, 2014: 11). Tal como consta no *site* do Instituto Português da Qualidade, atualmente existem 53 Organismos de Normalização Sectorial, os quais coordenam 199 Comissões Técnicas (CT) inseridas nos respetivos domínios de reconhecimento.

A certificação ISO 9001 tem vindo a ser alvo de algumas revisões. Na tabela abaixo apresentam-se as 6 fases tidas em conta na elaboração de normas e produtos ISO.

<b>As 6 fases da elaboração da norma ISO</b>	
<p><b>Fase 1 – Proposição</b>                      Apresentação de propostas de novos assuntos de trabalho</p> <p><b>Fase 2 – Preparatório</b>                      Apresentação de projeto (Drafts) de trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• AWI – Estudo aprovado (Approved Work Item)</li> <li>• AWI Amd – proposta aprovada de emenda</li> <li>• AWI TR ou TS – Proposta aprovada de relatório técnico ou especificação técnica</li> <li>• WD – Projeto de trabalho (Working draft)</li> <li>• WD Amd – Projeto de trabalho de uma emenda</li> <li>• WD TR ou TS – Projeto de trabalho de um relatório técnico ou especificação técnica</li> </ul> <p><b>Fase 3 – Comissão</b>                      Exame e aprovação de projeto (drafts) de comissão com vista à sua subcomissão como projeto de Norma Internacional ( DIS )</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• CD – Projeto de comissão (Committee Draft)</li> <li>• CD Amd – Projeto de comissão de uma emenda</li> <li>• CD Cor – Projeto de comissão de uma corrigenda técnica</li> <li>• CD TR ou TS – Projeto de comissão de um relatório técnico ou de uma especificação técnica</li> <li>• DTR – Projeto de relatório técnico</li> <li>• PD Amd – Projeto de emenda proposta</li> </ul>	<p><b>Fase 4 – Inquérito</b>                      Distribuição dos projetos de Norma Internacional (DIS), pelos organismos membros da ISO, para análise e votação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DIS – Projeto de norma internacional (Draft International Standard)</li> <li>• Damd – Projeto de emenda</li> <li>• FCD – Projeto de comissão final</li> <li>• FPDISP – Projeto final de perfil normalizado internacional proposto</li> </ul> <p><b>Fase 5 – Aprovação</b>                      Distribuição dos projetos finais de Norma Internacional (FDIS), pelos organismos membros da ISO, para votação final</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• FDIS – Projeto final de norma internacional (Final Draft International Standard)</li> <li>• FDAmD – Projeto final de emenda</li> <li>• PRF – Prova de uma nova norma internacional</li> <li>• PRF Amd – Prova de uma emenda</li> <li>• PRF TTA – Prova de uma avaliação de orientações tecnológicas</li> <li>• PRF TR ou TS – prova de um relatório técnico ou de uma especificação técnica</li> <li>• PRF Suppl – Prova de um suplemento</li> </ul> <p><b>Fase 6 – Publicação</b>                      Publicação de documentos normativos sob a forma de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ISO – Norma Internacional</li> <li>• TR ou TS – Relatório técnico ou Especificação técnica</li> </ul>

Quadro 9: As 6 fases da elaboração da norma ISO  
 Fonte: ISO

#### **2.4.4.5. A avaliação da medida de política**

Segundo Azevedo (2003: 13), “a avaliação é como um exame sistemático e objetivo das políticas públicas com o intuito de observar a efetividade e a relevância da ação social na realidade em que foi implementada”. Para Carvalho (2005: 3), a avaliação pode ser utilizado para correção do trajeto que está a ser seguido pela política pública, abrangendo assim uma comparação do antes e do depois. Assumpção e Campos (2009 citado por Ferreira 2012: 7), definem três momentos para a avaliação são eles o início (*ex-ante*), o durante (*in-itineri*) e o depois (*ex-post*) da implementação da política pública.

A avaliação tem vindo a assumir uma grande relevância, não só ao nível das administrações e dos decisores políticos, mas também ao nível dos trabalhadores e cidadãos. Esta relevância deve-se a questões económicas e de eficiência, impostas no âmbito da responsabilidade social, pressão da sociedade que espera cada vez mais a qualidade dos serviços, conhecer o nível de satisfação dos cidadãos e ainda a dificuldade de melhorar o serviço prestado sem recorrer a mecanismos que possibilitam medir e avaliar.

Para Barradas e Sampaio (2013: 114), “a implementação de um sistema de gestão é sempre um ato voluntário, podendo ser implementado em qualquer organização.” Assim, a certificação ISO 9001 é um ato de voluntário de uma entidade, quer seja pública ou privada, por vezes pode haver exceções quando um diploma legal determine o cumprimento obrigatório de normas. A ISO 9001 permite a certificação do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), e este aprova que a entidade certificada funciona em conformidade com as normas internacionais de qualidade e subsequentemente provê produtos satisfatórios aos clientes. Para Barradas e Sampaio (2013: 115), a implementação da “norma ISO 9001 tem como objetivo demonstrar a aptidão das organizações em fornecer, de forma consistente, produtos ou serviços que vão ao encontro dos requisitos do cliente, aumentando a satisfação do mesmo, e efetuar uma melhoria aos seus processos”

Em termos de avaliação do instrumento de gestão da qualidade ISO 9001, tal como se pode constatar no gráfico abaixo, até 2006 verificou-se um crescimento do número das certificações, a partir deste ano ocorre uma pequena instabilidade. Entre 2006 e 2009

ocorreu um ligeiro decréscimo, mas em 2010 já houve novo aumento das certificações. Em 2011, o número de certificações desce a números inferiores ao verificado em 2004. Constata-se ainda que o número de certificações ISO 9001 independentemente das oscilações atingiu em 2013 o seu máximo, 7041 certificados.

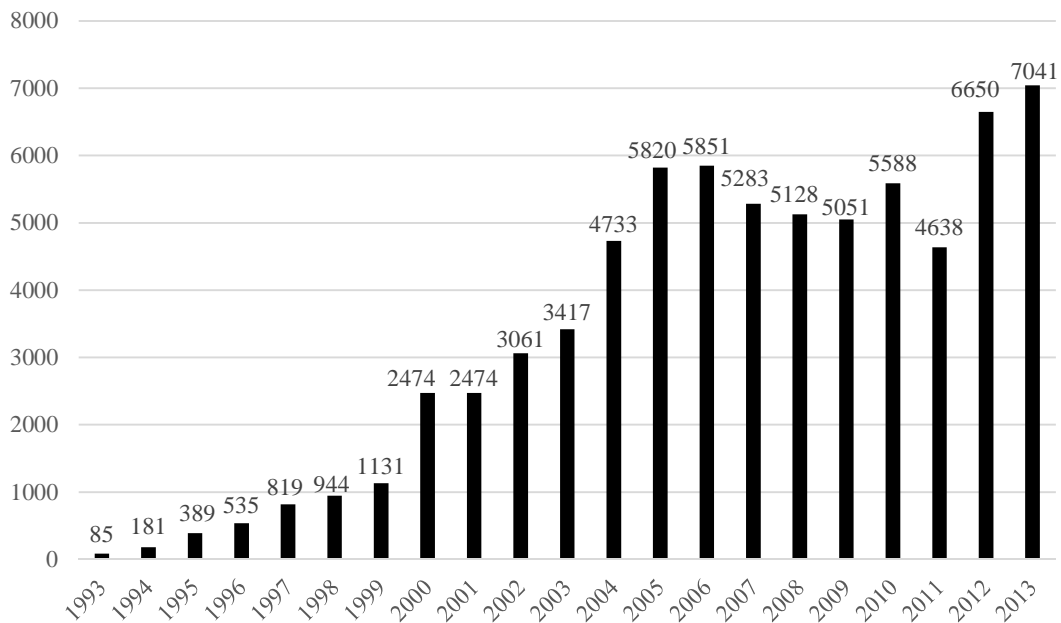


Figura 5: Número de certificados emitidos em Portugal

Fonte: [www.iso.org/iso/iso-survey](http://www.iso.org/iso/iso-survey)





## **CAPÍTULO III – ORGANIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO E A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **3.1. Evolução das missões do Estado**

O Estado é uma ideia, um facto, uma abstracção e uma organização. É o resultado da história, dada a complexidade da vida em comum foi exigindo cada vez mais uma organização de conjunto para reger, regular, organizar e pôr em equilíbrio as diferentes partes ou segmentos sociais da vida em comum.

O primeiro autor a introduzir o termo foi Maquiavel, no século XVI, referindo que “todos os estados, todos os domínios que tiveram e têm império sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados”(Maquiavel, 2012: 44 citado por Sousa, 2015: 249).

Para Weber (1989: 139) define o Estado como ”uma relação de homens que dominam seus iguais, mantida pela violência legítima (isto é, considerada legítima).

De acordo com a CRP de 1976 as funções do Estado são as seguintes:

- A segurança encontra-se presente no objetivo da defesa da independência nacional (alínea a) do artigo 9.º e nos artigos 5.º e 3.º), quer enquanto dimensão da defesa das fronteiras contra a ameaça externa, quer na afirmação da identidade nacional e da melhoria da qualidade de vida dos portugueses (alíneas a), e) e f) do artigo 9.º). Ligada ainda que está a defesa da democracia política, à garantia dos direitos fundamentais, ao respeito dos princípios do Estado de direito democrático, à soberania popular e à legalidade democrática (Artigos 1.º, 2.º, 3.º e alínea a) b) e c) do artigo 9.º)
- A justiça e o bem-estar encontram-se patentes em várias dimensões, quer através da promoção do bem-estar e qualidade da vida do povo, quer na igualdade real entre os portugueses, na igualdade entre homens e mulheres, na proteção do património cultural, na preservação dos recursos naturais no correto reordenamento urbano do território, no desenvolvimento harmonioso de todo o território, na modernização das estruturas económicas e sociais, com o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária. A sociedade “livre, justa e

solidária” do artigo 1.º corresponderia tendencialmente aos valores da segurança, justiça e bem-estar, como objetivos finalísticos do Estado Português, que é um Estado de direito democrático com preocupações de natureza social.

A função administrativa está constitucionalmente atribuída ao Governo, como órgão superior da Administração Pública, e ainda aos órgãos das Regiões Autónomas, do Poder Local e das pessoas coletivas integradas na Administração Pública. Traduz-se na produção de atos de conteúdo normativo e não normativo, em ordem a satisfazer as necessidades públicas.

Finalmente, de acordo com o número 1 da do artigo 202.º da Constituição da República Portuguesa a função jurisdicional é identificada como “os tribunais são os órgãos de soberania para administrar a justiça em nome do povo”. Assim, a faculdade de resolver interesses públicos e privados, está atribuída aos tribunais, sem que contudo se possa afirmar que os atos dos tribunais, como produto da função jurisdicional, não incluem atos substancialmente administrativos ou menos normativos.

A CRP consagra, assim, uma estrutura orgânica funcionalmente adequada, com base na qual é possível afirmar que não existe uma separação absoluta de funções, mas que, apesar de tudo, a certa função corresponde um titular principal. Ficaria frustrado o princípio da separação de poderes se viessem a ser atribuídas a um órgão “funções das quais resultassem o esvaziamento de funções materiais especialmente atribuídas a outro” (Canotilho, 2003: 559).

Miranda (2012: 347-348), que conjuga a teoria geral do Estado e o Direito Público, define como funções gerais do Estado as seguintes: Legislativa, Governativa, Jurisdicional e Administrativa.

Segundo Neves (2008: 15), “existem diferentes tipologias das funções do Estado, como por exemplo:

- Montesquieu - Fala de funções legislativa, executiva e jurisdicional
- Jellinek – Utiliza como critério o fim do estado e quanto aos fins divide-os em fins jurídicos e fins culturais e quanto aos meios, em meios abstratos e meios concretos. Assim, classifica as funções em: legislativa (realização de qualquer dos fins por meio de regras abstractas); jurisdicional (realização do fim

jurídico por atos concretos); administrativa (realização do fim cultural por atos concretos) e atos legislativos e jurisdicionais como atos de império.

- Duguit - Utiliza como critério o tipo de atos e classifica as funções em: jurídicas, divididas em atos regra, atos condição (aplicação de regras abstratas a um indivíduo) e atos subjetivos (criação de situações subjetivas não impostas por nenhuma regra abstrata anterior); função legislativa, ou seja feitura de leis e regras; função administrativa ou prática de atos condição, atos subjetivos e atos materiais para assegurar o funcionamento de um serviço público; função jurisdicional, ou seja, resolução de questões de direito.
- Kelsen – Para quem as funções do Estado são apenas funções jurídicas: produção e aplicação do direito
- Burdeau – Para quem as funções se definem não tanto pela natureza mas pelo objecto dos actos e classifica as funções como: governamentais (legislativa, governativa e administrativa); administração propriamente dita; jurisdicional e regulamentar
- Loewenstein – Classifica as funções como: de decisão política conformadora ou fundamental; de execução da decisão política fundamental através da legislação, administração e jurisdição; de fiscalização política, função elevada a função autónoma do Estado.
- Marcelo Caetano – Divide as funções em jurídicas e não jurídicas, integrando nas primeiras a criação e execução do direito (funções legislativa e executiva, subdividida esta em jurisdicional e administrativa) e nas segundas a função política (conservação da sociedade política e a definição e prossecução do interesse geral) e a função técnica (produção de bens e prestação de serviços)
- Jorge Miranda – Apresenta uma tipologia próxima de Bourdieu, com autonomia da função jurisdicional, a par da função administrativa e da função política, esta dividida em legislativa e governativa
- Para Zippelius - As funções do Estado, a nível horizontal, dividem-se em legislativa, governo, administração e jurisdição; sendo ainda de considerar nos âmbitos da administração e da jurisdição a sua divisão vertical.”

Destaca-se que para Offe (1990: 135), citado por muitos como um dos autores mais representativos do estudo da autonomia relativa do Estado, o Estado Providência tem sido utilizado como uma “formulada pacificadora das democracias capitalistas” após a Segunda Guerra Mundial. Para Touraine (2005: 35), o Estado “era o único a deter recursos suficientes para dar impulso a uma política económica e porque no rescaldo da guerra, as convulsões sociais e nacionais exigiam que fossem profundamente transformadas as leis e a própria definição de vida política”. Contudo, para Sousa (1992: 193) o Estado Providência tem sido confrontado com uma “crise de legitimação” dado que deixou de poder de satisfazer todos os interesses quer sociais, económicos e até sociais. Para Mozzicafreddo (1997: 5-16), o Estado ao satisfazer os vários interesses vai sintetizando a sociedade, o que irá aumentar “as suas funções de regulação e interdependência sistémica, obtendo assim cada vez mais poder de orientação e seleção: quanto maior é a centralidade das suas ações, mais é, ele próprio, o protagonista da modernização das relações sociais”.

Para Hall (1984: 23) “a questão de saber se o Estado é autónomo ou dependente da sociedade é uma das mais importantes formas de diferenciar as várias teorias do Estado”, ao analisarmos algumas perspetivas de Estado, designadamente pluralistas, marxistas e neo-marxistas é proveitosa para um aprofundamento da compreensão das perspetivas teóricas sobre Estado e Sociedade Civil.

Para Neves (2008), algumas teorias, como a pluralista ou marxista, defendem que o Estado é uma entidade passiva e que é influenciado e de acordo com a teoria das redes, o Estado também pode abarcar atores conflituosos, já a teoria das elites defende que o Estado é uma entidade ativa e com interesses próprios. Por último, ainda existem teorias que defendem que o Estado é um sistema organizado que molda e influencia a ação.

### **3.1.1. O Estado como ator fundamental na tomada de decisões e implementação de políticas públicas**

Para além de funções como a prevenção de problemas sociais, o Estado passou a ser considerado como um impulsionador da mudança social, igualdade e do desenvolvimento económico. Esta situação originou a que o Estado passasse a disponibilizar mais serviços, passando a haver, subsequente, um aumento da dimensão do Estado, fazendo com que a prevenção fosse desviada da sua atenção.

Face à atual conjuntura económica do país, este aumento da dimensão do Estado tem sofrido severas críticas e tem sido alvo de reestruturações, mas é através desta dimensão do Estado que têm sido levadas a cabo resoluções das situações de crise. O papel do Estado tem sofrido grandes alterações face à visão tradicional, para Peters (citado por Antunes 2003), a visão tradicional do Estado pode ser caracterizada de três formas, designadamente:

- a) Estado no centro: o Estado redistribui riqueza entre a sociedade, alargando ou diminuindo os seus serviços como uma questão de opção política;
- b) Isolamento e homogeneidade institucional: o Estado é visto como um conjunto de instituições que podem ser usadas para reforçar a vontade política dos eleitores;
- c) Superioridade e soberania do Estado: o Estado é visto como soberano e é quem conduz as interações, segundo as suas regras, com a sociedade.

A transformação do Estado, ou a sua adaptação intencional, implica a transição do Estado que produz para um Estado dinamizador, ajustado em quatro objetivos: (i) nova repartição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade: pressupondo que muitas responsabilidades, até agora entendidas como públicas, não têm de ser necessariamente asseguradas pelos próprios instrumentos do Estado; (ii) parceria de responsabilidades dos cidadãos: o envolvimento dos cidadãos é reforçado e a transparência da administração melhorada; (iii) diversos níveis de governação têm que cooperar mais estreitamente: por exemplo, a nível administrativo municipal têm de obedecer aos princípios da subsidiariedade, reforçando-se a auto-responsabilidade do nível administrativo mais baixo; (iv) renovação das estruturas administrativas interna: eficiência é o objetivo (Antunes, 2007: 403).

Historicamente, verificou-se uma maior intervenção do Estado após a II Guerra Mundial. Esta intervenção, através de políticas públicas, visou a introdução de melhorias nas condições de vida dos cidadãos e, conseqüentemente, o aumento da preocupação com a eficiência e eficácia do aparelho do Estado. De acordo com Zorrinho (1999:32, citado por Neves, 2008:89), a resposta social do Estado “começa na definição sólida das linhas estruturantes das diversas políticas, repercute-se em todos os terrenos de atuação, passa por resistir a remeter para o indivíduo a solução de problemas concretos cujo foro não é muitas vezes económico, mas de outra dimensão”. Importa referir que Zorrinho (1999: 29 citado por Neves 2008:92) classifica as funções principais do Estado: estratégia, fiscalizadora e reguladora.

De acordo com Cardim (2009: 2), políticas públicas são as “decisões tomadas pelo governo, destinadas à resolução de problemas que afetam a sociedade ou à introdução de regras e orientações que determinam o modo de funcionamento do coletivo dos cidadãos e das instituições e atores que operam na sua esfera de atuação (que, à partida, se identifica com o espaço nacional)”. Para a mesma autora (2006: 30), a política pública “pressupõe a existência de uma esfera ou domínio da vida que não é privado, nem tão pouco meramente individual, mas que, pelo contrário, é assumido como comum”. Contudo, as políticas públicas pretendem a resolução de problemas no domínio público, ou até ações de um governo pertencentes às funções normais de um Estado, por exemplo: segurança, saúde, justiça, educação, economia, bem-estar e cultura.

Outro exemplo que pode ser objeto de política pública, é a qualidade. Tal como refere Saraiva, “os níveis globais de Qualidade em Portugal só dependem diretamente de Políticas Públicas e Organizações, sendo os demais contributos, decorrentes de outros critérios, transmitidos de forma indireta.” (Saraiva *et al* 2011: 11).

O Modelo Conceptual Explicativo da Qualidade em Portugal, provido do Modelo Estruturado de Equações, assenta em 9 critérios e é através dele que se verifica que no nosso país, as Políticas Públicas contribuem de forma direta para a qualidade:

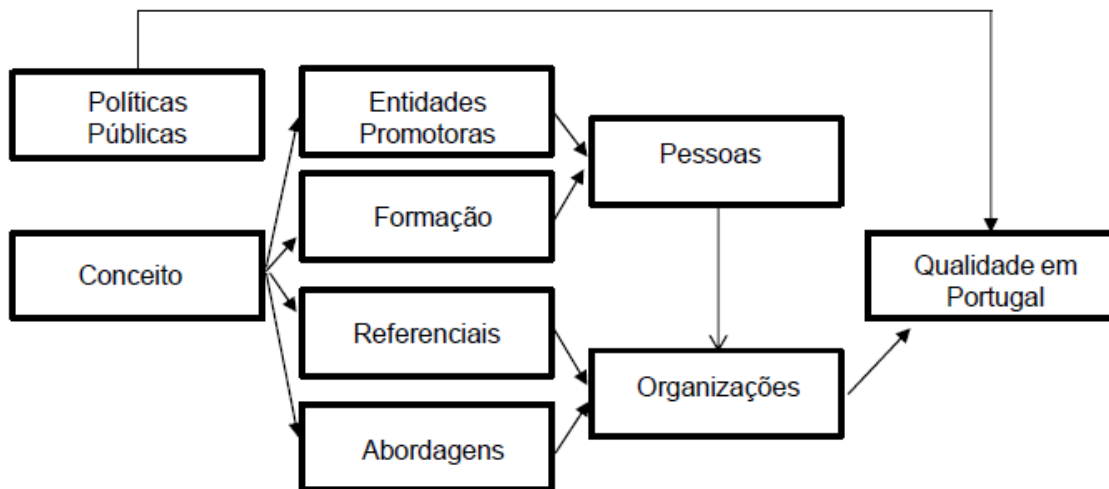


Figura 6: Modelo Conceptual Explicativo da Qualidade em Portugal  
Fonte: Saraiva *et al* (2010:11)

Para Saraiva *et al* (2010), é fundamental para a intervenção das entidades Promotoras, a Formação, os Referenciais e as Abordagens adotadas na implementação da qualidade em Portugal. As Entidades Promotoras e a Formação incidem essencialmente no comportamento individual das pessoas, sem que haja grande impacto nas Organizações. De acordo com o Modelo Conceptual Explicativo da qualidade em Portugal de Saraiva *et al* (2010), qualidade organizacional depende dos Referenciais, das Abordagens e das Pessoas.





## **CAPÍTULO IV – AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS (ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E ADMINISTRAÇÃO LOCAL)**

Verifica-se uma extensa e profunda transformação que, desde o último quartel do século XIX até aos nossos dias, atravessou o quadro das missões do Estado na sociedade. Tem-se vindo a assistir à progressiva definição de reformas e modernizações administrativas. A reforma da Administração Pública tem a ver com o exercício da governação e a eficácia das políticas sectoriais. Este conjunto de elementos cria um efeito de empenhamento, de continuidade e de objetivos que produzem a ideia da reforma como uma necessidade e uma identidade. (Mozzicafreddo, 2001:10)

Salienta-se ainda, que a estrutura organizacional e comportamental da Administração Pública e sua estrutura política são os principais impulsionadores do défice de funcionalidade da Administração Pública. Assim, de uma forma generalizada, para Mozzicafreddo (2001) os principais problemas da Administração Pública são de ordem organizacional, institucional, político e funcional e cultural. A Administração Pública tem vindo a ser caracterizada pelas deficiências e lacunas que apresenta devido, essencialmente, às disfuncionalidades que têm permitido enraizar-se. A distribuição de trabalhos e tarefas apresenta insuficiências quanto à sua polivalência e qualificação. A ausência de avaliações e correspondente responsabilização, permite a continuidade de práticas para o crédito da Administração Pública perante os cidadãos.

A inexistência, em alguns sectores, de procedimentos neutros estimula uma inibição nas ações imparciais e em certos casos prejudiciais para a Administração Pública, sendo piorados por insuficientes instrumentos de responsabilização. A apresentação de reformas dúbias quanto ao processamento das mesmas contribui para a desconfiança. O estabelecimento de relações comprometedoras entre os órgãos existentes promove desconfiança relativamente à imparcialidade da Administração Pública, resultando num “mau estar” entre a Administração Pública e os cidadãos, exemplo disso são as reclamações patentes nos Livros de Reclamações. A multidisciplinaridade das funções da Administração Pública e gradual aumento destas, coloca uma carga adicional, o que, por sua vez, limita a ação da Administração Pública,

motivando o Estado a procurar o debate e a reorganização do interesse público nas atuais sociedades.

De acordo com Mozzicafreddo (2001), as ineficiências da Administração Pública são caracterizadas pelas disfuncionalidades existentes entre as instituições, os organismos, os próprios políticos e por vezes pelas limitações da própria sociedade. A existência de múltiplas organizações e instituições, que recusam partilhar e interagir com a Administração Pública, devido à necessidade de estas justificarem fatores funcionais insuficientes e limitações culturais, também condicionam a ação da Administração Pública, pela limitação do desenvolvimento de novas técnicas e metodologias.

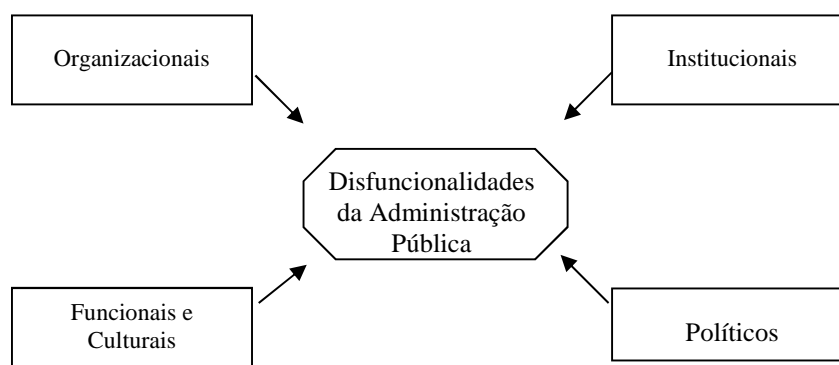


Figura 7: Os principais problemas na Administração Pública  
Fonte: Adaptado de Mozzicafreddo (2001)

De acordo com a autora Carvalho (2007: 14-15), para colmatar os problemas apontados à Administração Pública verifica-se que alguns governos constitucionais adotaram uma doutrina próxima do *New Public Management*. Os problemas apontados à Administração Pública por esta autora, são: “Tendência para o empolamento de estruturas e para a proliferação de administrações paralelas; Sobreposição e lacunas nas atribuições e competências de numerosos serviços; Problemas de coordenação ao nível intersectorial e de cooperação inter-serviços; Excessiva centralização e concentração administrativas; Processos e procedimentos complexos; Predomínio do espírito formalista, o que origina lentidão na decisão e rigidez na adaptação; Recurso a mecanismos de gestão obsoletos em detrimento de técnicas mais eficazes, como as

preconizadas, por exemplo, pela gestão por objetivos; Ausência de preocupação em determinar os custos das atividades e em proceder à sua avaliação, segundo um critério de custo-benefício; Falta de pessoal qualificado em variados domínios, designadamente nos que exigem maiores índices de tecnicidade (exemplo, sistemas/tecnologias de informação ou gestão de projetos); Inexistência de dados quantitativos e qualitativos precisos sobre os recursos humanos da Administração.”

A Administração Pública é moldada pelas condições políticas, sociais, económicas, técnicas e culturais prevalentes (Pitschas, 2005: 15), obrigando a uma maior interatividade entre todos os intervenientes no processamento administrativo. De acordo com Vasconcelos e Sá (1992 citado por Neves 2002), a Administração Pública tem duas especificidades, a primeira refere a importância da gestão, pelos custos da não produtividade, dado que qualquer aumento de eficiência é muito significativo em termos sociais; a segunda diz respeito à maior dificuldade da gestão por ausência do lucro, como objetivo e indicador para o controlo do desempenho, por o cliente não ser fonte de receita, mas de trabalho e pela situação de monopólio destas organizações. Isto por sua vez, não nega a necessidade de adotar medidas que possam contrariar esta tendência. Por outro lado, Drucker (1986: 189-198 citado por Neves 2002: 32), refere que a maior complexidade da Administração Pública decorre ao nível macro, relativamente à dimensão e multiplicidade de papéis e ao nível organizacional, além dos fatores já mencionados, pela exigência de uma maior e mais rápida adaptação às exigências externas da sociedade e dos correspondentes programas de ação governativa.

Urge, portanto, a necessidade de reforço das competências e capacidades de gestão. Segundo Neves (2003), a gestão tem vindo a pautar-se por uma atuação estratégica. Sendo esta necessidade não só um espelho de valores éticos mas também uma representação de padrões económicos atuais.

A atividade de gestão tem adotado critérios estratégicos devido à constante evolução das realidades em que a Administração Pública atua, o que, por sua vez, a obriga a constante adaptação. É necessário assegurar que as diferentes intervenções sobre o mesmo sistema sejam articuladas, evitando desperdício de recursos e potenciando sinergias. A globalização impõe à Administração Pública estar dependente de instâncias supra nacionais. Com a existência de tecnologias e a sua absorção, a Administração Pública garante uma flexibilidade nas formas de intervenção, capaz de

absorver e tirar partido das novas potencialidades da ciência e da técnica, de forma a poder disponibilizá-las aos cidadãos. A Administração Pública está ao serviço do desenvolvimento e da qualidade de vida não devendo/podendo constituir travão, antes impulsionar a ação da sociedade. Esta, por sua vez, exige cada vez mais da Administração Pública o que aumenta as responsabilidades e consequentes funções. A atual falta de transparência dos organismos do Estado, bem como de destinatários da sua ação origina uma imagem difusa quanto à complementaridade com terceiros. A Administração tem que ser exercida, inevitavelmente e cada vez mais, em articulação com diferentes agentes e atores sociais. Exige-se da Administração coordenações e lideranças dinâmicas e com visão estratégica, quer de nível sectorial quer territorial.

A dimensão comportamental ganha também relevância na Administração, tendo em conta que muito do sucesso da sua ação resulta da capacidade de criar sistemas de comunicação e de participação o que, fazendo apelo a suportes tecnológicos e a conteúdos informacionais, pressupõe trabalho com e entre pessoas. (Neves, 2003)

Salienta-se, ainda, a relação entre os desafios sociais, na concretização dos direitos consagrados na Constituição da República Portuguesa (CRP) e as orientações políticas, isto é, o papel da administração enquanto executora dos programas do governo e/ou dos direitos e deveres dos cidadãos. Os serviços públicos, sobretudo os de prestação de serviços, têm uma posição de intermediação entre o governo e os cidadãos, esta é uma especificidade complexa que tem de ser gerida com transparência e confiança.

A eficiência na gestão é condição necessária, mas não suficiente, para que os serviços públicos e a Administração Pública no seu todo funcionem bem, mas existem outras condições a montante ou de interdependência a considerar. A interdependência na eficácia da administração e governação tem sido objeto de debate, nacional e internacional.

De acordo com o quadro seguinte, Neves (2002) defende que a avaliação feita à administração e à governabilidade é um reflexo direto das suas ações sendo que, quando a performance da administração é positiva, permite que a governabilidade espelhe um progresso, e no caso de má governabilidade, enquanto haja uma boa performance da administração possibilita, a sobrevivência da administração. Já quando a performance da administração é má e a governabilidade é boa, podemos constatar que não haverá um

desenvolvimento, ou seja, haverá um atraso. Quando ambas são más perspectiva-se que haja declínio.

		Governabilidade	
		Boa	Má
Performance da Administração	Boa	Progresso	Sobrevivência
	Má	Atraso	Declínio

Quadro 10: “Public Administration, Public Danger ou Public Good?”

Fonte: Correia de Campos (2000) *in* Neves, 2002: 43

De acordo com a autora Neves (2002: 44), “O clima de desconfiança criado entre o poder político e a Administração, (é) reflexo da desconfiança entre a sociedade e esta, tem de ser quebrado e cabe ao governo gerir essa evolução, com provas inequívocas de exigência, responsabilização e elogio, quando é caso disso”. Como disse António Barreto em 2001 (Público, 24 de Dezembro de 2001), mas ainda hoje atual, “uma verdadeira guerra ideológica foi declarada contra o serviço público” e “a maior parte dos governantes, incapazes de resistir à moda, navega prontamente nessa onda. Depressa garantem que a administração é ineficaz e incompetente, apesar de sabermos que ela se move pela legislação e sob o comando dos mesmos governantes”.

Parece-nos que o conceito de Gestão Pública tem percorrido caminhos contraditórios (*Faux pas*). Por um lado, parece existir uma confusão entre gestão pública e privada e por outro parece que a gestão pública substituiu a Administração Pública ortodoxa e tradicional.

Para Araújo (2002: 3) As experiências na melhoria da “(...) eficiência do funcionamento dos serviços públicos primam pela ausência de modelos teóricos consistentes, pois estas tentativas não tendem a centrar-se sobre o que faz a Administração Pública, mas principalmente como é que ela faz”. As melhorias na gestão pública preocupam-se em encontrar soluções sobre como efetuar procedimentos da forma mais económica e eficiente e não em saber se a Administração Pública deve ou não efetuar esses procedimentos (Araújo, 2003:3). Com as alterações de acordo com a imagem ou ideias do sector privado, esquece-se que no Estado de direito há normas e procedimentos que limitam e condicionam e que não se aplicam às organizações privadas. A título de exemplo, salienta-se a redução da dimensão e do número de

efetivos, um dos métodos muito utilizado nas reorganizações e que tem como objetivo o aumento da eficiência dos recursos reduzidos e a eficácia dos existentes. No caso da Administração Pública, é de difícil aplicação pois, para além dos constrangimentos de natureza legal, não existe um mercado, tal como acontece no sector privado, no qual a produção se ajusta para se adequar à força de trabalho. Pelo contrário, o ‘mercado’ no sector público caracteriza-se por uma procura que é crescente.

Também nunca é referido neste tipo de literatura as tarefas difíceis que o Estado assume, as quais não podem ou não são assumidas pelo sector privado, tarefas como a segurança, o bem-estar social ou responsabilidades, mais intangíveis como por exemplo a promoção da equidade e justiça para todos os cidadãos (Araújo, 2003: 3). Temos, assim, vindo a assistir ao despertar de uma revolução no que toca a amplitude e à complexidade das missões ou tarefas fundamentais do Estado.

A ideia de interesse público é fluida, vaga e ambígua, ao mesmo tempo, é um padrão de conceção de uma sociedade central para o governo e para o Estado democrático (Mozzicafreddo, 2008). Este mesmo conceito está diretamente relacionado com os valores éticos de um determinado momento e espaço. Por sua vez, perante a reforma administrativa e novas funções do Estado, podemos ostentar duas formas de abordar a temática do interesse público, a dimensão sistémica e a dimensão programática e gestionária do interesse público. Trata-se do conceito de que o interesse público, como padrão ético e valorativo num determinado momento, sobre o que é uma boa sociedade ou sobre o bem comum (Cochran, 1974, citado por Mozzicafreddo, 2008), já no que concerne à dimensão programática e gestionária do interesse público, consideramos que é a razão pela qual os governos existem, pois é através do debate e deliberação sobre as orientações práticas dos governos, que resultam as funções de regulação política e institucional dos governantes.

De acordo com Pitschas (2003: 32), os valores éticos de transparência, integridade e honestidade são essenciais para garantir e manter o conceito do serviço público. Esta afirmação baseia-se na crença de que o serviço público atual tem como exigência estes conceitos para assegurar a sustentabilidade da reforma administrativa. A sociedade atual exige da Administração Pública uma crescente recetividade de participação no processo decisivo que, por sua vez, obriga a uma demonstração de maior integridade e honestidade desta última. Esta tendência exige que os funcionários

públicos partilhem estes valores éticos e morais no exercício dos seus deveres, sendo cada vez mais crucial na abordagem do novo serviço público.

#### **4.1. Os desafios**

Uma organização eficiente tende a responder de forma adequada às necessidades e expectativas do presente mas também preparar e garantir o futuro. Estes dois desafios têm de ter em conta o contexto envolvente. No caso das organizações públicas, isso implica que as orientações políticas estejam em inteira sintonia com as necessidades e expectativas dos destinatários da sua ação.

De acordo com a autora Neves (2002: 48-49), na identificação e gestão da relação das organizações da Administração Pública com o seu ambiente, devem ser tidas em consideração seis questões, as quais caracterizam as organizações na sua dimensão *externa*. Assim, *primeira*, onde atua a organização, ou seja qual o sistema que é objeto da sua intervenção, quais as suas áreas e domínios. Estes domínios não são estáticos, pois apresentam ciclos de vida que comportam modificações na sua delimitação, que devem ser acompanhadas e previstas. *Segunda*, para quê, que finalidade se pretende obter, quais as mudanças de estado consideradas desejáveis e necessárias produzir nos sistemas e subsistemas, objeto de intervenção e que determinam a definição dos objetivos estratégicos, isto é, qual a missão da organização pública. Quanto à *terceira* questão, que papel deve a organização desempenhar no sistema objeto de atuação, tendo em consideração a sua missão. Já a *quarta* questão, deve ser tida em consideração com quem a Administração Pública desenvolve ações específicas, incentivando também ações de terceiros num processo de criação e alimentação de redes de relações externas com as organizações complementares. A *quinta* questão visa ter em conta os limites de atuação, pois que nenhuma organização, particularmente o Estado, atua de forma totalmente autónoma. As suas relações institucionais e a inserção em espaços maiores, determinam limites, dentro quais deve exercer a sua ação. Por último, *sexta*, a relação da organização da Administração Pública com o seu ambiente, deve ter em consideração os padrões, isto é, devem ser

identificados os quadros de referência face aos quais se aprecia o estado do sistema que é objeto de intervenção e que influencia a fixação de objetivos para a obtenção do estado mais desejável.

A mesma autora, Neves (2002:49), caracteriza ainda o funcionamento *interno* das organizações da Administração Pública. Em Neves (2002:51), uma organização saudável é aquela que assegura o exercício das funções tendo por base a gestão de recursos, produtiva e diretiva, pelo funcionamento articulado dos seguintes sistemas: diretivo, gestão de recursos e produtivo.

#### **4.2. A especificidade dos serviços públicos**

Antes de mais, importa referir que é feita uma grande distinção entre a gestão pública e a gestão privada. Allison (1987:510 citado por Rocha 2001:36) refere que “elas são pelo menos tão diferentes como similares e as diferenças são tão importantes que as semelhanças”.

A especificidade da Administração Pública determina igualmente um conjunto de características que podem e devem ser exploradas numa correta gestão, nomeadamente ao nível de incentivos de carácter imaterial. Tal não minimiza o papel dos estímulos materiais, enquanto incentivo de desempenho, quer ao nível da produtividade, quer da qualidade do trabalho, questão mal tratada na Administração, face à cultura atrás referida e à conseqüente fuga à responsabilidade de avaliação quer organizacional, quer de grupo ou individual (Neves, 2003).

A realidade da gestão de uma empresa privada é bem diferente da gestão da Administração Pública, pois o que pode ter sucesso e/ou resultado no sector privado não é garantido que o mesmo aconteça no sector público. Segundo Pollitt (1993: 48), existem sete fatores de distinção entre o sector público e o sector privado, nomeadamente: (1) Responsabilidade perante os representantes eleitos; (2) Objetivos e prioridades múltiplas e conflitantes; (3) Ausência ou raridade de organizações em competição; (4) Relação entre oferta e rendimento; (5) Processos orientados para o cliente/ cidadão; (6) Gestão do pessoal (7) Enquadramento legal. Já Rocha (2001: 36),



considera três fatores de diferenciação, *primeiro*, características ambientais distintas, isto é, como o sector público não funciona numa lógica de mercado, não está sujeito às pressões de aumento da eficiência e/ou redução de custos. O sector público está cingido aos imperativos legais e regulamentares e aos grupos de pressão e influências políticas. O *segundo* fator diz respeito à relação entre o sector público e a sociedade em geral, esta relação é de poder e, por outro lado, de aceitação do pluralismo. Por último, *terceiro* fator, temos as diferenças nos padrões organizacionais. Essencialmente este fator diz respeito à multiplicidade e complexidade dos objetivos e às relações de autoridade entre os gestores públicos e os funcionários. Frequentemente no sector privado são utilizados mecanismos de motivação, no sector público esta situação é mais limitada. Dadas as especificações do sector público não se pode cair no erro de aplicar na íntegra as técnicas de gestão aplicadas no sector privado.

O reforço de uma efetiva gestão na Administração Pública carece de um suporte político, do desenvolvimento de uma cultura e da aplicação de instrumentos adequados à realidade específica da Administração Pública. Contribuir para o enraizamento de uma verdadeira cultura de gestão na Administração Pública é reconhecer que essa cultura é o elemento motor das dinâmicas indispensáveis às reformas da Administração Pública de forma a recriar os serviços públicos. (Neves: 2002)

Segundo Sá (1992 citado por Neves 2002), as especificidades da Administração Pública são:

- A importância da gestão pelos custos da não produtividade e porque qualquer aumento de eficiência é muito significativo em termos sociais;
- A maior dificuldade da gestão por ausência do lucro, como objetivo e indicador para o controlo do desempenho, por o cliente não ser fonte de receita, mas de trabalho, e pela situação de monopólio destas organizações.

Por outro lado, Peter Drucker (1986: 189-198, citado por Neves 2002:32) refere que a maior complexidade da Administração Pública decorre:

- Ao nível macro, relativamente à dimensão e multiplicidade de papéis

- Ao nível organizacional, relativamente, além dos fatores já mencionados, à exigência de uma maior e mais rápida adaptação às exigências externas da sociedade e dos correspondentes programas de ação governativa.

Apela-se, assim, ao reforço das competências e capacidades de gestão.

Por outro lado, e ao contrário do que durante muito tempo se quis acreditar, a gestão nos serviços públicos é indispensável e em muitos aspetos, mais exigente que a gestão no sector privado.

Segundo Neves (2001: 22), quem dirige um serviço é frequentemente confrontado com “(...) diferentes solicitações, particularmente de natureza política (...), ou mesmo dos cidadãos que esperam a resolução dos seus problemas, com especificidade própria, e não soluções preestabelecidas, nem sempre capazes de responder às suas necessidades”. “(...)Vê-se, por outro lado, pressionado pela necessidade de gerir adequadamente diferentes tipos de recursos, cuja resposta dificilmente se compadece com todos os procedimentos estabelecidos, tendo que fazer um jogo bem difícil de compatibilização do cumprimento das normas com a exigência de eficácia e eficiência nos resultados.” (Neves, 2001: 22)

Podem-se considerar fatores de complexidade acrescida na gestão pública (Rodrigues *et al*, 2003):

- “ A dimensão e multiplicidade de funções da Administração, desde a função de promoção, à função de regulação, passando pela de prestação de serviços;
- O posicionamento dos serviços públicos, entre o Governo e os cidadãos, implicando um adequado apoio à definição de políticas públicas e/ou a sua leitura e aplicação, numa relação direta com a sociedade que expressa as suas necessidades efetivas e exige respostas rápidas e eficazes;
- A exigência de uma maior e mais rápida adaptação às exigências externas, não apenas pela crítica social, mas também pela alteração de políticas resultantes de mudanças governativas;
- Os diferentes posicionamentos dos destinatários e sujeitos/entidades objeto da intervenção pública, desde os contribuintes aos utentes de serviços de ensino ou de saúde;

- A necessidade de consideração dos diferentes tipos de interesse face à ação do Estado, com consequências inevitáveis na satisfação, tornando indispensável a explicitação dos critérios e padrões de avaliação dos resultados;
- A visão de “cliente” que não é fonte de receita, mas de trabalho;
- A ausência de lucro, como objetivo e indicador geral de desempenho, tendo este que se centrar em indicadores mais complexos, relativos a cada função específica em causa;
- O distanciamento das fontes de receita, tornando menos óbvias as preocupações com a eficiência;
- A situação de monopólio, na maior parte das áreas de intervenção, com a correspondente ausência de competição, enquanto incentivo à produtividade e à qualidade de prestação dos serviços;
- A menor autonomia de cada dirigente na gestão dos recursos, decorrente de uma filosofia de aplicação universal de normas, induzindo uma cultura burocrática/administrativista, de cumprimento de normas em detrimento da eficiência no uso dos meios.”

Podem constituir fatores potenciais de maior mobilização e incentivo na Administração Pública (Rodrigues *et al*, 2003):

- A natureza das próprias funções dos serviços públicos, contrapondo ao lucro a resposta a necessidades sociais e/ou o desenvolvimento de sistemas sociais de que decorre o próprio desenvolvimento sustentado do País;
- A maior facilidade, decorrente daquele fator, em dar sentido social útil ao trabalho realizado;
- A necessidade de desenvolvimento de trabalho em rede e parceria, nomeadamente parcerias público-privado, face à complexidade dos problemas/desafios em causa;
- O carácter amplo das funções a desenvolver, propiciando um mais atempado e alargado acesso à informação e ao conhecimento;

- A exigência potencial de competências acrescidas a quem desempenha funções de promoção/fomento e/ou regulação social;
- A partilha da noção de serviço público, enquanto causa ligada a valores de cidadania e de implicação com a política no seu sentido etimológico.

A gestão na Administração Pública tem, assim, que se desenvolver enquanto prática que pode e deve buscar conceitos e instrumentos na gestão aplicada no sector privado, mas tem que reconhecer a sua especificidade, explorando potencialidades e ultrapassando limites próprios, visando os melhores efeitos da ação dos serviços públicos, com máxima rentabilização de recursos comuns. (Rodrigues *et al*, 2003)

Quer ao nível macro, da Administração Pública, quer micro, organizacional, torna-se urgente encontrar e dar consistência a novas abordagens relativas à reforma da administração e ao modo de garantir um funcionamento dos serviços públicos adequado às novas exigências. (Rodrigues *et al*, 2003)

A passagem de uma administração baseada no poder ou na burocracia para uma administração adequada ao novo século pressupõe a adoção de uma postura gestonária adaptada à especificidade dos serviços públicos, preocupada com a resposta eficaz e eficiente às necessidades da sociedade e das políticas públicas, incluindo as respeitantes à gestão dos recursos e aos métodos de gestão (Neves, 2002: 33).

#### **4.2.1. Tipologia dos serviços públicos**

Na sua essência o serviço público envolve três grandes componentes, são elas: a organização pública, o cidadão-cliente e a sociedade geral. De acordo com Neves (2012), os serviços públicos podem ser classificados mediante vários critérios que vão desde o tipo de função básica à natureza da sua função. A mesma autora, Neves (2002: 39-42) caracteriza os serviços públicos em:

Prestadores de serviços – se têm como função principal a resposta direta a necessidades dos cidadãos-empresas ou outras organizações, disponibilizando, por forma diversas, produtos (frequentemente serviços, mas inclusive bens) que as

satisfaçam (ex. Centros de emprego, segurança social, escolas, hospitais ou centros de saúde).

Reguladores – quando a sua função principal se dirige a garantir comportamentos que protegem a sociedade de riscos, de diferente natureza, desde o ambiente, à qualidade alimentar e infraestruturas (ex. serviços de inspeção).

De promoção ou fomento – quando a função consiste em incentivar a atividade de terceiros, através de diferentes modalidades de incentivos, ou em criar ou manter infraestruturas que sejam suporte ao desenvolvimento socioeconómico. (ex. IAPMEI, ICEP, Institutos ligados às redes de transportes ou à construção de infraestruturas de utilização pública, tais como hospitais e escolas).

De preparação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas - sendo a ação do Estado dependente de políticas públicas, a sua ação passa de organismos com vocação específica para este tipo de ação como Gabinetes de Estudo e Prospetiva, por exemplo.

### **4.3. Os Modelos de gestão pública**

#### **4.3.1. A evolução**

Quando se refere à reforma administrativa, fala-se num processo de mudança, num ajustar de estruturas administrativas para figurar em sintonia com as pressões do ambiente político e social. Procura-se reduzir a intervenção do Estado e do sector público, não descurando a aproximação entre os cidadãos e a Administração Pública. De acordo com Rocha (2005), o relacionamento entre a Administração e os cidadãos tem evoluído para serem considerados clientes e consumidores dos serviços públicos. Os processos de modernização têm-se caracterizado pela mudança das leis orgânicas, ou seja, na mudança da estrutura dos serviços, isto explica como o Estado Português tem permanecido, ao longo da sua história, como um “Estado profundamente administrativo, apesar das alterações que o aparelho administrativo foi sofrendo” (Rocha, 1999: 2). Ilona Kovács (1991 citado por Rocha 2001), defende que a modernização implica mudança nas organizações, tornando-as mais flexíveis, originando uma nova política de

recursos humanos, que se caracteriza pelo empenho e participação dos trabalhadores da função pública, no que concerne à tomada de decisões.

Ao longo da história recente, existiram diversas formas de ver a problemática da modernização administrativa, formas essas condicionadas pelo ambiente político e social.

O Estado Liberal, é caracterizado por uma separação rigorosa entre Estado e Sociedade Civil, onde a Administração Pública se limitava, fundamentalmente, a assegurar a ordem pública, a administração da justiça, a segurança externa, a defesa e a realização de obras públicas, deixando às outras estruturas da sociedade, quando existiam, a manutenção de serviços de educação ou a prestação de cuidados de saúde. O modelo liberal é desestatizado, desregulador, caracteriza-se por ser centrado numa Administração Pública mínima, submetida ao rigoroso controlo político e afirma-se pela racionalidade do «homem económico». Esta tendência tem-se vindo a registar até ao Século XX, altura em que surge o Estado Providência, com funções de produção e distribuição de bens e prestação de serviços à comunidade, dispondo de sistemas universalizados de saúde, educação e segurança social, detentor de diversos serviços que chegam a toda a população, em condições de universalidade, igualdade e razoável acessibilidade económica (Almodovar, 2003: 1). Contrariando leis e procedimentos administrativos, valores e, a pessoas em concreto, separa políticos e administradores públicos, afirmando-se pela racionalidade do «homem administrativo» (Bilhim 2004: 8).

Uma das primeiras abordagens da reforma da Administração Pública é a Administração Científica. Esta foi fundada por Frederick Winslow Taylor e teve como objetivo fulcral o aumento da produtividade da organização através da racionalidade do trabalho e do aumento da eficiência a nível operacional. Segundo Taylor (1980 citado por Ramalho, 2012: 33) “toda a teoria e consequentes princípios da administração científica (...) fundamentam-se na eliminação de todo o desperdício de esforço humano, na adaptação do operário à sua tarefa específica, no treino automatizante dos trabalhadores para que estes respondam eficazmente às exigências dos respetivos trabalhos, na especialização das atividades e no estabelecimento de normas bem detalhadas de atuação. Taylor enfatizava as tarefas, isto é, a busca do aumento dos níveis de eficácia organizacional, com recurso instrumental ao aumento da eficiência de

nível operacional. Taylor defendia ainda que os princípios da Administração Científica podiam ser aplicados com sucesso a qualquer organização. Os princípios centram-se no planeamento, na preparação, no controlo e na separação entre a conceção e a execução do trabalho.

Outra abordagem surgiu em 1916, na França designada por Teoria Clássica da Administração. Henri Fayol, o fundador da Teoria Clássica da Administração, desenvolveu os princípios gerais da administração dando especial destaque às funções administrativas e ao papel dos tecnocratas assumido pelos chefes. Se a Administração Científica se caracterizava pela ênfase na tarefa realizada pelo operário, a Teoria Clássica caracterizava-se pela ênfase na estrutura que a organização deveria possuir para ser eficiente. Na realidade, o objeto de ambas as teorias era o mesmo: a procura da eficiência organizacional. Para Ramalho (2012: 38), “Henri Fayol partiu de uma abordagem estrutural e universal da organização, enfatizando a estrutura que deveria possuir para ser eficiente. Isto é, defendia que o aumento da eficácia da empresa dependeria da forma e da disposição dos órgãos que compunham a organização e determinava as suas inter-relações estruturais”. Segundo Fayol (1984, citado por Ramalho, 2012: 38) os princípios da teoria clássica da administração assentam em “*i*) as técnicas, vocacionadas especialmente para a produção de bens e de serviços; *ii*) as comerciais, responsáveis pela compra e venda de matérias e de produtos; *iii*) as financeiras, eleitas para a gestão de capitais; *iv*) as de segurança, às quais compete a proteção de pessoas e bens; *v*) as contabilísticas, relacionadas com inventários, balanços, custos e estatísticas; e, finalmente, *vi*) as administrativas, às quais cumpre a integração, a nível de cúpula, das restantes”. De acordo com Costa (1996: 29), os doze princípios gerais desta teoria baseiam-se “na divisão do trabalho, na autoridade-responsabilidade, na disciplina, na unidade de comando, na unidade de direção, na subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais, na remuneração do pessoal, na centralização, na hierarquia, na ordem, na equidade, na estabilidade do pessoal, na iniciativa e na união do pessoal”.

Uma terceira abordagem é o Modelo Burocrático. A burocracia desenvolveu-se dentro da administração por volta dos anos 40, devido, entre outros aspetos, ao crescente tamanho e complexidade das empresas, que passaram a exigir modelos organizacionais mais bem definidos. De acordo com Weber (1971: 27) “A

administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia. Por outro lado, deve-se considerar que as organizações burocráticas, ou os detentores do poder que dela se servem, tendem a tornar-se mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço”. A burocracia é a organização eficiente por excelência, mas para conseguir essa referida eficiência, a burocracia deverá pormenorizar previamente como as coisas são feitas. O Modelo Burocrático teve um grande impacto, pois até então, o Estado tinha como principais funções a manutenção da lei e da ordem e a defesa da paz e da segurança internas e externas da sociedade. De acordo com mesmo autor (1993: 178) a burocracia é o sistema “(...) mais racional do ponto de vista técnico-formal, atualmente, ela é inseparável das necessidades da administração de massas (pessoas ou materiais). (...) o grande instrumento de superioridade da administração burocrática é este: o saber profissional especializado, cujo caráter imprescindível está condicionado pelos caracteres da técnica e economia modernas da produção de bens, sendo completamente indiferente que tal produção ocorra na forma capitalista ou na forma socialista”.

De acordo com Pitschas (2005:14), o modelo burocrático de Administração Pública bloqueia frequentemente a iniciativa individual dos funcionários públicos e a participação dos cidadãos nas decisões administrativas. Devido, em particular, à centralização da tomada de decisões, os funcionários dos níveis hierárquicos mais baixos quase nunca têm oportunidades para se sentirem responsáveis. Em vez disso, o procedimento administrativo burocratizado origina um sistema de regras e regulamentos, aplicando procedimentos inúteis acompanhados de formalismos administrativos. Quanto à especialização de funções pretendidas, o Modelo Burocrático também impede uma comunicação mais estreita entre as unidades especializadas, o que leva à proliferação de autoridades paralelas e ao aumento dos custos de coordenação. Por último, o relacionamento impessoal da burocracia faz com que não se preste suficiente atenção aos direitos e necessidades dos cidadãos.



## **4.3.2. Modelos**

### **4.3.2.1. Estado Providência**

A partir dos meados do século XIX, a inclusão das classes trabalhadoras nas sociedades industriais e respetiva permanência no mercado de trabalho obrigou a que o Estado reconhecesse os direitos destas classes. De acordo com Flora e Alber (1984, citado por Tavares 2012: 15) “a evolução do Estado Providência está relacionada com a grande variedade de desenvolvimentos e mudanças sociais ao longo do tempo”. Na Europa, o Estado Providência teve o seu início nas últimas duas décadas do Século XIX. Podemos analisar este início com a introdução dos sistemas de segurança social introduzidos na Europa e o correspondente aumento de investimentos público-sociais. De acordo com Flora (1974 citado por Flora 1984), embora a modernização tenha um significado vago e ambíguo, mantém uma característica saliente focando a multifuncionalidade do desenvolvimento social. Por sua vez, os processos de crescimento mantêm-se relacionados com duas capacidades diferentes, primeira, a de crescer evocando a economia e a segunda diz respeito à capacidade de mudanças estruturais que centraliza a política.

A adesão às teses *Keynesianas* foi um fator decisivo. Fez crescer as atribuições da Administração Pública em domínios como a saúde, educação, proteção social, habitação, ambiente, tendo o Estado-Providência multiplicado os aparelhos burocráticos para dar resposta ao conjunto das necessidades reclamadas pela sociedade civil. Toda esta evolução registada teve por base uma hierarquização dos funcionários, das pessoas que prestam profissionalmente o seu serviço à Administração Pública, dispersos pelas diversas e heterogéneas carreiras, sujeitos a uma hierarquia administrativa, herdeira do Estado Liberal e com uma disciplina própria mas, simultaneamente, investidos num estatuto que lhes oferece a estabilidade e a garantia de que não são despedidos por situações de crise económica. (Gameiro et al., 2003:1). Neste modelo, o “interesse público assenta na partilha de valores de regulação e redução das incertezas sociais e económicas presentes na sociedade, tem vindo, na nossa sociedade, a apresentar disfuncionalidade que, não pondo em causa a totalidade do modelo, são suficientemente importantes para não serem negligenciadas no debate sobre as funções do Estado e na delimitação do que é hoje o interesse público” (Mozzicafreddo, 2009: 3).

#### **4.3.2.2. O Estado e a Gestão Pública**

Na década de 80-90 do Século XX, para ultrapassar os constrangimentos do modelo burocrata, em consequência das profundas crises económicas originadas pela crise do petróleo e da crise do *Welfare State* bem como das administrações públicas prestacionais, praticamente todos os países da OCDE conceberam e executaram amplos programas de reforma das suas administrações públicas que, em geral, lhes permitiu a modernização e emagrecimento das administrações e a redução das despesas com os sectores públicos empresarial e administrativo (OCDE, 1992). Surgem no início dos anos 80, novos modelos de gestão pública, motivados, essencialmente, pela necessidade premente de redução dos défices públicos. Estes novos modelos têm como características a introdução de uma lógica empresarial, que é norteada por objetivos de eficiência e eficácia, uma maior abertura à iniciativa privada e a introdução de mecanismos semelhantes aos do mercado, designadamente a desconcentração orgânica e a criação de unidades mais pequenas, a desburocratização, a simplificação de processos, a introdução de incentivos à inovação por parte dos serviços e a modernização administrativa, e por último o *New Public Management* inspira-se, por um lado, na aplicação ao sector público de técnicas de gestão que evoluíram nas empresas privadas, dando, por outro lado, maior atenção às especificidades e aos aspetos políticos que enquadram a atividade das organizações públicas. Daí basearem-se nas formulações teóricas da disciplina da economia política conhecidas como *public choice*.

#### **4.3.2.3. Public Management**

No seguimento daquela onda reformista, por volta de 1996, a OCDE criava o programa PUMA (*Public Management*) na convicção de que a reforma da Administração Pública seria uma condição essencial para a modernizar e adaptar a novos desafios e para o desenvolvimento económico e social, devendo, por isso, ser incentivada na maioria dos países (Bravo, 2003:2). A conversão da Administração Pública aos princípios do *management* resulta de uma modificação profunda do próprio sentido de instituição administrativa. A Administração Pública é vista como um agente

de mudança social, isto é, muda a posição da própria administração no seio da sociedade, em constante evolução, tornando-se ela própria um agente de desenvolvimento, devendo também interiorizar a lógica de competitividade e de rentabilidade.

O modelo de gestão (*management*) é caracterizado pela eficácia das ações em função dos objetivos fixados; pela mudança, inovação e mobilidade; pelo raciocínio sintético e sistémico, pelo ser aberto ao seu meio ambiente e ser suscetível de adaptações constantes; pela delegação de poderes; pelo controlo face aos resultados obtidos; e ainda pela necessidade de *feedback* para melhorar o sistema. Mas o PUMA também tem alguns problemas e limitações à aplicação efetiva do *management*, destacando-se muitos domínios da nossa administração não pressupõem, à partida, resultados operativos; não é fácil conjugar a GPO com a «poluição normativa», legal, própria da Administração Pública. Numa Administração Pública os critérios de análise não se esgotam no princípio da racionalidade técnica (também políticos, legais, burocráticos), surgindo por vezes conflitos entre os diversos critérios e quanto mais alto for o grau de dirigente e mais próximo estiver do topo do poder autárquico, maior é a incidência política da decisão, tendencialmente mais forte que a administrativa (Pereira: 2000: 85).

O *managerialismo* surgiu na década de 80 nos países anglo-saxónicos. Assenta na premissa de que uma melhor gestão é a solução eficaz para os males sociais e económicos. (Bilhim, 2004:11). Foi utilizado no sector público com o intuito de diminuir os gastos e aumentar a eficiência numa era de escassez de recursos, e tinha como eixo central o conceito de produtividade, sendo que a primeira ação foi procurar cortar os custos e pessoal.

#### **4.3.2.4. *New Public Management***

Este modelo foi utilizado como estratégia para enfrentar a crise, tendo sido inicialmente adotada na Grã-bretanha, e depois, em diversos países. Serve para descrever uma tendência global em direção a um certo tipo de reforma e é o desafio de promover as mudanças necessárias de reformar e modernizar o governo (Marini e

Martins, 2002). De acordo com Ormond e Loffler (1999), a nova gestão pública tem contribuído para a elaboração de uma visão mais económica e gestonária da Administração Pública. Para Pimenta (1998, citado por Araújo, 2003: 2), as estratégias predominantes da nova gestão pública são, em s representadas por oito princípios básicos, designadamente desburocratização; descentralização; transparência; *accountability*; ética; profissionalismo; competitividade; enfoque no cidadão. Para Araújo (2003: 2) que cita Abrucio (1997), são de destacar alguns temas, também originários da iniciativa privada, que demonstram a grande importância das suas aplicações ao sector público, sendo a eficiência; a qualidade; a avaliação de desempenho; a flexibilidade na gestão e o planeamento estratégico. Entretanto existem, na sua aceção, outros conceitos que se tornam necessários somar a estes, por se tratar de uma Administração Pública, são eles a *accountability*, a transparência, a participação política e a equidade e justiça.

O movimento do *New Public Management* preconiza a transferência das atividades governamentais para o sector privado através das privatizações, defendendo que a “Administração Pública deve ser gerida como uma empresa”, sugerindo que as práticas da gestão privada devem servir de exemplo para a Administração, enfatizando as questões da eficiência, economia e eficácia (deLeon e Denhardt, 2000 citado por Araújo 2007:13) e um maior recurso à contratação, práticas de *outsourcing*.

De acordo com David Giaque, o conceito de *New Public Management* incorpora uma conjugação de princípios tradicionais do sector privado com aspetos e preocupações características da atividade pública. Procura representar o carácter político das organizações públicas, a legislação e a cultura específica da sociedade. A ligação existente entre as organizações públicas e a autoridade política está sempre presente, tendo em conta que a sua funcionalidade está depende de orçamentações que por sua vez são conseguidos através de votos. A legalidade é uma preocupação constante devido à necessidade das políticas estarem sujeitas a princípios e regras de ética. A missão do serviço público está intimamente relacionada com a cultura específica das organizações públicas, os valores são convicções profundas que influenciam as escolhas feitas de acordo com os meios disponíveis. Giaque (2003) refere ainda que existem três modelos principais de NPM, o Modelo de Eficiência ou Modelo de Mercado (Osborne e Gaebler, 1993), o Modelo de Downsizing, Descentralização e Flexibilidade (Hammer e

Champy) e o Modelo de Excelência ou de Qualidade Total (Hood, 1995 e Kickert, 1997), representando versões de situações idílicas que nunca devem ser confundidas com a realidade. Situações verdadeiras de reforma administrativa são muito mais complexas e constituem sempre uma mistura dos três modelos.

O movimento de reforma e a preocupação com o desempenho orientaram a atenção sobre os resultados e não sobre os *inputs* do sistema. Deste modo, assistiu-se ao desenvolvimento de medidas de avaliação de desempenho e à construção de indicadores para avaliar o contributo dos serviços públicos nos resultados. Em muitos países ocidentais foram adotadas no sector público expressões associadas ao sector privado, tais como a desregulamentação, a reengenharia, o empreendedorismo, a inovação, na expectativa de que a introdução destas ideias iria melhorar a gestão dos serviços públicos. (Araújo, 2003: 2).

#### **4.3.2.5. A Reinvenção da Administração**

A Reinvenção da Administração foi consideravelmente inspirada nos princípios gerais da reforma de Al Gore nos EUA, iniciada em 1993 (Bravo, 2003: 145). O movimento da reinvenção do governo tem um cariz menos liberal e constituiu um ponto de referência da administração de Clinton, sendo um ponto de referência que marca a reforma do papel do Estado nos EUA, também se assumindo que a competição e a gestão orientada pelo mercado proporcionam o aumento da eficiência. Muitas das soluções para reinventar o governo incidem sobre os sintomas e não sobre as causas. O movimento da reinvenção procurou romper com o «Estado Administrador» e a sua administração burocrática e dar lugar à administração empresarial. Tratou-se de uma «perspetiva eclética que aglutina os conceitos da gestão pela qualidade total, reengenharia e *new public management*, rejeitando, contudo, a privatização dos serviços e funções do Estado como principal motor de reforma, como era preconizado no *New Public Management* (Rocha, 1997 citado por Carapeto e Fonseca, 2005: 26).

A Reinvenção do Estado surge através de três vias, sendo a primeira a descentralização de competências para as coletividades locais, seguindo-se a transferência de tarefas de serviço coletivo para as coletividades não públicas e por

último a desburocratização e racionalização da gestão dos grandes serviços públicos (Rosanvallon, 1995 citado por Madeira, 2012: 26).

#### **4.3.2.6. Gestão da Qualidade Total (TQM)**

A Gestão da Qualidade Total (TQM) traduz-se num movimento cujas raízes radicam no sector privado e nos estudos realizados por Deming, dando especial atenção à melhoria dos serviços e ao aumento da satisfação dos utentes, olhando as atividades do sector público de forma idêntica às atividades governadas pela economia de mercado. A gestão por objetivos e a ‘reinvenção do governo’ enfatizou elementos chave como o achatamento da hierarquia através da descentralização, o *empowerment* dos funcionários (através da “permissão” para usar a sua criatividade nos serviços prestados aos clientes e no seu próprio trabalho (Carapeto e Fonseca, 2005: 27)), o desenvolvimento de grupos de trabalho, a contratação de serviços, a ênfase no utente e a melhoria de processos (Osborne, 1992). De acordo com Bravo (2004: 145-146)

“Embora as abordagens citadas possam apresentar elementos de conflito entre si, já que assentam em conceções de Administração Pública diferentes, esta experiência americana conhecida por *Re-inventing Government* mostrou que, optando por uma perspectiva relativamente eclética, será possível conciliar alguns dos objetivos das várias modernas teorias da gestão e aproveitar muitas das medidas que estas têm preconizado unificando-as através de um modelo coerente de Administração Pública. Para além disso, procurou ir mais longe, acentuando a necessidade de introduzir uma nova cultura na administração nascida no seio desta e não imposta por gestores visionários, envolvendo e estimulando a iniciativa dos próprios departamentos e serviços na produção de inovações ao nível da reestruturação interna e dos procedimentos e ainda, apostando na formação do pessoal aos vários níveis e na valorização das carreiras”.

Contudo, Juran e Godfrey (1998) referem que a TQM é uma abordagem de gestão que permite a uma organização, a longo prazo, utilizar de forma disciplinada os conceitos, os valores e os métodos subjacentes a esta abordagem de gestão. Consideram, ainda, que os recursos humanos e a informação assumem-se como alicerces fundamentais e permitem a inclusão de diferentes sistemas de gestão funcionais, num único sistema de gestão da organização. Com base numa liderança forte, a médio longo

prazo, é estabelecida a visão e a estratégia da organização, a par com o fortalecimento das relações da organização entre os seus clientes, colaboradores, sociedade, fornecedores e acionista. Os mesmos autores referem ainda que a TQM permite às organizações alcançar continuamente e de forma organizada os objetivos a que a organização se propõe a atingir.

#### **4.3.2.7. *New Public Service***

A formulação e implementação de políticas sociais/ públicas já não estão só a cargo primordialmente por aqueles que governam, mas antes estão condicionadas e influenciadas pelos parâmetros e elementos sociais que definem as sociedades atuais.

Esta situação tem sido provocada pelas mudanças recentes na sociedade que reconfiguraram os parâmetros sociais permitindo que o governo deixe de ser o principal fornecedor de serviços, assim como o aumento da disponibilização tecnológica tem possibilitado um acréscimo significativo no acesso do público aos processos de formação de políticas sociais e económicas, destacando-se a fluidez dos mercados, facto que tem provocado novas preocupações aos cidadãos. De acordo com Peters (1995), a globalização tem um papel preponderante no estabelecimento de políticas económicas por parte do governo.

Segundo Bilhim (2004: 30), os princípios do novo conceito da Administração Pública, o “novo serviço público” é definido como:

- “servir cidadãos e não clientes: o interesse público é muito mais o resultado do diálogo e da partilha de valores do que a agregação de interesses egoístas individuais. Assim, os funcionários públicos não respondem apenas às necessidades de consumidores, mas, pelo contrário, procuram construir relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos.
- procurar o interesse público: os funcionários públicos e os seus dirigentes devem construir uma noção partilhada de interesse público. O objetivo não é tanto obter a solução imediata através da escolha individual, mas a criação de interesses e responsabilidades partilhadas.

- valorizar a cidadania e não a capacidade empreendedora: o interesse público é melhor garantido pela ação de funcionários e cidadãos envolvidos em fazer coisas importantes para a sociedade do que por gestores empreendedores, agindo como se o dinheiro público fosse deles.
- pensar estrategicamente e atuar democraticamente: as políticas e os programas públicos podem ser realizados de forma mais económica, eficiente e eficaz se forem desenvolvidos de forma participada e em colaboração.
- prestar contas não é coisa simples: os funcionários públicos devem estar atentos e prestar contas a algo mais do que ao mercado. Devem também ter em linha de conta a Constituição da República Portuguesa, as leis, os valores da comunidade, as normas de serviço, os padrões profissionais e os interesses dos cidadãos.
- servir mais do que mandar: os funcionários públicos e os seus dirigentes devem progressivamente adotar um estilo de liderança participado e baseado em valores, na ajuda aos cidadãos ou na satisfação dos seus interesses, mais do que controlar ou orientar a sociedade.
- valorizar as pessoas, não apenas a produtividade: as organizações públicas e as redes onde atuam terão a longo prazo mais sucesso se atuarem em colaboração e usarem a liderança partilhada baseada no respeito pelas pessoas, do que teriam no caso de estarem obcecadas pelo controlo cibernético da atividade.”



## **CAPÍTULO V – QUALIDADE**

### **5.1. O conceito Qualidade**

Sendo a qualidade o tema crucial desta tese torna-se imperativo definir o conceito de Qualidade. Apesar do atual fervor com que se fala da qualidade podemos ser levados a pensar que é um conceito recente, mas não é acaso.

O conceito de qualidade é muito dinâmico, sendo a sua definição não muito clara nem de grande consenso no seio da comunidade científica. Em Leal (1999:13), a abordagem apresentada por Feigenbaum, muito idêntica à defendida pela ISO, define o conceito de qualidade como sendo “(...) o conjunto total de características compostas de um produto ou serviço, em termos de marketing, engenharia, produção e manutenção, através das quais o produto ou serviço em utilização serão capazes de satisfazer as expectativas dos clientes”. Este autor defende que a qualidade assenta na experiência real dos consumidores em relação a um certo produto ou serviço, constituindo um alvo em constante movimentação num mercado cada vez mais competitivo.

Em Rua (2006:2), podemos constatar de uma forma sintetizada algumas das principais noções de qualidade, “(...) Crosby (1979) é a conformidade com as exigências sendo orientada para o interior da organização da organização e seus procedimentos (...); para Juran (1988) a qualidade é a aptidão à finalidade ou uso evidenciando os procedimentos internos da organização (...); para Taguchi (1986) é o desempenho da função para a qual o produto foi desenhado (...); para Grönroos (1984) consiste em alcançar ou superar as expectativas dos clientes (...); para Bemowki (182) esta implica um produto ou um serviço sem defeitos (...); para Zeithaml (1988) é a superioridade ou a excelência (...)”.

Segundo Deming, em Sousa (2003 citado por Lage 2008: 21), “a dificuldade em definir qualidade traduz-se na dificuldade em traduzir as necessidades futuras dos consumidores em características mensuráveis, pois só assim é que um produto pode ser desenhado e fabricado para dar satisfação ao preço que o cliente pagar. Para este o consumidor assume a parte mais importante na linha da produção”.

Face ao exposto verifica-se que existem vários autores com diferentes concepções de qualidade, mas na maioria das perspectivas existem as mesmas necessidades, as mesmas expectativas e o mesmo interesse nas perceções dos clientes.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de maio, mais do que uma nova teoria, a qualidade é uma filosofia de gestão para qualquer organização que queira ser credível ou socialmente útil, tendo-se tornado num movimento irreversível e imparável. No âmbito desta investigação será considerado o conceito de qualidade como vem definido no Artigo 3.º do referido Decreto-Lei, “A qualidade em serviços públicos é uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos.”

Abaixo apresentam-se os pontos chaves do conceito de qualidade para alguns dos autores.

<b>“A qualidade é o grau de satisfação de requisitos dado por um conjunto de características intrínsecas” (NP EN ISO 9000:2000)</b>
<b>“Qualidade significa conformidade, prevenção e melhoria contínua” e “Qualidade só pode ser definida pelo cliente/ consumidor” E. Deming</b>
<b>“Aptidão ao Uso” e “Adequação ao uso e 100% de conformidade” J. Juran</b>
<b>“Ausência de falhas ou erros no fabrico” e “Qualidade é fazer bem à primeira, ou seja, zero defeitos” Philip Crosby</b>
<b>“Desempenho da função para a qual o produto foi desenhado” Taguchi</b>
<b>“Alcançar ou superar as expectativas dos clientes” Grönroos</b>
<b>“Produto ou serviço se defeitos” Bemowki</b>
<b>“É a superioridade ou a excelência” Zeithaml</b>
<b>“A combinação de características de produtos e serviços referentes a marketing, engenharia, produção e manutenção, através das quais produtos e serviços em uso corresponderão às expectativas do cliente” (Feigenbaum)</b>
<b>“Qualidade é a conformidade consistente com as expectativas dos clientes” (Stack)</b>

Quadro 11: Conceito de Qualidade  
Fonte: Carlos Veras (2009: 5)

## **Modelos clássicos da qualidade**

Philip Crosby (1979 citado por Sousa 2007: 10-11) ficará sempre associado aos conceitos “zero defeitos” e “fazer bem à primeira vez”. Este autor defendia que não basta produzir bem, mas sim não haver defeitos e fazer bem logo à primeira. Estes conceitos potenciarão um encorajamento nos trabalhadores e subsequente melhoria contínua.

Para Philip Crosby (1979) existem alguns pontos chaves da qualidade são eles:

- O único padrão de desempenho é o de zero defeitos;
- A única medida de desempenho é o custo da Qualidade;
- A Qualidade significa conformidade;
- Não existem problemas da Qualidade;
- Não existe uma economia de Qualidade, dado que é sempre mais barato fazer bem à primeira vez.

De acordo com Godinho e Neto (2001 citado por Sousa 2007: 11), para Philip Crosby existem 14 etapas que devem ser tidas em conta para a melhoria da qualidade, são elas: Compromisso da gestão de topo em relação à qualidade; Equipas de melhoria da qualidade; Medida da qualidade; Avaliação do custo da não qualidade; Tomada de consciência das necessidades da qualidade; Ações corretivas; Planear um programa “Zero Defeitos”; Formação dos responsáveis e inspetores; Instituir a máxima “Zero Defeitos”; Definição de objetivos; Eliminar as causas dos erros; Reconhecimento; Círculos de Qualidade; Recomeçar e progredir sempre. Para Crosby (1979) existem 5 ilusões associadas à Qualidade, nomeadamente: a Qualidade significa luxo ou notoriedade; a Qualidade é algo intangível e não mensurável; os problemas da Qualidade partem dos trabalhadores, é impossível fazer bem à primeira e ainda que a Qualidade é criada pelos departamentos da Qualidade.

De acordo com Juran e Gryna (1993) a qualidade entendida como a conformidade dos produtos aliada à melhoria contínua. A qualidade é definida como a “adequação ao uso e a sua gestão é feita com base em três pontos fundamentais (Godinho e Neto 2001): planeamento, melhoria e controlo (os pilares da famosa trilogia de Juran)” (Sousa 2007: 10). De acordo com Juran e Gryna (1993), no *Planeamento da Qualidade* defende a identificação dos consumidores (clientes ou usuários), identificação das

necessidades, definição das características que o produto deve ter para a satisfação das necessidades identificadas, a criação de processos capazes de satisfazer essas características e a delegação da liderança dos processos para o nível operacional. Na *Melhoria da Qualidade* são reconhecidas as necessidades de melhoria, a transformação das oportunidades de melhoria em ações, a promoção da formação em qualidade, a avaliação do progresso, premiar as equipas vencedoras, a publicitação dos resultados e a inclusão dos objetivos de melhorias nos planos de negócios da empresa. Em termos de *Controlo da Qualidade*, Juran defende que deve ser feita uma avaliação do nível de desempenho atual e compará-la com os objetivos fixados definidos e deve adotar-se medidas para reduzir a diferença entre o desempenho atual e o previsto.

Já William Edwards Deming vem introduzir alterações até um pouco revolucionárias no que concerne ao relacionamento e gestão entre a empresa e os seus clientes, trabalhadores e a fornecedores (Almeida, 2012) Dando grande ênfase à participação do trabalhador no processo de decisão. De acordo com Almeida (2012: 15), Deming criou o designado Círculo de Deming ou também conhecido como PDCA, uma ferramenta universal de gestão da qualidade que pode ser utilizada por todo o tipo de organização. Este método de controlo é composto por quatro etapas, são elas: o Planeamento (*Plan*), a Execução (*Do*), a Verificação (*Check*) e a Acção Corretiva (*Action*). A primeira etapa, Planeamento (*Plan*), consiste na definição da meta/ objetivo a atingir e o plano a seguir para o efeito. A não existência de uma meta clara é um das principais razões para que não haja sucesso. O plano deve conter os designados 5W2H: O que será feito (*What*), quem deve fazer (*Who*), quando será feito (*When*), onde será feito (*Where*), porque fazer (*Why*), como será feito (*How*) e quanto investir (*How much*). A Execução (*Do*), segunda etapa, diz respeito à realização do plano com vista atingir o objetivo. Nesta fase deve-se apelar e envolver as pessoas para que fiquem entusiasmadas. Na terceira etapa, Verificação (*Check*), deve ser feita uma avaliação ou medição do que foi feito, comparando o que foi realizado e o que estava planeado com o intuito de aferir se o objetivo foi atingido ou se está na direção correta. Por último, a Ação Corretiva (*Action*) visa atuar sobre as diferenças detetadas. A Ação Corretiva pode ser feita de duas formas, através da Padronização ou Contramedidas. A Padronização é feita quando a meta definida é atingida e a nova forma de executar passa a ser adotada. Assim o PDCA passa a ser chamado de SDCA (Standart, Do, Check e Action). A outra

forma, Contramedidas, pretende analisar em que etapa ocorreu o erro, para que sejam tomadas medidas com o objetivo de se atingir o objetivo.

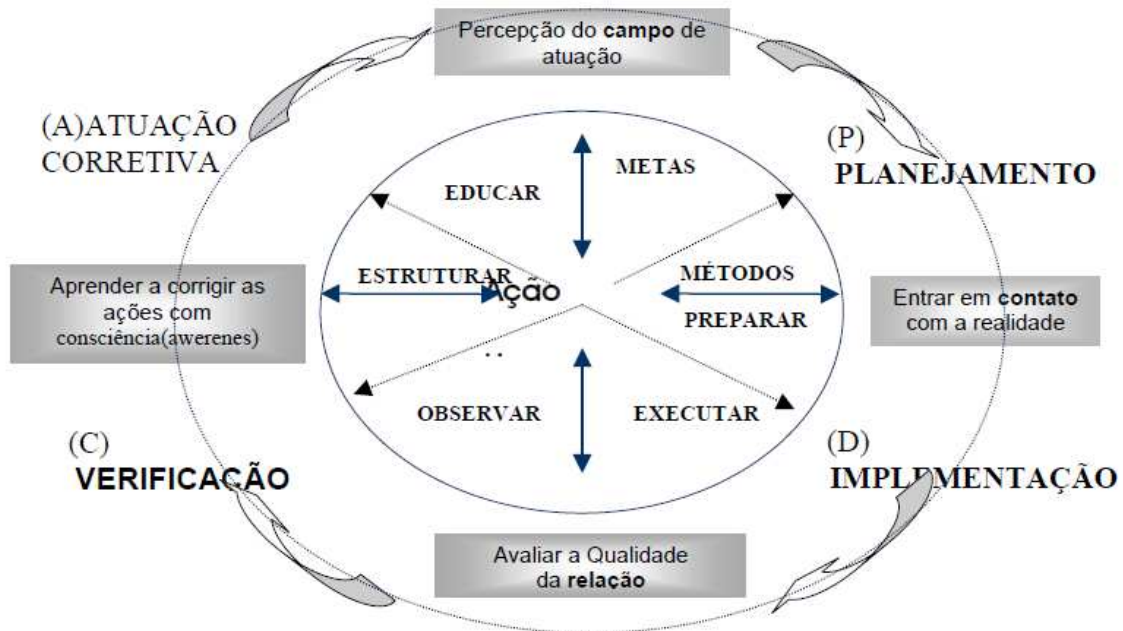


Figura 8: Círculo de Deming ou o PDCA, adaptado sob a perspectiva da abordagem gestáltica

Fonte: Bueno (2003: 17)

Em 1990, Deming definiu 14 princípios, são eles:

<b>1.º Princípio</b>	<b>Constância de propósito</b> A gerência deve publicitar os objetivos e o propósito da empresa junto de todos os trabalhadores.
<b>2.º Princípio</b>	<b>Adoção de uma nova filosofia</b> Relativamente à nova realidade económica, isto é, a qualidade.
<b>3.º Princípio</b>	<b>Não depender da inspeção em massa</b> Dado que a inspeção apenas mede o problema e não permite fazer a avaliação das causas desde problema. A inspeção tem um custo dispendioso e não traz grande utilidade.
<b>4.º Princípio</b>	<b>Acabar a aprovação de orçamentos com base nos preços</b> Não se deve estabelecer negócio com fornecedores que não evidenciem em termos estatísticos a qualidade dos seus produtos/ serviços.
<b>5.º Princípio</b>	<b>Melhoria contínua no sistema produtivo</b> Devem ser detetadas as soluções para os problemas.
<b>6.º Princípio</b>	<b>Instituir a formação</b> A formação dos trabalhadores pode ser dada no próprio local de trabalho e os formadores podem ser os alguns do trabalhadores.
<b>7.º Princípio</b>	<b>Instituir a liderança</b> Com base numa boa liderança é possível quebrar as barreiras que impedem as pessoas de executar dando o seu melhor. Devem ser utilizadas técnicas inovadoras de liderança, pois esta não é significado de autoridade, mas sim de conhecimento e de capacidade de estabelecer capacidades interpessoais.
<b>8.º Princípio</b>	<b>Eliminar o medo</b> Deve ser instituída uma relação na base da transparência e sinceridade entre os trabalhadores e a chefia.
<b>9.º Princípio</b>	<b>Eliminar as barreiras entre os setores/ departamentos</b> Todos os trabalhadores devem trabalhar em equipa.
<b>10.º Princípio</b>	<b>Eliminar “slogans”, exortações e cartazes para os trabalhadores</b> Os <i>slogans</i> , exortações e cartazes de incentivo ao aumento da produtividade devem evidenciar os métodos, caso contrário devem ser eliminados.
<b>11.º Princípio</b>	<b>Eliminar indicadores monetários para os trabalhadores e numéricos para a gestão</b> Não deve existir cotas numéricas arbitrárias.
<b>12.º Princípio</b>	<b>Eliminar barreiras ao orgulho do trabalho bem realizado</b> Não devem existir barreiras ao orgulho do trabalhador, este deve ser permitido.
<b>13.º Princípio</b>	<b>Estimular um programa de educação e reciclagens nos novos métodos</b> Deve ser implementado um programa de educação e os trabalhadores devem ser estimulados ao aperfeiçoamento.
<b>14.º Princípio</b>	<b>Tomar iniciativa, através de planos de ação, para realizar a transformação</b> A gerência deve criar condições para que os anteriores princípios sejam colocados na prática no dia-a-dia da empresa.

Quadro 12: Os 14 princípios criados por Deming  
 Fonte: Adaptado de Saraiva (2009: 87-95)

Deming dá uma grande ênfase à relação da organização com os fornecedores e as pessoas e que esta relação deve como base a confiança e lealdade, pois é essencial para a sobrevivência das organizações.

No quadro abaixo, apresenta-se, em jeito síntese, as aceções do conceito qualidade para Deming, Crosby e Juran.

<b>Conceito Qualidade</b>	<b>Deming</b>	<b>Crosby</b>	<b>Juran</b>
<b>Definição de Qualidade</b>	Uniformidade das características do produto	Conformidade dos requisitos	Aptidão para o uso/finalidade
<b>Comprometimento da Gestão</b>	Define o papel da gestão	Sublinha a necessidade da comunicação	Implícito em todos os pontos a importância da gestão de topo
<b>Abordagem estratégia a sistema de qualidade</b>	Envolve a procura contínua da concretização dos 13 pontos	Continuidade na procura da melhoria da qualidade	O processo de melhoria depende da qualidade
<b>Medição da qualidade</b>	A dificuldade surge na medição dos custos da não qualidade	O que pesa são somente os custos da não qualidade	A qualidade é mensurável
<b>Continuidade do processo de melhoria</b>	Ciclo PDCA	Recomenda continuidade nos ciclos do planeamento, controlo e melhoria da qualidade	Descreve etapas para a melhoria da qualidade
<b>Educação e treino</b>	Importância em instituir um programa de educação	Os gestores devem criar o ambiente adequado	Implícito para o correto diagnóstico de problemas
<b>Eliminação das causas dos problemas</b>	Utilização de técnicas estatísticas	Sugere ações para eliminar as causas dos problemas	Aponta os passos para a identificação de problemas esporádicos
<b>Estabelecimento de metas</b>	Rejeita os indicadores monetários e numéricos	Apoio a visualizar o sucesso dos projetos de qualidade	Apoia a medir a performance dos gestores
<b>Plano Estrutural</b>	Utilização de técnicas estatísticas	É fundamental alterar a cultura da gestão no sentido da qualidade	Utilização do conceito de melhoria aplicado à gestão intermédia

Quadro 13: Conceito de qualidade segundo Deming, Crosby e Juran  
 Fonte: Adaptado de Campelos *et al.* (1998)

## 5.2. A história

### 5.2.1. A evolução

Tendo sido definido o conceito de Qualidade, apresenta-se a sua evolução temporal, salientando-se que é difícil, no entanto, determinar a origem deste conceito. O conceito de qualidade evoluiu ao nível do conteúdo e do âmbito da sua aplicação. Relativamente ao âmbito, foi passando da avaliação dos processos industriais para os serviços. Para Pires (2004) e Rocha (2006) a evolução da qualidade passou por cinco etapas, designadamente:

- 1º. Qualidade através da inspeção;
- 2º. Controlo estatístico da qualidade;
- 3º. Sistema orientado para a Garantia da qualidade;
- 4º. Qualidade como estratégia competitiva;
- 5º. Gestão da Qualidade Total (Total Quality Management – TQM).

Na primeira etapa, inspeção da qualidade, incluem-se as atividades de medição, comparação e verificação com o intuito da conformidade do produto. Com o controlo estatístico, segunda etapa, pretendia-se a monitorização e análise de desvios do produto final. Nesta etapa, terceira parte, o objeto de avaliação, através de atividades planeadas, sistemáticas e integradas, passou a ser o processo de produção. Nesta terceira etapa verificou-se o cumprimento das normas como a *International Organization for Standardization*, criada em 1947. Quanto à quarta etapa, foram desenvolvidas atividades simultâneas com as da garantia, mas dando especial destaque à integração na gestão global da empresa e evidenciando as necessidades dos clientes/ utentes, isto é, está vocacionada para ser utilizada como uma estratégia global de gestão da organização. Por último, quinta etapa, deu-se uma mudança na organização capaz de assegurar a satisfação dos clientes-utentes.

No quadro abaixo é sintetizada a evolução da qualidade. Constam, portanto, as cinco etapas de evolução, os períodos temporais, os autores com maior relevo e ainda as principais características destas etapas.



<b>Evolução do conceito da Qualidade</b>					
	<b>Inspeção da Qualidade</b>	<b>Controlo Estatístico da Qualidade</b>	<b>Garantia da Qualidade</b>	<b>Gestão da Qualidade</b>	<b>Gestão pela Qualidade Total</b>
<b>Período</b>	Séculos XVIII - XIX Década de 1920	Entre 1930 – 1950	Entre 1950-1960	Entre 1970-1980	Fim da década de 1970 a 1990
<b>Autores</b>	Frederick W. Taylor G.S. Radford	Walter A. Shewhart (Carta de Controle) Harold Dodge Harry Roming G.D. Edwards Joseph Juran W. E. Deming	Maslow McGregor Herzberg P. Crosby		Mintzberg Pralhad & Hamel
<b>Princípios/ características</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produto/ serviço final;</li> <li>• Eliminação de erros;</li> <li>• Retificação ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Função produção;</li> <li>• Desempenho do processo;</li> <li>• Planeamento;</li> <li>• Controlo estatístico/ métodos estatísticos;</li> <li>• Padrões de qualidade;</li> <li>• Fiabilidade/ manutibilidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de qualidade (Normas ISO e requisitos do SGQ);</li> <li>• Custo da qualidade;</li> <li>• Solução de problema;</li> <li>• Auditorias</li> <li>• Planeamento da qualidade;</li> <li>• Zero defeitos;</li> <li>• Motivação para a qualidade;</li> <li>• Técnicas de fiabilidade;</li> <li>• Programa Zero de Defeitos de Crosby.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão por processos;</li> <li>• Cliente;</li> <li>• Melhoria contínua.</li> <li>• Programas de gestão da qualidade;</li> <li>• Círculos da qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envolve toda a operação;</li> <li>• Estratégia da qualidade;</li> <li>• Trabalho em equipa;</li> <li>• Empowerment dos funcionários; envolve os consumidores/ clientes;</li> <li>• Meios e resultados;</li> <li>• Partes interessadas;</li> </ul>

Quadro 14: Evolução do conceito da Qualidade  
 Fonte: Adaptado de Garvin (1992) e Bueno (2003)

### **5.2.2. Síntese do movimento da qualidade em Portugal**

A par com o verificado no resto do mundo, podemos constatar que Portugal materializou a sua preocupação com a qualidade ao criar a Comissão Eletrónica Portuguesa (CEP) em 1929. Progressivamente foram criados outros organismos que na sua essência visavam balizar a produtividade e a competitividade das atividades dos agentes económicos e do Estado, proporcionando a qualidade de vida dos cidadãos.

Em 1986 o Estado criou o Instituto Português da Qualidade (IPQ) que ficou responsável pelas atividades de normalização, certificação e metrologia, assim como pela unidade de doutrina e ação do Sistema Nacional de Gestão da qualidade (Decreto-Lei n.º 165/83, de 27 de abril).

Em 14 de outubro de 1991 foi publicado o Decreto-Regulamentar n.º 56/91 com o objetivo de proceder a ajustamentos orgânicos no IPQ. Após a publicação deste Decreto-Regulamentar, foram ainda atribuídas ao IPQ mais responsabilidades de intervenção e de coordenação no que concerne à responsabilidade do Estado enquanto promotor e facilitador do tecido empresarial, o que levou a novos ajustes no IPQ (Decreto-Lei n.º 113/2001, de 7 de abril).

Através do Decreto-Lei n.º 234/93, de 2 de junho e revisão pelo Decreto-Lei n.º 4/2002, de 4 de janeiro foi criado o Sistema Português da Qualidade (SGQ), este de carácter nacional pretendeu englobar de forma integrada todas as entidades que reúnem esforços para a dinamização da qualidade, assegurando três subsistemas, nomeadamente a normalização, a qualificação e a metrologia. Com a criação do Sistema Português da Qualidade pretendeu-se garantir e desenvolver a qualidade através de todas as entidades, quer de forma voluntária, quer por inerência de funções intervenham nos vários setores da sociedade.

A 31 de maio de 2002, através da Lei n.º 16-A/2002 foi extinto o Conselho Nacional da Qualidade. A publicação do Decreto –Lei n.º 226/2002, de 30 de outubro e do Decreto-Lei n.º 233/2002, de 2 de novembro, vieram, respetivamente, regular o processo de extinção do Conselho Nacional da Qualidade (CNQ) e extinguir o Observatório da Qualidade. As respetivas competências e atribuições destes organismos extintos passaram para o IPQ.

A atuação do Instituto Português da Qualidade foi reforçada, passando a ser o organismo gestor e coordenador do Sistema Português da Qualidade.

Em 2004 foi criado o Instituto Português de Acreditação, sucedendo ao Instituto Português da Qualidade como organismo nacional de acreditação, funções que eram exercidas desde 1986. O Regulamento (CE) n.º 765/2008 entrou em vigor em Portugal em 1 de janeiro de 2010, tendo em 2011, através da publicação do Decreto-Lei n.º 23/11, de 27 de fevereiro, o IPAC foi reconhecido como o organismo nacional de acreditação.

Já em 2014, com a extinção das Direções Regionais de Economia, o IPQ abarcou as atribuições que pertenciam aquelas direções, nomeadamente no domínio da qualidade e metrologia.

De forma sucinta, abaixo elenca-se os marcos mais significativos, por ano, da qualidade em Portugal.

- 1929 – Criação da Comissão Electrotécnica Portuguesa (CEP)
- 1948 – Criação da Inspecção Geral dos Produtos Agrícolas e Industriais (IGPAI)
- 1949 – Adesão à Organização Internacional de Normalização (ISO)
- 1952 – Criação do Centro de Normalização (CN)
- 1969 – Criação da Associação Portuguesa para a Qualidade (APQ)
- 1977 – Criação da Direcção Geral da Qualidade (DGQ) (Ministério da Indústria e Energia)
- 1983 - Decreto-Lei n.º 165/83, de 27 de abril – Criação do Sistema Nacional de Gestão de Qualidade (SNGQ)
- 1986 - Decreto-Lei n.º 183/86, de 12 de julho – Criação do Instituto Português da Qualidade (IPQ)
- 1991 - Decreto-Regulamentar n.º 56/91, de 14 de outubro – Ajustamentos orgânicos no IPQ
- 1993 - Decreto-Lei n.º 234/93, de 2 de julho – Criação do Sistema Português da Qualidade (SPQ)
- 1996 – Criação da Associação Portuguesa de Certificação (APCER)
- 1999 – Criação da Associação para Certificação de Produtos (CERTIF)

- 1999 - Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio – Instituído o Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos (SQSP).
- 2001 - Decreto-Lei n.º 113/2001, de 7 de abril – Novo ajustamento orgânico no IPQ
- 2002 - Decreto-Lei n.º 226/2002, de 30 de outubro – Regulação do processo de extinção o Conselho Nacional da Qualidade (CNQ)
- 2002 - Decreto-Lei n.º 233/2002, de 2 de novembro - Extinção do Observatório da Qualidade, transferindo as respetivas competências e atribuições para o IPQ
- 2002 - Decreto-Lei n.º 4/2002, 4 de janeiro – Revisão ao Decreto-Lei n.º 234/93, 2 de julho (criação do SPQ)
- 2002 - Decreto-Lei n.º 4/2002, e 4 de janeiro – Visou reforçar a atuação do IPQ como organismo gestor e coordenador do SPQ
- 2002 - Lei n.º 16-A/2002, 31 de maio – Extinção do Conselho Nacional da Qualidade
- 2003 - Decreto-Lei n.º 186/2003, de 20 de agosto – Início do processo de reestruturação do IPQ
- 2004 – Decreto-Lei n.º 125/2004, de 31 de maio – constituição do Instituto Português de Acreditação (IPAC)
- 2005 – Portaria n.º 283/2005, de 21 de março – aprovação dos estatutos do IPAC
- 2007 - Decreto Regulamentar n.º 58/2007, de 27 de abril – Aprovação da orgânica das Direções Regionais de Economia. As Direções Regionais de Economia exercem funções no domínio da qualidade, incluindo o controlo metrológico.
- 2008 – Regulamento (CE) n.º 765/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho – Estabelece o enquadramento legal para o funcionamento da acreditação em todos os países da União Europeia
- 2010 – 1 de janeiro – entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 765/2008
- 2011 – Decreto-Lei n.º 23/2011, de 27 de fevereiro – Reconheceu publicamente o IPAC como o organismo nacional de acreditação nos termos e para os efeitos do Regulamento (CE) n.º 765/2008
- 2012 - do Decreto-Lei n.º 71/2012 de 21 de março – Aprovação da Lei Orgânica do IPQ

- 2014 – Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro – Aprovação da nova Lei Orgânica do Ministério da Economia (ME). O IPQ continua a ter por missão a coordenação do Sistema Português da Qualidade (SGQ). Foi determinada a extinção das direções regionais da economia (DRE), sendo as suas atribuições, nos domínios da qualidade e metrologia, integradas no Instituto Português da Qualidade, I.P. (IPQ, I.P.)
- 2014 – Decreto-Lei n.º 80/2014, de 15 de maio - Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 71/2012, de 21 de março, que aprova a orgânica do Instituto Português da Qualidade, I. P., transferindo para este organismo atribuições das direções regionais da economia nos domínios da metrologia e qualidade

### **5.3. O novo paradigma da qualidade: TQM**

De acordo com Dubrin (1998:46), a Gestão pela Qualidade Total (TQM) é “(...) um sistema de administração que envolve todas as pessoas em uma organização, entregando produtos ou serviços que atingem ou excedem as exigências do consumidor. É uma abordagem preventiva de fazer negócios, pró-ativa na medida em que reflete liderança estratégica, bom senso, abordagens de direção das premissas para resolver problemas e tomar decisões, envolvimento dos empregados e prática de administração sadia. A sua filosofia básica é a de que o consumidor é o condutor do negócio, os fornecedores são parceiros, e os líderes existem para assegurar que toda a organização e todo o seu pessoal são posicionados e dotados de poder para atender à demanda competitiva”.

O conceito de *Total Quality Management* (TQM), que pela própria designação indica uma maior amplitude, pois não existe apenas uma focalização nos clientes mas em todos os *stakeholders*, definindo-se assim como o percurso para todos os que queiram alcançar a excelência. Contudo, de acordo com a AEP podemos definir a *Total Quality Management* como um sistema de gestão centralizado nas pessoas, que tem como objetivo um aumento contínuo da satisfação dos clientes, com custos reais e cada vez mais diminutos, envolvendo todos os trabalhadores, bem como todos os

fornecedores e clientes. Intersecta todas as áreas funcionais, trabalha horizontalmente e faz uma abordagem global ao negócio.

Leal (1999: 22), estabelece um modelo básico da TQM visando assim uma base estruturante para o aperfeiçoamento de modelos mais detalhados.

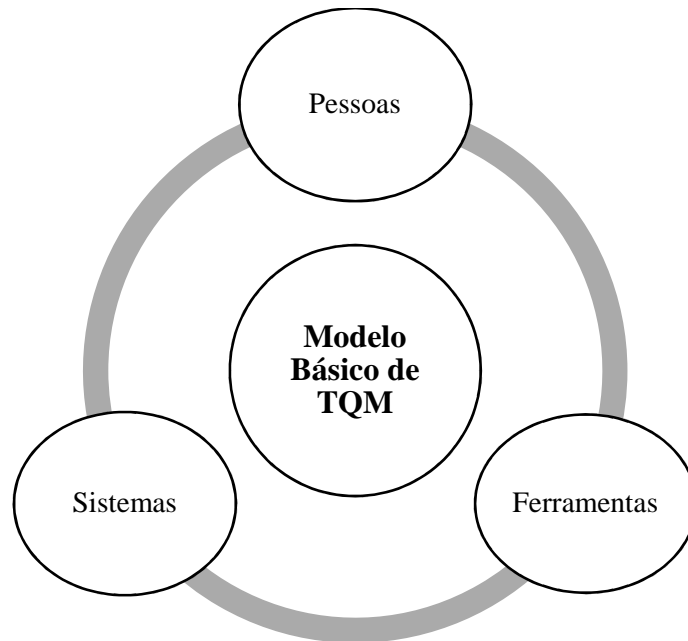


Figura 9: Modelo Básico de TQM  
Fonte: Adaptado de Leal (1999:22)

Este modelo institui três áreas essenciais da TQM: as pessoas, as ferramentas e os sistemas. Para Smith e Bolton (1998 citado por Lage 2008:26), o êxito é resultante do equilíbrio entre estas três áreas. A área das pessoas entende-se como a interação entre os padrões da empresa e a sua gestão e as posturas e reações dos funcionários, fomentando a formação, a motivação e o trabalho de equipa. Na área das ferramentas estão incluídas as técnicas científicas e instrumentos de melhoria de qualidade subjacentes à tomada de decisão, como por exemplo as técnicas de controlo estatístico. Por último, a área do sistema engloba os procedimentos específicos e metodologias que permitem assegurar o cumprimento dos requisitos não só da organização mas também dos clientes.

A TQM está diretamente associada ao trabalho dos pioneiros da Qualidade, como Deming e Juran. Para Sobral e Peci (2008 citado por Favero 2010: 62-63), os

princípios orientadores da TQM são “o atendimento das necessidades e expectativas dos clientes, pois devem ser tidos em conta aquando da tomada de decisão; ter em conta a organização em seu todo, pois todos os *stakeholders* têm potencial para contribuir para a melhoria contínua; o *empowerment* dos trabalhadores, incentivando até a sua participação a par com a responsabilidade; o levantamento e análise de todos os custos que organização tem com a qualidade com o intuito de associá-los aos benefícios obtidos; reduzir os custos através da prevenção, isto é tentar fazer as coisas certas logo na primeira vez e por último, mas não menos importante é o compromisso da administração de topo com uma cultura de qualidade.”

A TQM defende, essencialmente uma forma de gerir as organizações que, em conformidade com as exigências atuais da sociedade, visam a satisfação dos seus clientes/utentes, o bem-estar dos seus trabalhadores em simultâneo com a rentabilidade da organização a longo prazo. Este modelo, dada a sua abrangência generalizou-se, passando a ser o mais utilizado nos países ocidentais na década de 80.

Na década de 90, este conceito passou a ser aplicado aos serviços da Administração Pública, o que levou a uma mudança na filosofia da administração. Para Sobral e Peci (2008 citado por Favero 2010), o mais difícil da TQM é a sua implementação, já que é necessário elaborar uma proposta global e a definição dos objetivos de longo prazo do programa. Mas para que se caminhe numa direção coerente com os outros objetivos estratégicos da organização, há que envolver a alta administração para a eficácia de um programa de TQM, pois é necessário haver a referida mudança de filosofia da administração e esta mudança deve abarcar toda a organização.

Contudo, importa referir que Juran e Godfrey (1998) defendem que no longo prazo a TQM irá conduzir as organizações a uma utilização organizada de conceitos, valores e métodos, os recursos humanos são vistos como infraestruturas organizacionais essenciais. Englobar diferentes sistemas de gestão num único sistema de gestão da organização, fará com que as relações entre a organização e os seus consumidores/cidadãos, trabalhadores, sociedade, fornecedores e acionistas fiquem mais fortalecidas; alcançarão de forma contínua os objetivos e a gestão de topo terá uma capacidade de liderança mais forte.

## **5.4. A gestão da qualidade na Administração Pública**

### **5.4.1. A qualidade na Administração Pública Portuguesa**

De acordo com Sarmiento e Silva (2006 citados por Lage 2008: 36-37), “a qualidade terá de ser vista como uma vantagem para toda a Administração Pública, porque a prática da gestão com alto nível de qualidade é mais eficiente, sendo mais desburocratizada, mais participada, mais transparente e mais atenta ao cidadão e aos agentes económicos.” Para os mesmos autores, uma Administração Pública de Qualidade é aquela que apresenta as seguintes características:

- “Recetividade (seguir uma postura de recetividade e de adoção do procedimento mais favorável ao cidadão);
- Legalidade (facultar a via do progresso, sem desvios dos aspetos jurídicos legalmente estabelecidos);
- Metodologia (utilizar cada vez mais as técnicas e modelos de gestão);
- Criatividade e inovação (utilizar a criatividade nos órgãos e agentes administrativos procurando soluções para os problemas);
- Reação (reagir rápida e eficazmente aos desafios internos e externos);
- Prestação de contas (prestar contas sobre a eficácia e eficiência dos serviços).”  
(Lage 2008: 36-37)

Com a globalização dos mercados, o aumento dos níveis de exigência dos consumidores e o aumento dos custos, as organizações viram-se confrontadas com novos desafios, cada vez mais complexo. Neste âmbito, urgem três grandes conceitos que devem ser tidos em consideração, são eles: informação, organização e mudança organizacional, visto terem repercussões no conceito qualidade.

O primeiro, informação, é considerado um recurso básico essencial à continuidade das organizações, pois possibilita minimizar a incerteza associada às tomadas de decisão.

O segundo, organização, é definido por Santana (2006 citado por Pestana 2013: 11) como “conjunto de pessoas e outros recursos que trabalham em equipa para atingir determinado objetivo”.



Por último, a mudança organizacional, é um conjunto de medidas de melhoria no estado da organização, necessárias para incrementar o desenvolvimento estratégico da mesma. Esta mudança pode significar pequenas melhorias, visando aperfeiçoar o sistema existente, ou inovar, no sentido de introdução de novas soluções (Neves, 2002: 39).

Neves (2002: 39-40), propõe cinco dimensões para operacionalizar a qualidade nos serviços, designadamente:

- Elementos tangíveis – referente a instalações físicas, equipamento, pessoas e materiais de comunicação;
- Fiabilidade – capacidade para executar o serviço de forma precisa, fiável e rápida;
- Capacidade de resposta – vontade e disposição para ajudar os utentes a proporcionar um serviço rápido;
- Segurança – profissionalismo, cortesia, credibilidade e segurança; Empatia – atenção, acessibilidade, comunicação e compreensão na relação entre o utente e o prestador do serviço.

Tal como referido anteriormente, de acordo com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 166-A/99, a qualidade em serviços públicos é vista como “uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”. O mesmo Decreto-Lei, refere, ainda, que o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP) “visa proporcionar aos serviços e organismos da Administração Pública os mecanismos de demonstração de qualidade dos seus procedimentos, dos seus sistemas e dos seus bens e serviços, de acordo com um conjunto de princípios de gestão eficaz e eficiente e funcionamento desburocratizado”.

A publicação destes diplomas é exemplo da preocupação do estado em orientar os serviços públicos para os seus clientes.

Com a extinção do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), em 2001, as suas competências passaram para o Instituto para a Inovação na Administração

do Estado (IIAE), apesar de também ter sido extinto (Decreto-Lei n.º 215/2002, de 22 de outubro), em 2002, ainda foi publicado o Decreto-Lei n.º 4/2002, de 4 de janeiro o qual aprova o enquadramento jurídico do Sistema Português da Qualidade (SPQ), mais tarde, em 2012, foi publicado o Decreto-Lei n.º 71/2012, de 21 de março, que constituiu a aprovação da lei orgânica do IPQ.

As competências da qualidade dos serviços públicos passaram para a Direção Geral da Administração Pública (DGAP), tendo sido mesmo criado o Departamento para Modernização e Inovação Organizacionais (DMIO) que entretanto juntamente com a Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) passam a ter a coordenação da qualidade nos serviços públicos.

Todos estes desenvolvimentos foram acompanhados por um forte incremento de um Governo Eletrónico, uma aposta na prestação dos serviços *online*. Exemplo disso é a criação do plano de Ação para a Sociedade Eletrónica, Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003, de 26 de Junho, que pretendia definir uma estratégia a nível nacional para o Governo Eletrónico, com base num conjunto de ações e projetos, que visassem não só aumentar a comodidade dos utentes, como demonstrar transparência e redução de custos.

Em 2004, com o objetivo de incutir uma cultura de medição da performance organizacional orientada para os resultados, é criado, através da Lei n.º 10/2004, de 22 de março, o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) e a promoção da utilização da CAF.

Importa ainda referir que, a adoção da TQM por parte da Administração Pública gerou alguns problemas, dado que a TQM foi primeiramente desenvolvida para processos de rotina de produtos e a Administração Pública fornece essencialmente serviços, o que dificulta a medição da qualidade e a auscultação do consumidor/ cidadão. A Administração Pública não é muito dada à gestão da qualidade e aos consumidores, talvez por os serviços disponibilizados serem de carácter monopolístico.

Segundo Löffler (1995 citado por Favero 2010: 64), a qualidade do produto e a satisfação dos consumidores é identificada na economia de mercado, já na Administração Pública as “melhorias em eficiência e de eficácia, a melhoria contínua de

bens e serviços apenas beneficiam os consumidores diretos, o que às vezes pode gerar conflitos com os consumidores que pagam os seus impostos”. Atendendo aos problemas gerados, a TQM foi adaptada à Administração Pública.

<b>Princípio da TQM clássico</b>	<b>Características do sector privado</b>	<b>Características do sector público</b>	<b>Princípios da TQM adaptada</b>
O consumidor é o último determinante da qualidade	No mercado o consumidor é soberano; as necessidades podem ser satisfeitas por outros produtos	No Estado o cidadão tem um conjunto de direitos e deveres previstos por lei; no caso de bens públicos, interesses divergentes têm de ser negociados	O “ <i>taxpayer</i> ” é o último determinante da qualidade
A qualidade tem que ser construída principalmente na produção, de preferência a ser preocupação terminal	Indústria com processos de produção rotineiros	No caso dos serviços em muitas situações a produção e consumo coincidem	A qualidade do serviço depende da aparência e comportamento de quem fornece o serviço
A chave da produção com qualidade consiste em evitar a variabilidade	Indústria com processos de produção rotineiros	A standardização é impossível no caso de serviços públicos de trabalho intensivo	A heterogeneidade de serviços personalizados pode ser usada para aumentar a escolha
A qualidade exige melhoramentos contínuos em termos de outputs, assim como de processos	A qualidade do produto tem sido adaptada de forma a mudar as necessidades dos consumidores. A eficácia organizacional leva à lealdade dos consumidores	A escassez de recursos limita a subida da qualidade do output de acordo com a procura do consumidor; a eficácia organizacional leva à diminuição da despesa	Recursos limitados exigem maior preocupação com os melhoramentos contínuos da eficiência e eficácia organizacional
A melhoria da qualidade exige grande participação dos trabalhadores	A qualidade é aceite como objetivo estratégico da organização e dos trabalhadores; a gestão tem mais em comum esta preocupação	A comunhão de uma definição de qualidade é difícil em organizações onde os trabalhadores têm diferentes lealdades e têm diferentes, senão exclusivos, <i>standards</i> de excelência	Cada organização tem de operacionalizar a qualidade em dimensões mensuráveis, conforme o serviço que presta
A qualidade exige compromisso organizacional	A cultura managerial sublinha a importância do <i>management</i>	A cultura governamental é mais aberta a forças exteriores	Para os gestores políticos existem outras preocupações para além da

			qualidade; a importância exclusiva dada aos clientes é difícil quando existem outros <i>standards</i> de excelência e fatores de sucesso
--	--	--	---

Quadro 15: Adaptação da TQM para a Administração Pública  
Fonte: Favero (2010: 64-65)

#### 5.4.2. A qualidade na Administração Local

A Administração Local tem muitas especificidades, destaca-se desde já a autonomia do poder local consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP). As dimensões da autonomia local são: jurídica, auto-administração/auto-governo, política/autodeterminação, normativa, administrativa, e financeira. De acordo com o artigo 267.º da Lei Fundamental, os princípios definidos para a organização administrativa são a desburocratização, a aproximação dos serviços às populações, a participação dos interessados na gestão da Administração Pública, a descentralização e ainda a desconcentração.

Em 1977 é publicado o primeiro diploma legal que define as atribuições e competências das autarquias locais, através do qual é dada alguma autonomia financeira aos governos locais. Através do Decreto-Lei n.º 79/77, de 25 de outubro os municípios passam a ser responsáveis pela administração de bens próprios da sua jurisdição, pelo abastecimento público, pela cultura e assistência e ainda pela salubridade pública. Em 1984, com a publicação do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março, os municípios passam a ter um número ainda maior de atribuições e competências, para além daquelas que já tinham sido atribuídas pelo Decreto anterior, nomeadamente, tempos livres e desporto, o saneamento básico, a saúde, educação e ensino, a defesa e proteção do meio ambiente, a qualidade de vida e do respetivo agregado e ainda a proteção civil. Com a publicitação da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, aumentam ainda mais as atribuições e competências dos municípios que passam a ser, na sua totalidade o equipamento rural

e urbano, a energia, os transportes e comunicações, educação, o património, cultura e ciência, os tempos livres e desporto, a saúde, ação social, a habitação, a proteção civil, o ambiente e saneamento básico, a defesa do consumidor, a promoção do desenvolvimento, o ordenamento do território e urbanismo, a polícia municipal e cooperação externa.

As atuais atribuições dos municípios encontram-se explanadas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. De acordo com o n.º 2 do artigo 23.ª da referida Lei, as atribuições são nos seguintes domínios: Equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa.

Segundo Rocha (2006), a preocupação com a qualidade chega à Administração Local na década de 90. Esta preocupação despertou através de dois objetivos, são eles o aumento da participação dos munícipes e o incremento da eficiência dos serviços.

Apesar de as autarquias locais possuírem autonomia, nem sempre é sinónimo de poderem inovar e introduzir novas formas de gestão, como a gestão da qualidade, por exemplo, pois que podem sofrer condicionalismos governamentais e legais que por sua vez podem provocar atrasos nas mudanças.

O número diversificado de áreas atribuídas aos municípios faz com que a uniformização se torne mais complicada. Segundo Rocha (2006) citado por Sousa (2007: 33), “a complexidade da aplicação da gestão da qualidade a uma organização da Administração Local resulta, entre outros motivos, da multiplicidade de serviços prestados e de estruturas organizacionais existentes.”

### **5.4.3. Síntese das orientações governamentais**

A partir de 25 de abril de 1974 é possível definir 3 grandes momentos da importância da qualidade na Administração Pública. O primeiro decorreu entre 1974 e 1985, verificando-se uma grande preocupação com a descentralização e desconcentração das competências, bem como a situação profissional, social e económica dos trabalhadores. Neste âmbito, foi publicada Lei de Bases da Reforma Administrativa com o intuito de desburocratizar, racionalizar e valorizar os serviços de atendimento e divulgar os serviços de informação à sociedade. É neste momento que surge a primeira vez a palavra modernização, como um dos objetivos do programa do Governo.

Num segundo momento, no período de 1985-1995, surge uma grande prioridade, proveniente de uma tendência internacional, a Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Esta corrente refletiu-se na promoção de uma nova cultura organizacional, centrada nas necessidades dos clientes da Administração Pública. Deste modo, implementou-se a Gestão da Qualidade reforçando assim a reforma administrativa e colocando o cidadão como o grande impulsionador da mudança, incentivando-o a exigir mais e melhor dos serviços públicos. Uma das medidas que teve maior impacto foi a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro).

De acordo com Rocha (2006 citado por Sousa 2007: 27-30), terminada a desburocratização, segue-se a fase da melhoria da qualidade do serviço público, iniciando-se a denominada “Gestão da Qualidade nos Serviços Públicos”. Entre outros programas e projetos, muitos deles da responsabilidade do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), surge a primeira Carta da Qualidade, denominada “Carta para a Qualidade dos Serviços Públicos”, aprovada em 1993 pelo Conselho de Ministros. Esta visava convidar ministérios e municípios a desenvolver cartas sectoriais - a “Carta Deontológica do Serviço Público” - que consagrava os deveres dos funcionários públicos, no que concerne à qualidade do atendimento e à execução/realização do serviço público e ainda a realização do “Prémio Qualidade em Serviços Públicos”. O “Prémio Qualidade em Serviços Públicos” tinha como objetivo premiar os organismos públicos pela implementação de práticas de qualidade.

Com o programa do XII Governo Institucional, a Qualidade é entendida como “prestação do serviço eficaz, atendimento humanizado, satisfação atempada e célere das solicitações dos utentes”, sendo que a sua medição se faz pela “inexistência de erros, defeitos, reclamações, atrasos e incompreensões”.

Quanto ao último momento, teve o seu início em meados da década de noventa e prolonga-se até aos dias de hoje. Este momento é caracterizado por um alargamento do entendimento do conceito qualidade e pela introdução, a passos largos, dos modelos de excelência no setor público. Neste momento verificou-se a publicação do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, ainda em vigor, o qual “estabelece medidas de modernização administrativa, designadamente sobre acolhimento e atendimento dos cidadãos em geral e dos utentes económicos em particular, comunicação administrativa, simplificação de procedimentos, audição dos utentes e sistema de informação para a gestão.” e ainda o Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio, que veio instituir o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQPP).

Para melhor compreender como a Administração Pública tem vindo a ser tratada ao longo dos anos, no Anexo D apresenta-se uma síntese das orientações governativas relativas à administração pública. No Anexo D – Orientações Governativas relativas à Administração Pública poder-se-á ver essa síntese com maior pormenor, importa ressaltar que esta análise foi efetuada com base no estudo dos programas de governo não garantindo que o defendido por estes tenha sido colocado em prática.

Optou-se, portanto, analisar as orientações governativas relativas à Administração Pública dos dois últimos governos do Estado Novo, em que os Chefes de Governo foram António Oliveira Salazar e Marcelo Caetano, seguindo-se os seis Governos Provisórios e por último, os dezanove Governos Constitucionais (até ao atual). Destaca-se que a partir do X Governo Constitucional foi adotada a ferramenta de gestão *New Public Management*. Relativamente aos Governos Constitucionais verifica-se que foi dada especial importância aos trabalhadores da Administração Pública, considerados uma pedra basilar na prossecução da reforma/ modernização da Administração Pública. Os governos foram valorizando os seus trabalhadores através da formação, atualização dos regimes remuneratórios, retificando assim desníveis e injustiças ao nível dos salários, incremento de novos quadros técnicos, entrada de jovens aliados ao mérito e capacidade na função pública. Entendem que a formação

profissional é um instrumento fundamental para a modernização administrativa, quando desenvolvido de forma integrada e racional.

A par com os trabalhadores, constata-se que os Governos Constitucionais deram uma grande importância à utilização das novas tecnologias de informação, quer no relacionamento da Administração Pública com os cidadãos, por exemplo nas formas e meios de pagamento, quer também, na comunicação externa e interna dos serviços pois assim permitiria ganhos ao nível da produtividade interna.

Desta forma, os governos foram tomando medidas que incutiam a eficácia e eficiência dos serviços públicos e a qualificação dos seus recursos humanos.

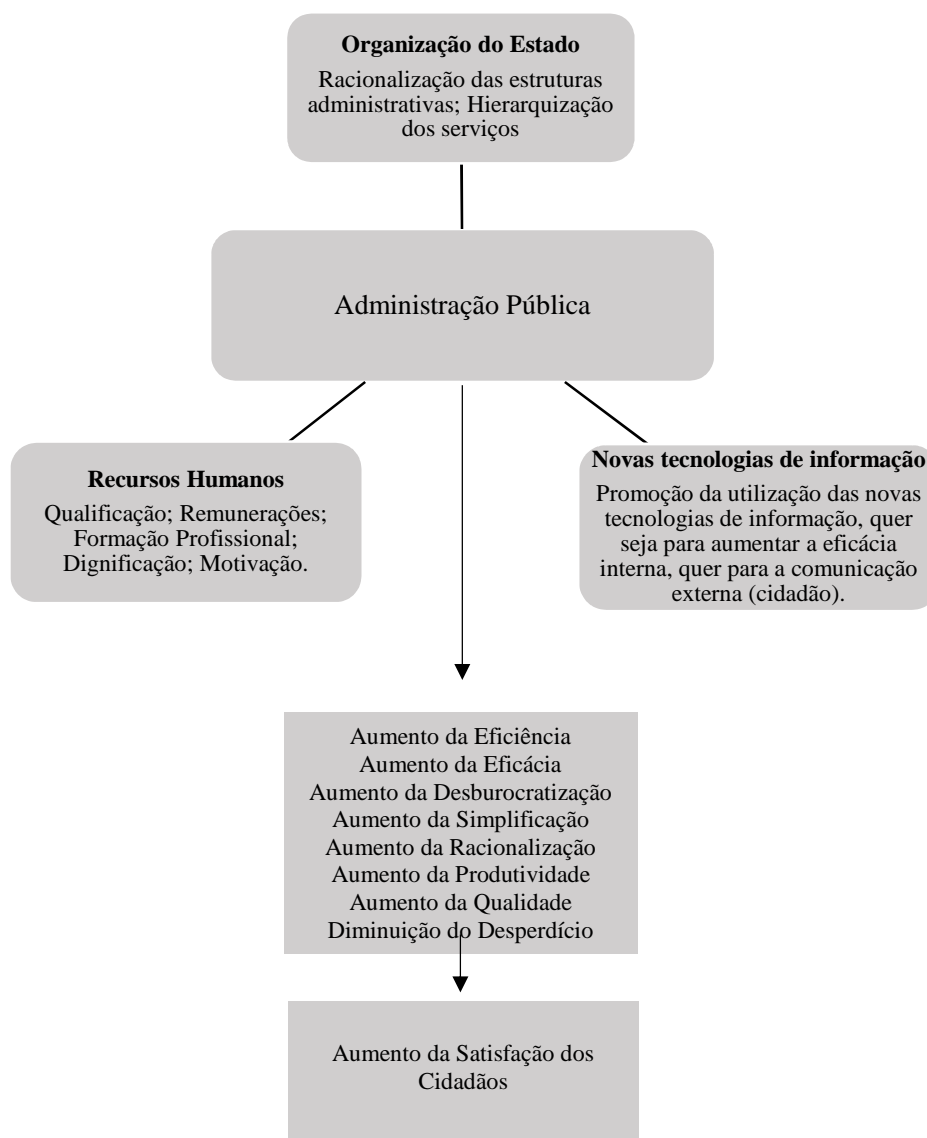


Figura 10: Evolução da qualidade em Portugal

Fonte: Sistematização própria



De forma sintetizada, no quadro abaixo apresentam-se as orientações de cada um dos governos face à administração Pública.

<b>Estado Novo</b>			
<b>Período</b>	<b>Chefe de Governo</b>	<b>Conceitos -Chave</b>	
1932	Presidente do Conselho de Ministros <b>António Oliveira Salazar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência</li> </ul>	
1932-1936			
1936-1968			
1968-1974	Presidente do Conselho de Ministros <b>Marcelo Caetano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Administrativa</li> </ul>	
<b>Democracia Governos Provisórios</b>			
<b>Gov. Prov.</b>	<b>Período</b>	<b>Primeiro-Ministro</b>	<b>Conceitos-Chave</b>
I	1974	Adelino de Palma Carlos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização do Estado</li> </ul>
II	1974	Vasco Gonçalves	
III	1974-1975	Vasco Gonçalves	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma da Administração Pública</li> </ul>
IV	1975	Vasco Gonçalves	
V	1975	Vasco Gonçalves	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralização administrativa;</li> <li>• Desburocratização</li> </ul>
VI	1975-1976	José Pinheiro de Azevedo	
<b>Democracia Governos Constitucionais</b>			
<b>Governo Constitucional</b>	<b>Período</b>	<b>Primeiro-Ministro</b>	<b>Conceitos-Chave</b>
I	1976-1978	Mário Soares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganização da Administração Pública</li> <li>• Modernização</li> <li>• Racionalização</li> </ul>

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas  
 - O caso da NUT III Oeste -

II	1978	Mário Soares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Administrativa</li> <li>• Eficácia</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Custo/eficácia</li> <li>• Mecanismos avaliadores</li> <li>• Instrumentos de controlo</li> </ul>
III	1978	Alfredo Nobre da Costa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração Pública</li> <li>• Reestruturação</li> </ul>
IV	1978-1979	Carlos Mota Pinto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa da Reforma Administrativa</li> <li>• Aperfeiçoamento</li> <li>• Modernização</li> </ul>
V	1979-1980	Maria de Lourdes Pintasilgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficácia</li> <li>• Modernização</li> </ul>
VI	1980-1981	Francisco Sá Carneiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma administrativa</li> <li>• Qualidade</li> <li>• Eficiência</li> </ul>
VII	1981	Francisco Pinto Balsemão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma administrativa</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Desburocratização</li> <li>• Racionalizar</li> <li>• Produtividade</li> <li>• Serviços públicos</li> </ul>
VIII	1981-1983	Francisco Pinto Balsemão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Administrativa</li> <li>• Modernização</li> <li>• Desburocratização</li> <li>• Serviços públicos</li> <li>• Produtividade</li> </ul>
IX	1983-1985	Mário Soares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernização administrativa</li> <li>• Modernizar</li> <li>• Reformar</li> </ul>
X	1985-1987	Aníbal Cavaco Silva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desburocratização</li> <li>• Gestão pública</li> </ul>
XI	1987-1991	Aníbal Cavaco Silva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernização Administrativa</li> <li>• Transparência</li> <li>• Celeridade</li> <li>• Diminuição do tempo de resposta</li> <li>• Eficácia</li> <li>• Rapidez</li> <li>• Desconcentração</li> <li>• Desburocratização</li> <li>• “Ilhas de excelência”</li> <li>• Inovação</li> </ul>
XII	1991-1995	Aníbal Cavaco Silva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualidade da Administração Pública</li> <li>• Desburocratização</li> <li>• Simplificação</li> <li>• Programa de melhoria da qualidade</li> <li>• Serviço eficaz</li> <li>• Atendimento humanizado</li> <li>• Satisfação atempada</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Célere</li> <li>• Respeito</li> </ul>
XIII	1995-1999	António Guterres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivação</li> <li>• Qualificação</li> <li>• Desburocratização</li> <li>• Racionalização</li> <li>• Simplificação</li> <li>• Eficácia</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Qualidade</li> <li>• Produtividade</li> <li>• Tecnologias da informação</li> <li>• Modernização</li> <li>• Reforma administrativa</li> <li>• Desconcentração</li> <li>• Desregulamentação</li> <li>• Canais de audição e participação</li> <li>• “Administração aberta”</li> </ul>
XIV	1999-2002	António Guterres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma do Estado</li> <li>• Modernização Administrativa</li> <li>• Tecnologias da informação</li> <li>• Celeridade</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Simplificação</li> <li>• Eficácia</li> </ul>
XV	2002-2004	Durão Barroso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma da Administração Pública</li> <li>• Desenvolvimento</li> <li>• Modernização</li> <li>• Novo modelo de serviço público</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Satisfação</li> <li>• Qualidade</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Satisfação</li> <li>• Informatização dos serviços</li> <li>• Inovações tecnológicas</li> <li>• Avaliação da qualidade</li> <li>• <i>Benchmarking</i> interno</li> <li>• Avaliação do desempenho dos funcionários</li> <li>• Simplificação</li> <li>• Qualificação</li> </ul>
XVI	2004-2005	Pedro Santana Lopes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de objetivos</li> <li>• Avaliação dos resultados</li> <li>• Cidadania</li> <li>• Ética</li> <li>• Aproximar</li> <li>• Simplificar</li> <li>• Processo de descentralização</li> <li>• Sociedade de informação</li> <li>• e-gov local</li> <li>• Reforma da Descentralização Administrativa do Estado</li> <li>• Reforma da Administração Pública</li> </ul>

XVII	2005-2009	José Sócrates	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lojas de Cidadão</li><li>• Cartão de Cidadão</li><li>• Posto de Atendimento ao Cidadão</li><li>• Centros de Formalidades de Empresas</li><li>• Qualificação</li><li>• Desburocratização</li><li>• Informatização</li><li>• Inovação</li><li>• Programa SIMPLEX</li><li>• Plano Tecnológico</li><li>• SIADAP</li></ul>
XVIII	2009-2011	José Sócrates	<ul style="list-style-type: none"><li>• Modernização</li><li>• Qualificação</li><li>• Transparência</li><li>• Programa SIMPLEX 2.0</li></ul>
XIX	2011- 2015	Pedro Passos Coelho	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reforma Administrativa</li><li>• Mudança na Administração Local</li></ul>

Quadro 16 - Síntese das orientações governativas relativas à Administração Pública  
Fonte: Sistematização Própria com base nos Programas de Governo

### 5.5. A qualidade e a satisfação dos cidadãos

Para Sarmento e Silva (2006: 2), a qualidade tem de ser vista como uma vantagem para toda a Administração Pública, dado que a “(...) prática da gestão de alto nível de qualidade é mais eficiente, sendo mais desburocratizada, mais democratizada, mais participada, mais transparente e mais atenta ao cidadão e agentes económicos”.

O Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio, referente à criação do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, define como conceito de qualidade em serviços públicos “uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”.

Atendendo à conjuntura atual, rigor do cumprimento orçamental, considera-se como fundamental este conceito de qualidade em serviços públicos em toda a Administração Pública, no que diz respeito às exigências dos cidadãos e à multiplicidade de serviços prestado a estes. A qualidade dos serviços públicos é encarada como uma exigência dos cidadãos.

Curiosamente, a dicotomia qualidade-satisfação é uma discussão muito ampla, para Grönroos (2000), primeiro dá-se a percepção da qualidade e só depois a percepção da satisfação ou insatisfação dessa qualidade. É através da comparação entre as expectativas e as experiências dos clientes que a qualidade é entendida. Sendo que a qualidade total percebida resulta da qualidade obtida com a qualidade esperada. Para Grönroos (2000: 67) “uma boa qualidade percebida é obtida quando a qualidade experimentada vai de encontro às expectativas do cliente, ou seja à qualidade esperada”. Assim, é extremamente importante gerir bem as expectativas dos clientes com o intuito de assegurar a percepção da qualidade.

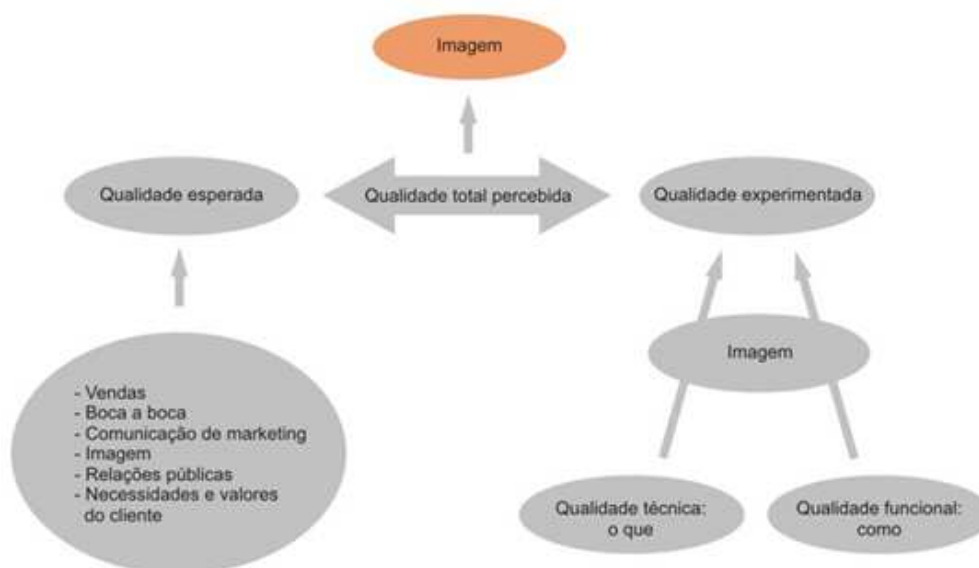


Figura 11: Modelo da Qualidade Total Percebida, de Grönroos (1984:67)

Fonte: Retirado de <http://licksrs.blogspot.pt/2008/05/qualidade-percebida-em-servicios.html>

Apesar dos conceitos qualidade e satisfação serem muito contíguos não quer dizer que têm o mesmo significado.

Os autores Sarmiento e Silva (2006: 5-6) propõem que os serviços prestados pela Administração Pública devem seguir alguns princípios. Primeiro, a qualidade deve ser a otimização da resposta à satisfação das necessidades dos cidadãos, isto é, para que haja qualidade na Administração Pública tem de haver efetivamente uma otimização racional e eficiente dos recursos públicos disponíveis. Por fim, segundo princípio, a qualidade

tem de ser encarada em conformidade com os requisitos. Os requisitos de um serviço e/ou produto só são autênticos quando instituídos em conjunto pela organização, cidadãos e fornecedores. Com base neste princípio, é fulcral a participação ativa de todos, quer através de inquéritos, caixas de sugestões, livros de reclamações, entre outros, contribuindo assim para uma melhoria da performance dos serviços prestados. Todos os que participarão nestes processos, através destes meios de sondagem estarão a prestar um verdadeiro serviço, pois irão permitir elimine erros e irão proporcionar melhorias, o que é sempre uma mais-valia para a qualidade do serviço público.

Segundo Silva (2002:209), “... mais do que uma moda ou tendência passageira a qualidade em serviços públicos é uma filosofia de gestão que permite alcançar maior eficácia e eficiência, desburocratização de processos e procedimentos, satisfação desses mesmos processos e procedimentos, satisfação dos clientes e a motivação dos funcionários, por forma a transformar Administração Poder e Burocrática numa Administração Prestadora de Serviços, como fim e razão de ser da própria Administração”.

De forma sintetizada, apresenta-se alguns dos modelos de avaliação da satisfação.

<b>Modelo</b>	<b>Autor</b>
Modelo cognitivo dos antecedentes e consequências da satisfação	Oliver (1997)
Modelo conceptual do processo de formação da satisfação	Spreng et al (1996)
Modelo de satisfação do consumidor	Vavra (1997)
Modelo de Fornell	Fornell (1992)
Modelo de Kano	Kano et al (1984)

Quadro 17: Modelos de Avaliação da Satisfação  
Fonte: Sistematização própria

## 5.6. A avaliação da qualidade nos serviços públicos

Partimos do princípio que a Administração Pública tem serviços e produtos bem definidos e clientes bem identificados. Para Ferreira (2006:62) “A cadeia de produção administrativa comporta uma vasta gama de aspetos que apelam a uma avaliação sistemática: a seleção e formação dos recursos humanos para as diversas áreas de especialização; a organização dos espaços, dos postos de trabalho e das atividades e a exploração das potencialidades dos recursos disponíveis, sejam equipamentos ou dotações orçamentais.” Para Caiado (2003) citado por Lage (2008: 39), é essencial que “existam avaliações periódicas nas organizações públicas, que verifiquem o que estas se propõem a realizar e aquilo que realmente executam, estando assim sujeitas a controlos sistemáticos de eficácia e eficiência”. Já Soares (2002) citado por Lage (2008: 39), considera “determinante para quem presta um serviço público definir mecanismos de avaliação e de consulta aos cidadãos”, incluindo as suas opiniões no seu funcionamento. Este mesmo autor defende que os objetivos de qualidade devem ser definidos e tornados públicos, visando assim a prestação de um serviço de maior qualidade.

A avaliação da satisfação pode ser através de várias técnicas e/ou práticas, como por exemplo inquéritos, centros de contato, internet, entre outro), mas para Azevedo (2002) citado por Lage (2008: 40) esta avaliação deve ser feita do exterior, junto dos cidadãos, para o interior, dentro dos serviços. De acordo com o mesmo autor, vejamos o que deve ser tido em conta quando analisamos ao nível do exterior:

- Quais as necessidades dos cidadãos face a Administração Pública;
- Quais as competências/ atributos que mais apreciam nos funcionários;
- O que os cidadãos mais valorizam e o que menos valorizam;
- Onde pretendem encontrar a informação mais importante;
- Quais as informações que mais necessitam e as que menos necessitam;

Ao nível interno, dentro dos serviços, importa conhecer:

- Quais as competências essenciais do serviço a prestar (comportamentais e técnicas);
- Definir as competências efetivas face às necessidades;
- Disponibilizar condições técnicas e logísticas;

- Promover a prática de avaliação e desempenho que promovam o mérito dos trabalhadores;
- Assegurar a progressão e promoção dos trabalhadores;

Em jeito de síntese, o cidadão/cliente dos serviços públicos e as suas necessidades devem ser sempre a prioridade da Administração Pública, pois para Veludo (1997: 7) “O utilizador dos serviços públicos deve ser encarado como um verdadeiro cliente, no sentido de que a relação Administração/cidadão tem de deixar de ser uma relação de subordinação, para passar a ser de paridade. A administração deve, pois, estar ao serviço dos clientes, a quem tem de proporcionar um produto final de qualidade”.

Salienta-se que os primeiros modelos de qualidade de serviço apareceram na década de 80 e tinham como base o serviço que era prestado e a expectativas do cidadão face ao referido serviço. (Grönroos, 1994)

Abaixo elencam-se alguns dos modelos que podem ser aplicados na avaliação da qualidade dos serviços.

<b>Autores</b>	<b>Modelo</b>	<b>Características principais</b>	<b>Conclusões principais</b>
Grönroos (1984)	Modelo da Qualidade do Serviço	A qualidade depende da expectativa, desempenho e imagem, relativamente às características técnicas e funcionais do serviço	A qualidade do serviço é a diferença entre as expectativas e o desempenho do serviço. E ainda da imagem do serviço (tendo em conta características funcionais e técnicas do serviço)
Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985)	Modelo Conceptual da Qualidade do Serviço ou Modelo dos Gaps	A qualidade do serviço em relação a uma característica específica do serviço = Desempenho – Expectativa. Permite verificar as possíveis discrepâncias em dois contextos: organização e cliente	Os clientes utilizam os mesmos critérios, generalizados em 10 dimensões, para avaliar a qualidade do serviço
Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988)	Instrumento de medida SERVQUAL no Modelo dos Gaps	A qualidade é caracterizada por 22 itens do serviço agrupados em 5 dimensões da qualidade. Cada item é composto por duas afirmações, uma relativa à expectativa e outra à percepção do	A qualidade do serviço é quantificada através da diferença entre percepções de desempenho e expectativas dos clientes ao longo das dimensões



		desempenho	
Brown e Swartz (1989)	Modelo Percepção – Expectativa Conceptualmente semelhante ao Modelo dos Gaps de Parasuraman, Zeithaml e Berry (1985)	Medida da qualidade do serviço em relação a uma característica específica = Expectativa – Desempenho. Permite verificar as possíveis discrepâncias em dois contextos: organização e cliente. Utilização do instrumento de medida SERVQUAL, utilizados 22 itens do serviço agrupadas em 10 dimensões da qualidade.	A qualidade do serviço é quantificada através da diferença entre expectativas e percepções de desempenho dos clientes ao longo das dimensões
Bolton e Drew (1990)	Modelo de Avaliação do Serviço e do Valor	A avaliação do valor do serviço é função da qualidade do próprio serviço, dos sacrifícios envolvidos na sua utilização e das características dos clientes. Foram considerados alguns itens do instrumento SERVQUAL agrupados por 4 dimensões desenvolvidas por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988) (não utilizaram a dimensão tangibilidade)	O valor percebido do serviço constitui uma dimensão relevante, influenciada pela qualidade do serviço, sacrifícios abrangidos na sua utilização e características dos clientes. A infirmação das expectativas dos clientes explica uma maior proporção da variabilidade da qualidade dos serviços que o próprio desempenho
Croin e Taylor (1992)	Instrumento de medida SERVPERF	A qualidade é uma atitude do cliente em relação às dimensões da qualidade, isto é, a percepção do desempenho. Utilização dos 22 itens agrupados pelas cinco dimensões da qualidade do serviço, propostos por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988)	A medida de desempenho traduz a percepção da qualidade dos serviços pelo cliente
Teas (1993)	Modelo de Desempenho Ideal	A qualidade é caracterizada por 10 itens, sendo dois para cada uma das cinco dimensões da qualidade, propostos por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988)	Tem maior correlação com as preferências de compra, intenções de recompra e satisfação com os serviços

Quadro 18: Síntese dos diversos modelos de avaliação da qualidade

Fonte: Lage (2008:53)

De acordo com Neves (2002, 183), “(...) existe na AP uma cultura «administrativista» mais centrada nas formas de intervenção, do que nos problemas da Administração. A lógica é aplicada mais ao cumprimento das normas ou do que está estabelecido, do que à capacidade de resolução dos problemas”. Com o objetivo de aumentar os padrões de qualidade, é instituído pela Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro um novo modelo de avaliação, designado de Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP).

De acordo com o Artigo 4.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de março o SIADAP tem os seguintes objetivos:

- a) “Avaliar a qualidade dos serviços e organismos da Administração Pública, tendo em vista promover a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos e à comunidade;
- b) Avaliar, responsabilizar e reconhecer o mérito dos dirigentes, funcionários, agentes e demais trabalhadores em função da produtividade e resultados obtidos, ao nível da concretização de objetivos, da aplicação de competências e da atitude pessoal demonstrada;
- c) Diferenciar níveis de desempenho, fomentando uma cultura de exigência, motivação e reconhecimento do mérito;
- d) Potenciar o trabalho em equipa, promovendo a comunicação e cooperação entre serviços, dirigentes e trabalhadores;
- e) Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos organismos, dirigentes e trabalhadores;
- f) Fomentar oportunidades de mobilidade e progressão profissional de acordo com a competência e o mérito demonstrados;
- g) Promover a comunicação entre as chefias e os respetivos colaboradores;
- h) Fortalecer as competências de liderança e de gestão, com vista a potenciar os níveis de eficiência e qualidade dos serviços.”

Este sistema cuja aplicação é universal à administração central, regional e autárquica, é composto por três componentes são elas:

- Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1);

- Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2);
- Subsistema de Avaliação do Desempenho dos trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3).

Especificando o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1), verifica-se que a avaliação dos serviços públicos é feita anualmente, através de autoavaliação e de hetero-avaliação. Este sistema pretende reforçar uma cultura de avaliação e responsabilização na Administração Pública. A avaliação tem como base os parâmetros de eficácia, eficiência e qualidade.

Temos vindo a assistir à criação de prémios que visam avaliar e reconhecer o sucesso da gestão pública. Estes permitirão melhorar os sistemas de gestão das organizações.

Importa, então, tal como refere Sousa (2007: 14) elencar alguns dos prémios mais “importantes e reconhecidos” que visam distinguir as organizações que mais se destacam área da qualidade:

- **Prémio Deming**

Criado em 1951 pela Union of Japanese Scientists and Engineers (JUSE), pretende distinguir as empresas que promovam o desenvolvimento, o controlo e a gestão da qualidade no Japão.

- **Prémio Malcolm Baldrige**

Criado pela Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) em 1987, este prémio é considerado por Mendes (2006) como o maior reconhecimento sobre o desempenho de excelência que uma organização pode receber.

- **Prémio Europeu da Qualidade/ European Quality Award (EQA)**

O Prémio Europeu da Qualidade foi desenvolvido pela *European Foundation for Quality Management* (EFQM) em 1991.

- **Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia**

Para a *European Foundation for Quality Management* (EFQM), os programas de implementação da Qualidade nos Serviços Públicos devem assentar nos Critérios do Prémio Europeu da Qualidade, designadamente: Política e Estratégia, Liderança, Recursos, Gestão de Pessoas, Processos, Satisfação dos Funcionários, Impacto na Sociedade e Resultados.

Para os autores Sarmiento e Silva (2006: 7), “os prémios e a certificação de qualidade em serviços públicos, baseiam-se no modelo de excelência europeu”, referem ainda que “os prémios devem ser avaliados com base nos critérios acima mencionados e o modelo contemplará sempre como pressuposto o cidadão-cliente, pelo que este deverá ser sempre o centro da atividade dos serviços”.

## **5.7. Os instrumentos de gestão da qualidade**

Baseados nos princípios da TQM, foram surgindo alguns sistemas de certificação de qualidade. De seguida apresenta-se uma breve descrição de quatro instrumentos de gestão da qualidade, nomeadamente a Carta da Qualidade, a Estrutura Comum de Avaliação/ *Common Assessment Framework* – CAF, a Série ISO 9000 e a *European Foundation for Quality Management* – EFQM.

### **5.7.1. Carta da Qualidade**

De acordo com Kou (1999: 418), com o objetivo de aperfeiçoar a qualidade da Administração Pública, em 1992 o Governo Britânico implementou um plano designado “Carta do Cidadão”. Este plano compreendia o aperfeiçoamento da qualidade do serviço, o aumento das oportunidades de escolha, criação da possibilidade de a população solicitar esclarecimentos sobre os padrões de serviços e assegurar a aplicação de despesas adequadas. Alguns países europeus e asiáticos seguiram este exemplo: França - Carta para a Qualidade nos Serviços Públicos; Bélgica – Carta de Utilização do Serviço Público, China – Carta de Qualidade, Malásia – Carta de Cliente, Hong Kong – Carta de Qualidade e Portugal – Carta de Qualidade.

Em Portugal, o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), criado em 1985 e organizado em 1986, passou a ter como competência a gestão e a dinamização do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, tal como se verifica na (alínea c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 395/98, de 17 de dezembro). Este organismo veio dar um novo estímulo às questões da qualidade, dado que na altura o conceito qualidade estava muito ligado ao setor privado. Neste âmbito, Portugal foi dos primeiros países da União Europeia a adotar a Carta para a Qualidade nos Serviços Públicos, em 1993. Esta Carta é um “documento, escrito, simples e claro, elaborado por entidades da Administração Pública, que estabelece e dá a conhecer aos cidadãos utilizadores os compromissos gradativamente crescentes de qualidade na prestação dos respetivos serviços” (SMA, 1994, “Carta para a Qualidade nos Serviços Públicos”, citado por Neves: 2012: 21), através deste documento, o cidadão alcançou pela primeira vez o estatuto de cliente e passou a ser o centro das atenções nos serviços públicos.

Em suma, esta Carta é um compromisso escrito que visa satisfazer as necessidades do cliente, com base na orientação dos dirigentes e a participação de todos os trabalhadores. A Carta de Qualidade concerne 4 etapas, são elas: “a avaliação do trabalho e do procedimento, a determinação do objeto de trabalho, a realização de fiscalização e avaliação do trabalho” (Kou, 1999: 419-420), tal como se pode constatar na seguinte figura.

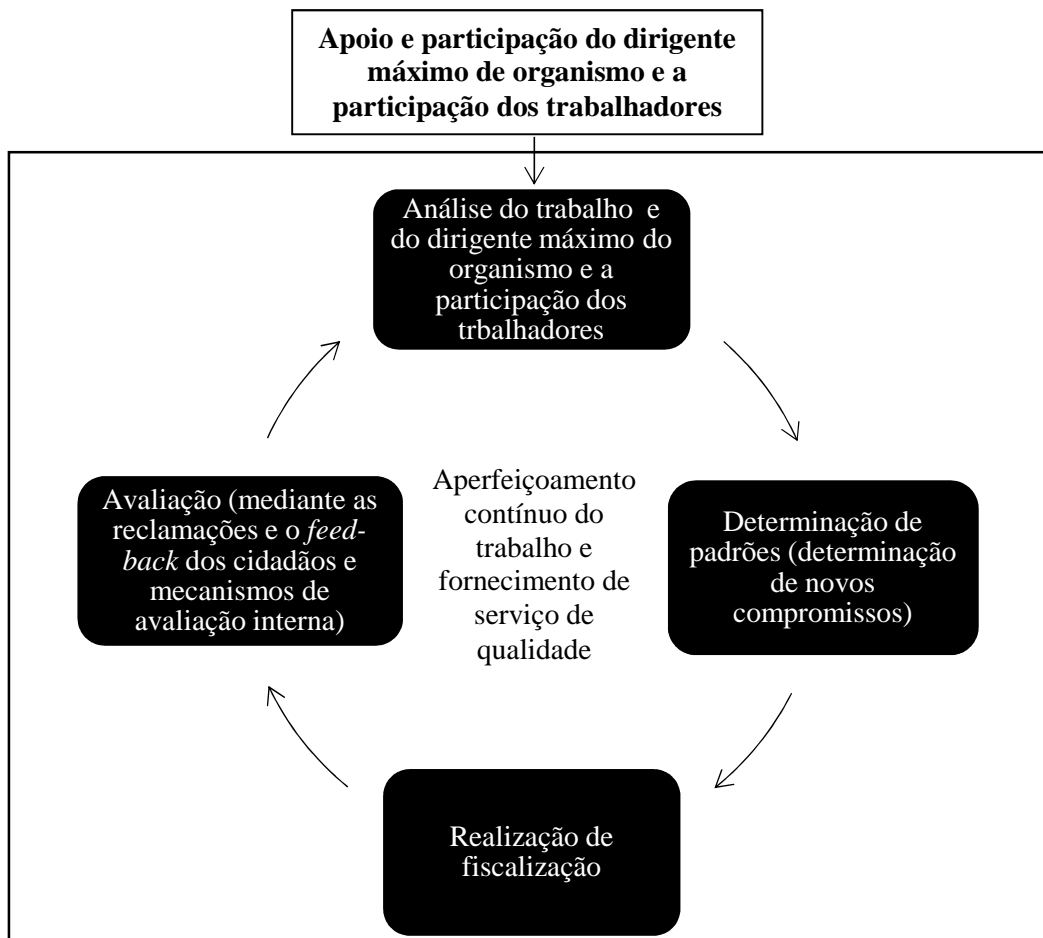


Figura 12: Carta da Qualidade  
Fonte: Adaptado de Kou (1999:420)

### 5.7.2. Estrutura Comum de Avaliação/ *Common Assessment Framework* - CAF

Inspirado no modelo de excelência EFQM e pelo modelo SPEYER da Universidade Alemã de Ciências Administrativas, os responsáveis pela Administração Pública da União Europeia promoveram o desenvolvimento técnico do modelo Estrutura Comum de Avaliação/ *Common Assessment Framework* (CAF). O modelo CAF é um modelo mais simples e mais fácil de implementar, adequado às especificidades das organizações públicas, tendo sido criado com a finalidade de ser utilizados por todos os setores da Administração Pública.

O modelo CAF foi apresentado pela primeira vez na 1.<sup>a</sup> Conferência da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia que teve lugar em maio de 2000, em Lisboa. O modelo CAF tem quatro grandes objetivos, são eles:

1. “Introduzir na Administração Pública os princípios da Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management/ TQM*) e orientá-la progressivamente, através da utilização e compreensão da auto-avaliação, da atual sequência de atividades «Planear-Executar» para um ciclo completo e desenvolvido «PDCA» - Planear (fase de projeto); Executar (fase de execução); Rever (fase de avaliação) e Ajustar (fase da ação, adaptação e correção);
2. Facilitar a auto-avaliação das organizações públicas com o objetivo de obter um diagnóstico e um plano de ações de melhoria;
3. Servir de ponte entre os vários modelos utilizados na gestão da qualidade;
4. Facilitar o «*bench learning*» entre organizações do setor público.” (DGAEP: 2007)

A dinamização da utilização da CAF em Portugal coube ao Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), mas com a sua extinção em 2001, essa responsabilidade foi transferida para o Instituto para a Inovação na Administração do Estado. Em 2002, com a extinção também deste último organismo, a Direção-geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) passou a ser o responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das iniciativas de divulgação e implementação da CAF na Administração Pública Portuguesa.

De acordo com (DGAEP), o modelo CAF funciona como uma ferramenta de autoavaliação em que as organizações fomentam a gestão da qualidade através da realização de diagnósticos que têm por base um conjunto de boas práticas e indicadores, isto é, são os próprios trabalhadores e dirigentes que identificam os pontos fracos e estipulam as medidas de melhoria a implementar, a fim de diagnosticar o funcionamento e os resultados da organização.

A CAF assenta numa estrutura de auto-avaliação semelhante aos principais modelos de Gestão da Qualidade Total (TQM), em particular o EFQM. A CAF, a par com a EFQM, é composta por 9 critérios, designados de “meio” e de “resultado”, em que cada critério representa uma dimensão da organização que deve ser objeto de avaliação e

para cada critério foram criados subcritérios. Os critérios de meio, prática gestionária, apontam o que a organização faz e como executa as suas atividades com vista a obtenção dos resultados pretendidos. Já os critérios de resultado avaliam as perceções, isto é o que os clientes e a sociedade pensam da organização. Esta medição tem por base um sistema de pontuação que possibilita determinar os fatores críticos para melhorar, bem como os aspetos em que a organização já funciona bem mas podem ser melhorados, por exemplo através de um plano de ação de melhorias, visando assim aumentar o desempenho organizacional. Como a CAF é uma ferramenta modelo, é recomendado o seu uso de forma flexível. Para além dos 9 critérios descritos anteriormente, devem ser respeitados obrigatoriamente os seus 28 subcritérios e o sistema de pontuação.

Sendo uma ferramenta da Gestão da Qualidade Total a CAF subscreve os conceitos fundamentais da excelência, inicialmente definidos pela EFQM, transpondo-os para o setor público/contexto CAF e procurando melhorar o desempenho das organizações públicas com base nestes conceitos. Estes princípios, orientação para os resultados, focalização no cidadão/cliente, liderança e constância de propósitos, gestão por processos e factos, desenvolvimento e envolvimento das pessoas, aprendizagem, inovação e melhoria contínua, desenvolvimento de parcerias e Responsabilidade social fazem a diferença entre as organizações públicas burocráticas tradicionais e a organização orientada no sentido da Qualidade Total.

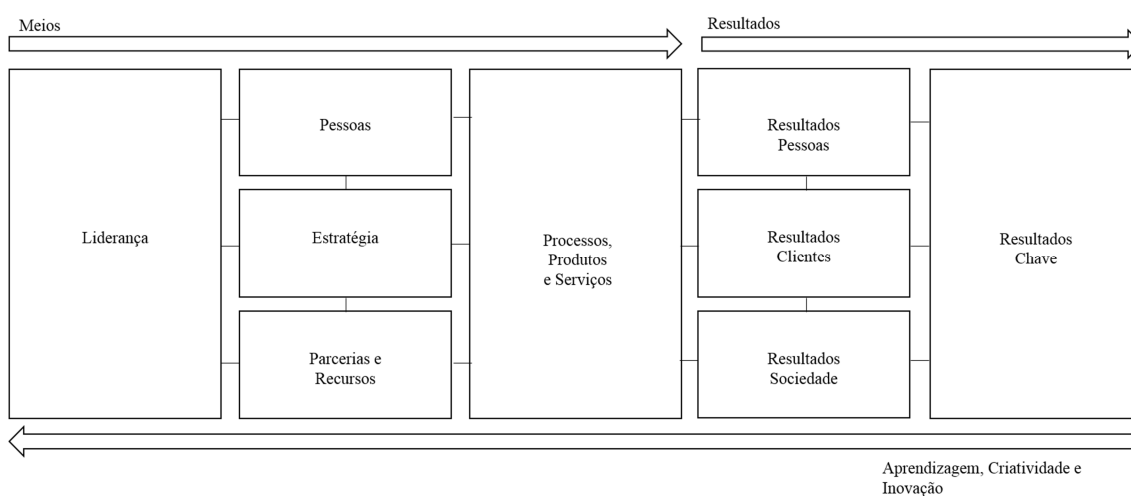


Figura 13: Modelo Estrutura Comum de Avaliação/ Common Assessment Framework  
Fonte: adaptado de [www.dgap.gov.pt](http://www.dgap.gov.pt)



Foram definidos 10 passos que devem ser seguidos para a aplicação do modelo CAF, com o intuito da organização assim atingir a melhoria contínua.

No que concerne ao primeiro passo, o gestor de topo da organização decide efetuar uma autoavaliação e define o líder de projeto. Este trabalhador deverá ser escolhido tendo por base as suas competências técnicas e qualidades pessoais e não o cargo que ocupa, será o responsável por toda a dinamização do processo. Nesta fase será elaborado o planeamento estratégico, que contempla a definição dos objetivos, o âmbito da autoavaliação, pois pode ser feita em termos globais ou apenas sectoriais, a metodologia (projeto-piloto, as fases, definição do sistema de pontuação, opção de empregar questionários complementares em simultâneo) e os recursos humanos e materiais.

No segundo passo, deve ser elaborado o plano de comunicação que deve ser dirigido a todas as partes interessadas, com especial destaque os trabalhadores de nível intermédio e restantes trabalhadores. O plano de comunicação elaborado pela organização deve contemplar os destinatários, a informação a divulgar, os responsáveis, os meios, frequência e os resultados esperados. Para a divulgação, a organização poderá utilizar vários meios, tais como: placar informativo, sessão de apresentação, informação via e-mail, intranet e site.

No passo 3, criação de uma ou mais equipas de autoavaliação, deve-se garantir que sejam definidas o número de equipas de autoavaliação e os trabalhadores para cada equipa. Deve garantir-se, ainda, a composição da(s) equipa(s) de autoavaliação, a definição do líder de equipa e ainda a afetação dos recursos de cada uma das equipas. Importa referir que a dimensão, a dispersão geográfica ou da estrutura da organização, podem levar à escolha de mais do que uma equipa de autoavaliação e a escolha dos trabalhadores deve ser feita com base no conhecimento que têm da organização e se têm uma boa capacidade analítica e comunicativa. Mediante estes atributos a seleção deve ser feita de forma voluntária ou por negociação prévia. Para a definição da(s) equipa(s) de autoavaliação, é aconselhado no máximo 10 trabalhadores e em número ímpar, para o caso de haver necessidade de recorrer a votos. A(s) equipa(s) deve ser constituída por trabalhadores dos vários serviços/ setores e níveis hierárquicos, o que permitirá ter uma melhor avaliação de toda a organização. É fundamental que o líder da equipa, responsável pelo planeamento e coordenação, seja escolhido pela equipa de

autoavaliação. Não menos importante é a afetação dos recursos à equipa. Para o seu bom funcionamento será necessário um trabalhador que faça trabalho de secretariado, eficiente e que apoie o líder da equipa, bem como um espaço passível de reunir e com acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação.

O passo 4 diz respeito à organização da formação. Como tal é essencial que o líder de projeto frequente formação aprofundada sobre a CAF, para que se sinta à vontade no desenvolvimento deste processo. Não menos importante, é a participação da gestão de topo e de nível intermédio na formação, pois esta permitirá aumentar o conhecimento e a compreensão. Para os trabalhadores da gestão de topo e nível intermédio, é aconselhada uma ação de sensibilização ou uma consulta de informação, complementada por uma sessão esclarecimento ministrada pelo líder, que nessa altura poderá esclarecer dúvidas. O líder também poderá ser responsável pela formação à equipa de autoavaliação, aliando a componente teórica e a prática, pode ainda disponibilizar documentos e informações importantes essenciais para avaliar a organização de forma eficaz.

A realização da autoavaliação corresponde ao passo 5 e deve começar pela identificação das ações (critérios de meios) e dos resultados (critérios de resultados) da organização. Devem, ainda ser identificadas as áreas a melhorar e os seus pontos fortes e, ainda, identificar sugestões de melhoria a serem tidas em consideração posteriormente pela organização. Após a identificação segue-se o registo das áreas a melhorar e os pontos fortes, as evidências e as sugestões de melhoria na grelha de autoavaliação. Esta grelha de autoavaliação foi escolhida no início do processo de autoavaliação, no passo 1. Após registo, cada elemento da equipa faz uma revisão ao diagnóstico e pontua cada subcritério de acordo com o pressuposto no sistema de pontuação definido pelo líder do projeto, já que que a pontuação pode ser feita através do sistema clássico e do sistema avançado. Caso haja diferenças nos pontos fortes, áreas a melhorar e pontuação, é importante que a equipa reúna com o intuito de discutir e assim alcançar o consenso.

No que concerne à elaboração do relatório de autoavaliação, passo 6, a equipa elabora o relatório de autoavaliação sempre sob orientação do líder do projeto, contemplando os pontos fortes e as áreas a melhorar, através de uma pontuação justificada por subcritério e possíveis sugestões de ações de melhoria. Neste mesmo

passo, o gestor de topo receciona e aprova o relatório de autoavaliação e ainda deve ser feita a divulgação dos resultados junto dos trabalhadores da organização e demais partes interessadas que participaram no processo.

O passo 7 é referente à elaboração do Plano de Melhorias. Deve ser definida a equipa que fica responsável pela elaboração do referido Plano de Melhorias. Dado que a equipa responsável pelo processo de autoavaliação possui conhecimento e motivação essenciais, o gestor de topo pode reconduzir a equipa para a elaboração do Plano de Melhorias, podendo, no entanto, definir uma nova equipa para o efeito. Importa referir que o plano de melhoria deve seguir quatro etapas, são elas a compilação das sugestões de melhoria que constam no relatório de autoavaliação, a análise dessas sugestões definindo ações, a ordenação de prioridades e a execução do Plano de Melhorias. Após a formulação das ações, essas são ordenadas com base critérios de priorização e é elaborado um cronograma de execução do Plano de Melhorias e por último, as ações de melhoria são planeadas tendo como base a elaboração de fichas onde consta o calendário de execução, os resultados previstos e os recursos essenciais. É aconselhada a implementação até três ações em simultâneo, pois assim existe maior garantia de implementação das mesmas. Com o objetivo de demonstrar a existência de mudança na organização, será pertinente implementar ações que não sejam necessários recursos financeiros e/ ou humanos.

Quanto ao passo 8, que diz respeito à divulgação do Plano de Melhorias, importa referir que é importante que todos os trabalhadores da organização sejam informados dos resultados obtidos na autoavaliação, nomeadamente os resultados mais importantes, os pontos fortes e as áreas que carecem de intervenção. A comunicação é extremamente importante para que a implementação das ações de melhoria tenha sucesso. Aquando da divulgação do plano de melhoria deve ter-se em atenção referir quais os objetivos, como será feita a implementação das ações de melhoria, qual a função de cada um dos intervenientes, ou seja, deve ser mencionado o que espera de cada um, e qual o impacto dessa ações no desempenho da organização.

O passo seguinte, 9, é relativo à implementação do Plano de Melhoria e deve incluir uma monitorização e avaliação, bem devem ser serem definidos os prazos e resultados, bem como o responsável para cada ação. A monitorização deve ser feita de forma regular e a avaliação deve ser relativamente aos resultados e aos impactos.

Importa ainda referir que esta implementação deve ser de acordo com o ciclo PDCA e com base na promoção do uso permanente das ferramentas de gestão tais como o *Balanced Scorecard*, sistemas de gestão de desempenho e os inquéritos de satisfação internos e externos.

Por último, no passo 10, referente ao planeamento da autoavaliação seguinte, deve monitorizar-se o progresso verificado e repetir a avaliação. Através dos estudos dos utilizadores da CAF, verifica-se que a repetição da autoavaliação deve ser efetuada ao fim de 2 anos, pois assim é possível verificar se as ações de melhoria tiveram efeito no desempenho da organização.

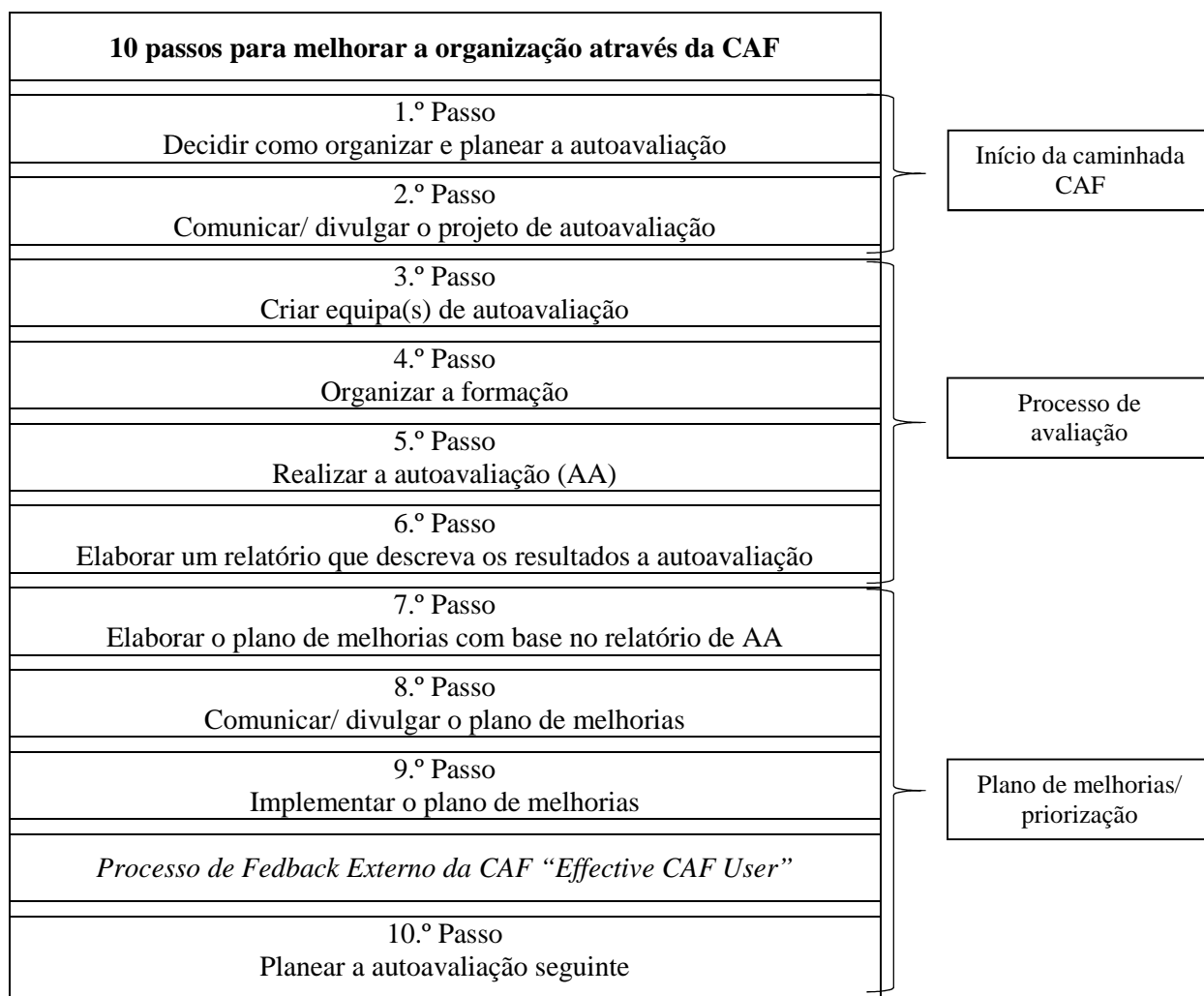


Figura 14: Os 10 passos para melhorar a organização através da CAF  
 Fonte: [www.dgap.gov.pt](http://www.dgap.gov.pt)

### 5.7.2.1. A CAF em Portugal

Os números demonstram uma boa adesão à CAF. De acordo com a DGAEP em 2013 contabilizam-se 2829 registos de utilizadores da CAF na Base de Dados do Centro de Recursos CAF (EIPA) provenientes de países europeus, não europeus e instituições comunitárias.

A DGAEP em finais de 2006 e início de 2007 realizou um estudo que pretendeu conhecer melhor como a CAF é aplicada em Portugal. Abaixo apresentam-se algumas conclusões provenientes desse estudo, que são bastante elucidativas do contexto de aplicação da CAF.

<b>Amplitude de aplicação da CAF no universo da Administração Pública</b> A DGAEP teve conhecimento que existe 60 organizações que aplicaram a CAF, 39 dessas organizações pertencem à Administração Central, que se subdividem em Institutos Públicos seguindo-se as Secretarias-Gerais.
<b>Localização das organizações em estudo</b> A maioria das organizações que aplicaram a CAF situam-se na região de Lisboa e Vale do Tejo, destacando-se que 8 destas organizações possuem serviços por todo o território.
<b>Abrangência de aplicação da CAF</b> Do total das organizações que aplicaram a CAF, 60, houve 3 organizações que não responderam ao questionário. Cerca de 40% das organizações que responderam ao questionário, aplicaram a CAF a toda a organização e as restantes, 60%, aplicaram a CAF de forma sectorial, a maioria destas organizações justificou essa opção com a “Necessidade de realizar um projeto-piloto para aprendizagem”.
<b>Incremento na aplicação da CAF</b> Em 2004 e 2005 verificaram-se 33 e 26 aplicações da CAF, respetivamente. Em 2004, 18 dessas aplicações foram por determinação ministerial. Em 2004 e 2005 houve 15 e 26 aplicações, respetivamente, por iniciativa dos serviços.
<b>Repetição da autoavaliação</b> A maioria das organizações, 52, aplicou a CAF apenas uma vez. A repetição, segunda vez, apenas ocorreu em 4 serviços e uma terceira vez apenas ocorreu em 1 organização.
<b>Experiência prévia com outros instrumentos da Qualidade</b> A maioria das organizações, 56,1%, não tinha nenhuma experiência com a utilização com outros instrumentos de gestão da qualidade. Quanto às organizações que refiram ter experiência, 41,7%, mencionaram a Norma ISO 9000.
<b>Estrutura de qualidade nos Organismos</b> 72% das organizações não possuía uma “Estrutura ou Equipa de Qualidade”, até aplicar a CAF.
<b>Razões para aplicação da CAF</b> Como uma das principais razões para aplicação da CAF, 32,7% das organizações referiram a

necessidade de sensibilizar as/os colaboradoras/es para as questões da Qualidade.
<b>Duração do processo</b> A grande maioria dos processos de Auto-Avaliação, 91,1%, decorreram num período não inferior a 30 dias, a média é entre 31 a 60 dias.
<b>Números elementos das equipas</b> Independentemente da aplicação da CAF ter sido em toda organização ou só em parte, o número de elementos varia entre 4 a 7.
<b>Os grupos profissionais nas equipas</b> A carreira dos técnicos superiores é a mais representada nas equipas de Auto-Avaliação. A inclusão de chefias é maior no caso da aplicação da CAF em toda a organização e os elementos externos à organização diminuem nos casos de aplicação da CAF em toda a organização.
<b>Os dirigentes nas equipas</b> Os dirigentes quando integram a equipa de Auto-Avaliação, na sua maioria correspondem a Chefes de Divisão. Esta é vista como uma relação de compromisso e não como uma fonte de conflito.
<b>Apoio técnico às equipas</b> A maioria das organizações (87,3%) teve apoio técnico na fase de preparação. O referido apoio técnico foi prestado por consultores internos do próprio serviço e do Ministério.
<b>Quantos receberam formação</b> Quase todas as organizações, 48, que aplicaram a CAF, pelo menos uma das pessoas que compõe a equipa tiveram formação para o efeito. 6 organizações não responderam a este item.
<b>Importância da formação</b> O grau de importância dado pelas organizações relativamente à formação corresponde a “imprescindível”, quer tenham beneficiado ou não de formação.
<b>Caracterização da formação recebida</b> Quanto à formação recebida pelos elementos das equipas de Auto-Avaliação, esta foi ministrada por formadores de outros serviços da Administração Pública. A formação recebida foi essencialmente inicial de sensibilização, 35,3%.
<b>Principais obstáculos/ dificuldades inerentes ao processo</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• "Identificar, na organização, iniciativas/práticas que se enquadrem nos exemplos apresentados na CAF".</li><li>• “Dificuldade em identificar o âmbito dos critérios”.</li><li>• “Insuficientes conhecimentos sobre a temática da Qualidade”.</li><li>• “Difícil conjugação/conciliação das diferentes perspetivas”.</li><li>• “Dificuldades em encontrar evidências”.</li></ul>
<b>Principais benefícios com a aplicação da CAF</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• “A aquisição ou desenvolvimento da consciência de que o conjunto de esforços e a partilha de informação são importantes no envolvimento com a organização”.</li><li>• “Sistematização e registo das ações realizadas e/ou planeadas”.</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>• “Uma clara identificação dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria”.</li><li>• “Consciência de que existem necessidades, para as quais as boas práticas, indicadas pela CAF, dão resposta”.</li></ul>
<b>Plano de melhorias e sua implementação</b> O Plano de Melhorias foi elaborado pela maioria das organizações, 41 das 49 que responderam (8 não responderam). As “ações e processos” foram onde recaíram a maioria das incidências das melhorias. Em 35,1% dos casos foram implementadas ações de melhoria, justificando-se “outras prioridades”.
<b>Nova aplicação da CAF</b> A maioria das organizações que responderam, 25, definiu períodos de 2 em 2 anos para a nova aplicação. Contudo, 50% das organizações ainda não havia considerado as aplicações subsequentes.
<b>O que se deseja mudar no futuro</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• “Melhor preparação da equipa”;</li><li>• “Melhor seleção dos elementos da equipa”;</li><li>• “Mais tempo para o processo”.</li></ul>
<b>Apoio prestado pela DGAP (designação anterior da DGAEP)</b> 32,8% Beneficiaram de apoio prestado pela DGAP e o nível médio da avaliação é de 2 (Bom)

Quadro 19: Estudo sobre a CAF em Portugal

Fonte: Adaptado de <http://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=ba643a06-06bc-4ff2-b0f1-c8d5050344e3>

### 5.7.3. Série ISO 9000

A série ISO 9000 é um conjunto de referências normativas que fornecem um guia geral para desenvolver uma filosofia de gestão da qualidade e linhas de orientação para implementar um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) e os requisitos para a sua certificação.

Importa referir que as normas da série ISO 9000 foram desenvolvidas com o objetivo de apoiar as organizações no processo de implementação e gestão de sistemas da qualidade (NP EN ISO 9000:2000).

Tal como é perceptível na imagem seguinte, de acordo com a *International Organization for Standardization*, a série ISO 9000 é composta por:

- **ISO 9000 – Sistemas de Gestão da Qualidade: Fundamentos e Vocabulário**

Esta norma descreve os fundamentos de sistemas de Gestão da Qualidade e individualiza a terminologia que lhes é aplicável.

- **ISO 9001 – Sistemas de Gestão da Qualidade: Requisitos**

A norma ISO 9001 visa especificar os requisitos de um sistema de gestão da qualidade a utilizar sempre que uma organização tem necessidade de demonstrar a sua capacidade para fornecer produtos. Propondo-se a satisfazer quer os requisitos dos seus clientes como dos regulamentos aplicáveis, permitindo assim aumentar a satisfação dos clientes.

- **ISO 9004 – Sistemas de Gestão da Qualidade: Linhas de orientação para melhoria de desempenho**

Esta norma visa apresentar as linhas de orientação que consideram tanto a eficiência como a eficácia de um Sistema de Gestão da Qualidade. Todavia, esta norma tem como desígnio a melhoria do desempenho da organização e a satisfação dos clientes e dos outros interessados.

- **ISO 9014 - Linhas de orientação para auditorias a sistemas de gestão da qualidade e/ ou de gestão ambiental**

Esta norma visa apresentar a orientação a seguir para a execução de auditorias a sistemas de Gestão da Qualidade e/ ou de gestão ambiental.



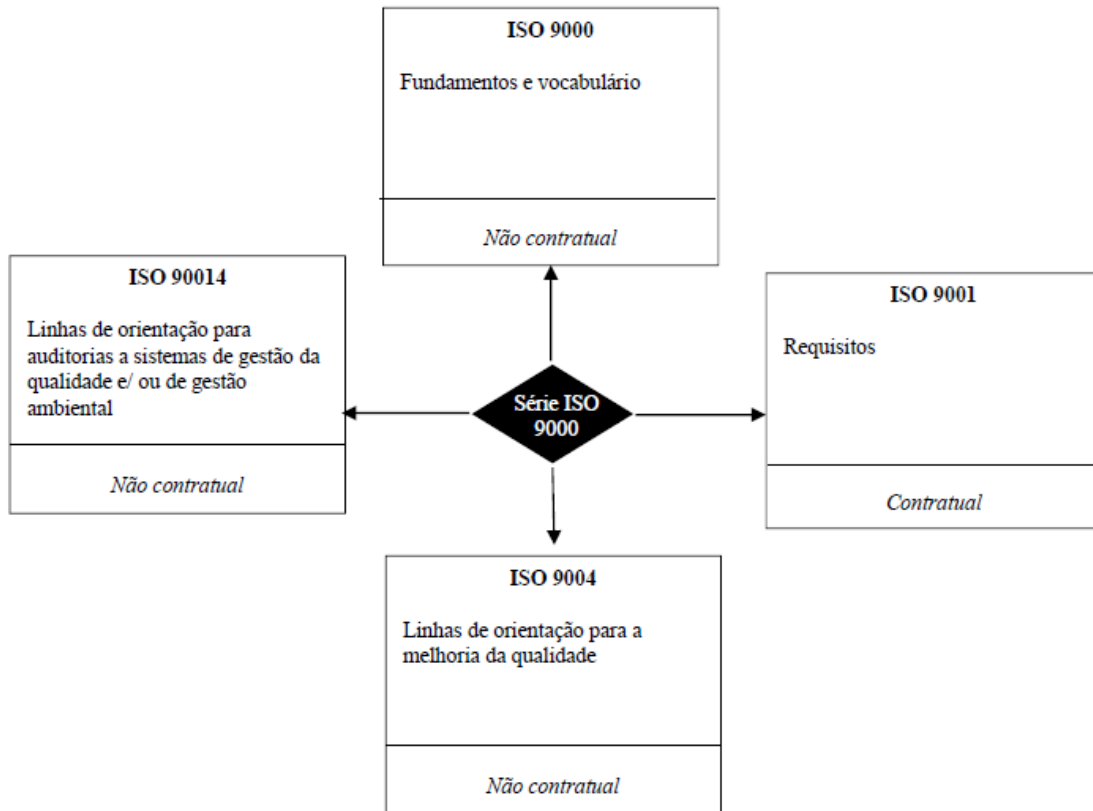


Figura 15: Série ISO 9000

Fonte: Adaptado de *International Organization for Standardization*

Contudo, as normas ISO constituem séries de *standards* reconhecidos a nível internacional, cujo objetivo é garantir a qualidade, assegurando que a organização dispõe de um sistema da qualidade formalizado e documentado, no âmbito do qual as atividades são planeadas e sistematicamente implementadas de forma a proporcionar a confiança adequada de que a entidade está em condições de satisfazer os requisitos da qualidade de forma consistente (NP EN ISO 9000:2000).

As normas ISO são aplicáveis a qualquer instituição pública e assentam nos seguintes princípios:

<p><b>Princípio 1 – Enfoque no Cliente</b> As organizações dependem dos seus clientes, pelo que devem compreender as suas necessidades atuais e futuras, cumprir os seus requisitos e esforçar-se por exceder as suas expectativas.</p>
<p><b>Princípio 2 – Liderança</b> Os líderes estabelecem uma unidade de propósitos e as linhas de orientação da organização. Devem criar e manter um ambiente interno no qual as pessoas se tornam plenamente empenhadas na prossecução dos objetivos da organização.</p>
<p><b>Princípio 3 – Envolvimento das Pessoas</b> As pessoas são a essência de uma organização, em todos os seus níveis, e o seu total empenhamento leva a que as suas capacidades sejam utilizadas em benefício da organização.</p>
<p><b>Princípio 4 – Abordagem por processos</b> Os resultados pretendidos são alcançados de forma mais eficiente quando as atividades e os recursos que lhes estão associados são geridos como um processo.</p>
<p><b>Princípio 5 – Abordagem ao sistema de gestão</b> Identificar, compreender e gerir processos inter-relacionados como um sistema contribui para que a organização atinja os seus objetivos de uma forma eficiente e eficaz.</p>
<p><b>Princípio 6 – Melhoria Contínua</b> A melhoria contínua do desempenho deve constituir um objetivo permanente da organização.</p>
<p><b>Princípio 7 – Abordagem por factos</b> Decisões eficazes são tomadas com base na análise de dados e de informações.</p>
<p><b>Princípio 8 – Relações mutuamente benéficas com os fornecedores</b> A organização e os seus fornecedores são interdependentes e uma relação mutuamente benéfica reforça a capacidade de ambos para criar valor.</p>

Quadro 20: Princípios

Fonte: Adaptado de *International Organization for Standardization*

Tendo como base a norma ISO 9000, as organizações existem para transformar *inputs* em *outputs*, que por sua vez são fornecidos aos clientes, acrescidos de valor. O modelo subjacente a um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), construído segundo a ISO 9001:2000, tem a seguinte aparência:



Figura 16: Modelo ISO 9001  
Fonte: APCER (2003)

Para que as organizações funcionem há que definir e gerir os processos, porque na maioria dos casos, o output de um processo serve de *input* ao processo seguinte. Assim, os processos deverão ser estruturados e geridos em conjunto, de forma integrada e complementar, visando assim atingir os objetivos da organização.

Em jeito de síntese, a série ISO 9000 dá ênfase às regras, procedimentos e encargos, à especificação de produtos, processos e inspeções, ao registo de dados e análise de problemas bem como a ações operacionais.

As filosofias abordadas, Juran, Crosby e Deming, tiveram um impacto significativo no desenvolvimento dos instrumentos de gestão da qualidade. No quadro abaixo, podemos constatar a sua influência de cada um destes autores nos princípios da série ISO 9000:

<b>Princípios</b>	<b>Autores</b>
Focalização no cliente	Crosby e Juran
Liderança	Princípio base
Envolvimento das pessoas	Crosby
Abordagem dos processos	Juran
Abordagem da gestão como um sistema	Princípio base
Melhoria contínua	Princípio base
Abordagem à tomada de decisões baseada em factos	Princípio base

Quadro 21: Princípios  
Fonte: Sistematização própria

### **5.7.3.1. ISO 9001**

A ISO 9001:2008 define um conjunto de 23 requisitos para um sistema de Gestão da Qualidade, tal como se pode constatar na figura anterior referente ao Modelo ISO 9001, nomeadamente:

#### **Sistema de Gestão da Qualidade**

- 4.1. Requisitos Gerais
- 4.2. Requisitos de Documentação

#### **Responsabilidade de Gestão**

- 5.1. Comprometimento da gestão
- 5.2. Focalização no cliente
- 5.3. Política da Qualidade
- 5.4. Planeamento
- 5.5. Responsabilidade, autoridade e comunicação
- 5.6. Revisão pela gestão

#### **Gestão de Recursos**

- 6.1. Provisão de recursos
- 6.2. Recursos humanos
- 6.3. Infraestruturas
- 6.4. Ambiente de trabalho

### **Realização do produto**

- 7.1. Planeamento da realização do produto
- 7.2. Processos relacionados com o cliente
- 7.3. Conceção e desenvolvimento
- 7.4. Compras
- 7.5. Produção e fornecimento do serviço
- 7.6. Controlo de equipamento de monitorização e medição

### **Medição, Análise e Melhoria**

- 8.1. Generalidades
- 8.2. Monitorização e Medição
- 8.3. Controlo do produto não conforme
- 8.4. Análise de dados
- 8.5. Melhoria

#### **5.7.3.1.1. A Certificação ISO 9001**

A presente análise foi efetuada ao nível de três grupos territoriais, designadamente: a nível mundial, a nível dos países da Europa e por último ao nível de Portugal.

Este ponto está estruturado por grupos territoriais de análise, descrevendo-se para cada um dos grupos as análises e resultados obtidos.

### 5.7.3.1.1.1. A certificação ISO 9001 no mundo

De acordo com os dados disponibilizados pela ISO, em geral, a evolução da certificação ISO 9001 no Mundo tem vindo a efetivar de uma forma uniforme e constantemente crescente.

Anos	África	América Central e do Sul	América do Norte	Europa	Leste da Ásia e Pacífico	Sul da Ásia Central	Médio Oriente	Total
1993	1009	140	2613	37779	4767	74	189	46571
1994	1177	475	4915	55400	7719	330	348	70364
1995	1563	1220	10374	92611	19766	1038	776	127348
1996	2255	1713	16980	109961	27885	1712	2194	162700
1997	2555	2989	25144	143674	42824	2963	3149	223298
1998	3342	5221	33550	166255	54671	3556	5251	271846
1999	4928	8972	45166	190247	81950	5508	6870	343641
2000	4769	10805	48296	269332	109217	6411	9003	457833
2001	3903	14409	50894	269648	155597	6348	9550	510349
2002	4529	13679	53806	292878	177767	9383	9724	561766
2003	3769	9303	40185	242455	185846	9162	7199	497919
2004	4865	17016	49962	320748	240938	13856	12747	660132
2005	6763	22498	59663	377172	266100	27966	13681	773843
2006	7441	29382	61436	414208	320320	44923	19195	896905
2007	7446	39354	47600	431479	354056	50379	21172	951486
2008	8534	37458	47896	455303	366491	44171	20469	980322
2009	8435	35549	41947	500286	408498	44432	24604	1063751
2010	7667	49260	36632	530039	438477	37596	18839	1118510
2011	8164	51685	37530	459367	471836	33577	17069	1079228
2012	9674	51459	38586	469739	476106	32373	19050	109697
2013	9856	52478	48579	485554	467320	44847	20812	1129446

Quadro 22: Número de certificados ISO 9001 no mundo

Fonte: [www.iso.org/iso/iso-survey](http://www.iso.org/iso/iso-survey)

Na análise da figura abaixo verifica-se que no período 1993 a 2001 houve um crescimento no número de certificados mundialmente emitidos. Entre 2002 e 2003 verificou-se um desaceleramento/estabilização, verificando-se até uma diminuição do número de certificação emitida no ano de 2003. Esta desaceleração pode estar relacionada com o período de transição para a norma ISO 9001:2000, dado que o limite concedido era dezembro de 2003, possivelmente muitas entidades certificadas pela norma ISO 9001:1994 não conseguiram efetuar a transição.

A partir do ano de 2004, até 2010, verificou-se novamente um crescimento do número de certificados mundialmente emitidos. Em 2011 voltou-se a verificar um pequeno decréscimo do número de certificados, que poderá estar novamente associado às empresas, que apesar de estar certificadas pela norma ISO 9001:2000, não conseguiram atempadamente efetuar a transição para a norma ISO 9001:2008.

Já a partir de 2012 até 2013, dados disponíveis até ao momento, constata-se um gradual crescimento do número de certificados emitidos mundialmente.

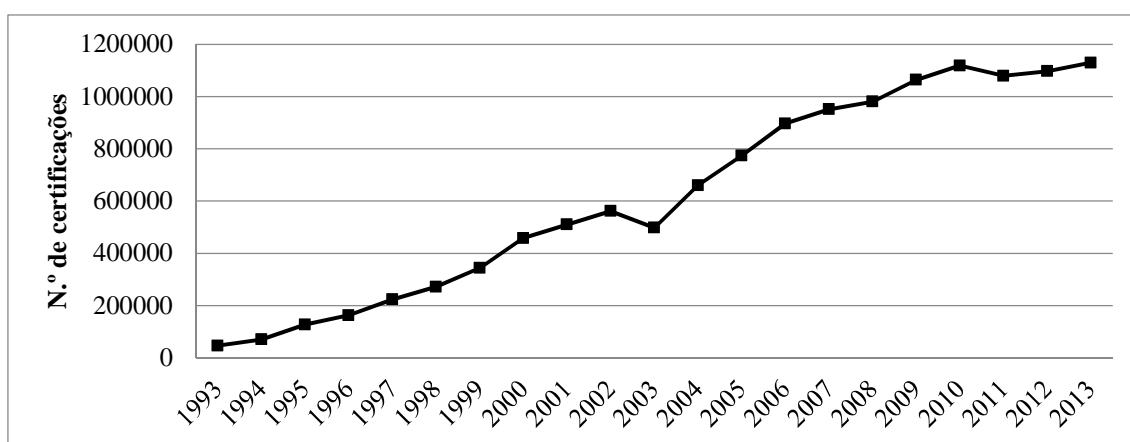


Figura 17: Evolução mundial do número de certificados ISO 9001 emitidos  
Fonte: [www.iso.org/iso/iso-survey](http://www.iso.org/iso/iso-survey)

Relativamente aos dez países que se destacam pelo maior número de entidades certificadas, até 2013, verifica-se que a China encontra-se no topo da lista, seguindo-se a Itália e a Alemanha. O Japão, Reino Unido, Espanha, Índia são os países seguintes, cujos números de certificados não diferem muito uns dos outros. Por último, nesta listagem dos dez países com maior número de entidades certificadas, encontram-se França e Brasil, respetivamente por ordem decrescente.

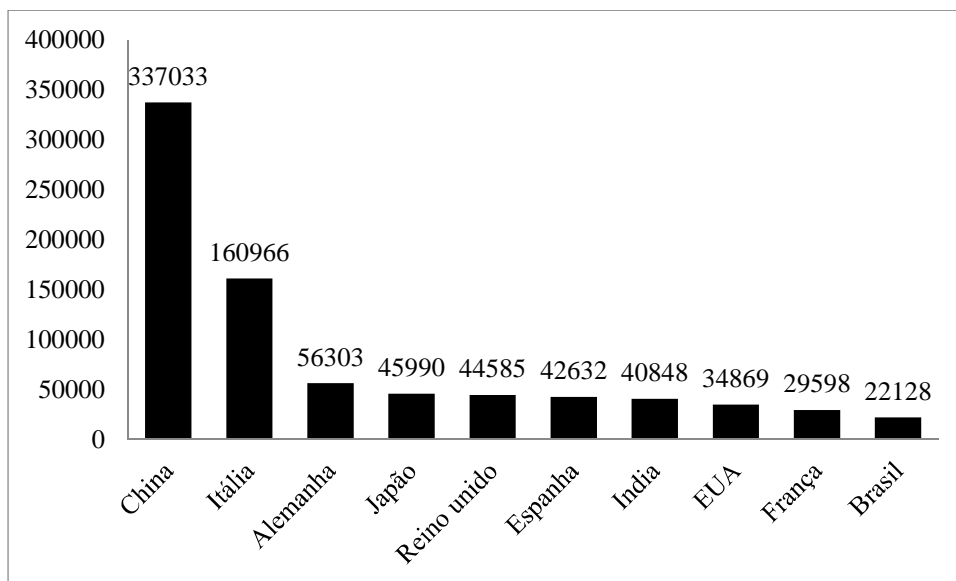


Figura 18: Países com maior número de entidades certificadas  
Fonte: [www.iso.org/iso/iso-survey](http://www.iso.org/iso/iso-survey)

Há também que salientar os países que tiveram o maior crescimento no número de certificados, até 2013, são eles a Itália, a Índia e os Estados Unidos da América (EUA). Com 4602 certificados emitidos encontra-se a Alemanha, seguindo-se os países a Austrália, a Colômbia, a China, a Taipei, Chinese, a Indonésia e a Grécia:

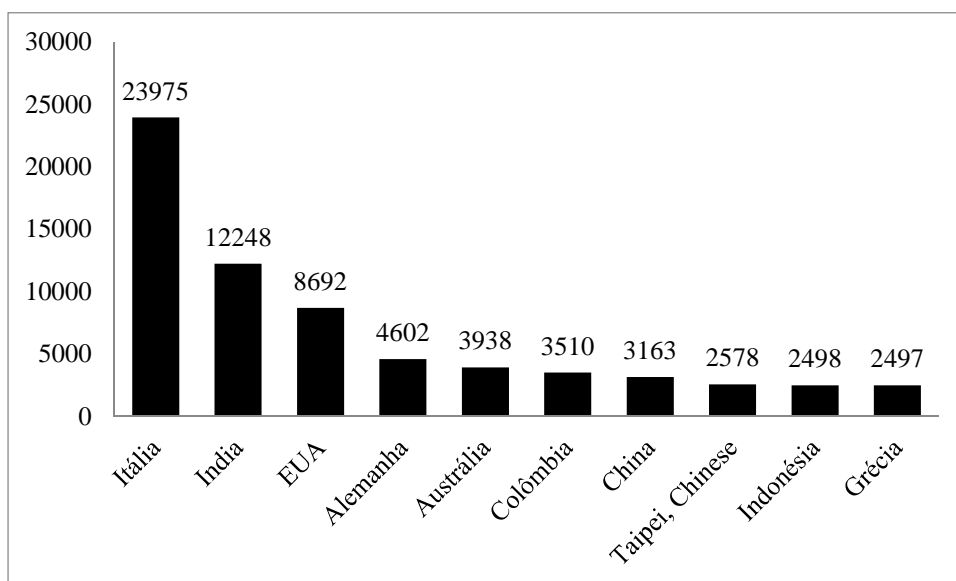


Figura 19: Países com maior crescimento no número de certificados ISO 9001  
Fonte: [www.iso.org/iso/iso-survey](http://www.iso.org/iso/iso-survey)



#### 5.7.3.1.1.2. A certificação ISO 9001 na Europa

Relativamente à União Europeia, há que ter em consideração os seguintes pontos: a União Europeia localiza-se no continente com o maior número de certificados emitidos; foi o continente catalisador da certificação ISO 9001 no mundo; é uma área geoestratégica de grande relevância na economia mundial; existe uma uniformização na informação estatística, logo garantia de maior fiabilidade para os países que compõem a União Europeia.

A evolução da emissão dos certificados na Europa é muito similar à evolução mundial, dado que também se verifica uma queda acentuada na emissão dos certificados nos anos de 2003 e 2011. Tal como referido anteriormente estes decréscimos podem estar associados ao facto de as empresas que apesar de estar certificadas pela norma ISO 9001:2000 não terem conseguido atempadamente efetuar a transição para a norma ISO 9001: 1994 e 2008, respetivamente.

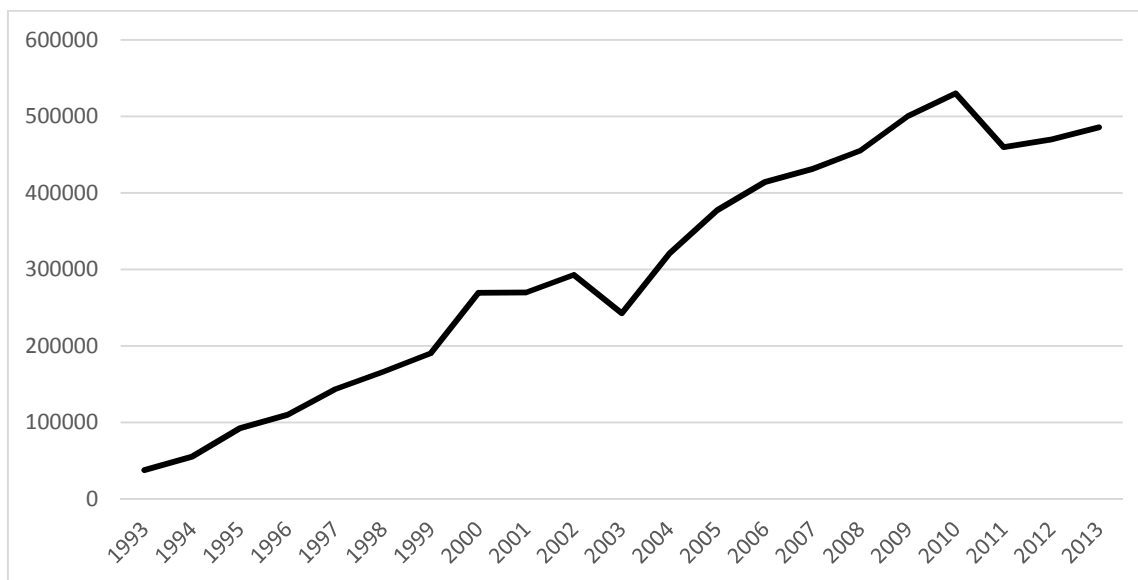


Figura 20: Evolução do número de certificados na Europa

Fonte: [www.iso.org/iso/iso-survey](http://www.iso.org/iso/iso-survey)

Quanto aos cinco países da Europa que têm o maior número de certificados, verifica-se que a Itália é o país que mais se destaca, seguindo-se a Alemanha, o Reino Unido, a Espanha e por último a França.

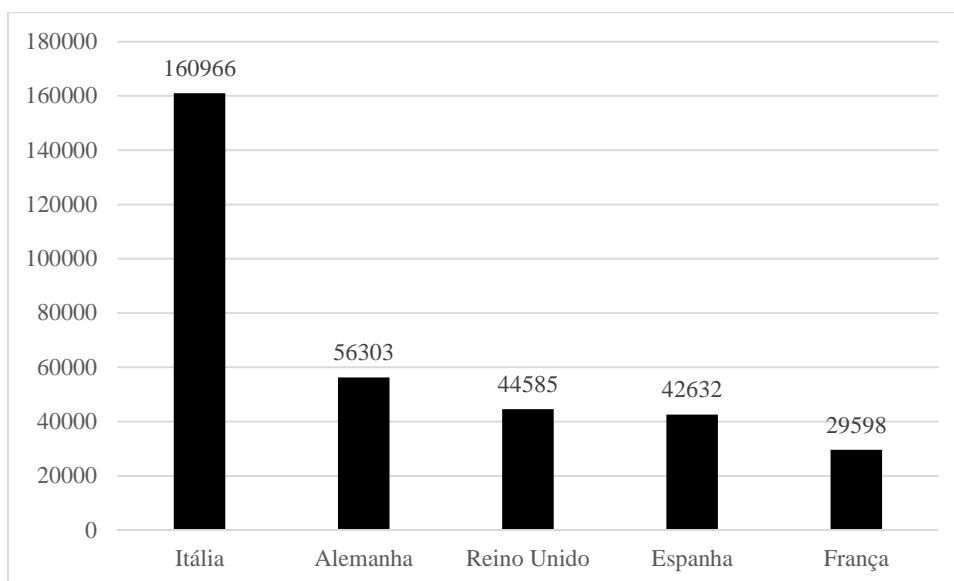


Figura 21: Os 5 países da Europa com maior número de certificados ISO 9001  
Fonte: [www.iso.org/iso/iso-survey](http://www.iso.org/iso/iso-survey)

#### 5.7.3.1.1.3. A certificação ISO 9001 em Portugal

Através do Decreto-Lei n.º 165/83, de 27 de abril, foi criado o Sistema Nacional de Gestão da qualidade, posteriormente Sistema Português da Qualidade (Decreto-Lei n.º 234/93, de 2 de julho). Este surgiu da necessidade de estabelecer uma política de qualidade assente nos três subsistemas da metrologia, normalização e qualificação (acreditação e certificação).

Portugal, desde o início da década de 80, tentou organizar estruturar um conjunto de metodologias de orientação dos processos de certificação através do acompanhamento do movimento sentido na Europa, assim o Instituto Português da Qualidade emitiu os primeiros certificados em abril de 1988.

No gráfico abaixo podemos verificar a evolução do número de certificações ISO 9001, ISO 14001, ISO//TS 16949, ISO 13485, ISO/IEC 27001, ISO 22000 e ISO 50001.

Numa primeira análise, é perceptível que a norma mais utilizada em Portugal é a ISO 9001, seguindo-se a ISO 14001.

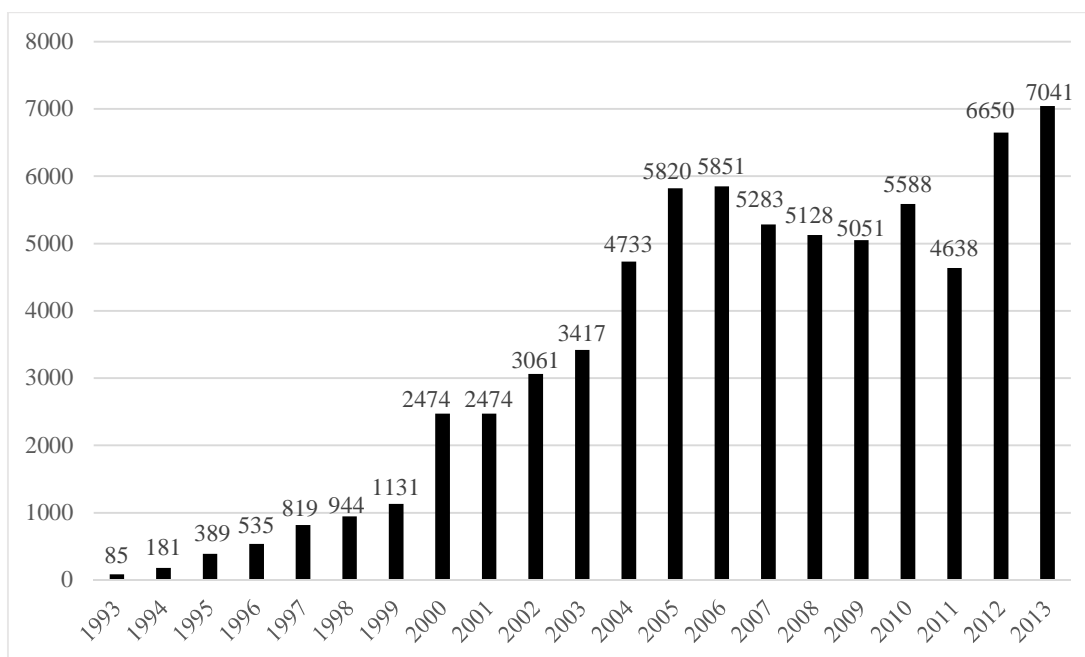


Figura 22: Evolução do número de certificações ISO 9001 em Portugal

Fonte: <http://www.iso.org/iso/iso-survey>

De acordo com a ISO, verifica-se que em 1993 Portugal teve 85 certificações na normativa ISO 9001. Até 2006 verificou-se um crescimento do número das certificações, a partir deste ano ocorre uma pequena instabilidade. A partir de 2006 até 2009, ocorreu um ligeiro decréscimo, mas em 2010 já houve novo aumento das certificações. Em 2011, o número de certificações desce a números inferiores ao verificado em 2004. Curiosamente, em 2013 verificou-se o maior número de certificações, 7041.

### 5.7.3.2. A futura ISO 9001

Em breve será publicada uma nova versão da norma ISO 9001, a designada ISO 9001:2015.

De acordo com Nigel Croft, coordenador do subcomité responsável pelas alterações à nova TC176/SC2 e também coordenador do grupo ISO que trata da harmonização das normas dos sistemas de gestão, pode adiantar-se que a ISO 9001:2015 terá a estrutura definida no Anexo SL (previamente Guia ISO 83), que

passará a ser comum a todos os sistemas de gestão com referencial ISO. São assim dez as cláusulas principais são elas: 1) âmbito, 2) referências normativas, 3) termos e definições, 4) contexto da organização, 5) liderança, 6) planeamento, 7) apoio, 8) operação, 9) avaliação de desempenho e 10) melhoria.

Pode já antecipar-se que a nova versão ISO 9001, a gestão de topo terá um papel mais ativo e as exigências serão menores ao nível da documentação, pois deixa de ser obrigatória a existência de um Manual da Qualidade, assim como os procedimentos documentados. Uma das alterações significativa diz respeito à Cláusula 6 – Planeamento, no que concerne à identificação de riscos e oportunidades e ao planeamento das ações necessárias para os enfrentar. Refere ainda os riscos que podem pôr em causa a conformidade de bens e serviços, curiosamente o termo bens e serviços substituiu o termo produto, e a satisfação do cliente, inclusive a existência de uma abordagem baseada no risco, que leve à determinação do tipo de extensão dos controlos apropriados a cada fornecedor e toda a provisão de bens e serviços.

Assim, de forma sintetizada apresenta-se as alterações mais relevantes previstas com a introdução da nova ISO 9001:2015:

**a) Estrutura da ISO9001:2015**

Conforme já tínhamos referido anteriormente, aplica-se a todas as normas ISO sobre sistemas de gestão o Anexo SL com uma estrutura de 10 cláusulas.

**b) Estado da evolução e etapas até à aprovação**

O estado atual da norma é de cerca de 80%, pelo que haverá ainda diversos detalhes a alterar. A versão DIS vai ser votada e a FDIS (versão final) será votada em Março 2015 e aprovada em Setembro. A transição será de 3 anos para que todas as organizações possam fazê-la durante o ciclo de certificação em que se encontram.

**c) Conceito-chave inerente à ISO9001:2015**

A palavra-chave é “Contexto”. Por outras palavras, cada caso é um caso e os requisitos devem ser implementados e auditados tendo em conta a realidade de cada organização.

**d) Princípios de gestão da qualidade** - Passa a haver 7 princípios em vez dos 8 atuais, dado que a Abordagem por Processos incluirá a Abordagem Sistémica e as Relações com Fornecedores serão Relações com Partes Interessadas.

**e) Termos alterados**

Em vez de Produto a norma passa a referir Produto e Serviço e Compras passa a ser Aquisição de Bens e Serviços.

**f) Requisitos alterados no seu conteúdo:**

Deixa de haver uma cláusula de Ações Preventivas, passando estas ações a ser abrangidas pela implementação do Pensamento Baseado em Risco. Como isso será feito vai dar certamente muito conflito, mas o Contexto terá certamente uma palavra a utilizar. O Representante da Gestão deixa de existir, com o intuito de haver uma distribuição das responsabilidades, apesar de a Gestão de Topo ter de estar muito envolvida. A liderança tem de ser assegurada a todos os níveis de chefia e não só ao nível de topo.

Curiosamente, deixa de ser obrigatório o Manual da Qualidade, deixa de haver referência a procedimentos obrigatórios e o conceito explícito de exclusões deixa de existir, podendo ou não ser aplicado um determinado requisito em função do Contexto de cada organização.

#### ***5.7.4. European Foundation for Quality Management - EFQM***

A EFQM a par com a ISO 9001, é um modelo de avaliação e de autoavaliação que enquadra todos os componentes indispensáveis a uma qualidade organizacional total (Rocha, 2006). De acordo com António e Teixeira (2007: 129), “o modelo é utilizado como uma ferramenta de diagnóstico da saúde das empresas”, ainda para os mesmos autores, o modelo EFQM assenta em vários pressupostos que devem ser tidos em conta, nomeadamente:

- As partes interessadas na organização (ex. clientes, trabalhadores, fornecedores, acionistas e a sociedade);
- A rede de processos da organização (liderança, estratégia, e planeamento, gestão das pessoas, gestão de recursos, produção/ prestação de serviços e melhoria contínua);
- A gestão dos processos deve ser direcionada para os resultados;
- A inovação e a aprendizagem são alavancas de progresso da organização.

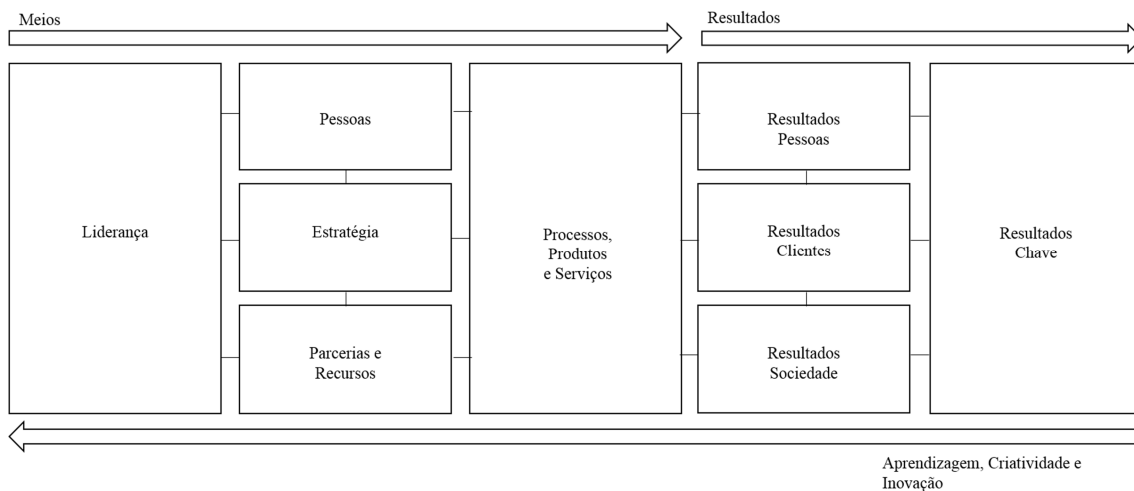


Figura 23: Modelo EFQM

Fonte: Adaptado de <http://www.efqm.org/efqm-model/efqm-model-in-action-0>

Contudo, a Excelência tem como conceitos fundamentais a obtenção de êxito com as pessoas, acrescentar valor para os clientes, estimular a criatividade e a inovação, construir parcerias, alcançar resultados equilibrados, liderar com visão, inspiração e integridade, gerir por processos e por último assumir a responsabilidade para um futuro sustentável.

## 5.8. O impacto no desempenho das organizações públicas

Existem vários autores tais como Tarí e Molina (2002), Tarí e Sabater (2004) e Quazi e Jacobs (2004), que referem a existência de uma relação positiva entre a implementação dos instrumentos de gestão da qualidade e a melhoria do desempenho organizacional. Mas também se encontram alguns autores que não encontram grandes evidências entre a implementação dos instrumentos de gestão da qualidade e a melhoria do desempenho das organizações, como exemplo Terziovski *et al.*(1997), Quazi *et al.* (2002) e Conca *et al.* (2004).

Contudo Garvin (1984), citado em Sousa e Voss (2002: 94-97), refere que o impacto dos instrumentos de gestão da qualidade nas organizações sobre o desempenho das mesmas pode ser visto de duas maneiras, nomeadamente *manufacturing route* e *market route*. Assim, através da *manufacturing route*, existe uma melhoria na qualidade interna dos processos, por conseguinte existe uma melhoria no desempenho operacional que levará a uma melhoria no desempenho global da organização. Relativamente à *market route*, existe uma melhoria da qualidade dos produtos o que por sua vez provoca um melhoramento ao nível do marketing, refletindo-se assim também na melhoria global do desempenho das organizações.

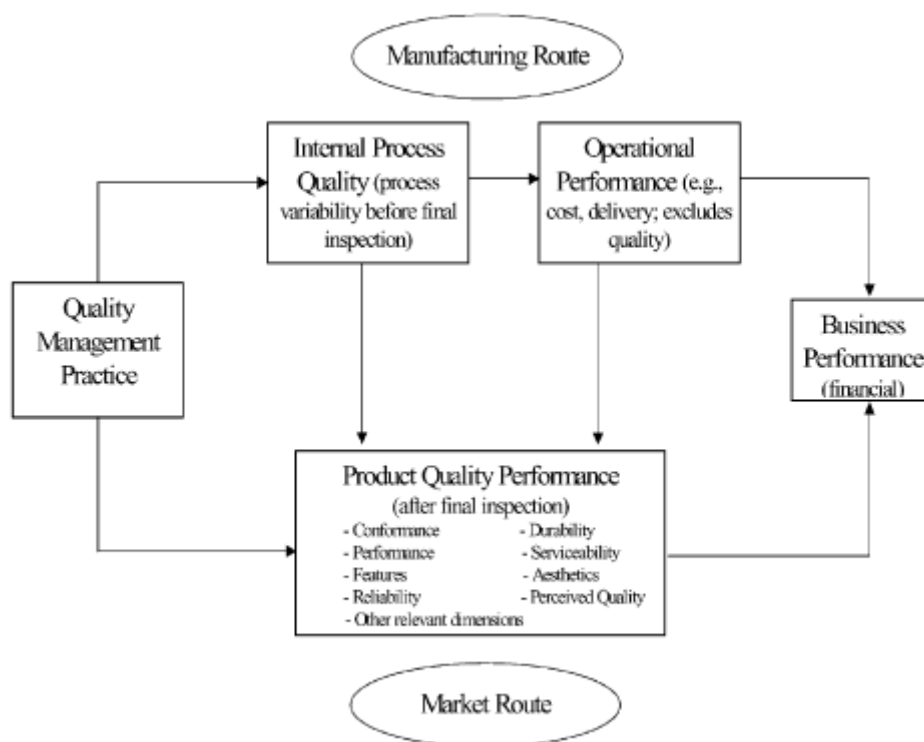


Figura 24: O modelo do desempenho de qualidade  
Fonte: Garvin (1984) citado por Sousa e Voss (2002: 96)

Para Sousa e Voss (2002: 94-97), a influência dos instrumentos de gestão da qualidade pode ser fraca ou até mesmo insignificativa no que concerne ao desempenho financeiro das organizações. Segundo Brust e Gryna (2002) citado por Sampaio (2008: 46), a qualidade influencia de forma significativa quatro áreas económicas da organização são elas: crescimento económico, produtividade e satisfação dos clientes, vantagem competitiva nas exportações e normalização.

Na sua essência as reformas administrativas, e até a própria avaliação de desempenho visam prestar melhores serviços. O autor Boyne (2003: 389) refere mesmo que “poucas questões são tão centrais à disciplina e profissão da Administração Pública com a melhoria do serviço”. A OCDE defende que a medição e a gestão do desempenho são peças fundamentais à modernização do sector público.

De acordo com o citado por Rocha (2012: 21) “Doherty e Horne (2002) apontam várias razões subjacentes à importância da medição do desempenho: a clarificação dos objetivos da organização, a possibilidade de reduzir custos e de implantar medidas de melhoria da qualidade. Por sua vez, a importância dada à transparência e à prestação de contas por parte da Administração ao público em geral, traduz-se no objetivo de prestar informação sobre a qualidade, eficácia, acessibilidade ou eficiência dos serviços prestados (Vigoda-Gadot, 2000).”

Para Pollitt (1990) citado por Carvalho (2008: 66) a avaliação do desempenho no sector público permitirá reforçar a legitimidade, pois permitirá alocações políticas de recursos, e ainda irá permitir que hajam ajustamentos na sua estrutura e processos organizacionais. Para além destes dois motivos, Wechsler e Clary (2000) citado ainda por Carvalho (2008: 66-67), mencionam mais dois motivos são eles o aumento da capacidade de gestão, evidenciando os impactos (*outcomes*) e permitir aos gestores públicos uma estratégia de controlo.



Figura 25: Motivos para a avaliação do desempenho no sector público  
Fonte: Pollitt (1990) e Wechsler e Clary (2000) citado por Carvalho (2008: 66-67)



Tal como representado na figura abaixo, a avaliação do desempenho nas organizações públicas assenta nos quatro E's, são eles a Economia, a Eficiência, a Eficácia e a Ética. A Economia engloba a minimização dos custos através da qualidade, quantidade, preço e tempo, a Eficiência refere-se à melhoria da relação entre os resultados obtidos (*outputs*) e os recursos e meios utilizados (*inputs*), já na Eficácia diz respeito ao grau de realização dos objetivos definidos.

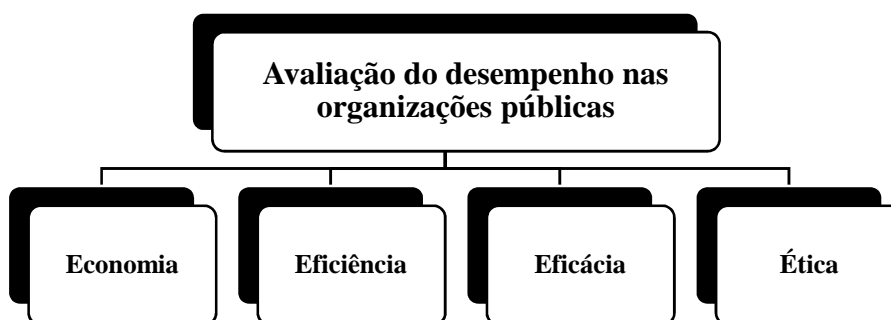


Figura 26: Os 4 E's  
Fonte: Sistematização própria

Com a implementação de boas práticas de gestão da qualidade e consequentemente, a adoção de instrumentos de gestão da qualidade por parte das organizações, verifica-se uma melhoria nos seus desempenhos. Os responsáveis pela gestão da qualidade nas organizações devem garantir que as estratégias de qualidade estejam em igual nível em todas as áreas funcionais.

Por exemplo, para Gupta (2000) citado por Sampaio (2008: 47), existem diferenças entre organizações certificadas e não certificadas, nomeadamente ao nível da gestão tecnológica, gestão da qualidade, motivos para a falta de qualidade dos seus produtos e ainda metodologias e técnicas de controlo da qualidade utilizados pela organização.

O aumento da produtividade, uma melhor utilização dos recursos, o aumento da melhoria interna, o aumento do envolvimento dos trabalhadores, a formação para os

trabalhadores, o aumento da fiabilidade na prestação do serviço, o aumento da qualidade percebida pelos cidadãos são alguns dos impactos verificados nas organizações que implementaram algum instrumento de gestão da qualidade.

## CAPÍTULO VI – QUADRO DE REFERÊNCIA TEÓRICO

### 6.1. Quadro de Referência

Para Neves (2002: 39-42), tal como referenciado no ponto 4.2.1. do presente trabalho, os serviços públicos podem ser do tipo:

- De Prestação de Serviços
- De Regulação
- De Promoção ou Fomento
- De Apoio ou *Staff*

Atendendo às atuais atribuições dos municípios que se encontram explanadas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, nomeadamente no n.º 2 do artigo 23.ª, as atribuições são nos seguintes domínios:

- Equipamento rural e urbano;
- Energia;
- Transportes e comunicações;
- Educação;
- Património, cultura e ciência;
- Tempos livres e desporto;
- Saúde; ação social;
- Habitação; proteção civil;
- Ambiente e saneamento básico;
- Defesa do consumidor;
- Promoção do desenvolvimento;
- Ordenamento do território e urbanismo;
- Polícia municipal;
- Cooperação externa.

Considerando o tema do presente trabalho de investigação, no quadro abaixo propõe-se a apresentação do tipo de serviços face às atribuições e as funções dos municípios:

Domínios	Tipo de Serviços
Equipamento rural e urbano	Prestação de serviços
Energia	Regulação
Transportes e comunicações	Regulação
Educação	Prestação de serviços
Património, cultura e ciência	Prestação de serviços
Tempos livres e desporto	Prestação de serviços
Saúde	Prestação de serviços/ Regulação
Ação social	Prestação de serviços
Habituação	Prestação de serviços
Proteção civil	Regulação
Ambiente e saneamento básico	Regulação
Defesa do consumidor	Regulação
Promoção do desenvolvimento	Promoção ou Fomento
Ordenamento do território e urbanismo	Regulação
Polícia municipal	Regulação
Cooperação externa	Promoção ou Fomento

Figura 27: Tipo de serviços face às atribuições  
Fonte: Sistematização própria

Atendendo a que Neves (2008: 232) define vários tipos de destinatários da ação pública, designadamente:

- Sociedade – destinatária da ação de serviços.
- Cidadãos – destinatários diretos dos serviços prestados pela Administração.
- Organizações/ Empresas – destinatários diretos da intervenção do Estado.
- Serviços da Administração – atividades das Secretarias-gerais.

- Funcionários públicos – organismos específicos como os Serviços Sociais ou a Caixa Geral de Aposentações.

Adotando a sistematização de Neves (2008: 232) quanto aos destinatários da ação pública, no quadro abaixo propõe-se a relação dos destinatários face às atribuições e às funções:

Domínios	Funções		
	Regulação	Fomento	Prestação de serviços
Equipamento rural e urbano	Sociedade	(-)	Sociedade
Energia	Sociedade	(-)	Sociedade
Transportes e comunicações	Sociedade	(-)	Cidadãos
Educação	Sociedade	Cidadãos	Cidadãos
Património, cultura e ciência	Sociedade	Sociedade	Sociedade
Tempos livres e desporto	Sociedade	Cidadãos	Cidadãos
Saúde	Sociedade	Sociedade	Cidadãos
Ação social	Sociedade	Sociedade	Cidadãos
Habitação	Sociedade	(-)	Sociedade
Proteção civil	Sociedade	(-)	Sociedade
Ambiente e saneamento básico	Sociedade	(-)	Sociedade
Defesa do consumidor	Sociedade	(-)	Cidadãos
Promoção do desenvolvimento	Sociedade/ Organizações/	Organizações/	(-)
Ordenamento do território e urbanismo	Sociedade	(-)	Sociedade
Polícia municipal	Sociedade	(-)	Sociedade
Cooperação externa	Sociedade	(-)	Sociedade

Figura 28: Tipo de destinatários face às atribuições e funções  
 Fonte: Sistematização própria



## **PARTE II – ESTUDO EMPÍRICO**

### **CAPÍTULO VII – METODOLOGIA DE ANÁLISE**

A revisão da literatura, efetuada na Parte I deste trabalho, visou apresentar uma análise teórica que permitisse alicerçar e salientar as principais questões inerentes às políticas e práticas de gestão da qualidade nas organizações públicas. O presente capítulo visa explicar a metodologia utilizada no estudo empírico.

Segundo Nogueira (2004: 117) a metodologia tem como principal papel “o de acautelar, objetivamente, que os resultados obtidos apresentem coerência e significância no referencial teórico e real, de acordo com os limites pré-estabelecidos”. Para Barañano (2004) citado por Jesus (2012: 21), “a metodologia é a análise sistemática e crítica dos pressupostos, princípios e procedimentos lógicos que delinham a investigação de um problema”.

#### **7.1. Operacionalização da metodologia**

##### **7.1.1. Acesso aos dados**

A primeira preocupação foi estabelecer contato com os doze municípios, explicando o objetivo desta investigação, para aferir exatamente a quem dirigir o questionário. A grande maioria dos questionários foi dirigida aos Presidentes de Câmara que por sua vez foram despachando para os serviços responsáveis pela área da qualidade.

Houve uma certa morosidade entre a data do envio e a efetiva resposta de alguns municípios, que se deveu ao facto de ter havido uma significativa mudança nos representantes dos municípios, fomentado pelas Eleições Autárquicas de 2013, e possivelmente as prioridades seriam outras, em vez de colaborar no preenchimento do questionário. Todavia, foram remetidos correios eletrónicos de insistência e contatos telefónicos quer para os gabinetes de apoio ao presidente quer para os serviços para os quais foram despachados os preenchimentos do questionário.

Relativamente à colaboração dos oito organismos de Certificação Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001, na sua maioria, verificou-se uma resposta muito rápida e interessada em conhecer o trabalho de investigação final.

Quanto à entrevista ao Primeiro Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste, destaca-se a prontidão no agendamento da mesma.

Contudo, podemos considerar que se conseguiu uma boa colaboração de todos os envolvidos, verificando até um certo entusiasmo e vontade em participar nesta investigação.

### **7.1.2. Recolha**

Concretamente, podemos considerar a existência de três fases na recolha dos dados, a primeira, junto dos 12 municípios da NUT III Oeste, a segunda junto dos oito Organismos de Certificação Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9000 e a terceira e última, através da entrevista realizada ao Primeiro Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste.

Com base nas questões de partida e hipóteses de investigação enunciadas anteriormente, as técnicas utilizadas na recolha dos dados foram prioritariamente qualitativas.

Apesar de existirem vários métodos de recolha de dados, e sendo o inquérito por questionário um deles. De acordo com Quivy e Campenhoudt (2005), o inquérito por questionário não é melhor nem pior do que qualquer outro método, porque tudo depende do objetivo da investigação. Para Salomi (2005) é recorrente e adequado a utilização de inquéritos para a avaliação de perceções e atitudes. Segundo Reis (2005), o inquérito possibilita ao inquirido expressar a sua opinião, tendo por base uma grelha organizada (crescente ou decrescente), facilitando a normalização das respostas.

Após a elaboração do questionário, com o intuito de confirmar a sua operacionalidade, procedeu-se a um pré-teste. O pré-teste visou detetar potenciais erros e dificuldades de interpretação, contudo pretendeu-se proporcionar uma maior eficácia e validade ao questionário definitivo, tal como recomendado por Lakatos e Marconi



(1996). Para o efeito solicitou-se a colaboração de um dirigente responsável pela gestão da qualidade, de um gestor da qualidade e de três técnicos superior de um dos municípios da NUT III Oeste.

O preenchimento do questionário dependeu em grande parte da vontade de colaborar e do perfil do inquirido, mas cada questionário demorava cerca de 10 minutos a ser respondido. Aquando da elaboração do questionário, foi tido em consideração a dimensão e o tipo de perguntas, com o intuito de evitar tomar muito tempo ao inquirido e assim obtermos uma rápida colaboração.

Constatou-se que a taxa de resposta aos questionários administrados aos 12 municípios da NUT III Oeste foi de 100% e a taxa de resposta relativa aos oito organismos de Certificação Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001 foi de 75%.

Quanto à entrevista realizada ao Primeiro Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste, realizou-se no dia 9 de fevereiro de 2015, pelas 17 horas nas instalações da Comunidade Intermunicipal do Oeste.

### 7.1.3. Ficha técnica de investigação

Em jeito de síntese, no quadro abaixo apresenta-se de forma sintetizada os aspetos metodológico desta investigação.

Unidade de análise	Municípios da NUT III Oeste
Técnica recolha da informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisão de literatura (literatura e estudos científicos).</li> <li>• Aplicação dos questionários aos municípios da NUT III Oeste, aos Organismos de Certificação Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001 e a realização da entrevista ao Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM).</li> </ul>
Recolha dos dados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A recolha de dados teve por base a aplicação de 1 questionário aplicado aos 12 municípios da NUT III Oeste, a aplicação de 1 questionário aos oito organismos de Certificação Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001 e da entrevista realizada ao Secretário Executivo da OesteCIM.</li> </ul>
Taxa de resposta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A taxa de resposta aos questionários administrados aos 12 municípios da NUT III Oeste foi de 100%.</li> <li>• A taxa de resposta relativa ao inquérito aplicado aos oito organismos de Certificação Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001 foi de 75%.</li> <li>• Definiu-se a realização de uma entrevista ao Primeiro Secretário Executivo da OesteCIM tendo esta sido concretizada, pelo que a taxa de resposta é de 100%.</li> </ul>
Trabalho de campo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A aplicação de 1 questionário aplicado aos 12 municípios da NUT III Oeste decorreu de 17 de Março a 17 de Setembro de 2014.</li> <li>• Aplicação de 1 questionário aos oito organismos de Certificação Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001 decorreu 26 de junho a 10 de setembro de 2014.</li> <li>• Realização de entrevista, em 9 de fevereiro de 2015, ao Dr. André Macedo, Primeiro-Secretário da OesteCIM.</li> </ul>
Objetivos	<p>Objetivo geral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• averiguar qual o impacto dos instrumentos de gestão da qualidade no desempenho das organizações públicas.</li> </ul> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• saber quais os instrumentos de gestão da qualidade considerados prioritários pelas organizações públicas;</li> <li>• conhecer quais as razões que levam as organizações públicas a adotar os instrumentos de gestão da qualidade;</li> <li>• aferir se aquando da certificação CAF foram considerados os planos de melhoria;</li> <li>• conhecer quais as lições/ ilações aprendidas através da aplicação da Carta da Qualidade, CAF, ISO 9001 e EFQM;</li> <li>• saber se a dimensão dos municípios influencia a escolha do instrumento de gestão da qualidade.</li> </ul>
Hipóteses de investigação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Hipótese 1:</b> Com a implementação dos instrumentos de gestão da qualidade houve uma diminuição do tempo de resposta.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Hipótese 2:</b> Existe uma relação direta positiva entre a certificação e a diminuição do número de reclamações.</li><li>• <b>Hipótese 3:</b> Na prestação de um serviço público de qualidade, os instrumentos de gestão da qualidade Carta da Qualidade, CAF, EFQM e ISO 9001 são complementares.</li><li>• <b>Hipótese 4:</b> A ISO 9001 é o instrumento de gestão da qualidade mais utilizado pelos municípios.</li></ul>
Tratamento e apresentação dos resultados	Fase exploratória: <ul style="list-style-type: none"><li>• visou compreender o tema em estudo.</li></ul> Fase descritiva: <ul style="list-style-type: none"><li>• visou descrever a amostra</li></ul> Fase verificativa: <ul style="list-style-type: none"><li>• visou tirar conclusões</li></ul>
Controlo de qualidade	<ul style="list-style-type: none"><li>• Com o intuito de confirmar a operacionalidade, antes de ter sido aplicado o questionário, procedeu-se a um pré-teste.</li><li>• No tratamento estatístico dos dados, optou-se por não adotar nenhuma casa decimal, passando a serem números inteiros.</li></ul>

Quadro 23: Ficha técnica de investigação  
Fonte: Sistematização própria



## CAPÍTULO VIII – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 8.1. Introdução

Neste capítulo pretende-se apresentar a análise efetuada à informação recolhida e discutir as questões de investigação.

Importa referir que todas as informações que estão na base desta investigação e que se apresentam de seguida têm por base os resultados obtidos, na sequência do tratamento estatístico dos dados, através dos questionários aplicados aos doze municípios da NUT III Oeste e aos oito organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001.

Importa referir, ainda que, segundo o Instituto Português de Acreditação (IPAC), em Portugal existem oito organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001, designadamente: Associação Portuguesa de Certificação (APCER), SGS ICS - Serviços Internacionais de Certificação, Lda. (SGS ICS), *Lloyd's Register* EMEA – Portugal (LR EMEA PT), Bureau Veritas Certification Portugal, Unipessoal, Lda. (BVC), EIC - Empresa Internacional de Certificação, S.A. (EIC), TUV *Rheinland* Portugal, Inspeções Técnicas, Lda. (TUV), *Asociación Española de Normalización y Certificación* (AENOR) e CERTIF - Associação para a Certificação (CERTIF). Assim, solicitou-se a colaboração destas entidades no preenchimento de um questionário. (Anexo B)

Relativamente ao questionário aplicado aos doze municípios da NUT III – Oeste (Anexo A), este é do tipo misto, pois tem respostas fechadas mas também questões de resposta aberta. É composto por 23 questões, estando algumas subdivididas.

Podemos dividir este questionário por três grandes temas, são eles:

- Tema I – Importância
- Tema II – A política de qualidade
- Tema III – Avaliação do impacto

O primeiro tema debruçou-se sobre a importância da qualidade dada pelos municípios, apesar de não terem adotado nenhum instrumento de gestão da qualidade podem adotar outros procedimentos que visem promover a qualidade no seio do

município, nomeadamente na sua missão adotam uma política de qualidade, se existe algum serviço e/ou trabalhador que esteja responsável pela gestão da qualidade. No segundo tema, focou-se na política de qualidade, visando aferir se o municípios adotaram algum instrumento de gestão da qualidade, quais os motivos e as maiores dificuldades. Por último, o terceiro tema centrou-se nos benefícios e no impacto dos instrumentos de gestão da qualidade ao nível dos cidadãos, trabalhadores e eficiências dos serviços.

Quanto ao questionário aplicado aos oito organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001 é composto por quatro questões de carácter aberto, designadamente:

- Quais os principais motivos que levam as entidades a certificarem-se/ adotar algum instrumento de gestão da qualidade?
- Quais as maiores dificuldades sentidas no processo de certificação/ acreditação?
- A dimensão das entidades influenciam a escolha do instrumento de gestão da qualidade?
- Quais os impactos sentidos pelas entidades?

## **8.2. Apresentação dos resultados**

### **8.2.1. Questionário aplicado aos 12 municípios da NUT III Oeste**

O questionário iniciava-se com a identificação do município e do responsável pelo preenchimento, que na sua maioria é também o técnico responsável pela área da qualidade no município.

Procurámos averiguar se os municípios, na sua missão, procuram adotar uma política de gestão da qualidade e verificou-se que a grande maioria, 10 (83% dos municípios), adotam uma política de gestão da qualidade. Apenas 2 dos municípios (17%) não adotam nenhuma política no que concerne à gestão da qualidade.

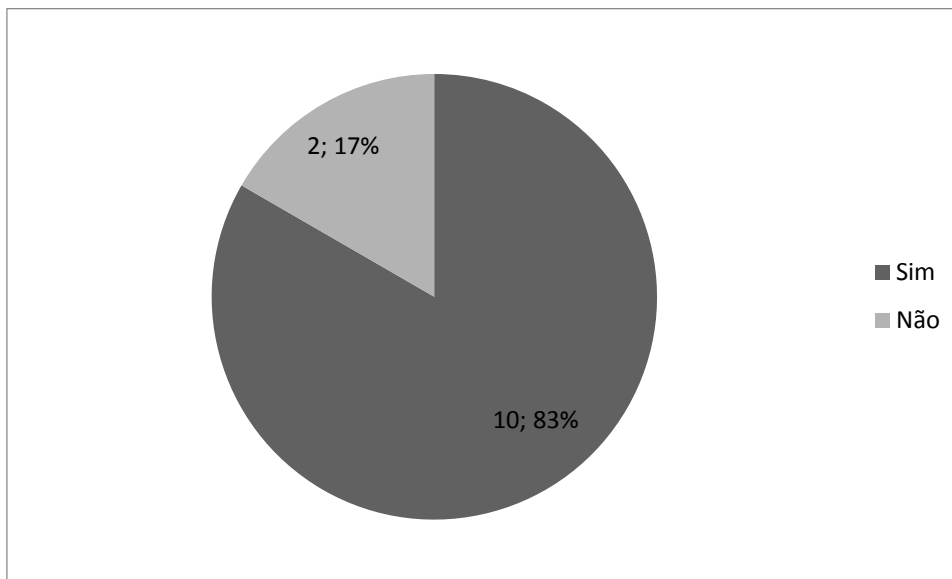


Figura 29: Adoção de política de gestão da qualidade  
Fonte: Sistematização própria

Quando questionados sobre quais os instrumentos de gestão da qualidade que conhecem, verifica-se que todos os municípios conhecem a ISO 9001, seguindo-se os que conhecem a CAF, 9 municípios. Quanto ao instrumento EFQM constata-se que 9 municípios não conhecem, seguindo-se os municípios, 7, que não conhecem a Carta da Qualidade.

Constata-se então que os municípios conhecem a ISO 9001, 12, a CAF, 9, a Carta da Qualidade, 5, e a EFQM, 3.

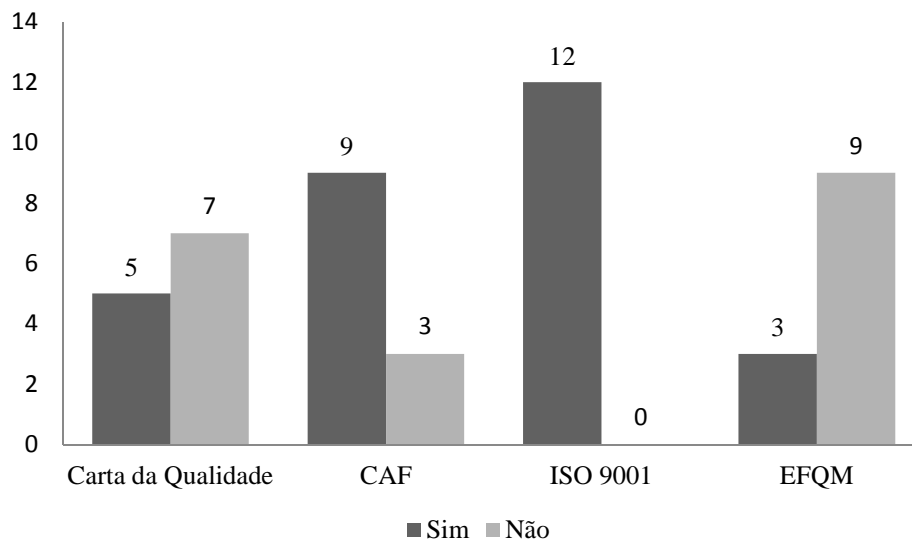


Figura 30: Conhecimento dos instrumentos de gestão da qualidade  
Fonte: Sistematização própria

Na maioria dos municípios, 8 (67% dos municípios), existe um serviço responsável pela gestão da qualidade, em 4 dos 12 municípios (33%), não existe um serviço responsável pela gestão de qualidade.

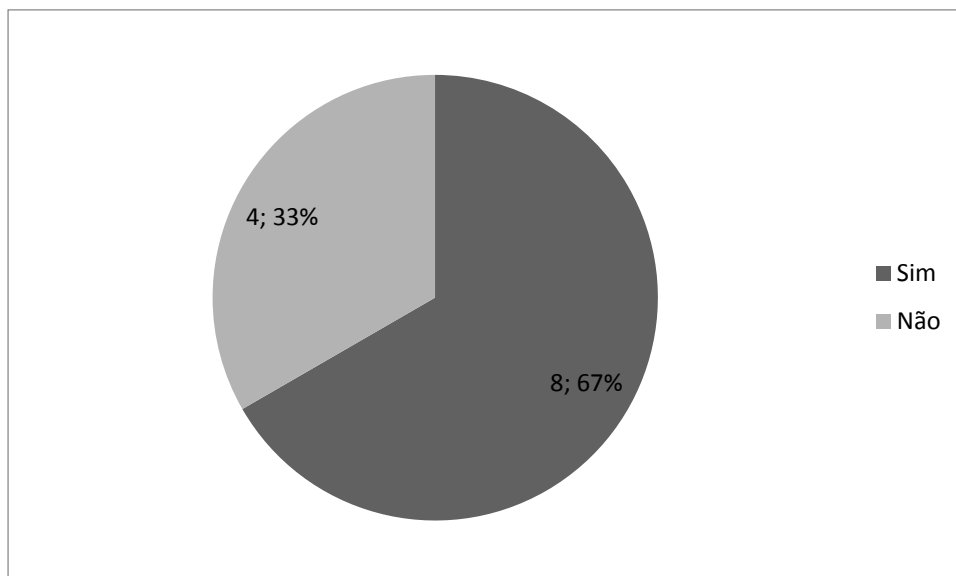


Figura 31: Serviço responsável pela gestão da qualidade  
Fonte: Sistematização própria



Em 4 (33%) dos municípios não existe um trabalhador responsável pela gestão da qualidade, mas nos restantes 8 (67%) municípios já existe um trabalhador que é responsável pela gestão da qualidade do município. De acordo com os vários instrumentos de gestão da qualidade tem de existir sempre um responsável que vai variando de designação consoante o instrumento, por exemplo na ISO 9001 é o Gestor da Qualidade e na CAF é o Líder de Projeto.

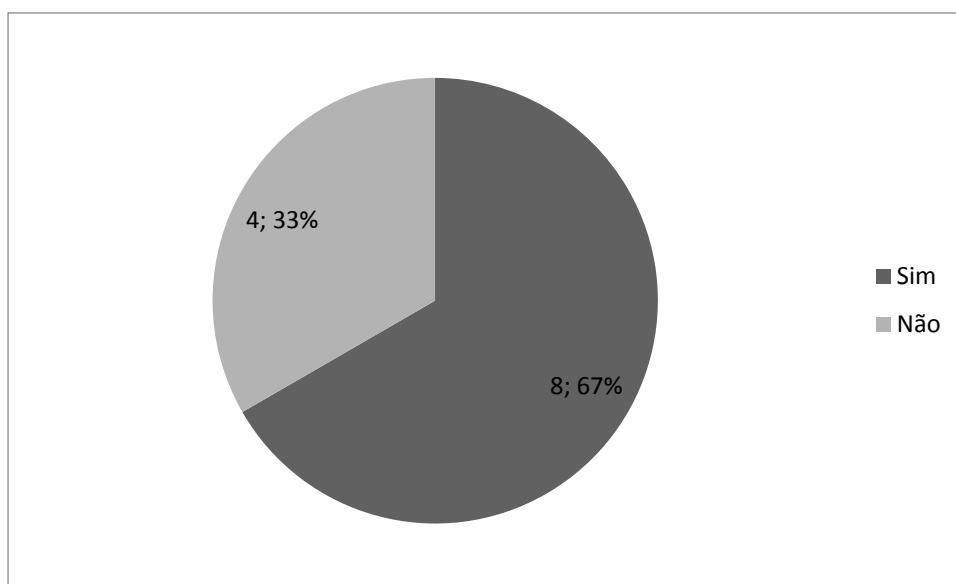


Figura 32: Responsável pela gestão da qualidade  
Fonte: Sistematização própria

Quando questionados sobre a existência de certificação, verifica-se que dos 12 municípios que compõe a sub-região NUT III – Oeste metade, 6 municípios (50%), possuem certificação e/ ou adotaram algum instrumento de gestão da qualidade e a outra metade, 6 municípios (50%), não possuem certificação ou adotaram qualquer instrumento de gestão da qualidade. Um dos doze municípios em estudo, Bombarral, adotou dois instrumentos de gestão da qualidade, designadamente a Carta da Qualidade e a ISO 9001.

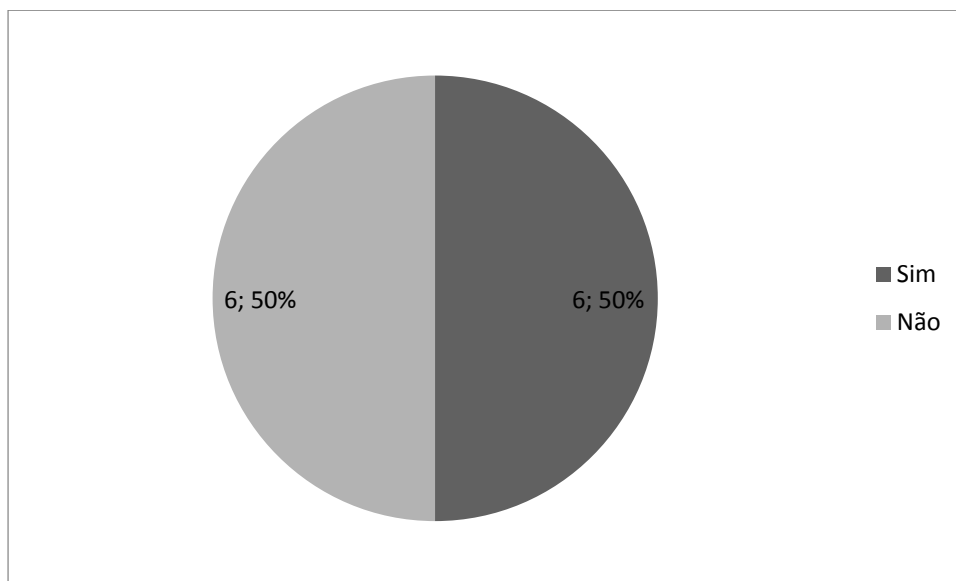


Figura 33: Número de municípios com certificação ou adoção de instrumento de gestão da qualidade

Fonte: Sistematização própria

Verifica-se que a grande maioria dos municípios que adotou algum instrumento de gestão optou pela ISO 9001, 5 municípios (63%). Em igual número, 1, encontram-se os municípios que adotaram a Carta da Qualidade e a CAF (12%). Existe ainda 1 município que está certificado com NP EN 45501 (metrologia).

Tal como referido anteriormente, constatou-se que existe apenas um município, Bombarral, que adotou dois instrumentos de gestão da qualidade, nomeadamente a Carta da Qualidade e a ISO 9001.

Apenas um município mencionou que possuía certificação noutra instrumento de gestão qualidade - norma 45501 Metrologia. Verifica-se que nenhum município da NUT III Oeste adotou a EFQM.

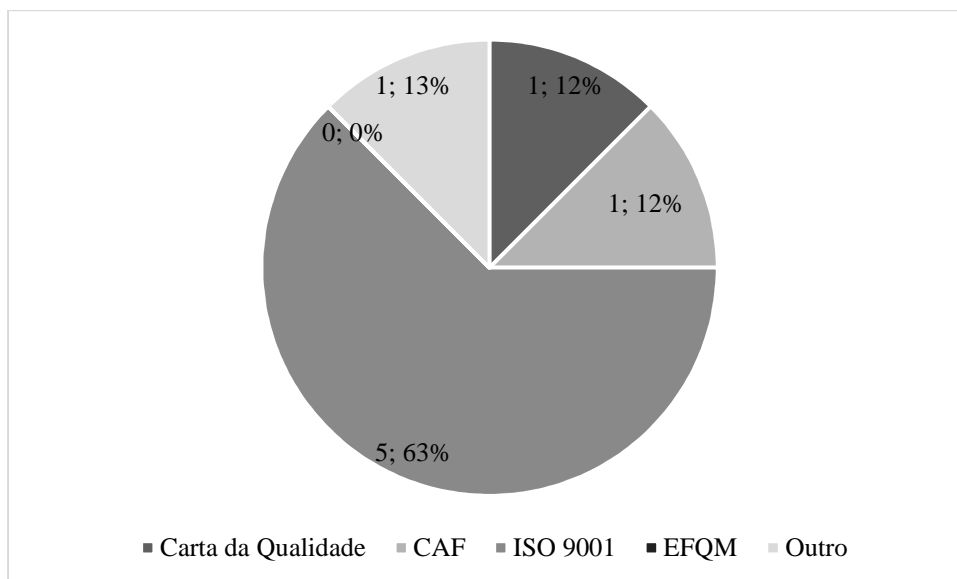


Figura 34: Instrumentos de gestão da qualidade adotados pelos municípios  
Fonte: Sistematização própria

Apesar de 6 (50%) dos municípios da NUT III não possuírem certificação e/ou adotaram nenhum instrumento de gestão da qualidade, verifica-se que todos esses municípios têm em consideração objetivos e medidas no âmbito da gestão da qualidade.

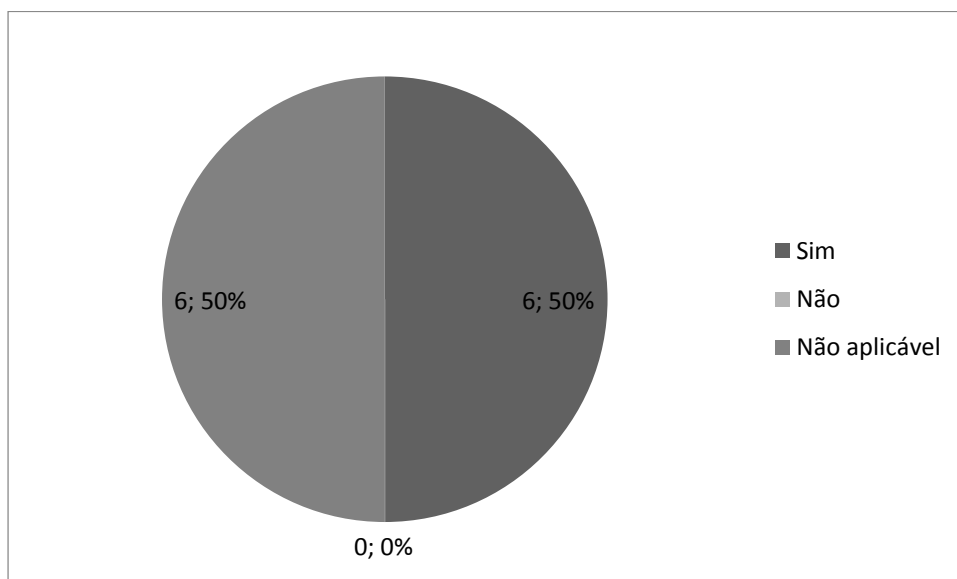


Figura 35: Objetivos e medidas no âmbito da gestão da qualidade  
Fonte: Sistematização própria

Dos 6 (50%) municípios da NUT III que não possuem certificação e/ou não adotaram nenhum instrumento de gestão da qualidade, 3 (25%) pretendem fazê-lo no curto prazo e em igual número não pretendem fazê-lo no curto prazo.

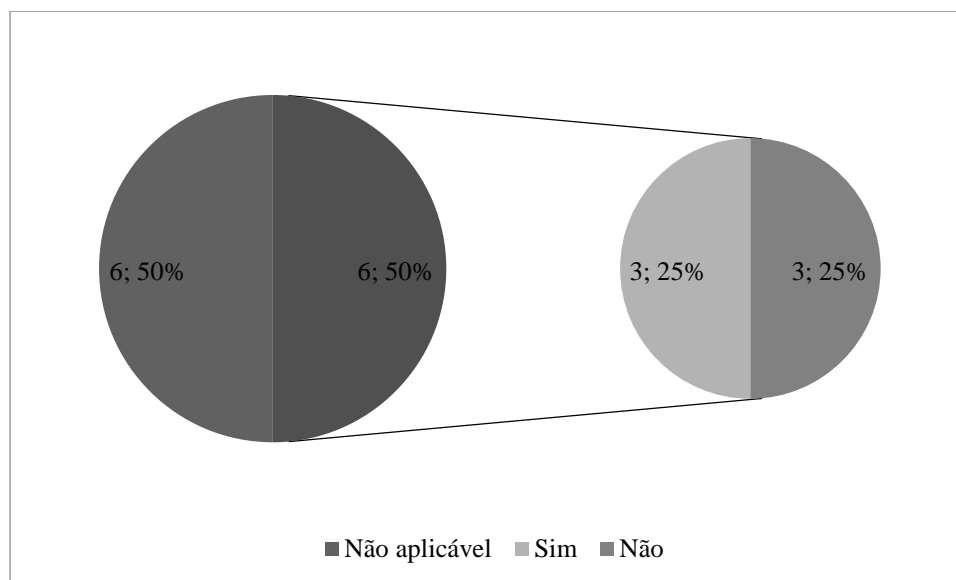


Figura 36: Adoção de instrumentos de gestão da qualidade no curto prazo  
Fonte: Sistematização própria

Quanto solicitado que indicassem os motivos que levaram os municípios a implementarem o(s) instrumento(s) de gestão da qualidade, verifica-se que em igual número, 6, encontram-se os motivos Aumento da satisfação do cliente/utente e Melhorar a qualidade dos serviços prestados. Seguindo-se os 5 municípios que consideram que o motivo foi Aumentar a eficiência interna. O motivo Melhorar a comunicação com o cliente/ utentes foi apontado por 3 municípios. Em igual número, 2, encontram-se os motivos Melhoria da imagem (Marketing), Valorizar os recursos humanos e Implementar a qualidade total. Por último, apenas 1 município apontou Aumentar a produtividade e outro apontou Melhorar as condições de trabalho.

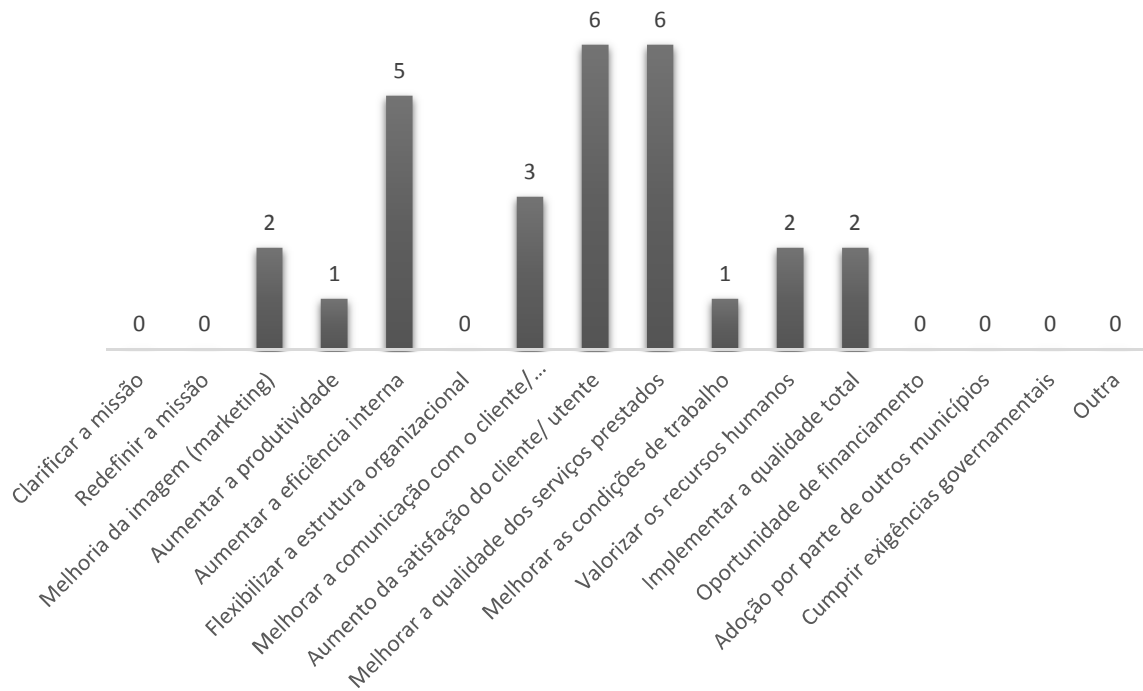


Figura 37: Motivos  
Fonte: Sistematização própria

Citados por Sampaio (2008: 41-42), para Brown *et al.* (1998), Leung *et al.* (1999), Stevenson e Barnes (2001) e Casadesús *et al.* (2004), existem obstáculos à certificação ISO 9001, nomeadamente são:

- “Custos de implementação e manutenção do sistema de gestão da qualidade significativamente elevados;
- Falta de conhecimento específico por parte dos auditores relativamente aos sectores de atividade das empresas auditadas;
- Excessivo suporte na documentação por parte de algumas equipas auditoras;
- Interpretações diferentes por parte dos auditores, relativamente aos mesmos aspetos da norma;
- Falta de ética das entidades certificadoras;
- Restrições de recursos humanos, financeiros e materiais, principalmente a nível das pequenas e médias empresas;
- Mudança de mentalidade e cultural dos colaboradores das próprias empresas;
- Investimento inicial necessário.”

Quando questionados sobre as maiores dificuldades que o município sentiu com a implementação dos instrumentos de gestão da qualidade, a maioria dos municípios apontam a resistência à mudança por parte dos trabalhadores do município, as restrições de recursos humanos, financeiros e humanos, a exigência de um grande suporte documental por parte dos auditores e ainda os custos de implementação e manutenção do sistema de gestão da qualidade.

Apesar de 6 dos municípios da NUT III Oeste não terem adotado nenhum instrumento de gestão qualidade, não implica que não façam auditorias aos seus serviços. Tal como como se pode constatar no gráfico abaixo, 9 dos municípios realizam auditorias, correspondendo a 75% dos municípios. Verifica-se que 3 municípios, 25%, não possuem nenhum instrumento de gestão da qualidade nem realizam auditorias.

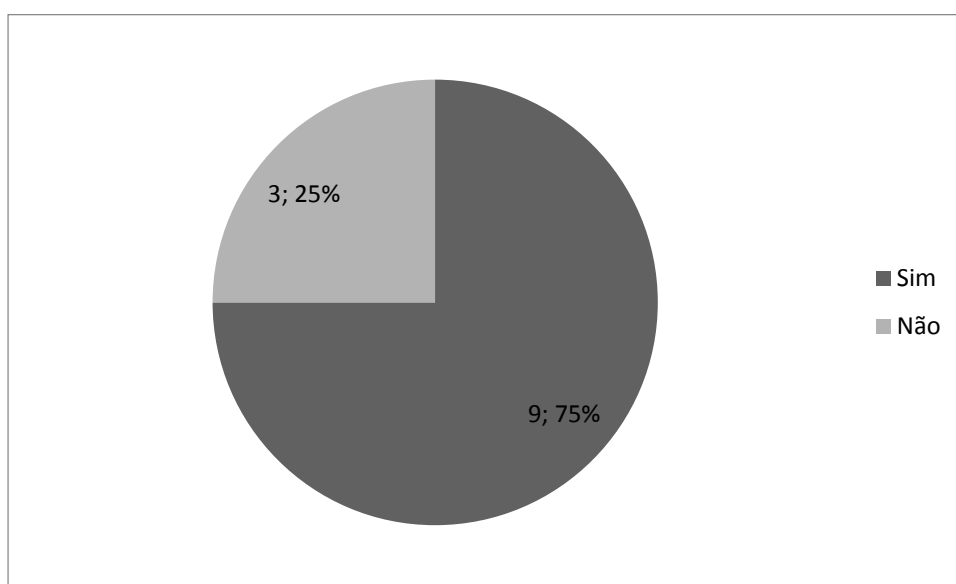


Figura 38: Realização de auditorias  
Fonte: Sistematização própria

É essencial que as organizações analisem o nível de satisfação dos cidadãos face ao serviço prestado, pois permite uma clarificação, responsabilização e monitorização dos processos, mas também permite analisar os resultados para consequente tomada de

ações que permitam a melhoria contínua do sistema de gestão da qualidade, não descurando o respeito com os requisitos dos instrumentos de gestão da qualidade, a título de exemplo na norma ISO 9001: 2008 o requisito 8.2.1. que define a satisfação do cliente. Quando questionados sobre a realização de inquéritos de obtenção do nível de satisfação dos clientes/utentes, verifica-se que a grande maioria, 10 municípios, correspondendo a 83%, respondeu afirmativamente. Apenas uma pequena minoria, 2, não realiza os referidos inquéritos.

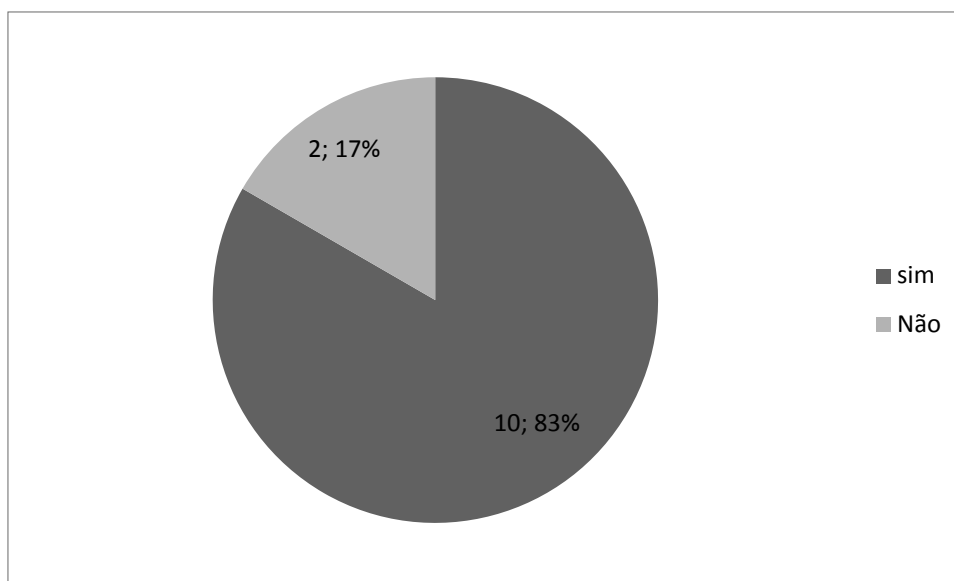


Figura 39: Inquéritos de satisfação dos clientes/ utentes  
Fonte: Sistematização própria

Apenas um município adotou a CAF, e esse mesmo município refere que foram considerados planos de melhoria, mas optou por não referir quais as áreas.

A maioria dos municípios da NUT III Oeste, 9 (75%), considera que a dimensão do município influencia a escolha dos instrumentos de gestão da qualidade. Uma minoria de 3 municípios (25%), considera que a dimensão não influencia a escolha do instrumento de gestão da qualidade.

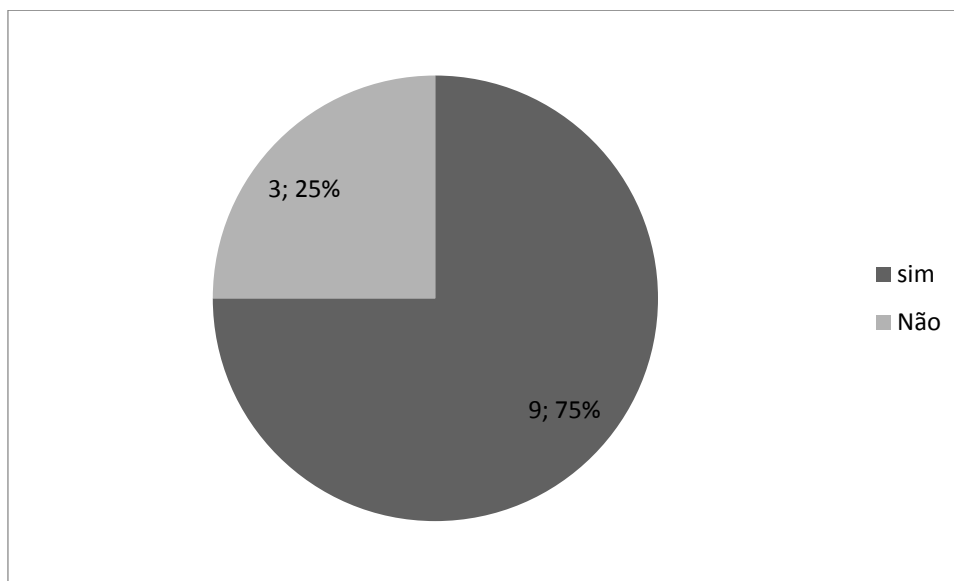


Figura 40: A dimensão do município influencia a escolha do instrumento de gestão da qualidade

Fonte: Sistematização própria

Constata-se que todos os municípios que responderam a esta questão, consideram que o instrumento de gestão da qualidade prioritário é a ISO 9001, seguindo-se a CAF. A EFQM e a Carta da Qualidade foram consideradas como 3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> prioridade.

Importa mencionar que o Município de Alenquer optou por não responder e o Município de Torres Vedras optou por classificar a ISO 9001 como primeira prioridade, não mencionando as restantes prioridades face aos instrumentos mencionados.



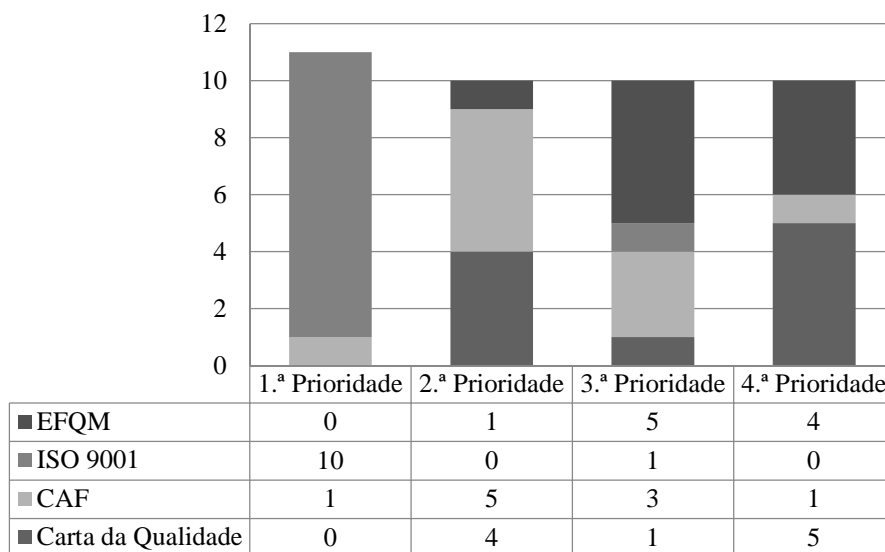


Figura 41: Instrumentos prioritários  
 Fonte: Sistematização própria

Em 4 municípios da NUT III Oeste (33% dos município), já realizou-se um estudo sobre a qualidade do serviço público prestado pelo município e na maioria dos municípios, 8 (67%), nunca se realizou um estudo para averiguar a qualidade dos seus serviços.

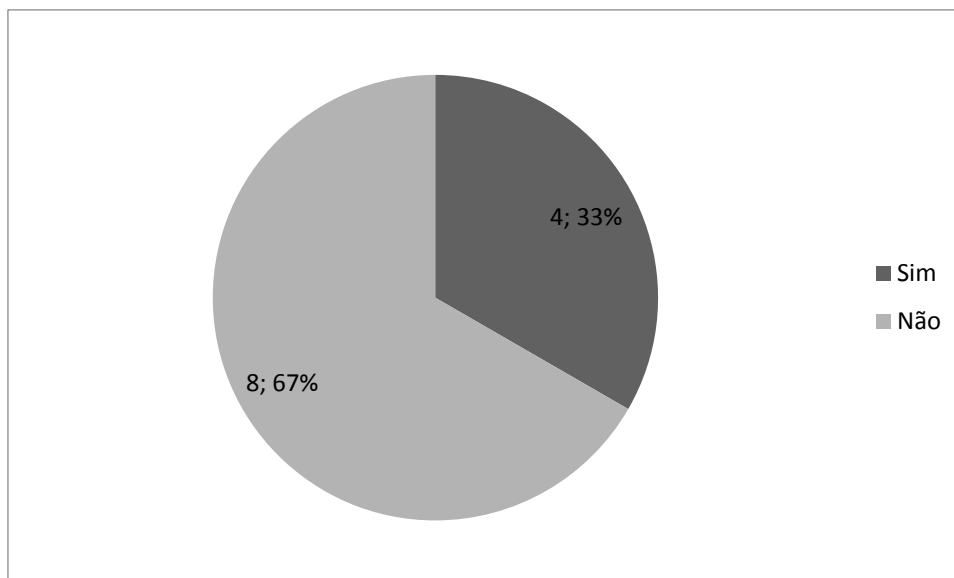


Figura 42: Realização de estudo sobre a qualidade do serviço público  
 Fonte: Sistematização própria

Em todos os municípios em já foi realizado algum estudo sobre a qualidade do serviço público prestado pelo município, curiosamente este realizou-se sempre à *posteriori* da certificação e/ ou implementação do instrumento de gestão da qualidade.

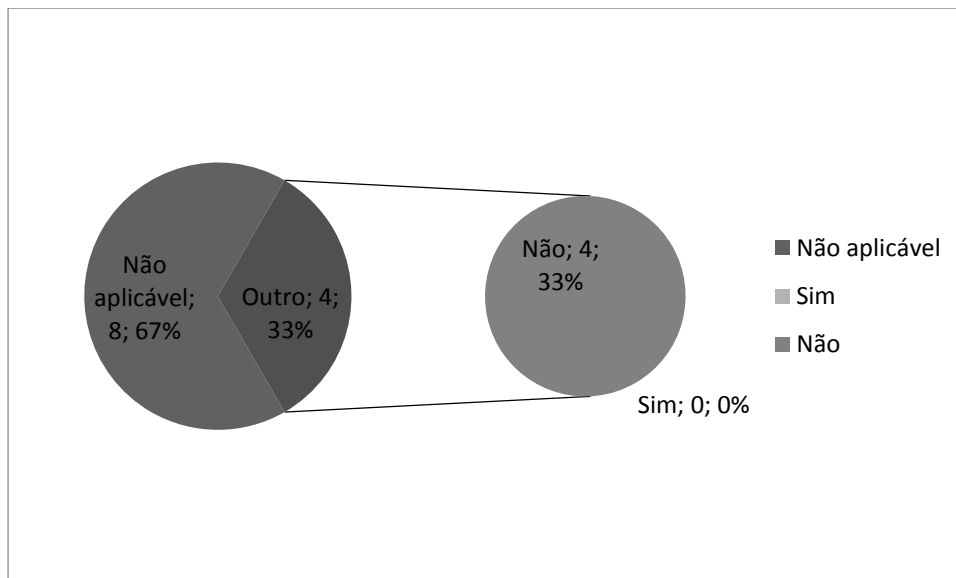


Figura 43: Realização de estudo sobre a qualidade do serviço público  
Fonte: Sistematização própria

Relativamente aos benefícios, Leung *et al.* (1999) e Escanciano *et al.* (2001) citados por Sampaio (2008: 37) enumeram os benefícios mais comuns, para a entidade certificada, resultantes da certificação da ISO 9001, estes benefícios apresentam-se divididos em Internos e Externos de acordo com a perspetiva da entidade certificada.

<b>Benefícios Internos</b>	<b>Benefícios Externos</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Aumento da produtividade;</li><li>• Diminuição da percentagem de produtos não conforme;</li><li>• Maior consciencialização para o conceito da Qualidade;</li><li>• Clarificação de responsabilidades e obrigações;</li><li>• Melhorias a nível dos tempos de entrega;</li><li>• Melhorias organizacionais internas;</li><li>• Diminuição das não conformidades;</li><li>• Diminuição do número de reclamações;</li><li>• Melhorias na comunicação interna;</li><li>• Melhorias na qualidade dos produtos;</li><li>• Vantagens Competitivas;</li><li>• Motivação dos colaboradores;</li><li>• Diminuição dos níveis de sucata.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Acesso a novos mercados;</li><li>• Melhoria da imagem da entidade;</li><li>• Aumento na quota do mercado;</li><li>• Ferramenta de marketing;</li><li>• Melhoria da relação com os clientes;</li><li>• Aumento da satisfação dos clientes;</li><li>• Melhoria na comunicação com o cliente.</li></ul>

Figura 44: Benefícios mais comuns resultantes da certificação ISO 9001  
Fonte: Leung *et al.* (1999) e Escanciano *et al.* (2001) citados por Sampaio (2008: 37)

Com base nestes benefícios, solicitou-se aos municípios que indicassem quais os benefícios internos e externos sentidos com a implementação do(s) instrumento(s) de gestão da qualidade.

Dos 6 municípios que adotaram pelo menos um instrumento de gestão da qualidade, verifica-se que aquando desse instrumento os benefícios internos mais apontados por 5 municípios (20%) são: o Aumento da produtividade, a Diminuição de erros e a Definição de procedimentos. Houve 4 municípios (16%) que indicaram como benefícios internos: Maior consciencialização da importância da qualidade e a Clarificação de

responsabilidades/ funções. Por último, 2 (8%) municípios apontam a Melhoria na comunicação interna.

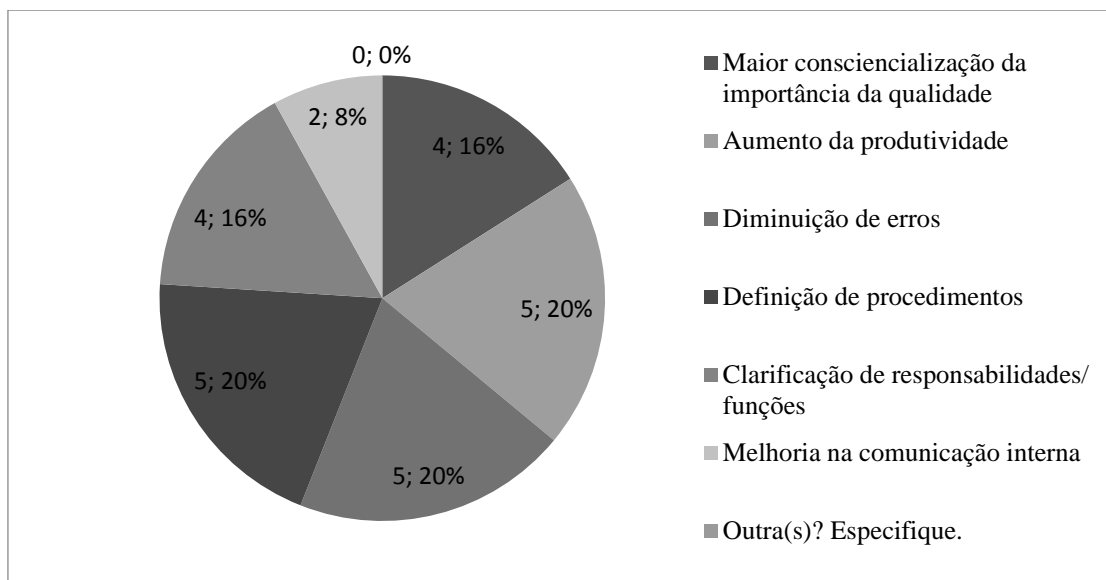


Figura 45: Benefícios internos  
Fonte: Sistematização própria

Já no que concerne aos benefícios externos apontados pelos municípios destacam-se 4 municípios que indicam: a Diminuição de erros, a Diminuição do tempo de resposta e o Aumento da satisfação dos clientes/ utentes.

Cerca de 12% dos municípios, 3, apontam como benefícios externos a Melhoria da imagem dos municípios, a Melhoria da relação com os clientes e o Melhoria na comunicação com o cliente.

Aproximadamente 8% municípios, 2, indicaram como benefício externo o Aumento da satisfação dos colaboradores. Os benefícios Aumento da satisfação dos fornecedores e a Diminuição do número de reclamações foram apontados apenas por 1 município, correspondendo a 4%.

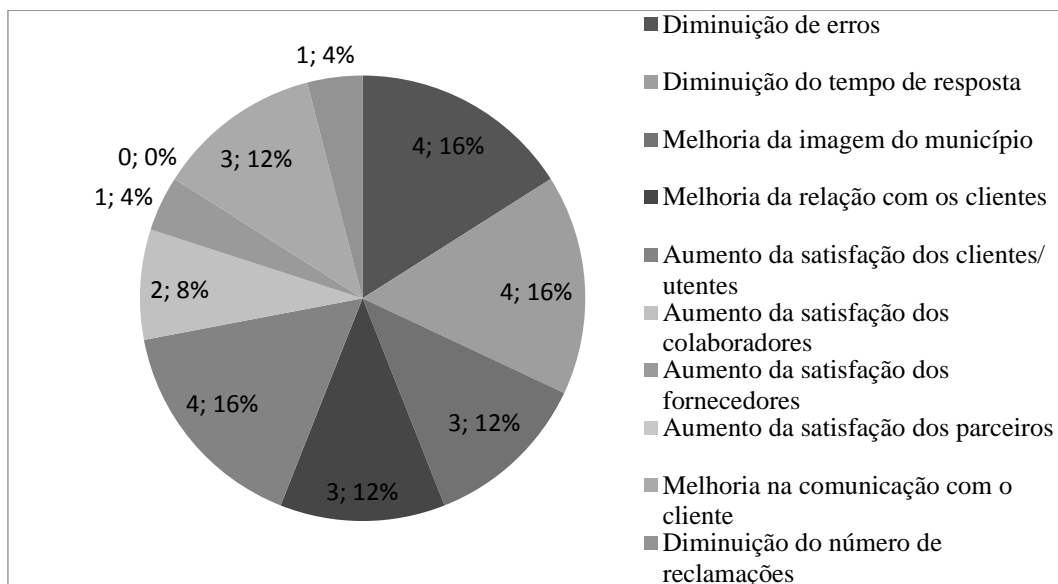


Figura 46: Benefícios externos  
Fonte: Sistematização própria

Apesar de alguns municípios terem indicado os benefícios externos Diminuição do número de reclamações, a Diminuição do tempo de resposta e o Aumento da satisfação dos clientes/ utentes, nenhum quis concretizar o intervalo da diminuição e/ ou aumento sentido.

Quanto ao impacto destes instrumentos de gestão da qualidade ao nível da gestão de pessoas, planeamento estratégico, parcerias e recursos, constata-se que 5 municípios consideram que foi Muito Positivo. Em igual número, 1, encontram-se os municípios que consideram Positivo e Muito Fraco.

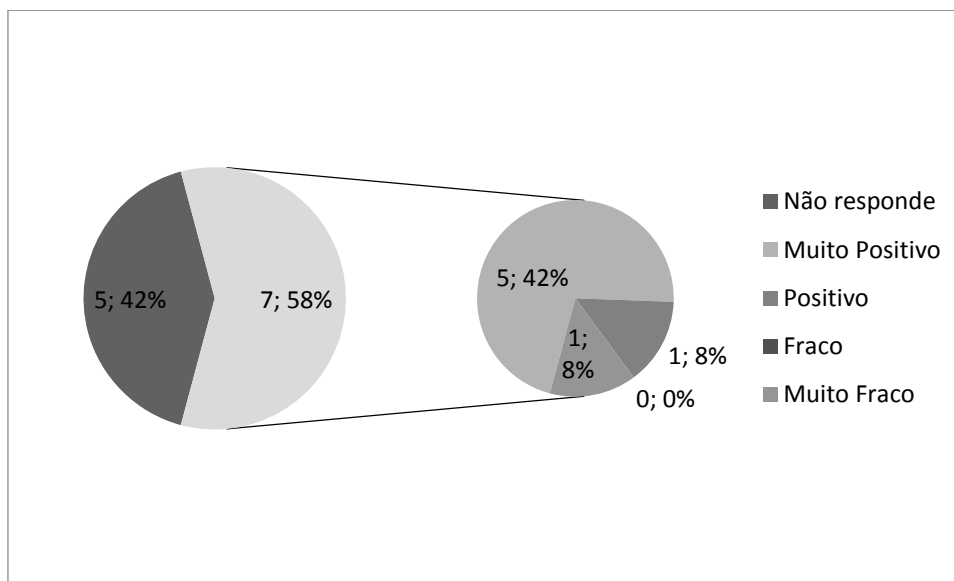


Figura 47: Impacto ao nível da gestão de pessoas, planeamento estratégico, parcerias e recursos

Fonte: Sistematização própria

Solicitou-se aos municípios que justificassem a sua resposta, tendo alguns apontado que os instrumentos de gestão da qualidade não são devidamente valorizados e aproveitados ao nível do planeamento e da gestão estratégica e da otimização de recursos. Os gestores, de uma forma geral, não são sensibilizados nem possuem a indispensável formação para a utilização e potenciação dessas ferramentas e conceitos de gestão. Outro município referiu que os instrumentos de gestão da qualidade dão informação à gestão do Município permitindo ao executivo tomar determinadas decisões, quer a nível de procedimentos quer a nível de recursos humanos. Outro ainda referiu que todos os trabalhadores envolvidos, direta ou indiretamente no SGQ acabam por ser atores ativos da mudança. Neste sentido, sabem que a sua opinião "conta", e é valorizada no âmbito do SGQ, e conseqüentemente no seio da organização.

Relativamente ao impacto destes instrumentos de gestão da qualidade ao nível dos resultados orientados para os cidadãos/ clientes e sociedade, foi apresentada uma escala que variar entre Muito Positivo, Positivo, Fraco, Muito Fraco e Sem efeito, verifica-se que a grande maioria dos municípios que responderam, 6 (50%), consideram Muito Positivo e 2 (17%) consideram que é Positivo.

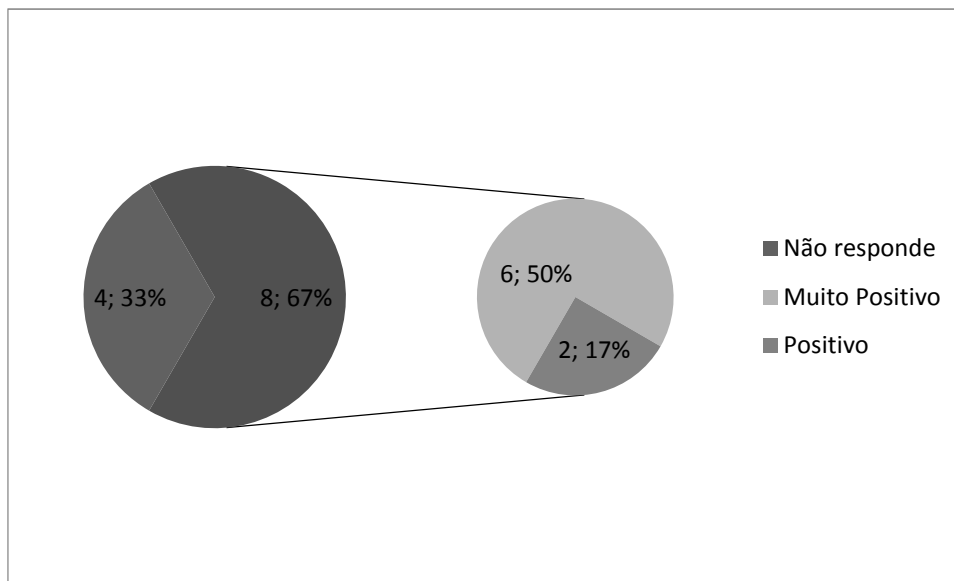


Figura 48: Impacto dos instrumentos de gestão da qualidade ao nível dos resultados orientados para os cidadãos/ clientes e sociedade

Fonte: Sistematização própria

Requeru-se aos municípios que justificassem a sua resposta, pelo que um município referiu que os instrumentos de gestão da qualidade focam-se sobretudo na melhoria contínua da prestação de serviços e na satisfação das expectativas dos clientes municipais, tendo havido a esse nível uma evolução de mentalidades e de procedimentos muito significativa. Outro município referiu que permite prestar um serviço mais eficiente e eficaz e outro município mencionou que no âmbito do SGQ (Sistema de Gestão da Qualidade) desenvolvem anualmente um questionário de satisfação aos utentes e um outro aos trabalhadores. Através destas ferramentas conseguem por um lado monitorizar os níveis de satisfação destes dois atores, mas por outro lado implementar ações corretivas e preventivas de acordo com as opiniões recolhidas em ambos os questionários.

Quando questionados sobre o impacto destes instrumentos de gestão da qualidade ao nível da eficiência dos serviços, verifica-se que 6 (50%) municípios consideram que foi Muito Positivo. Apenas 1 município, correspondendo a 8%, considerou ter sido Positivo, constata-se ainda que 1 município referiu que teve um impacto Fraco (8%).

Nenhum município considerou o impacto ao nível da eficiência dos serviços como Muito Fraco e Sem efeito.

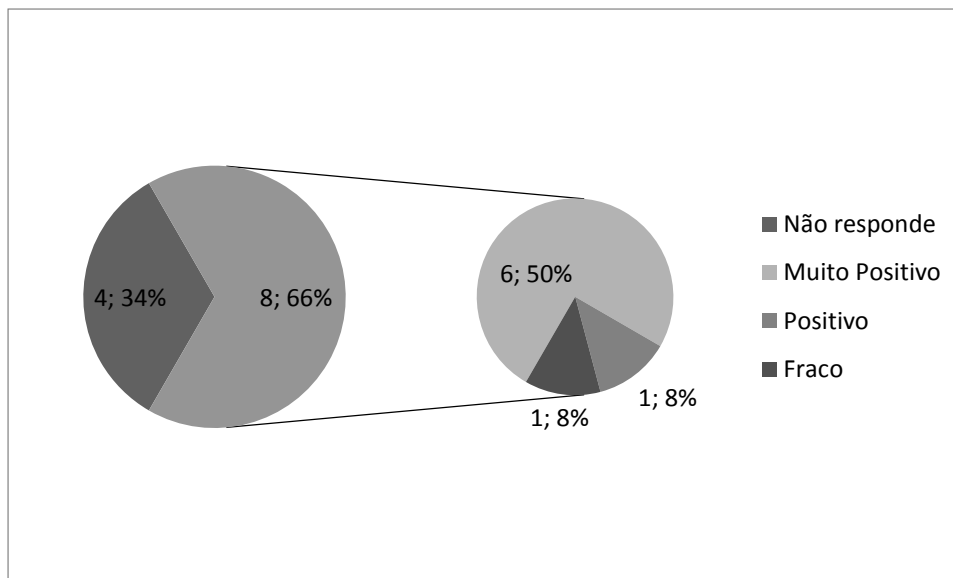


Figura 49: Impacto ao nível da eficiência dos serviços  
Fonte: Sistematização própria

Ao pedirmos que justificassem a sua resposta, os municípios explanaram que os instrumentos de gestão da qualidade não são devidamente valorizados e aproveitados para incremento da eficácia e da eficiência da organização. Os gestores, de uma forma geral, não estão sensibilizados nem possuem a indispensável formação para a utilização e potenciação dessas ferramentas e conceitos de gestão. Outro município referiu que os instrumentos de gestão da qualidade permitem dar uma resposta mais célere às solicitações dos munícipes, com menor margem de erro. E ainda, que pelo facto de estarem definidos procedimentos e instruções de trabalho, permite que cada trabalhador saiba o que responder ao utente em qualquer ocasião. Cumulativamente o trabalhador tem mais confiança e motivação no desenvolvimento das suas tarefas diárias, o que torna mais simples cumprir com os seus objetivos, mas também com os objetivos do serviço.

Por último, questionámos o impacto dos instrumentos de gestão da qualidade ao nível do desempenho da organização/ serviços prestados e os municípios que responderam,



mencionaram que houve um impacto Muito Positivo e Positivo, para 5 e 3 municípios, correspondendo a 42% e 25%, respetivamente.

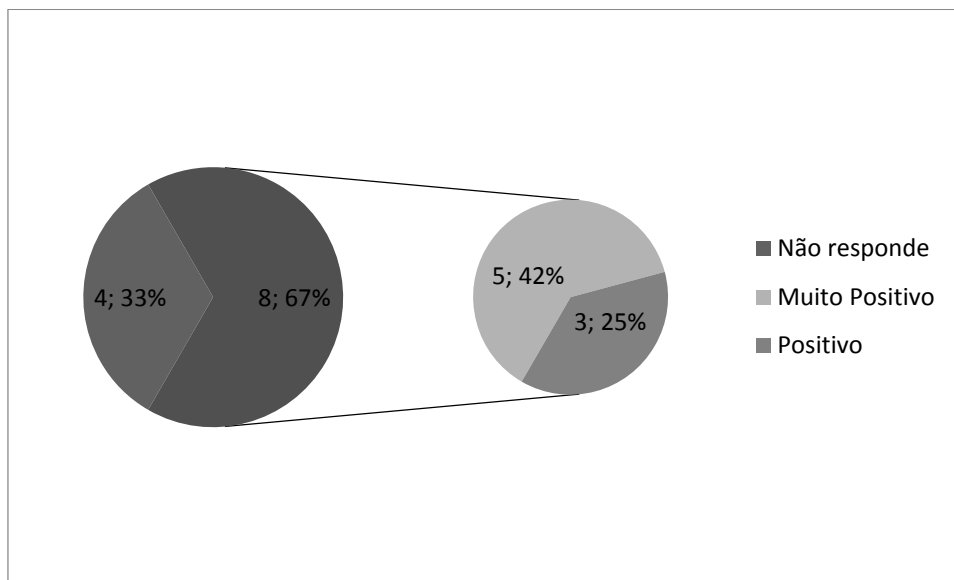


Figura 50: Impacto ao nível do desempenho da organização/ serviços prestados  
Fonte: Sistematização própria

A justificação dada pelos municípios é que os instrumentos de gestão da qualidade focam-se sobretudo na melhoria contínua da prestação de serviços e na satisfação das expectativas e na satisfação das expetativas dos clientes municipais, tendo havido a esse nível uma evolução de mentalidades e de procedimentos muito significativa. Os instrumentos de gestão da qualidade permitem melhorar os níveis de desempenho dos serviços prestando um serviço de melhor qualidade aos munícipes e ainda que considerando que toda a organização está envolvida, pode afirmar-se que a implementação do SGQ vem despoletar um conjunto de atividades de medição e monitorização essenciais para o ciclo de gestão e de melhoria contínua.

Todos os municípios que possuem certificação e/ou implementaram algum instrumento de gestão da qualidade fazem divulgação/ publicidade à existência desses instrumento de gestão da qualidade.

Essa divulgação/publicitação da adoção dos instrumentos de gestão da qualidade em 6 (29%) municípios é feita através dos portais de internet/*site* do município, seguindo-se com 5 (24%) municípios que fazem a divulgação/ publicitação no próprio local da prestação do serviço. Já 4 (19%) municípios recorrem aos impressos municipais e 3 (14%) fazem-no através das publicações aos municípios.

Constata-se que 2 municípios fazem a divulgação/publicitação através do correio eletrónico e apenas 1 faz através de sessões de apresentação.

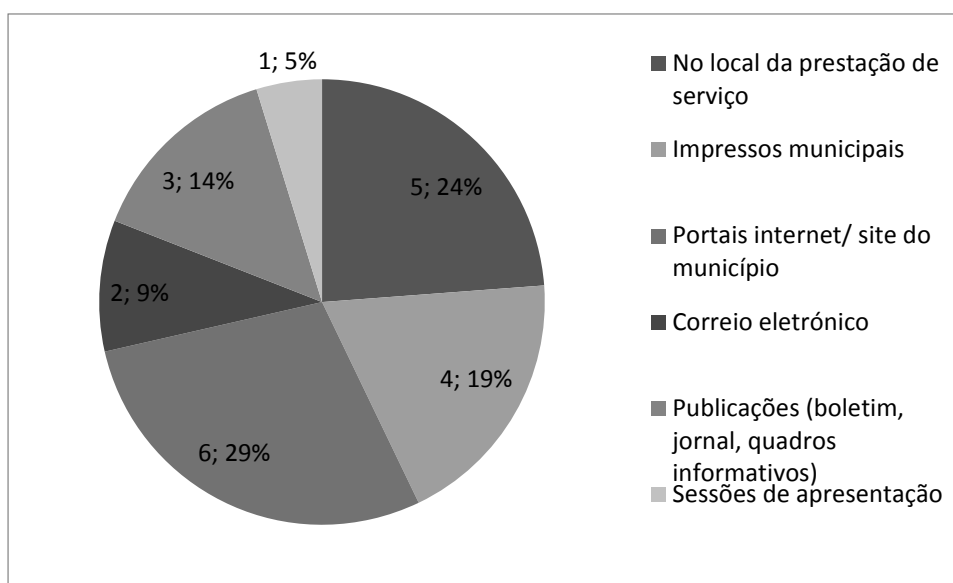


Figura 51: Meios de divulgação  
Fonte: Sistematização própria

Os municípios quando questionados sobre se consideram que a certificação ISO 9001 e/ ou a implementação da Carta de Qualidade, CAF ou EFQM são complementares, constata-se que 2 (14%) municípios optaram por não dar a sua opinião. Já os municípios que responderam a esta questão, 10 (72%), todos eles consideram que são complementares.

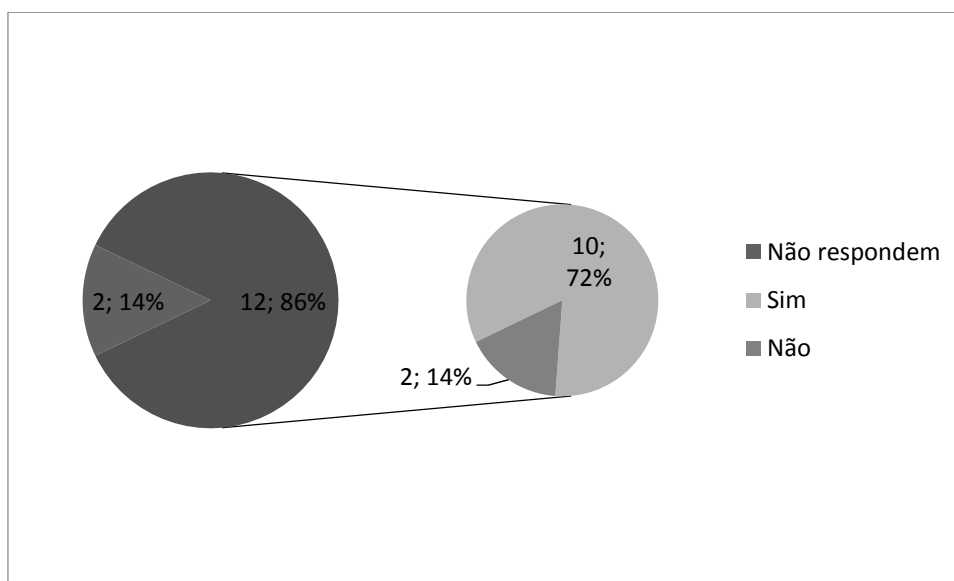


Figura 52: Complementaridade dos instrumentos de gestão da qualidade  
Fonte: Sistematização própria

Por último, solicitou-se aos municípios que indicassem os três principais contributos da aplicação dos instrumentos de gestão da qualidade no Município. Assim, abaixo apresenta-se de forma sintetizada os principais contributos da aplicação dos instrumentos indicados pelos municípios.

- Mapeamento e regulamentação dos procedimentos de trabalho, Criação de Normas de Instrução de Processos e Minutas de Requerimentos;
- Implementação dos procedimentos de auditorias internas e assimilação do conceito de deteção, correção e prevenção dos erros;
- Melhor organização e rigor na tramitação dos processos administrativos, com a intenção de ir ao encontro das necessidades e expectativas dos clientes municipais.
- Redução dos circuitos dos documentos;
- Registo documental dos circuitos dos procedimentos;
- Eliminação de fases/ tarefas desnecessárias.
- Com a implementação do SGQ, o Município desenvolveu alguns projetos complementares no âmbito do ciclo de melhoria contínua. A) Manual de Atendimento; b) Manual de Comunicação Escrita; c) Manual de Circulação

Documental.

- Desenvolveu internamente um conjunto de ferramentas de gestão essenciais à gestão dos serviços e que permitem que cada trabalhador ou dirigente acompanhe permanentemente o desenvolvimento dos objetivos da qualidade.”

### **8.2.2. Organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001**

Depois desta primeira abordagem, efetuada com base nos dados recolhidos através dos questionários aos doze municípios que compõe a NUT III Oeste, considera-se pertinente analisar os dados recolhidos através de questionário aplicado aos organismos certificadores (Anexo B).

Com o intuito de comparar a opinião dos organismos que são certificados com a dos organismos que certificam, solicitou-se a contributo dos referidos oito organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001. Lamentavelmente, dois organismos de certificação de sistemas de gestão da qualidade ISO 9001 não responderam atempadamente.

Junto dos organismos de certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001, pretendeu-se saber quais os principais motivos, as maiores dificuldades e os impactos sentidos nos organismos certificados e se a dimensão das entidades influencia a escolha do instrumento de gestão da qualidade a adotar.

Importa referir que alguns organismos certificadores não recolhem informação sobre os motivos, dificuldades e os impactos sentidos pelas entidades certificadas no âmbito da adoção do instrumento de gestão da qualidade. Referem que apenas recolhem informação sobre o serviço prestado, para que assim possam melhorar o seu serviço. No quadro abaixo encontram-se transcritas as respostas dadas pelas entidades certificadoras. Das respostas dadas é possível salientar que os principais motivos que levam as entidades a optar pela certificação são melhoria da imagem proporcionando uma maior credibilidade e segurança para que usufruir dos seus serviços e ainda proporcionar um aumento da satisfação dos clientes.

Uma das maiores dificuldades apontadas pelos organismos certificadores é a resistência à mudança por parte dos trabalhadores das organizações.

Organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001	Quais os principais motivos que levam as entidades a optar pela certificação?	Quais maiores dificuldades sentidas no processo de certificação?
APCER	<p><b>Motivos Internos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• melhoria da organização interna;</li> <li>• envolvimento das pessoas;</li> <li>• responsabilização.</li> </ul> <p><b>Motivos Externos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• melhoria da imagem;</li> <li>• melhoria dos processos de produção;</li> <li>• aumento da satisfação dos clientes;</li> <li>• aumento da rentabilidade, novos mercados e clientes;</li> <li>• acesso a concursos públicos, pressão da concorrência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resistência à mudança;</li> <li>• Restrição dos recursos existentes</li> <li>• Envolvimento da gestão de topo</li> </ul>
SGS ICS	Não dispõe a informação solicitada.	
LR EMEA PT	Não dispõe a informação solicitada.	
BVC	<p>São vários:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• exigência cliente ou requisito regulamentar;</li> <li>• necessidade de adotar modelo de gestão;</li> <li>• imagem de credibilidade e segurança para o mercado;</li> <li>• etc....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interiorização dos conceitos e princípios normativos e sua implementação.</li> <li>• Mudar mentalidades e comportamentos.</li> </ul>
EIC	Não responderam	
TUV	Não recolhem informações sobre as questões. Nos inquéritos de avaliação da satisfação dos clientes apenas recolhem informações sobre a qualidade da prestação dos seus serviços, para poderem corrigir ou melhorar os processos.	
AENOR	Não responderam	
CERTIF	A CERTIF não solicita nenhuma das informações indicadas aos seus clientes.	

Quadro 24: Motivos e dificuldades  
 Fonte: Sistematização própria

Relativamente aos impactos sentidos pelas entidades, o único organismo certificador que respondeu foi a APCER, constata-se que um dos impactos é a satisfação

das expectativas dos clientes a par com a fidelização mas também com a competitividade e desenvolvimento sustentável. Outro dos motivos mencionados é a melhoria da imagem e o aumento da confiança nas entidades certificadas.

Quanto à questão se a dimensão das entidades influencia a escolha do instrumento de gestão da qualidade verifica-se que apenas dois organismos certificadores responderam, sendo que a BVC responde afirmativamente e a APCER refere que os “instrumentos de gestão da qualidade são transversos a qualquer tipo de organização”.

<b>Organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade ISO 9001</b>	<b>A dimensão das entidades influencia a escolha do instrumento de gestão da qualidade?</b>	<b>Quais os impactos sentidos pelas entidades?</b>
<b>APCER</b>	Os Instrumentos de gestão da qualidade são transversos a qualquer tipo de organização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfação das expectativas dos clientes, assegurando não só a sua fidelização mas também a competitividade e o desenvolvimento sustentável;</li> <li>• Assegurar, de um modo inequívoco e transparente, as diversas partes interessadas, um Sistema de Gestão da Qualidade adequado e que potencie a dinâmica da melhoria contínua;</li> <li>• Proporcionar uma maior notoriedade e melhoria da imagem perante o mercado;</li> <li>• Evidenciar a adoção das mais atuais ferramentas de gestão;</li> <li>• O acesso a mercados e clientes cada vez mais exigentes;</li> <li>• Uma confiança acrescida nos processos de conceção, planeamento, produção do produto e/ou fornecimento do serviço.</li> <li>• Avaliação externa independente.</li> </ul>
<b>SGS ICS</b>	Não dispõe a informação solicitada.	
<b>LR EMEA PT</b>	Não dispõe a informação solicitada.	
<b>BVC</b>	Sim	Não responde.
<b>EIC</b>	Não responderam	
<b>TUV</b>	Não recolhem informações sobre as questões. Nos inquéritos de avaliação da satisfação dos clientes apenas recolhem informações sobre a qualidade da prestação dos seus serviços, para poderem corrigir ou melhorar os processos.	

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas  
- O caso da NUT III Oeste –

<b>AENOR</b>	Não responderam
<b>CERTIF</b>	A CERTIF não solicita nenhuma das informações indicadas aos seus clientes.

Quadro 25: Dimensão e impactos  
Fonte: Sistematização própria

Relativamente aos impactos dos instrumentos de gestão da qualidade, abaixo apresenta-se uma relação direta e indireta das respostas dadas pelos municípios da NUT III – Oeste e os Organismos de Certificação de Sistemas de Gestão da Qualidade:



Figura 53: Impacto dos instrumentos de gestão da qualidade  
Fonte: Sistematização própria



### **8.2.3. Entrevista ao Primeiro Secretário-Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste**

A entrevista dividiu-se essencialmente por duas grandes áreas, são elas a Importância e Atributos da Qualidade e a Política da Qualidade na Administração Local.

No que concerne à área Importância e Atributos da Qualidade, quando questionado sobre a importância da qualidade para o desenvolvimento e sustentabilidade do serviço público, o Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste referiu que a qualidade é muito importante na medida em que constitui um conjunto de orientações genéricas das melhores práticas de gestão, que podem ser adotadas pelas organizações. Relativamente ao estado atual da qualidade no serviço prestado pela Administração Local, responde que este tem vindo a melhorar ao longo dos anos, pela adoção da gestão de processos e procedimentos que levam à implementação de um boa Gestão da Qualidade.

Quanto à área Política da Qualidade na Administração Local, o Primeiro Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste, considera que a Administração Local está atrasada em relação à adoção de uma política de qualidade, apontando como razões para esse atraso a grande resistência à mudança e à grande burocratização da Administração Pública.

Relativamente à existência de diretrizes claras na área da qualidade, o Primeiro Secretário Executivo considera que existem. Considera ainda importante que as autarquias locais adotem instrumentos de gestão qualidade, considera mesmo que deviam ser obrigadas a adotar pelo menos pelo menos um instrumento de gestão da qualidade e que deviam utilizar apenas um único instrumento de gestão da qualidade. O Primeiro Secretário Executivo considera que as autarquias locais não devem ser penalizadas por não fazerem esse investimento e que seria pertinente a criação de uma autoridade ou entidade responsável pela implementação e acompanhamento da qualidade nos serviços da Administração Local.

Importa ainda mencionar que o Primeiro Secretário Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste preferiu não dar a sua opinião relativamente até que ponto a

política de qualidade para o serviço público tem sido clara nos últimos anos e atualmente, e ainda sobre o futuro da política de qualidade para a Administração Local.

#### **8.2.4. Relação entre a caracterização do universo de análise e os resultados**

Com o intuito de aprofundar e tentar encontrar justificações no que diz respeito à adoção de instrumentos de gestão da qualidade pelos municípios que constituem a NUT III – Oeste, serão analisados em pormenor com base no ponto 1.6. – Caracterização do universo de análise, 5 dos 12 municípios da NUT III – Oeste, designadamente os municípios de Cadaval, Bombarral, Arruda dos Vinhos e Torres Vedras. A escolha destes municípios deve-se às seguintes razões:

- Alenquer – não adotou nenhum instrumento de gestão da qualidade.
- Arruda dos Vinhos – é o único município da NUT III – Oeste que implementou a CAF.
- Bombarral – este município é o único da NUT III – Oeste que possui neste momento dois instrumentos de gestão da qualidade (Carta da Qualidade e ISO 9001);
- Cadaval – para além de ser onde exerço funções e conhecer relativamente bem, este município encontra-se em fase de certificação (ISO 9001);
- Torres Vedras – por conhecimento próprio, este município encontra-se muito bem organizado, tendo apenas certificação na ISO 9001.

Relativamente ao número de habitantes nestes quatro municípios verifica-se que Torres Vedras é o que detém maior número, 79.465, seguindo-se Alenquer com 43.267. Os concelhos de Cadaval, Arruda dos Vinhos têm uma diferença populacional relativamente pequena, sendo que a população do concelho de Cadaval é de 14.228, a de Arruda dos Vinhos é de 13.391 e a do Bombarral é de 13.191 habitantes.

No que diz respeito à densidade populacional, verifica-se que o concelho de Torres vedras é o que detém maior densidade, 195,1/ Km<sup>2</sup>, seguindo-se a Arruda dos Vinhos com 178,8/ Km<sup>2</sup>. A densidade populacional dos concelhos de Bombarral e Alenquer é muito semelhante, 142,5/ Km<sup>2</sup> e 142/ Km<sup>2</sup>, respetivamente. O Cadaval é o concelho

cuja densidade populacional é menor, 80,6/ Km<sup>2</sup>. A densidade população mais elevada destes concelhos deve-se ao facto da proximidade destes à Capital - Lisboa. Importa ainda referir que Torres Vedras é Cidade e os restantes são Vilas. Um maior número de habitantes, potenciais clientes dos serviços prestados pelos municípios, possivelmente geradores de reclamações e de proposta de melhorias, para assim aumentar a satisfação no serviço prestado. Destes cinco municípios que estamos a analisar, verifica-se que nos dois municípios que detêm maior número de habitantes, num foi adotado um instrumento de gestão da qualidade ISO 9001, Torres Vedras, e no outro, Alenquer, não foi adotado nenhum instrumento de gestão da qualidade, contudo neste município são adotados objetivos de medidas de gestão da qualidade.

Quanto à Taxa Bruta de Escolarização do Ensino Secundário, verifica-se que os concelhos de Torres Vedras e Arruda dos Vinhos detêm uma taxa de 142% e 141,7%, respetivamente. Já os concelhos de Bombarral, Alenquer e Cadaval detêm uma taxa de 89,2%, 85,4% e 58,3%, respetivamente. Uma população com um nível de ensino superior, implica que as pessoas tenham tido novas experiências, o que proporciona uma maior exigência face aos serviços públicos. No caso concreto do município de Torres Vedras e Arruda dos Vinhos, verifica-se que o primeiro possui certificação ISO 9001 e o segundo adotou a CAF como instrumentos de gestão da qualidade.

Possivelmente pela razão anteriormente mencionada, a densidade de empresas também é maior no concelho de Torres Vedras, 23,4/ Km<sup>2</sup>, seguindo-se os concelhos de Arruda dos Vinhos com 19,2/ Km<sup>2</sup>, de Bombarral com 16,8/ Km<sup>2</sup> e Alenquer com 12,8 Km<sup>2</sup>. O concelho de Cadaval é o que apresenta uma menor densidade de empresas, 8,4/ Km<sup>2</sup>. A prestação de um serviço de qualidade também influencia o desenvolvimento económico dos concelhos, exemplo disso é o licenciamento de empresas e indústrias. Se o serviço prestado for eficiente faz com que mais rapidamente se instalem empresas. Contudo, importa referir que a instalação de empresas está sujeita a outros fatores, por exemplo a localização e a área.

No que concerne às receitas e despesas deste quatro municípios, verifica-se que é no município de Cadaval que as receitas por habitante são maiores, 804 €, seguindo-se o município de Bombarral, 724 €, e com apenas uma diferença de 1 €, encontra-se o município de Arruda dos Vinhos, 723 €. Já no município de Alenquer a receita por habitante é de 601 €. O concelho de Torres Vedras tem 518 € de receita por habitante. A

receita dos municípios está diretamente relacionada com os impostos e taxas cobradas aos seus munícipes, tais como a derrama, que tem incidência sobre o lucro tributável das pessoas coletivas. Logo se um concelho tem uma população elevada e possui pouca receita, as receitas por habitante acabam por serem menores do que a de um concelho em que se verifique o oposto.

Quanto ao endividamento anual por habitante, verifica-se que nos municípios de Bombarral e de Torres Vedras é de 41,7 e 32,7, respetivamente. Já os municípios de Arruda dos Vinhos, Alenquer e Cadaval detêm um endividamento anual -41,2, -20,5 e -6,2, respetivamente. Apesar de os municípios de Torres Vedras e Bombarral deterem um grande endividamento anual por habitante, não os impede de adotar instrumentos de gestão da qualidade. Por vezes este endividamento pode estar associado a grandes investimentos, como por exemplo: construção de empreendimentos desportivos ou a reabilitação urbana. O município de Arruda dos Vinhos é o município cujo endividamento anual por habitantes é menor, curiosamente é o único município que adotou a CAF. Os municípios de Alenquer e Cadaval ainda não adotaram nenhum instrumento de gestão a qualidade, se bem que o Cadaval está em fase de auditorias no âmbito do sistema ISO 900, pelo que em breve se conta que este município venha a possuir certificação ISO 9001.

O imposto arrecadado no total das receitas dos municípios é maior em Alenquer e Torres Vedras, 38,3% e 37,9%, respetivamente. No concelho de Arruda dos Vinhos é de 26,8%, seguindo-se os municípios de Bombarral e de Cadaval com 19,6% e 16,2%, respetivamente. Quanto aos fundos municipais no total de receitas, constata-se que os concelhos de Cadaval e Bombarral são muito semelhantes dado que no primeiro é de 39,6%, e no segundo é de 36,2%. Nos concelhos de Arruda dos Vinhos os fundos municipais no total de receitas é de 31,2% e em Torres Vedras é de 22,5%. O concelho de Alenquer é o que tem uma menor percentagem de fundos municipais no total das receitas, 21,8%. Verifica-se que os municípios onde o imposto arrecado no total das receitas é onde existe uma maior população e número de empresas e indústrias.

Quanto à despesa total com pessoal, verifica-se que esta é maior nos municípios de Bombarral, de Arruda dos Vinhos, Alenquer e Cadaval, com 44,4% e 41,6%, 39,5% e 33,5%, respetivamente. No município de Torres Vedras verifica-se uma percentagem muito idêntica à verificada na região Centro, 27,2%. Relativamente a este município, a

despesa com pessoal no total das despesas é menor. Este facto pode ter duas interpretações, uma é a existência de um menor número de trabalhadores para executarem as funções, pois ao incrementarem práticas e o instrumento de gestão da qualidade, passa a existir um maior divisão e responsabilização dos trabalhadores, a outra interpretação incide sob a despesa do município ser maior, por exemplo, nos investimentos associados à construção de infraestruturas.

No que concerne à aquisição de bens de capital no total de despesas, constata-se que o município de Cadaval é quem tem uma maior percentagem, 28,7, seguindo-se o município de Alenquer com 27,7%. Nos municípios de Bombarral e Torres Vedras é de 23,6 e 19,2, respetivamente. A aquisição de bens de capital no total de despesas é menor no município de Arruda dos Vinhos, com 10,5%.

### **8.2.5. Análise das hipóteses de investigação**

Após a apresentação e análise dos resultados obtidos, de seguida passemos à análise das quatro hipóteses de investigação definidas para esta investigação.

#### **8.2.5.1. Hipótese 1 - Com a implementação dos instrumentos de gestão da qualidade houve uma diminuição do tempo de resposta**

Aquando da aceção das hipóteses de investigação definiu-se como Hipótese 1 – “Com a implementação dos instrumentos de gestão da qualidade houve uma diminuição do tempo de resposta”. Assim, aquando da elaboração do questionário designaram-se 6 possíveis benefícios externos que puderam ser escolhidos pelos municípios, de acordo com a sua realidade. Contudo, verificou-se que o tempo de resposta dos municípios diminuiu após a adoção do instrumento de gestão da qualidade. Este benefício externo, a par com a diminuição de erros e o aumento da satisfação dos clientes/ utentes foi o mais apontado pelos municípios.

Constata-se que é unanime entre os doze municípios da NUT III Oeste que um dos benefícios mais apontado, com a adoção dos instrumentos de gestão qualidade, seja a diminuição do tempo de resposta às solicitações dos clientes/ utentes.

### **8.2.5.2. Hipótese 2: Existe uma relação direta positiva entre a certificação e a diminuição do número de reclamações**

Sabendo que a Hipótese 2 definida é: Existe uma relação direta positiva entre a certificação e a diminuição do número de reclamações, constata-se que a diminuição do número de reclamações e o aumento da satisfação dos fornecedores foram um dos benefícios externos menos apontado, 4%.

Sendo um dos benefícios externos menos apontados, os municípios deverão aplicar questionários para aferir, com alguma regularidade, anualmente por exemplo anual, a satisfação dos cidadãos, bem como recolher sugestões, preocupações e até expectativas. Será através dessa informação que os municípios poderão melhorar o seu desempenho e a qualidade dos seus serviços e conseqüentemente aumentar a satisfação dos seus clientes.

### **8.2.5.3 Hipótese 3: Na prestação de um serviço público de qualidade, os instrumentos de gestão da qualidade Carta da qualidade, CAF, EFQM e ISO 9001 são complementares**

Considerando que a Hipótese 3 aponta: “Na prestação de um serviço público de qualidade, os instrumentos de gestão da qualidade Carta da qualidade, CAF, EFQM e ISO 9001 são complementares”. No âmbito do questionário aplicado aos doze municípios da NUT III Oeste, constata-se que todos os municípios que responderam, 83%, consideram que os instrumentos de gestão da qualidade são complementares.

Curiosamente, apesar de todos os municípios considerarem que os instrumentos de gestão da qualidade são complementares não quer dizer que os municípios tenham adotado mais do que um instrumento. Apenas um município possui dois instrumentos de gestão da qualidade.

#### **8.2.5.4 Hipótese 4: A ISO 9001 é o instrumento de gestão da qualidade mais utilizado pelos municípios**

Atendendo a que a Hipótese 4 diz respeito ao instrumento de gestão da qualidade mais utilizado pelos municípios da NUT III Oeste, verifica-se que a grande maioria dos municípios que adotaram algum instrumento de gestão da qualidade optaram pela ISO 9001, 63%. Um dos municípios da NUT III Oeste, Bombarral, verifica-se que para além da ISO 9001 possui a Carta da Qualidade.

Como referido na revisão da literatura, a ISO 9001 está mais direcionada para a satisfação externa, por exemplo dos clientes e dos fornecedores, do que para a satisfação interna. O que se pode concluir que a adoção deste instrumento de gestão da qualidade por parte destes municípios, demonstra uma preocupação no que concerne à satisfação a nível externo. Relacionando o número de municípios que adotaram a ISO 9001 com os motivos mencionados, verifica-se que a maioria dos municípios apontaram o Aumento da satisfação do cliente/utente e “Melhorar a qualidade dos serviços prestados”, seguindo-se, em menor número, os municípios que apontaram como motivo foi “Aumentar a eficiência interna”.

Verifica-se que é unanime entre os municípios da NUT III Oeste que adotaram algum instrumento de gestão da qualidade que, quando decidem, optam pela ISO 9001.





## **PARTE III – CONCLUSÕES**

### **CAPÍTULO XIX – CONCLUSÕES E PRINCIPAIS CONTRIBUTOS**

#### **9.1. Conclusões**

A qualidade é entendida como fulcral para tornar as organizações públicas mais eficazes, eficientes mas essencialmente permite uma aproximação aos cidadãos. Apesar da especificidade das organizações públicas, em especial da Administração Local verifica-se que cada vez mais estão a adotar instrumentos de gestão da qualidade, muitos destes nascidos no setor privado.

A qualidade não só depende da competência técnica e do profissionalismo dos trabalhadores, como também da qualidade dos sistemas organizativos, pelo que as organizações devem apostar no envolvimento de todos os seus trabalhadores.

Neste contexto, surgiu a presente investigação, que teve como principal objetivo estudar a importância dos instrumentos de gestão da qualidade no desempenho das organizações públicas, particularizando os municípios da sub-região NUT III – Oeste. A escolha desta unidade deveu-se ao facto dos municípios possuírem alguma autonomia na sua auto-gestão e assim analisar como encaram a qualidade na sua organização.

Cada vez mais a satisfação do cliente/ utentes é encarada como uma medida para avaliar a qualidade dos serviços. De facto a monitorização e avaliação são uma necessidade se quisermos melhorar globalmente o desempenho das organizações. Torna-se imperativo que os serviços façam periodicamente a auscultação dos seus clientes/ utentes, visando assim detetar possíveis ineficiências, bem como analisar a sua atuação e por conseguinte adotar medidas corretivas capazes de satisfazer as necessidades e expectativas dos seus clientes/ utentes.

É solicitado à Administração Pública um melhor desempenho com base em mudanças comportamentais, com maior responsabilidade e transparência.

Os instrumentos de gestão da qualidade surgem como um apoio à gestão e organização do trabalho, com vista à modernização dos seus serviços e subsequente à satisfação do cidadão e sociedade em geral.

Será relevante que os instrumentos de gestão da qualidade passem a ser vistos como suportes no que concerne ao planeamento, execução, análise e ainda na reavaliação das atividades das organizações públicas.

Importa destacar:

- A Carta da Qualidade é um compromisso escrito que visa satisfazer as necessidades do cliente, a Carta possui 4 etapas: avaliação do trabalho e do procedimento, a determinação do objeto de trabalho, a realização de fiscalização e avaliação do trabalho.
- A Série ISO 9000 assenta na máxima de criar, melhorar e garantir uma qualidade consistente no desenvolvimento das atividades da organização, pelo que, os seus processos e interfaces, deve ser alvo de uma análise contínua, bem como melhorias constantes.
- A CAF é um instrumento de grande relevância na auto-avaliação, pois apoia a implementação de ações de melhoria nas organizações.
- A EFQM é um modelo de avaliação e autoavaliação que visa a qualidade organizacional, para tal engloba todas as partes interessadas na organização, os processos de organização e a gestão dos processos. A inovação e a aprendizagem são potenciadoras do desenvolvimento das organizações.
- O SIADAP visa a melhoria dos serviços públicos, com base numa cultura de excelência, de qualidade, de informação e de transparência. Este instrumento de gestão da qualidade também dá uma grande ênfase à avaliação, através do reconhecimento e distinção dos serviços, dirigentes e trabalhadores (SIADAP 1, SIADAP 2, SIADAP 3).

Os resultados da análise dos dados obtidos através da aplicação do questionário aos doze municípios da sub-região NUT III – Oeste e aos organismos de certificação, permitem-nos concluir que os instrumentos de gestão da qualidade têm um efeito muito positivo ao nível da satisfação dos munícipes/clientes. Contudo, não obstante ser incorreto generalizar, verifica-se que tal como tinha sido conjecturado na Hipótese 1:

“Com a implementação dos instrumentos de gestão da qualidade houve uma diminuição do tempo de resposta” e na Hipótese 2: “Existe uma relação direta positiva entre a certificação e a diminuição do número de reclamações”, a adoção dos instrumentos de gestão da qualidade conduz à diminuição do tempo de resposta e do número de reclamações, o que por sua vez proporciona um aumento do grau de satisfação dos cidadãos/clientes. Esta constatação vem assegurar um dos principais pressupostos inerentes à gestão da qualidade: gerir pela qualidade tem como fim último garantir a satisfação dos cidadãos/clientes.

Quanto à Hipótese 3: “Na prestação de um serviço público de qualidade, os instrumentos de gestão da qualidade Carta da Qualidade, CAF, EFQM e ISO 9001 são complementares”, conclui-se que todos os municípios que responderam, bem como um dos organismos certificadores, consideram que são complementares. Contudo, importa referir que apesar, de os municípios considerarem que os instrumentos de gestão da qualidade serem complementares, apenas um município adotou dois instrumentos.

Por último, a Hipótese 4: “A ISO 9001 é o instrumento de gestão da qualidade mais utilizado pelos municípios”, conclui-se que a grande maioria dos municípios que adotaram algum instrumento de gestão de qualidade optou pela ISO 9001

Dos dados recolhidos do inquérito constata-se uma limitação dos municípios na adoção de práticas de auscultação e medição dos níveis de satisfação dos cidadãos.

Importa no entanto, salientar os resultados obtidos pois permitem constatar que a implementação de instrumentos de gestão da qualidade tem um efeito positivo no desempenho das organizações. A implementação desses instrumentos podem ser vistos como um primeiro passo e como uma base à implementação de um modelo TQM.

Podemos concluir que a reforma e modernização dos serviços públicos assenta numa estratégia de auto-avaliação, tendo sempre em conta as necessidades, práticas e expetativas dos cidadãos.

Em jeito de síntese, abaixo apresenta-se um esquema ilustrativo deste trabalho de investigação.

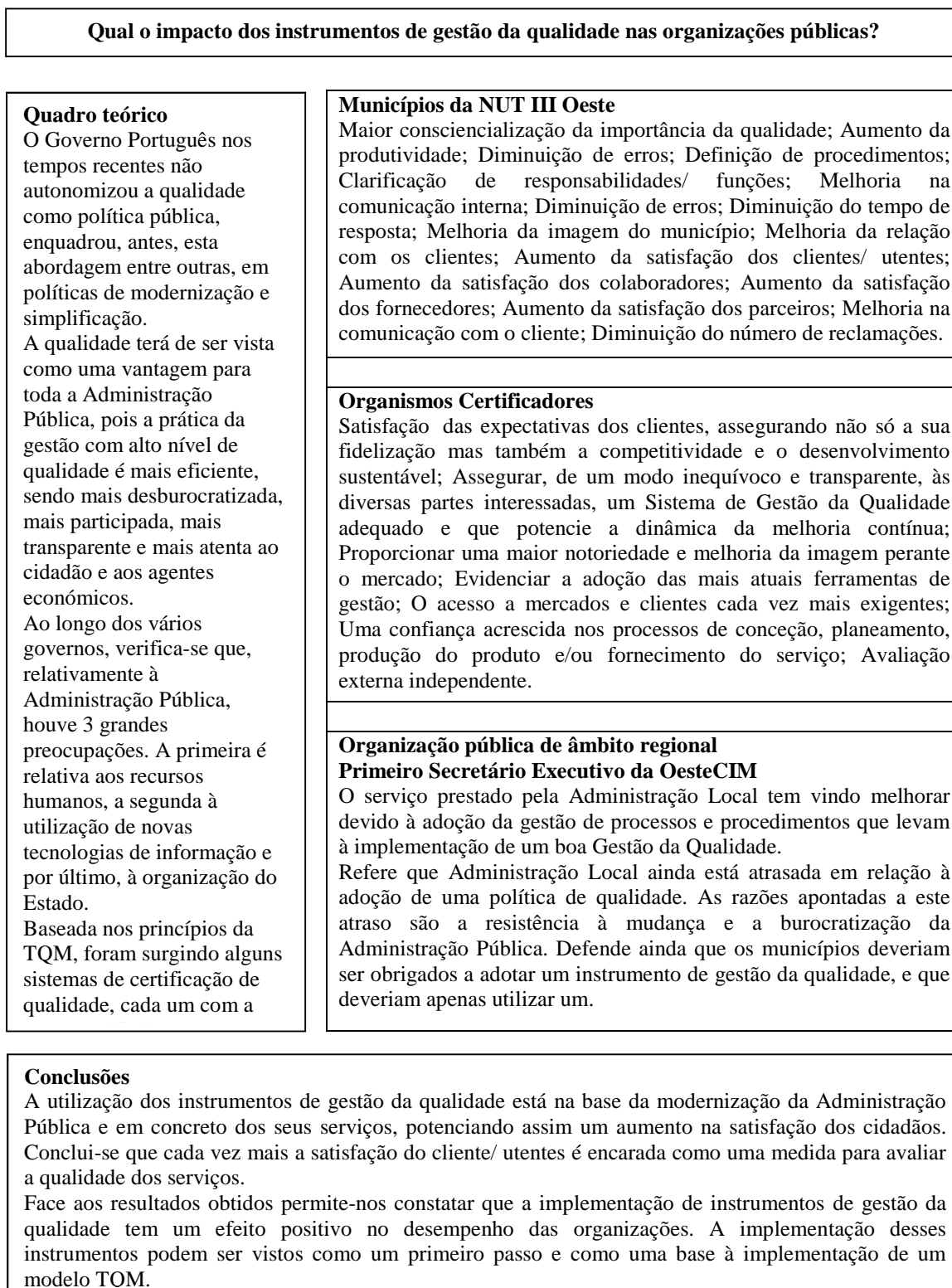


Figura 54: Síntese  
Fonte: Sistematização própria

## **9.2. Principais contributos**

Este trabalho de investigação veio permitir concluir que a adoção de instrumentos de gestão da qualidade possibilita contribuir para uma mudança nas organizações, nomeadamente através do direccionamento dos seus serviços numa ótica de qualidade, sem descurar os trabalhadores da organização.

Este trabalho de investigação pretende ainda contribuir para a importância dos instrumentos de gestão da qualidade na prestação de um serviço de qualidade. Apesar de nem todos os municípios possuírem certificação e/ ou adoção de instrumentos de gestão da qualidade, os que possuem verificam que os benefícios quer internos quer externos são muito positivos.

Tal como defendido pelo Primeiro Secretário Executivo da OesteCIM, os municípios deveriam ser obrigados a adotar pelo menos um instrumento de gestão da qualidade e que devia ser equacionada a criação de uma autoridade ou entidade responsável pela implementação e acompanhamento da qualidade nos serviços da Administração Local.

## **9.3. Limitações do estudo e investigação futura**

### **9.3.1. Limitações do estudo**

De uma forma sintetizada, consideramos pertinente elencar as limitações encontradas ao longo desta investigação.

- Importa mencionar que podem existir outras variáveis associadas à melhoria do desempenho das organizações públicas e que não foram contempladas nesta investigação, e ainda a não generalização dos resultados obtidos para além dos municípios que compõe a sub-região NUT III – Oeste.
- Apesar dos municípios referirem que o número de reclamações diminuiu após a aplicação do instrumento de gestão da qualidade, nenhum mencionou o intervalo desta diminuição.

- Os municípios referiram que o tempo de resposta diminuiu após a implementação do(s) instrumento(s) de gestão da qualidade, mas nenhum mencionou o intervalo dessa diminuição.
- Teria sido pertinente analisar o ano em que os município adotaram o(s) instrumento(s) de gestão da qualidade, e relacioná-la com as orientações governativas desse período.

### **9.3.2. Investigação futura**

Com a consciência de que não existe uma única solução, salienta-se que ao longo desta investigação foram abordadas várias questões às quais foram dadas respostas. É auspicioso quando no final de uma investigação surgem novas problemáticas pois só assim se pode falar em desenvolvimento. Desta forma, sugerimos o aprofundamento de algumas questões, em investigações futuras:

- Quais as razões que levam os municípios a adotar apenas um instrumento de gestão da qualidade.
- Qual o impacto da adoção dos instrumentos de gestão da qualidade no desempenho económico das organizações.
- Seria pertinente estender esta investigação às restantes regiões para assim obter um panorama do país, mas também fazer uma comparação entre regiões.
- A falta de envolvimento da gestão de topo é um dos entraves à implementação de instrumentos de gestão da qualidade.
- Evolução dos instrumentos de gestão da qualidade nas diferentes NUT III.
- Relação entre o desenvolvimento económico da região/país e o número de municípios que adotaram instrumentos de gestão da qualidade.
- Relação entre as orientações governativas e a adoção de instrumentos de gestão da qualidade pelas organizações públicas (ano).
- A viabilidade da criação de uma autoridade ou entidade responsável pela implementação e acompanhamento da qualidade nos serviços da Administração Local.

## BIBLIOGRAFIA

- Agranoff, R. e McGuire, M. (2001), *Big Questions in Public Network Management Research*, Journal of Public Administration Research, pp. 295-326.
- Alcântara, B. C. S. (2007) *Reflexões sobre o potencial das políticas públicas democrático-populares locais para estudar possibilidades de um novo organizar*, Cadernos Ebape, vol. 5, n. 2.
- Alford, J. (2002), *Defining the Client in the Public Sector: a Social-Exchange Perspective*, Public Administration Review, May 7, June, vol. 62, n° 3, pp. 337-346.
- Allison, G. T. (1987), *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*, Shafritz, J. M. e Hyde, A. C. (Eds.), Classics of Public Administration, Pacific Grove, California: The Dorsey Press.
- Almeida, Paulo Alexandre de Oliveira (2012), *Análise crítica ao processo de auditoria da qualidade*, Dissertação de mestrado em Auditoria, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.
- Amaratunga, D. e Baldry, D. (2001), *Case Study Methodology as a Means of Theory Building: Performance Measurement in Facilities Management Organizations*, Work Study, vol. 5, n° 3, pp. 95-101.
- Anderson, E. e Fornell, C. (1993), *A Customer Satisfaction Research Prospectus*, in Rust, R. T. e Oliver, R. L. (Eds.), Service Quality: New Direction in Theory and Practice, pp. 239-266, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Anderson, E. e Sullivan, M. (1993), *The Antecedents and Consequences of Customer Satisfaction for Firms*, Marketing Science, 12, pp. 125-143.
- Anderson, E., Fornell, C. e Lehman, D. R. (1984), *Customer Satisfaction, Market Share and Profitability: Findings from Sweden*, Journal of Marketing, 58 (3), pp. 53-56.
- Anderson, L. e Wilson, S. (1997), *The Critical Incidents Technique*, in Whetzel, D. e Wheaton, G. (Eds.), Applied Measurement Methods in Industrial Psychology, Palo Alto, CA: Davies-Black Publishing Cap. 4, pp. 90-101.
- Anderson, R. (1973), *Consumer Dissatisfaction: The Effect of Disconfirmed Expectancy on Perceived Product Performance*, Journal of Marketing Research, 10, pp. 38-44.
- Andreassen, T. W. (1994), *Satisfaction, Loyalty and Reputation as Indicators of Customer Orientation in the Public Sector*, International Journal of Public Sector Management, vol. 7, n° 2, pp. 16-34.
- António, N. e Teixeira, A. (2007), *Gestão da Qualidade*, Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- Antunes, E. (2003), *As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão*, em Mozzicafreddo, J., Gomes, J. e Batista, J. (org.), Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos? Oeiras, Celta Editores.

- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos da reforma e a redefinição do papel do Estado”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.
- APCER (2003), *Guia Interpretativo ISO 9001:2000*, Associação Portuguesa de Certificação: Porto, Portugal.
- Araújo, J. (2001), *Improving Public Services Delivery: The Crossroads Between NPM and Traditional Bureaucracy*, Public Administration, Blackwell Publishers, vol. 79, nº 4, pp. 915-932.
- Araújo, Joaquim Filipe (2007), *Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática*, Conferência da UNED, A Coruña, Espanha.
- Arrow, Kenneth (1951), *Social Choice and Individual Values*, New Haven: Yale University Press.
- Atkinson, A. A., Waterhouse, J. H. e Wells, R. B. (1997), *A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement*, Sloan Management Review, Spring, pp. 25-37.
- Azevedo, J. A. M. (2003), *Análise de políticas públicas quanto ao seu design: um estudo de caso*, ENANPAD, Atibaia.
- Bachrach, P. e Baratz, M. S. (1962), *Two Faces of Power*, *American Science Review* 56, pp. 947-952.
- Backhaus, K. e Bauer, M. (2000), *The Impact of Critical Incidents on Customer Satisfaction in Business-to-business Relationships*, *Journal of Business-to-Business Marketing*, vol. 8, nº 1, pp. 25-54.
- Bacon, D. R. (2003), *A comparison of Approaches to Importance-Performance Analysis*, *International Journal of Market Research*, vol. 45 (1), pp. 55-71.
- Bailey, D. (1994), *How to Avoid Being Bullied by Unreasonable Customer?*, *Managing Services Quality*, vol. 4, nº 5, pp. 36-38.
- Barañano, A. (2004). *Métodos e técnicas de investigação em gestão: Manual de apoio à realização de trabalhos de investigação*, 99999Lisboa, Editora Sílabo.
- Barberis, P. (1998), *The Changing Role of Senior Civil Servants Since 1979*, in Hunt, M. e O’Toole, B. J. (Eds.), *Reform, Ethics and Leadership in Public Service*, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Bardach, E. (1998), *Getting Agencies to Work Together – The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Bardin, L. (2004), *Análise de Conteúdo*, Edições 70, 3ª Ed., Lisboa.
- Barzelay, M. e Moukhebir, C. (1996), *Listening to Customers*, in Perry, J. (Ed.), *Handbook of Public Administration*, 2nd Ed., 527-536, San Francisco, CA: Jossey-Bass.



- Bauer, Michael W. et.al. (2012), *Dismantling Public Policy; Preferences, Strategies and Effects*, Oxford, Oxford University Press.
- Baugartner, Frank e Jones, Bryan (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beaud, Michel (1987), *História do Capitalismo – de 1500 aos nossos dias*, São Paulo, Brasil, Editora Brasiliense.
- Beck, P. A., Raney, H. G. e Traut, C (1990), *Disadvantage, Disaffection and Race as Divergent Bases for Citizen Fiscal Policy Preferences*, Journal of Politics, 52 (1), pp. 1-93.
- Beck, U. (1992), *Risk, Society: Towards a New Modernity*, London: Sage.
- Beckett, J. (2000), *The ‘Government Should Run Like a Business’ Mantra*, American Review of Public Administration, 30 (2).
- Beltrami, M. (1992), *Qualità e Pubblica Amministrazioni*, Economia e Diritto del Terziario, vol. 3, pp. 669-781.
- Bendapudi, N. e Berry, L. L. (1997), *Customers’ Motivation for Maintaining Relationships With Service Providers*, Journal of Retailing, vol. 73, nº 1, pp. 15-37.
- Bennington, L. e Cummane J. (2000), *The Road to Privatization: TQM and Business Planning*, International Journal of Public Sector Management, 10 (5).
- Bent, S., Kernaghan, K. e Mason, B. (1999), *Innovation and Good Practice in Single-Window Service*, Ottawa: Centre for Management Development.
- Benz, A. (1995), *Institutional Change in Intergovernmental Relations: The Dynamics of Multi-Level Structures*, in Hesse, J. J. e Toonen, T. A. J. (Eds.), European Yearbook of Comparative Government and Public Administration, Baden-Baden Nomos Verlagsgesellschaft/Boulder, Western Press, pp. 551-576,.
- Berg, A. (2003), *Creating Trust? A Critical Perspective on Intra- and Interorganizational Reforms*, EGPA Conference Proceedings, Lisboa, pp. 3-6 Setembro.
- Berry, L. L. (1983), *Relationship Marketing*, in Berry, L. L., Shostack, G. L. e Upah, G. D. (Eds.), *Emerging Perspectives of Service Marketing*, Chicago, IL: American Marketing Association.
- Berry, L. L. e Parasuraman, A. (1991), *Marketing Services: Competing Through Quality*, The Free Press.
- Berry, L. L. e Parasuraman, A. (1997), *Listening to the Customer – The Concept of a Service-Quality Information System*, Sloan Management Review, 38 (3), pp. 65-78.
- Berry, L.L. (1980), *Services Marketing is Different*, Business, May-June, pp. 24-29.
- Berry, L.L., Zeithaml, V. A., e Parasuraman, A. (1985), *Quality Counts in Services, Too*, Business Horizons, May-June, pp. 44-52.

- Bilhim, João (2004), *Qualificação e Valorização de Competências*, Porto, SPI-Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Birkland, Thomas A. (2005), *An Introduction to the Policy Process – theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe (second edition)
- Birkland, Thomas A. (2011), *An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. 3ª ed. New York; London. M. E. Sharpe.
- Bogdan, R. e Biklen, S. (1994) – *Investigação qualitativa na educação: uma introdução à teoria e aos métodos*, Porto, Porto Editora.
- Boland, T. e Fowler, A. (2000), *A Systems Perspective of Performance Management in Public Sector Organisations*, *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 13, issue 5, pp. 417-446.
- Bolton, R. N. e Drew, J. H. (1991), *A Multistage Model of Customers' Assessment of Service Quality and Value*, *Journal of Consumer Research*, vol. 17, March, pp. 375-384.
- Bostschen, G., Bstieler, L. e Woodside, A. (1996), *Sequence-Oriented Problem Identification Within Service Encounters*, *Journal of Euromarketing*, vol. 5, nº 2, pp. 19- 52.
- Bouckaert, G. e Peters, G. (2002), *Performance Measurement and Management – The Achilles' Heel in Administrative Modernization*, *Public Performance and Management Review*, vol. 25, nº 4, junho, pp. 359-362.
- Bouckaert, G. e Van de Walle, S. (2003), *Comparing Measures in Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'Good Governance': Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators*, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, nº 3, pp. 329-343.
- Boulding, W. Kalra, A. Staelin, R. e Zeithaml, V. A. (1993), *A Dynamic Process Mode of Service Quality: From Expectations to Behavioral Intentions*, *Journal of Marketing Research*, vol. 30, February, pp. 7-27.
- Bourne, M., Neely, A., Mills, J. e Platts, K. (2003), *Implementing Performance Measurement Systems: a Literature Review*, *International Journal of Business Performance Measurement*, vol. 5, nº 1, pp. 1-24.
- Bovaird, T. (2001), *Excellent Organisations, Effective Service Systems and Successful Communities: Towards the Evaluation of Governance Mechanisms*, *BBS Teaching and Research Review*, iss. 5, Winter, pp. 1-10.
- Bovaird, T. e Loffler, E. (2002a), *Moving From Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking of 'Good Local Governance'*, *International Journal of Administrative Sciences*, March, vol. 68, pp. 9-24.
- Bovaird, T. e Loffler, E. (2002b), *Emerging Trends in Public Management and Governance*, *BBS Teaching and Research Review*, iss. 5, Winter.

- Bovens, M. (2005), *Public Accountability*, in Ferlie, E., Lynn, L. E. e Pollitt, C. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, pp. 182-209, Oxford: Oxford University Press.
- Bowan, D. e Schneider B. (1988), *Services Marketing and Management: Implications for Organizational Behavior*, *Research in Organizational Behavior*, 10, pp. 43-80.
- Bowman, J. S. (1994), *At Last an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management*, *Public Administration Review*, nº 54, March/April, pp. 129-136.
- Boyne, G. A. (2002), *Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales*, *Public Money and Management*, 22, nº 2, pp. 17-24.
- Boyne, G. A. (2003), *Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13, nº 3, pp. 367-394.
- Bozeman, B. (1993), *Competing on the Eighth Dimensions of Quality*, *Harvard Business Review*, nº 6, pp. 101-109.
- Brady M. K., Cronin, J. J. e Brand, R. R. (2002), *Performance-only Measurement of Service Quality: A Replication and Extension*, *Journal of Business Research*, vol. 55, nº 1, pp. 17-31.
- Brady, M. e Cronin, J. (2001), *Some New Thoughts on Conceptualizing Perceived Service Quality: A Hierarchical Approach*, *Journal of Marketing*, vol. 65, July, pp. 34-49.
- Brandt, D. R. (1987), “A Procedure for Identifying Value-Enhancing Service Components Using Customer Satisfaction Survey Data”, in Surprenant, C. (Ed.), *Add Value to Your Service*, *Proceeding Series*, American Marketing Association, Chicago, IL, pp. 61-65,
- Brandt, D. R. (1998), *How Service Marketers Can Identify Value-Enhancing Service Elements*, *The Journal of Services Marketing*, vol. 2, nº3, pp. 35-41.
- Bresser, P. L. C. (2000), *A reforma gerencial do Estado de 1995*, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, pp. 55-72.
- Bresser, P. L. C.; Grau, N. C. (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: FGV, 1999. pp.15-48.
- Brito, C. (1996), *Collective Action in Industrial Networks: The Case of The Portwine Industry*, Tese de Doutorado, Universidade de Lancaster, Lancaster.
- Brito, C. (1999), *Issue-Based Nets: A Methodological Approach to the Sampling Issue in Industrial Networks Research*, *Qualitative Marketing Research: An International Journal*, vol. 2, nº 2, pp. 92-102.
- Brito, C. e Lencastre, P. (2000), *Os Horizontes do Marketing*, Verbo, Lisboa.

- Brogowicz, A. A., Delene, L. M. e Lyth, D. M. (1990), *A Synthesized Service Quality Model with Managerial Implications*, International Journal of Service Industry Management, 1 (1), pp. 27-45.
- Brooks, R. e Lings, I. (1996), *A Hierarchy of Customer Satisfaction, The Inadequacies of Service Blueprinting*, in Beraçs, J. e Simon, J. (Eds.), Marketing for an Expanding Europe, vol. II, Proceeding of the 25th Annual Conference of the European Marketing Academy, Budapest, Hungary, pp. 147-164.
- Broom, C. (1995), *Performance-based Government Models: Building a Track Record*, Public Budgeting & Finance, 15, pp. 7-13.
- Brown, K. e Coulter, P. (1983), *Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery*, Public Administration Review, 43, pp. 50-58.
- Brown, T. J., Churchill, G. A. e Peter, J. P. (1993), *Improving the Measurement of Service Quality*, Journal of Retailing, 69 (1), pp. 127-139.
- Brust, P. e Gryna, F. (2002), *Quality and Economics: five key issues*, Quality Progress
- Bryson, J. M. (2005), *Leadership for the Common Good*, 2nd. Ed., Pfeiffer Wiley.
- Caetano, Marlene (2008), *Plataforma Web do Ponto de Situação dos Processos: Interação Administração Pública – Cidadãos - O caso do Município de Cadaval*, Tese de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, ISCTE-IUL.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (2003), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 7.<sup>a</sup> edição, Almedina,.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Cardim, Maria Engrácia (2009), *Factores chave no processo de implementação de políticas públicas em Portugal*, XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil.
- Cardim, Maria Engrácia. 2006. “Implementação de Políticas Públicas: Do Discurso às Práticas”, Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade Administração Pública. ISCSP.
- Cardozo, R. N. (1965), *An Experimental Study of Customer Effort, Expectation and Satisfaction*, Journal of Marketing Research, 2, August, pp. 244-249.
- Carlos, E. e Silva, M. Z. (2006), *Associativismo, participação e políticas públicas. Política & Sociedade*, Florianópolis, n. 9, pp. 163-194, outubro.
- Carneiro, Inês F. (2006), *A importância da Avaliação de Políticas Públicas como instrumentos da consolidação democrática*, 4.º Congresso Nacional de Administração Pública, INA.

- Carvalho, Cláudia (2008), *A qualidade do serviço público: O caso da Loja do Cidadão*, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- Carvalho, Elisabete Reis de (2007), *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal, Working Paper* elaborado no âmbito do projeto “Administração Pública e Competitividade numa Perspetiva Comparada”, Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Carvalho, M. A. (2005), *Uma introdução à análise de políticas públicas: análise custo-benefício, árvores de decisão e modelos de multiatributos*, In: ENANPAD, Brasília.
- Castells, Manuel (2000), *A Sociedade em Rede*. 2ª ed. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, Vol. I. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castels, F. G. e McKinlay, R. D. (1997), *Does Politics Matter? Increasing Complexity and Renewed Challenges*, *European Journal of Political Research*, 31, pp. 102-107.
- Chan, W. et al. (1999), *An alternative method for evaluating congruence coefficients with procrustes rotation*, A bootstrap procedure.
- Churchill G. A. e Surprenant, C. (1982), *An Investigation into the Determinants of Customer Satisfaction*, *Journal of Marketing Research*, 19, November, pp. 491-504.
- Cohen, M. D.; March, J. G.; Olsen, J. P. (1972), *A garbage can model of organizational choice*, *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 1-25.
- Cohen, Michael, March, James e Olsen, Johan (1972), *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, *Administrative Science Quarterly* 17.
- Cohen, S. e Eimicke, W. (1994), *Project-focused Total Quality Management in New York City Department of Parks and Recreation*, *Public Administration Review*, Sept/Oct, vol. 54, nº 5, pp. 450-456.
- Cohn, D. (1997), *Creating Crises and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States*, *Administration & Society*, vol. 29, nº 5, November, pp. 584-616.
- Coimbra, Bruno (2012), *A implementação de políticas públicas na prevenção e combate ao abandono escolar*, ISCSP.
- Conca, F., Llopis, F. & Tarí, J. (2004), *Development of a measure to assess quality management in certified firms*, *European Journal of Operational Research*, 156, pp. 683-697.
- Correia, E. (2002), *Qualidade e desempenho empresarial – Que relação?*, *Revisores e Empresas*, Nº 19.
- Costa, J. Ad. (1996), *Imagens organizacionais da escola*, Rio Tinto: Edições Asa.
- Crosby, P. (1979), *Quality is Free: The Art of Making Quality Certain*, McGraw-Hill, New York.

- Crosby, P. (1984), *Quality Without Tears: The Art of Hassle-Free Management*, McGraw-Hill, New York.
- Dale, B. e Cooper, C. (1995), *Qualidade Total e Recursos Humanos*, Lisboa: Editorial Presença.
- Dawes, J. e Rowley, J. (1999), *Negative Evaluations of Service Quality – a Framework for Identification and Response*, *Journal of Marketing Practice: Applied Marketing Science*, vol. 5, nº 2, pp. 46-55.
- Day, R. L. (1984), *Modeling Choices Among Alternative Responses to Dissatisfaction*, *Advances in Consumer Research*, 11, pp. 496-499.
- Decker, A. e Meissner, H. (1997), *The Sequential Incident Technique for Innovations (SITI) – An Instrument for Generating Improvements and Ideas in Services Processes*, *Diskussionsbeiträge der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Ingolstadt*, nº 87, Catholic University of Eichstaett.
- DeLeon, Linda, and Robert B. Denhardt (2000), *The Political Theory of Reinvention*, *Public Administration Review* 60(2), pp. 89-97.
- DeLeon, Peter. (2006) *The Historical Roots of the Field*. in Moran, Michael, et al. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. pp. 39-57.
- Della Porta, Donatella e Keating, Michael (ed. (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences, A Pluralist Perspective*. Cambridge (etc.). Cambridge University Press.
- Deming, W. E. (1982), *Out of the Crisis*, MIT Center for Advanced Engineering Study.
- Denhardt, J. V. e Denhardt, B. D. (2003), *The New Public Service*, London, M. E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003), *The New Public Service: approach to reform*, Vol. 8, N.º1.
- Dent, M., Van Gestel, N. e Teelken, C. (2007), *Symposium on Changing Modes of Governance in Public Sector Organizations: Action on Rhetoric*, *Public Administration*, vol. 85, nº 1, pp. 1-8.
- Denzin, N. K. e Lincoln, Y. S. (1998), *Entering the Field of Qualitative Research*, in Denzin, N. K e Lincoln, Y. S. (Eds.), *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*, Sage, London.
- DGAP (2003), *Estrutura Comum de Avaliação (CAF): melhorar as organizações públicas através da Auto-Avaliação*, Fevereiro 2003, Lisboa (edição portuguesa de Common Assessment Framework 2002).
- DGAP (2003), *Guia para o Utilizador – Auto-avaliação Através da Estrutura Comum de Avaliação (CAF)*, Março.
- Dias, Marco António (2009), *James Buchanan e a “política” na escolha pública*, *ponto-e-vírgula*, 6, pp. 201-217.

- Dixon, J. Kouzmin, A. e Korac-Kakabadse, N. (1998), *Managerialism – Something Old, Something Borrowed*, Little New, Economic Prescription versus Effective.
- Donaldson, T. e Preston, L. (1995), *The Stakeholder Theory of the Corporation: concepts, evidence and implications*, Academy of Management Review, vol. 20, nº 1, pp. 65-91.
- Donnelly, M., Wisniewski, M., Dalrymple, J. e Curry, A. (1995), *Measuring Service Quality in Local Government: The Servqual Approach*, International Journal of Public.
- Drucker, Peter (1986), *Inovação e Gestão*, Editorial Presença.
- Dubrin, A. (1998), *Princípios de administração*, 4.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Livros técnicos e científicos.
- DuGay, P. (2005), *The Values of Bureaucracy*, Oxford, University Press.
- Dye, T. R. (2009), *Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas*, In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, pp. 99-129.
- Dye, Thomas D. (1984), *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R (2010) *Understanding Public Policy*. 13<sup>a</sup> ed. Boston. Longman.
- East, R., Hammond, K. e Wright, M. (2007), *The Relative Incidence of Positive and Negative Word of Mouth: A Multi-category Study*, International Journal of Research in Marketing, 24, pp. 175-184.
- Easton, G. (2000), *Case Research as a Methodology for Industrial Networks: A Realist Apologia*, in Realist Perspectives on Management and Organizations, Routledge, London.
- Easton, G. (2003), *One Case Study is Enough*, Proceedings of the Academy of Management Conference, Aston University.
- Eisenhardt, K. M. (1989), *Building Theories from Case-study Research*, Academy of Management Review, vol. 14, nº 5, pp. 532-550.
- Engel, C. & Fitzpatrick, S. (2003), *Study on the use of the Common Assessment Framework (CAF) in European public administrations*, Synthesis paper prepared for the 41TH meeting of the directors-general of public administrations, Rome.
- Engel, J. F., Kegerris, R. J. e Blackwell, R. D. (1969), *Word of Mouth Communication by the Innovator*, Journal of Marketing, 33, julho, pp. 15-19.
- Escanciano, C. et al. (2001), *Linking the firm's technological status and ISO 9000 certification: results of an empirical research*, Technovation.
- Faria, C. A. P. (2003), *Ideias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*, Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, pp.21-29.

- Faria, Carlos Aurélio Pimenta, (2003), *Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes*, Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51), pp. 21-30.
- Favero, Claudio Gil (2010), *Avaliação de programas públicos. Sistema de avaliação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização aplicado na Marinha do Brasil – O caso do Programa Neptuno*, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.
- Feigenbaum, A. V. (1991), *Total Quality Control*, 3rd. Ed., McGraw-Hill, New York.
- Ferlie, E., Ashbuner, L., Fitzgerald, L. e Pettigrew, A (2002), *Characterizing the New Public Management*, in Osborne, D. (Ed.), *Public Management: Critical Perspectives*, vol. I, London: Routledge.
- Ferlie, E., Hartley, J. e Martin, S. (2004), *Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future Prospects*, British Journal of Management, vol. 14, issue s1, pp. 1-14.
- Ferreira, Ana Isabel A. C. M. R. Beato. (2006), *Percepção do desempenho dos serviços municipalizados e municipais de água e saneamento no distrito de Castelo Branco: A perspectiva dos utentes e funcionários*, UBI, Covilhã.
- Ferreira, P.A. et al (2012), *Revisitando o modelo processual de análise de políticas públicas a partir das relações entre Estado e Sociedade*, VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, São Paulo.
- Figueiredo, Marcus e Figueiredo, Argelina C. (1986), *Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica*, Revista Fundação João Pinheiro, pp. 108-129.
- Fisher, Frank (2003), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford; New York. Oxford University Press.
- Fisk, R. e Young, C. (1985), *Disconfirmation of Equity Expectations: Effects on Consumer Satisfaction With Services*, in Hirschman, E. e Holbrook, M. (Eds.),
- Flora, Peter e Jens Alber (1984), *Modernizations, democratization and the development of welfare states in western Europe*, in Peter Flora e Arnold Heidenheimer (Org.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Londres, Transaction Publishers.
- Flynn, B. B., Shroeder, R. G. e Sakakibara, S. (1995), *The Impact of Quality Management Practices on Performance and Competitive Advantage*, Decision Services, vol. 26, issue 5, pp. 659-691.
- Flynn, N. (1990), *Public Sector Management*, Hemel Hempstead: H. Whestsheaf.
- Foley, K (1999), *What is Quality Management?*, Centre for Quality Management Research, RMIT University.



- Foley, K. e Barton, R. (1997), *Quality, Productivity and Competitiveness*, Strathfield, Australia.
- Foster, D. e Jonker, J. (2003), *Third Generation Quality Management – The Role of Stakeholders in Integrating Business into Society*, Managerial Auditing Journal, vol. 18, nº 4, pp. 323-328.
- Fountain, J. (1994), *Trust as a Basis for Organizational Firms*, artigo apresentado na Conference of Network Analysis and Innovations in Public Programs, University of Wisconsin, 30 Setembro – 1 Outubro.
- Fountain, J. (1999), *A Note on the Critical Incident Technique And its Utility as a Tool of Public Management Research*, Annual Meeting of the Association of Public Policy and Management, Washington, D.C., Nov. pp. 4-6.
- Frederickson, H. (1994), *The Seven Principles of Total Quality Politics*, Public Administration Times, vol. 17, nº 1, 9.
- Frederickson, H. G. (1996), *Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration*, Public Administration Review, 56 (3), pp. 263-270.
- Frederickson, H. G. (1997), *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Freeman, R. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston: Pitman.
- Freeman, R. e Reed, D. L. (1983), *Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance*, California Management Review, 25 (3), pp. 88-106.
- Frey, K. (2000), *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*, Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, pp. 211-259.
- Friedman, A. L. e Miles, S. (2002), *Developing Stakeholder Theory*, Journal of Management Studies, 39: 1, January, pp. 1-21.
- Friedman, Milton (1977), *Capitalism e Liberdade*, São Paulo, Arte Nova.
- Gardner, M. P. (1985), *Mood States and Consumer Behavior: A Critical Review*, Journal of Consumer Research, 12, pp. 281-300.
- Garvin, D. A. (1984), *What Does Product Quality Really Mean?*, Sloan Management Review, Fall, pp. 25-43.
- Garvin, D. A. (1988), *Managing Quality*, New York: Free Press.
- Garvin, David A. (1992), *Gerenciando a qualidade*, Rio de Janeiro, Qualitymark.
- Gaster, L. (1995), *Quality in Public Services: Managers' Choices*, Open University Press, Buckingham.

- Giauque, David (2003), *New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy*. In *International Revue of Administrative Sciences*, Vol 69, pp 567-592, Sage Publications, London.
- Giauque, David, (2003) Organisations privées et publiques: jusqu'où est-il possible de généraliser? In *La bureaucratie libérale: Nouvelle Gestion Publique et Régulation*, pp 47-80, Ed. L'Harmattan, France.
- Gomez, J. M. (2000), *Política e Democracia em Tempos de Globalização*, Petrópolis: Editora Vozes.
- Gonçalves, A. (2000), *A Avaliação do Desempenho da Gestão do Sector Público*, 2º Encontro INA.
- Goodin, R. e Klingemann, H-D. (eds.), (1998). *New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodman, J. e Newman, S. (2003), *Understand Customer Behavior and Complaints*, Quality Progress, vol. 36, nº 1, pp. 51-55.
- Goodsell, C. (1993), *Reinventing government or rediscover it?*, *Public Administration Review*, 53 (3), pp. 85-87.
- Gore, Al (1993), *Creating a Government that Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review*, New York: Penguin.
- Grayson, K. e Ambler, T. (1999), *The Dark Side of Long-Term Relationships in Marketing Services*, *Journal of Marketing Research*, 36, Fevereiro, pp. 132-141.
- Grönroos, C. (1982), *Strategic Management and Marketing in the Service Sector*, Research Reports.
- Grönroos, C. (1984), *A Service Quality Model and Its Marketing Implications*, *European Journal of Marketing*, 18 (4), pp. 36-45.
- Grönroos, C. (1990), *Service Marketing and Management – Managing the moments of truth in service competition*, Toronto, Lexington.
- Grönroos, C. (2000), *Service Management and Marketing – A customer relationship management approach*, 2nd Edition, Wiley, West Sussex, England.
- Grönroos, C. (2001), *The Perceived Service Quality Concept – A Mistake?*, *Measuring Business Excellence*, 5 (4), 46-47.
- Grönroos, C. (1998), *Marketing Services: The Case of a Missing Product*, *Journal of Business & Industrial Marketing*, vol. 13, pp. 322-338.
- Grove, S. e Fisk, R. (1997), *The Impact of Other Customers on Service Experiences: a Critical Incident Examination of 'Getting Along'*, *Journal of Retailing*, vol. 73, pp. 63-85.
- Hall, Peter (1998), *The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970's*, In Steimo, S., Thelen, K. e Longstreth, F.

- (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, pp. 90-113. Cambridge: Cambridge University Press. 1998.
- Hall, Peter e Taylor, Rosemary (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, Discussion Paper 96/6, Harvard University, Cambridge.
- Hall, Peter e Taylor, Rosemary (2003), As três versões do neo-institucionalismo, pp. 193-223, Lua Nova.
- Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (2009), *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*, Brasília: UNB, pp. 338.
- Heidenheimer, Arnold J., Hecló, Hugh et al. (1975) *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*. New York. St. Martin's Press.
- Hill, Michael (2009), *The Public Policy Process*, London, Pearson/Longman.
- Hood, C. (2001) Public service bargains and public service reform. In *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Peters B.G. e Jon Pierre J. (Eds), Routledge/ECPR, pp 13-23, London and New York.
- Howlett, Michael, M. Ramesh e Anthony Perl (2009), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: OUP (3<sup>rd</sup> edition)
- Jesus, Lisete (2012), *Perceção da Qualidade e Satisfação dos Utentes Inscritos nos Cuidados de Saúde Primários do Concelho de Vila Real*, Tese de Mestrado em Enfermagem Comunitária, Vila Real, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.
- Juran, J. e Gryna, F. (1993), *Quality Planning and Analysis*, Singapore. McGraw-Hill Book.
- Juran, J. M. e Godfrey, A. B. (1998), *Juran's quality handbook*, 5.<sup>a</sup> edição, Estados Unidos da América, Editora McGraw-Hill.
- Kickert, W. (2005), *Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management*. In *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (pg 191-204), Kooiman, J Ed., SAGE Publications, London.
- Kingdon, John (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, Little Brown.
- Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman. Parson, Wayne (1995), *Public Policy – An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar
- Kingdon, John W. (2011), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2.<sup>a</sup> Ed. revista. Boston (etc.). Longman.
- Kingdon, John. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Knoepfel P. (2011), *Public Policy Analysis, Bristol: The Policy Press*, University of Bristol.
- Knoepfel, Peter; Corinne Larrue, Frédéric Varone; Michael Hil (2007), *Public Policy Analysis*, Bristol: Policy Press.

- Kou, Eddie (1999), *Serviço público orientado para o cliente – implementação do sistema de qualidade “Carta de Qualidade” e “ISO 9000”*, Revista Administração, n.º 44, vol. XII, pp. 409-422.
- Kraft; Michael E. E Furlong, Scott R. (2010), *Public Policy, Politics, Analysis and Alternatives*, 3ª. ed. Washington, CQ Press.
- Lage, Lucília, (2008), *Qualidade e satisfação nos serviços públicos: O caso de uma empresa municipal- EMARVR*, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.
- Laswell, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.
- Leal, R. (1999), *Gestão da Qualidade em Serviços Bancários: Análise de Falhas e Recuperação de Serviço*. Tese de Doutoramento em Engenharia Industrial, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.
- Lindblom, Charles E. (1959), *The Science of Muddling Through*, Public Administration Review, 78-88.
- Lindblom, Charles E. (1979), *Still Muddling, Not Yet Through*, Public Administration Review, pp. 517-526.
- Lorio, Ubiratan Jorge, *As três escolas liberais do século XX*, Instituto Ludwig Von Mises Brasil, Brasil.
- Lotta, G. S. (2008), *Estilos de implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas*, In: Encontros de Administração Pública e Governança, 3, 2008, Salvador, ANPAD.
- Lowi, Theodor. (1964), *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, World Politics, pp. 677-715.
- Lowi, Theodor. (1972), *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, Public Administration Review, pp. 298-310.
- Madeira, Isabel Maria Pereira Isidro (2012), *As reformas da saúde sob influência do modelo gestor – O caso do Hospital Sousa Martins da Guarda*, Projeto aplicado para a obtenção do grau de mestre em gestão, Guarda, Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Instituto Politécnico da Guarda.
- March, J e Olsen, J. 1998. *The Institutional Dynamics of International of International Political Orders*, International Organization. Vol. 52, n.º 4, pp. 943-969.
- March, James G. e Olsen Johan P. (1995), *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marini, Caio e Martins, Humberto (2002), *Melhorando a Gestão Pública*, Ministério do Planeamento, Ordenamento e Gestão.
- Martin, Eduardo José Pereira (2012), *Um estudo sobre as boas práticas e principais dificuldades na implantação de um sistema de gestão de qualidade com base na ISO 9001*

- e seus reflexos na área ambiental*, Dissertação aprestada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Faculdade de Engenharia de Bauru, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil.
- Martins, H. F. (2004), *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas*, In: ENANPAD, 28., 2004, Curitiba, ANPAD.
- Mead, L. M. (1995), *Public Policy: Vision, Potential, Limits*, Policy Currents, pp. 1-4.
- Medeiros, J. P. e Borges, D. F. (2007), *Participação cidadã no planejamento das ações da EMATER-RN*, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, pp. 63-81.
- Mendes, L. (2006), *A gestão da qualidade nas PME industriais portuguesas – Perspectiva baseada nos stakeholders*, Tese de Doutorado em Gestão, Covilhã: Universidade da Beira Interior.
- Meny, Y. e Thoenig, J. C. (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona: Ed. Ariel.
- Miranda, Jorge (2002), *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Miranda, Jorge (2012), *Manual de Direito Constitucional - Tomo IV - Direitos Fundamentais*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Moran, Michael, Martin Rein e Robert E. Goodin (2006) (ed), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: OUP.
- Moretto, Cleide Fátima (2003), *Ensino Superior, escolha e racionalidade: os processos de decisão dos universitários do município de São Paulo*, FEA/USP, São Paulo.
- Mozzicafreddo, Juan (2009), *Interesse público e interesse do Estado: definição da agenda política*, XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil.
- Mozzicafreddo, Juan e João Salis Gomes (Org.) (2001), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan et al. (2003), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes (org.) (2011), *Projetos de inovação na gestão pública*, Editora Mundos Sociais.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (2008), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan. (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. (2ª ed.). Oeiras: Celta Editora.
- Muller, P.; Surel, L. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Ed. Montchrestien.
- Muller, Pierre (2010), *Les Politiques Publiques*. 8ª ed. Paris. Presses Universitaires de France.

- Neves, Arminda (2000), *O Reforço das Competências de Gestão na Administração Pública: O Caso da Saúde*, 2º Encontro INA.
- Neves, Arminda (2002), *Gestão na Administração Pública. Para uma Cultura de Serviço Público*, Cascais, Pergaminho.
- Neves, Arminda (2008), *Governança Pública em Rede – Uma aplicação a Portugal*, Tese de Doutoramento, Universidade de Évora.
- Neves, Arminda e Glória Lima (2012), *Manual de Qualidade no Sector dos Serviços Públicos*.
- Nogueira, F. (2004). *Decisores hospitalares: Necessidades formativa e informativa*. Tese de doutoramento, Vila Real, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.
- Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Universidad, Ciencias Sociales, México.
- Oliveira, J. A. P. (2006), *Desafios do planeamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas*, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, pp. 273-288.
- Oliveira, V. A. R. (2009), *Administração Pública contemporânea: a busca por um caminho efetivo de participação*. In: ENANPAD, 33., 2009, São Paulo, ANPAD.
- Oliveira, V. C. S., Pereira, J. R. e Oliveira, V. A. R. (2008), *Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil*, In: ENANPAD (2008), 32, Rio de Janeiro, ANPAD.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ormond, D. e Löffler, E. (1999), *A nova gerência pública*, Revista do Serviço Público Brasília, v. 50, n. 2, p. 66-96.
- Osborne, D., Gaebler, T. (2002) *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Pinto, J.M. (2002) Reseña bibliográfica, Ed. Paidós Iberica, Barcelona.
- Osborne, David e Gaebler, Ted (colaborador) (1995), *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o governo*, 6.ª-Edição, Brasília: MH Comunicação.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Plume/Penguin.
- Parsons, Wayne. (1997), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Parsons, Wine (1995), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

- Pereira, Armando (2000), *A Gestão e a Modernização na Administração Pública e particularmente na Administração Local e Regional*”, em Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas Vol. I, n.º 1.
- Pereira, Paulo Trigo (1997). *A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neoliberal?*, *Análise Social*, XXXII (141), 419-442.
- Pereira, Romilson Rodrigues (2012), *Governança no setor público - Fundamentos / Tribunal de Contas da União*, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília.
- Pestana, Elisabeth Alves (2013), *Avaliação do impacto nos utentes da marca AQR – Atendimento de Qualidade Reconhecida: Estudo no ACES do Nordeste*, Dissertação de Mestrado em Gestão as Organizações – Ramo de Gestão de Unidades de Saúde, Bragança.
- Peters, B. G. (1986), *American Public Policy*, Chatham, N.J.: Chatham House.
- Peters, B. G. (1995), *The Politics of Bureaucracy*, White Plains: Longman Publishers.
- Peters, B. G. (1998), *Review: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* by R. W. Rhodes, *Public Administration*, pp. 408-509.
- Peters, B. Guy and Donald Savoie (ed by) (2000), *Governance in the Twenty-first century – Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development.
- Pierson, Paul (2004), *Politics in Time – history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pires, António Ramos, (2004) *Sistemas de Gestão da Qualidade*. Edições Sílabo, Lisboa.
- Pires, R. R. C. (2002), *A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade*, In: ENANPAD, 26., 2002, Salvador, ANPAD.
- Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the public service: the anglo-american experience*, Oxford, Blackwell.
- Quazi, H. and Jacobs, R. (2004), *Impact of ISO 9000 certification on training and development activities*, *International Journal of Quality & Reliability Management*, 21(5), pp. 497-517.
- Quazi, H., Hong, C., Meng, C. (2002), *Impact of ISO 9000 certification on quality management practices: a comparative study*, *Total Quality Management*, 13(1), pp. 53-67.
- Quivy, R. e Camenhoudt, Luc Van. (1998), *Manual de Investigação em Ciências sociais*, 2.<sup>a</sup> edição, Lisboa: Gradiva.
- Ragin, Charles (1994), *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*, Thousand Oaks, Pine Forge Press, pp: 30-153

- Ramalho, Henrique Manuel Pereira (2012), *Escola, Professores e Avaliação – narrativas e racionalidade da avaliação do desempenho docente na escola básica portuguesa*, Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, Universidade do Minho.
- Reis, E. e Moreira, R. (2005), *Gestão da Qualidade nos Serviços*, Revista Qualidade, Primavera.
- Reis, Elisa. (2003), *Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas*, Revista Brasileira de Ciências Sociais pp. 21-30.
- Rocha, A. G. P., Cerqueira, P. S. (2003), *Agricultura familiar e políticas públicas: o caso do Pronaf*, In: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia, ANPAD, 2003.
- Rocha, Anabela (2012), *Inovação nos Serviços Públicos – Fatores que Impulsionam ou imitam a Inovação/ Modernização e seu Impacto na Eficácia dos Serviços Públicos de Emprego*, Tese de Mestrado, Covilhã, Universidade da Beira Interior, Ciências Sociais e Humanas.
- Rocha, Carla Sofia dos Santos (2006), *As prioridades políticas dos governos locais portugueses: análise empírica da alocação das despesas municipais*, Tese de Mestrado em Administração Pública, Braga, Universidade do Minho.
- Rocha, José António Oliveira (1999), *Reformar a Administração Pública é Possível*, Fórum 2000, Renovar a Administração, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Rocha, José António Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA-Instituto Nacional de Administração.
- Rocha, José António Oliveira (2010), *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*, Escolar Editora.
- Rocha, Oliveira, J. A. (2005), *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2010), *A Escola Pública Pode fazer a Diferença*. Coimbra. Eduções Almedina.
- Rodrigues, Maria J., Neves, Arminda, Godinho, Manuel M., (2003), *Para uma Política de Inovação em Portugal*, 1ª Ed. Lisboa: Dom Quixote.
- Rodrigues, Marta M. Assumpção (2011), *Políticas Públicas*, São Paulo, Publifolha.
- Rua, M. G. (1997), *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*, Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil, BID.
- Rua, O. e Menorca, M. (2006), *Implicações do Clima Organizacional na Qualidade dos Serviços Públicos Autárquicos Segundo o Desenvolvimento do Modelo da Estrutura Comum de Avaliação: Estudo de Caso da Câmara Municipal de Gaia*, XVI Jornadas Luso-Espanholas de Gestão Científica, Évora: Universidade de Évora.



- Ruivo, Fernando (2000), *O Estado Labiríntico: O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto, Ed. Afrontamento.
- Ruivo, Fernando (2000), *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra, Quarteto.
- Sá, J. Vasconcellos e Ana Bela Santos (1996), *A Reforma das Finanças Locais*, ISEG: Working Paper.
- Sá, Jorge Alberto Vasconcellos (1997), *As Autarquias do Futuro. Conferência, A Administração Autárquica e os Desafios da Qualidade*. Torres Vedras, 1 de Abril de 1997.
- Sá, Luís (2000), *Traição dos Funcionários: Sobre a Administração Pública Portuguesa*, Porto, Campo das Letras.
- Sabatier, P. A.; Weible, Christopher M. (2007), *The advocacy coalition framework: innovations and clarifications*, In: SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007, pp. 189-220.
- Sabatier, Paul (ed.). (1999), *Theories of the Policy Process*, Westview: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. (2007), *Theories of the Policy Process*, 2.<sup>a</sup> ed. Boulder, CO: Westview Press, pp. 189-220.
- Sabatier, Paul e Jenkins-Smith, Hank. (1993), *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.
- Salomi, G.; Miguel, P.; Abackerli, A. (2005), *SERVQUAL × SERVPERF: comparação entre instrumentos para avaliação da qualidade de serviços internos*, *Gestão e Produção*, v. 12, n.º 2, pp. 279-293.
- Sampaio, Paulo (2008), *Estudo do fenómeno ISO9000: origens, motivações, consequências e perspectivas*, Tese de Doutoramento, Universidade do Minho.
- Santos, B. de S. (1988), *Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna*, *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 2, n. 2, pp. 46-71.
- Santos, Boaventura de Sousa (1992), *Cinco Desafios a la Imaginación Sociológica*, *No Hay Derecho*, 8.
- Saraiva, L. A. S. e Capelão, L.G. F. (2000), *A nova Administração Pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing*, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 34, n.º 2.
- Saraiva, Margarida (2009), *Implementação dos princípios de Deming no Ensino Superior Português*, *Revista Brasileira de Docência, Ensino e Pesquisa em Administração*, Volume 1, n.º 2, pp. 84-109.
- Saraiva, Pedro; Orey, João d’; Sampai, Paulo; Reis, Marco; Cardoso, Carla; Pinheiro, Jorge e Tomé, Lurdes (2010), *O futuro da qualidade em Portugal*, Associação Portuguesa para a Qualidade.

- Sarmento, Manuela e Silva, Nuno A. (2006), *A Qualidade na Administração Pública – Uma Necessidade Urgente nos Serviços Públicos*, Revista Militar n.º 2451, Abril.
- Scott, John. 2001. *Power*. Cambridge. Polity Press.
- Secchi, Leonardo. (2012), *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*, São Paulo: CENGAGE Learning.
- Seddon, J. (2000), *The Case Against ISO 9000*, Oak Tree Press: Dublin 2, Irland.
- Silva, J. (2002), *Descentralização de Serviços ao Cidadão e a Estrutura da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Simões, C. (2006). *O papel dos serviços de reabilitação na satisfação dos seus utentes: O caso do Centro de Medicina de Reabilitação da região Centro – Rovisco Pais*, Tese de Mestrado em Gestão, Viseu, Universidade Católica Portuguesa, Centro Regional das Beiras, Pólo de Viseu.
- Simon, Herbert (1957), *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID.
- Sobral, Filipe; Peci, Alketa (2008), *Administração: teoria e prática no contexto brasileiro*, São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Sousa, R. e Voss, C. (2002), *Quality management re-visited: a reflective review and agenda for future research*, Journal of Operations Management, pp. 91-191.
- Sousa, Rita (2007), *Qualidade na Administração Pública – O impacto da certificação ISO 9001-2000 na satisfação dos munícipes*, Universidade do Minho.
- Sousa, Vimerson Araujo de (2015), *A relação entre política e religião em Maquiavel*, Cadernos Espinosanos, Estudos sobre o século XVII, n.º 32.
- Souza, Celina (2003), *Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa*, Caderno CRH.
- Souza, Celina (2006), *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, vol. 8, n.º 16, p. 20-45.
- Spiller, Pablo T. e Mariano Tommasi (2007), *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Storino, G. R. (2001), *Participação cidadã na gestão pública, dá licença seu doutor? Com a palavra: o povo da favela carioca*, In: ENANPAD, 25., 2001, Campinas, ANPAD.
- Subirats, Joan *et al.* (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona : Ariel Ciência Políticas.
- Tarí, J. e Molina, J. (2002), *Quality management results in ISO 9000 certified Spanish*.
- Tarí, J. e Sabater, V. (2004), *Quality tools and techniques: are they necessary for quality*.

- Tavares, José A. B. (2014), *O Sistema de Controlo Interno nas Autarquias Locais – O Caso do Município de Espinho*, Dissertação de Mestrado em Auditoria, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Porto
- Tavares, Rutyneia Pereira (2012), *Prevenção da Delinquência Juvenil em Cabo Verde Contributo para o Desenho de um Instrumento de Política Pública*, Trabalho de projeto submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, ISCTE.
- Tenório, F. G. (2003), *(Neo)tecnocratas ou (neo)bobos? Eis a questão*. Organizações & Sociedade, Salvador, vol. 10.
- Teodósio, A. S. S. (2009) *Parcerias tri-setoriais em políticas sociais: em busca de modelos explicativos de sua complexidade na esfera pública*. In: ENANPAD, 33., 2009, São Paulo, ANPAD.
- Terziovski, M. e Samson, D. (1999), *The link between total quality management*
- Terziovski, M., Power, D., Sohal, A. et al. (2003), *The longitudinal effects of the ISO*
- Terziovski, M., Samson, D., Dow, D. (1997), *The business value of quality*
- Thelen, Kathleen (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, The United States and Japan*. Cambridge (etc.) Cambridge University Press.
- Theodoulou, S. e Cahn, M. (1995), *Public Policy: The Essential Readings*, New Jersey: California State University.
- Touraine, Alain (2005), *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Paidós Iberica, Espanha.
- Trevisan, Adrei Pittol e Bellen, Hans Michael van (2008), *Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção*, Revista de Administração Pública, 42 (3), Rio de Janeiro, pp. 529-550.
- Trosa, Sylvie (2003), *L'évaluation des politiques publiques*, Institut de l'entreprise.
- Tsekouras, K., Dimara, E., Skuras, D. (2002), *Adoption of a quality assurance scheme* Wildavsky, Aaron. The Policy of Budgetary Process. Boston: Little and Brown, 2ª edição. 1992.
- Vasconcelos e Sá, Jorge Alberto Sousa de (1992), *O Curriculum Vitae da Gestão - Oração de Sapiência*, Universidade Técnica de Lisboa.
- Veras, Carlos Magno dos Anjos (2009), *Gestão da Qualidade*, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão, São Luis–Maranhão.
- Weber, M. (1989), *Sobre a universidade: o poder do Estado e a dignidade da profissão acadêmica*, São Paulo: Cortez.

Weber, Max (1971), *Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal*, In Edmundo Campos, Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro: Zahar, pp. 15-28.

Weber, Max (1993), *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México: Fondo de Cultura Económica.

Zorrinho, Carlos (1999), *O Regresso do Socialismo*, Terceira Via Fenda Editora.

## DOCUMENTOS ELETRÓNICOS

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2002), *Os dirigentes na relação entre a administração e os cidadãos*, Universidade do Minho, disponibilizado em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3347>

*Barómetro da Certificação '10 – Guia de Empresas Certificadas*, eBook N.º 4, Setembro 2010, disponibilizado em [http://www.qualidademadeira.com.pt/ficheiros/Noticias/Barometro\\_IV\\_2010.pdf](http://www.qualidademadeira.com.pt/ficheiros/Noticias/Barometro_IV_2010.pdf).

Barradas, José António da Silva e Sampaio, Paulo (2013), *Certificação e Acreditação: duas perspetivas num laboratório de metrologia*, disponibilizado em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/36122/1/Barradas.Sampaio.pdf>

Bilhim, João (2004), *A governação nas autarquias locais*, Sociedade Portuguesa de Inovação, disponibilizado em [http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual\\_I.pdf](http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_I.pdf)

Bravo, Ana Bela Santos (2004), *A Reforma da Administração Pública: Contributo para a sua Aplicação à Administração Militar*, Proelium – Revista da Academia Militar, disponibilizado em [http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwjYtP3Ryu3KAhVJXRQKHUFqCwgQFggpMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.academiamilitar.pt%2Fproelium-n.o-1%2Fa-reforma-da-administracao-publica.html&usg=AFQjCNFkY-tUdQiJtuOu8LKGAcgf\\_PTA5g&bvm=bv.113943665,d.bGg](http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0ahUKEwjYtP3Ryu3KAhVJXRQKHUFqCwgQFggpMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.academiamilitar.pt%2Fproelium-n.o-1%2Fa-reforma-da-administracao-publica.html&usg=AFQjCNFkY-tUdQiJtuOu8LKGAcgf_PTA5g&bvm=bv.113943665,d.bGg)

Bueno, Marcos (2003), *Gestão pela qualidade total: uma estratégia administrativa. Um tributo ao mestre do controle da qualidade total Kaoru Ishikawa*. Revista do Centro do ensino superior de Catalão, 1º Semestre 2003 – n.º 8 Ano V. ISSN-1517-8471. Disponível em, [http://www.cesuc.br/revista/ed-3/gestao\\_pela\\_qualidade\\_total.pdf](http://www.cesuc.br/revista/ed-3/gestao_pela_qualidade_total.pdf)

Bueno, Marcos (2013), *Gestão pela qualidade total: Uma estratégia administrativa – Um tributo ao Mestre do Controle da Qualidade Total Kaoru Ishikawa*, disponibilizado em <http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjph4HRwvLKAhWG7RQKHaf2DkUOFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.psicologia.pt%2Fartigos%2Ftextos%2FA0210.pdf&usg=AFQjCNFVEvuQBix7NTB4SzxjxxBY6o4fWWA&bvm=bv.114195076,d.bGg>

Campelos, Ana, Loff, Constança e Carvalho, Angela (2008), Diferenciação da Série ISO 9000 e a GQT segundo as diferentes conceções da qualidade. Disponível em [www.esac.pt/noronha/G.Q/2005/apresenta/gqt.pdf](http://www.esac.pt/noronha/G.Q/2005/apresenta/gqt.pdf), acessido em, 14/05/2013.

Easton, David (1957), *An Approach to the Analysis of Political Systems*, World Politics, Vol. 9, No. 3, pp. 383-400. Disponível em [http://web.unair.ac.id/admin/file/f\\_23123\\_System-Easton.pdf](http://web.unair.ac.id/admin/file/f_23123_System-Easton.pdf)

*Guia Interpretativo da NP EN ISO 9001:2000 na Administração Pública Local*, Outubro de 2007 disponibilizado em [http://www.apcer.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=96%3Aiso-9001&catid=3&Itemid=10&lang=pt](http://www.apcer.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=96%3Aiso-9001&catid=3&Itemid=10&lang=pt)

*Guia Interpretativo NP EN ISO 9001:2008*, Abril de 2008, disponibilizado em [http://www.apcer.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=96%3Aiso-9001&catid=3&Itemid=10&lang=pt](http://www.apcer.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=96%3Aiso-9001&catid=3&Itemid=10&lang=pt)

Hall, Peter e Taylor, Rosemary C.R. (1996) *Political Science and the Three New Institutionalisms*, Political Studies, n.º 44, pp. 936-957. Disponível em <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Hall%26TaylorPolStuds/9705162186.pdf>

Instituto Português da Qualidade (2014), *Plano de Atividades 2015*, pp. 1-32, disponibilizado em <http://www1.ipq.pt/pt/site/pages/pesquisa.aspx?spq=plano+de+atividades&poset=0&pgsz=10>

Lindblom, Charles E. (1959), *The Science of "Muddling Through"*. Public Administration Review, Vol. 19, N.º. 2. pp. 79-88. Disponível em <http://www.archonfung.net/docs/temp/LindblomMuddlingThrough1959.pdf>

March, James G. e Olse, Johan P. (1984), *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. The American Political Science Review, Vol. 78, N.º, 3, pp. 734-749. Disponível em [http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June%2021\\_institutionalism/New%20Institutionalism\\_James%20March.pdf](http://online.sfsu.edu/sguo/Renmin/June%2021_institutionalism/New%20Institutionalism_James%20March.pdf)

Neiman, Max e Stambough, Stephen J. (1998), *Rational Choice Theory and the Evaluation of Public Policy*, Policy Studise Journal, Vol. 26, N.º. 3. pp. 449-65. [consultado em 02-04-2013]. Disponível em <http://www.questia.com/library/1G1-54205080/rational-choice-theory-and-the-evaluation-of-public>

Neves, Arminda (2001), *Serviço Público – Para uma cultura de gestão na administração pública*, disponibilizado em <https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/2514/1/Recriar%20o%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico%20Junho%202001.pdf>

NP EN 19001:2003 “Linhas de orientação para auditorias a sistemas de gestão da qualidade e/ou de gestão ambiental”. Instituto Português da Qualidade: Lisboa, Portugal.

NP EN ISO 9000:2005 “Sistemas de Gestão da Qualidade. Fundamentos e vocabulário”. Instituto Português da Qualidade: Lisboa, Portugal.

NP EN ISO 9001:2000 “Sistemas de Gestão da Qualidade. Requisitos”. Instituto Português da Qualidade: Lisboa, Portugal.

NP EN ISO 9004:2000 “Sistemas de Gestão da Qualidade. Linhas de orientação para melhoria de desempenho”. Instituto Português da Qualidade: Lisboa, Portugal.

*O Fenómeno ISO 9000: Uma análise do caso Português*, disponibilizado em <http://newsletter.iwaytrade.pt/apccer/nov06/opiniao1.htm>

Qualiwork (2007), *A Qualidade e a Certificação*, pp. 1-11, disponibilizado em <http://www.qualiwork.pt/newsletters/newsletter11/A%20Qualidade%20e%20a%20Certificacao.pdf>

Sistema de Gestão da Qualidade (Requisitos), NP EN ISO 9001:2008, disponibilizado em <http://www.ipq.pt/>

Sistema de Gestão da Qualidade (Requisitos), NP EN ISO 9001:2008, disponibilizado em <http://www.ipq.pt/>

Site: [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt) :

Souza, Celina (2006), *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias n.º. 16, pp. 20-45. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=pt&nrm=iso&userID=-2](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=pt&nrm=iso&userID=-2)

Linhas programáticas do Governo Constitucional (1.º Governo Constitucional da República Portuguesa)

Novo Governo Provisório – Homens e Programa (2.º Governo Constitucional da República Portuguesa)

Programa de Política Económica e Social (3.º Governo Constitucional da República Portuguesa)

Programa do V Governo Provisório (5.º Governo Constitucional da República Portuguesa)

VI Governo Constitucional (6.º Governo Constitucional da República Portuguesa)

Programa do I Governo Constitucional

Programa do II Governo Constitucional

Programa do III Governo Constitucional

Programa do IV Governo Constitucional

Programa do V Governo Constitucional

Programa do VI Governo Constitucional

Programa do VII Governo Constitucional – Estabilidade democrática e modernização da sociedade

Programa do VIII Governo Constitucional

Programa do IX Governo Constitucional

Programa do X Governo Constitucional

Programa do XI Governo Constitucional

Programa do XII Governo Constitucional

Programa do XIII Governo Constitucional

Programa do XIV Governo Constitucional

Programa do XV Governo Constitucional

Programa do XVI Governo Constitucional

Programa do XVII Governo Constitucional

Programa do XVIII Governo Constitucional

Programa do XIX Governo Constitucional



## **LEGISLAÇÃO**

Decreto-Lei n.º 165/83, de 27 de Abril – Criação do Sistema Nacional de Gestão da Qualidade;

Decreto-Lei n.º 183/86, de 12 de Julho – Criação do Instituto Português da Qualidade;

Decreto-Lei n.º 234/93, de 2 de Julho – Criação do Sistema Português da Qualidade (SPQ);

Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio – Sistema de Qualidade em serviços Públicos (SQSP);

Decreto-Lei n.º 888/2010, de 13 de Abril – Estatutos do Instituto Português da Qualidade;

Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto - Regime jurídico do associativismo municipal;

Portaria n.º 142/2007, de 27 de Abril - Lei orgânica do Instituto Português da Qualidade;



## **ANEXOS**



**Anexo A – Questionário aos Municípios da NUT III – Oeste**



## Questionário aos Municípios da NUT III – Oeste

### Apresentação

Este questionário destina-se a recolher informação no âmbito da elaboração de uma tese de doutoramento sobre o impacto dos instrumentos de gestão da qualidade no desempenho das organizações do poder local. Encontra-se estruturado por um conjunto de tópicos, com vista ao conhecimento mais aprofundado sobre a existência ou não de instrumentos de gestão da qualidade e subsequente real impacto no funcionamento do município.

A informação será tratada com a toda a confidencialidade e utilizada apenas para fins estatísticos no âmbito da referida tese. Como neste questionário não existem respostas “certas” ou “erradas”, solicita-se que as questões sejam respondidas com base na própria experiência e opinião o mais objetivamente possível.

Considerando que a utilidade deste estudo depende do maior número de respostas a este questionário, reafirmo a importância da Vossa colaboração agradecendo desde já o preenchimento completo do mesmo e a sua entrega no final.

Muito obrigada pela colaboração.

### Identificação do Município e responsável pelo preenchimento

#### Município

(Selecione com um X a sua resposta)

Alcobaça	<input type="checkbox"/>
Alenquer	<input type="checkbox"/>
Arruda dos Vinhos	<input type="checkbox"/>
Bombarral	<input type="checkbox"/>
Cadaval	<input type="checkbox"/>
Caldas da Rainha	<input type="checkbox"/>
Lourinhã	<input type="checkbox"/>
Nazaré	<input type="checkbox"/>
Óbidos	<input type="checkbox"/>
Peniche	<input type="checkbox"/>
Sobral de Monte Agraço	<input type="checkbox"/>
Torres Vedras	<input type="checkbox"/>

#### Responsável pelo preenchimento

Nome: \_\_\_\_\_

Categoria/ Carreira: \_\_\_\_\_

Serviço: \_\_\_\_\_

Contacto: \_\_\_\_\_

1. O Município na sua missão procura adotar uma política de gestão de qualidade?

Sim

Não

2. Indique quais os instrumentos de gestão da qualidade que conhece.

*(Selecione com X a(s) opção(ões) que melhor se adaptam à resposta)*

Carta da Qualidade

CAF<sup>1</sup>

ISO 9001<sup>2</sup>

EFQM<sup>3</sup>

Outro

Qual? \_\_\_\_\_

3. No Município existe um serviço responsável pela gestão da qualidade?

Sim

Não

4. No Município está definido o trabalhador responsável pela gestão da qualidade? (ex. Gestor da Qualidade)

Sim

Não

5. O Município possui certificação na área da qualidade?

Sim

Não

5.1. Qual o(s) instrumento(s) de gestão da qualidade adotado(s) pelo Município.

*(Selecione com X a(s) opção(ões) que melhor se adaptam à resposta)*

Carta da Qualidade

CAF

ISO 9001

EFQM

Outro

Qual? \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Estrutura Comum de Avaliação/ Common Assessment

<sup>2</sup> International Organization for Standardization

<sup>3</sup> European Foundation for Quality Management



5.2. Se NÃO, são tidos em consideração objetivos e medidas no âmbito da gestão da qualidade?

Sim

Não

6. Se NÃO adotaram nenhum instrumento de gestão da qualidade, consideram fazê-lo no curto prazo?

Sim

Não

7. Indique quais os motivos que levaram o Município a adotar instrumento(s) de gestão qualidade?

*(Selecione com X, 5 das opções que melhor se adaptam à resposta)*

Clarificar a missão	
Redefinir a missão	
Melhoria da imagem (marketing)	
Aumentar a produtividade	
Aumentar a eficiência interna	
Flexibilizar a estrutura organizacional	
Melhorar a comunicação com o cliente/ utente	
Aumento da satisfação do cliente/ utente	
Melhorar a qualidade dos serviços prestados	
Melhorar as condições de trabalho	
Valorizar os recursos humanos	
Implementar a qualidade total	
Oportunidade de financiamento	
Adoção por parte de outros municípios	
Cumprir exigências governamentais	
Outra(s)? Especifique.	

8. Indique as maiores dificuldades sentidas na adoção do(s) instrumento(s) de gestão qualidade?

*(ordene de 1 a 9, de acordo com a(s) opção(ões) que melhor se adaptam à resposta, em que 1 corresponde à maior e 9 à menor dificuldade sentida)*

Investimento inicial necessário	
Custos de implementação e manutenção do sistema de gestão da qualidade	
Falta de conhecimento específico por parte dos auditores	
Exigência de um grande suporte documental por parte dos auditores	
Para os mesmos aspetos da norma, diferentes	

interpretações por parte dos auditores	
Falta de ética por parte das entidades certificadoras	
Restrições de recursos humanos, financeiros e humanos	
Resistência à mudança por parte dos trabalhadores do município	
Outra(s)? Especifique.	

9. No Município realizam-se auditorias?

Sim

Não

10. No Município realizam-se inquéritos de obtenção do nível de satisfação dos clientes/ utentes?

Sim

Não

11. Na adoção da CAF foram considerados planos de melhoria?

Sim

Não

11.1. Se SIM, quais as áreas?

---

---

---

---

---

12. Considera que a dimensão do Município influencia a escolha dos instrumentos de gestão da qualidade?

Sim

Não

13. Ordene os instrumentos de gestão da qualidade de acordo com o que considera prioritário para o Município.

(Escreva 1.ª, 2.ª, 3.ª e 4.ª prioridade)

Carta da Qualidade	<input type="checkbox"/>
CAF	<input type="checkbox"/>
ISO 9001	<input type="checkbox"/>
EFQM	<input type="checkbox"/>

**14.** Alguma vez foi realizado algum estudo sobre a qualidade do serviço público prestado pelo Município?

Sim  Não

**14.1.** Se SIM, este estudo foi anterior à certificação ISO 9001 e/ ou implementação da Carta da Qualidade, CAF ou EFMQ)?

Sim  Não

**15.** Com a certificação ISO 9001 e/ ou implementação da Carta da Qualidade, CAF ou EFQM, quais os benefícios internos sentidos?

*(Seleccione com X, 5 das opções que melhor se adaptam à resposta)*

Maior consciencialização da importância da qualidade	<input type="checkbox"/>
Aumento da produtividade	<input type="checkbox"/>
Diminuição de erros	<input type="checkbox"/>
Definição de procedimentos	<input type="checkbox"/>
Clarificação de responsabilidades/ funções	<input type="checkbox"/>
Melhoria na comunicação interna	<input type="checkbox"/>
Outra(s)? Especifique.	<input type="checkbox"/>

**16.** Com a certificação ISO 9001 e/ ou implementação da Carta da Qualidade, CAF ou EFQM, quais os benefícios externos sentidos?

*(Seleccione com X, 5 das opções que melhor se adaptam à resposta)*

Diminuição de erros	<input type="checkbox"/>
Diminuição do tempo de resposta	<input type="checkbox"/>
Melhoria da imagem do município	<input type="checkbox"/>
Melhoria da relação com os clientes	<input type="checkbox"/>
Aumento da satisfação dos clientes/ utentes	<input type="checkbox"/>
Aumento da satisfação dos colaboradores	<input type="checkbox"/>
Aumento da satisfação dos fornecedores	<input type="checkbox"/>
Aumento da satisfação dos parceiros	<input type="checkbox"/>
Melhoria na comunicação com o cliente	<input type="checkbox"/>
Diminuição do número de reclamações	<input type="checkbox"/>

Outra(s)? Especifique.	

- 16.1.** Se selecionou “Diminuição do número de reclamações”, qual o intervalo da diminuição entre o antes e o após certificação ISO 9001 e/ ou implementação da Carta da Qualidade, CAF ou EFQM?  
(*Selecione com X a opção que melhor se adaptam à resposta*)

Entre 0 a 25%	
Entre 26% a 50%	
Entre 51% a 75%	
Entre 76% a 100%	
Mais de 100%	
Outra(s)? Especifique.	

- 16.2.** Se selecionou “Diminuição do tempo de resposta”, qual o intervalo da diminuição entre o antes e o após certificação ISO 9001 e/ ou implementação da Carta da Qualidade, CAF ou EFQM?  
(*Selecione com X a opção que melhor se adaptam à resposta*)

Entre 0 a 25%	
Entre 26% a 50%	
Entre 51% a 75%	
Entre 76% a 100%	
Mais de 100%	
Outra(s)? Especifique.	

- 16.3.** Se selecionou “Aumento da satisfação dos clientes/ utentes”, qual o intervalo do aumento entre o antes e o após certificação ISO 9001 e/ ou implementação da Carta da Qualidade, CAF ou EFQM?  
(*Selecione com X a opção que melhor se adaptam à resposta*)

Entre 0 a 25%	
Entre 26% a 50%	
Entre 51% a 75%	
Entre 76% a 100%	
Mais de 100%	
Outra(s)? Especifique.	

- 17.** Como classifica o impacto destes instrumentos de gestão da qualidade ao nível da gestão de pessoas, planeamento estratégico, parcerias e recursos do Município?

*(Selecione com X a opção que melhor se adaptam à resposta)*

Muito positivo	<input type="checkbox"/>
Positivo	<input type="checkbox"/>
Fraco	<input type="checkbox"/>
Muito Fraco	<input type="checkbox"/>
Sem efeito	<input type="checkbox"/>

**17.1.** Justifique a sua resposta.

---

---

---

---

---

**18.** Como classifica o impacto destes instrumentos de gestão da qualidade ao nível dos resultados orientados para os cidadãos/ clientes e sociedade?

*(Selecione com X a opção que melhor se adaptam à resposta)*

Muito positivo	<input type="checkbox"/>
Positivo	<input type="checkbox"/>
Fraco	<input type="checkbox"/>
Muito Fraco	<input type="checkbox"/>
Sem efeito	<input type="checkbox"/>

**18.1.** Justifique a sua resposta.

---

---

---

---

---

**19.** Como classifica o impacto destes instrumentos de gestão da qualidade ao nível da eficiência dos serviços?

*(Selecione com X a opção que melhor se adaptam à resposta)*

Muito positivo	<input type="checkbox"/>
Positivo	<input type="checkbox"/>
Fraco	<input type="checkbox"/>
Muito Fraco	<input type="checkbox"/>
Sem efeito	<input type="checkbox"/>

**19.1.** Justifique a sua resposta.

---

---

---

---

---

- 20.** Como classifica o impacto destes instrumentos de gestão da qualidade ao nível do desempenho da organização/ serviços prestados?  
(Selecione com X a opção que melhor se adaptam à resposta)

Muito positivo	<input type="checkbox"/>
Positivo	<input type="checkbox"/>
Fraco	<input type="checkbox"/>
Muito Fraco	<input type="checkbox"/>
Sem efeito	<input type="checkbox"/>

- 20.1.** Justifique a sua resposta.

---

---

---

---

---

- 21.** É feita divulgação/ publicidade à existência do(s) instrumento(s) de gestão da qualidade em uso pelo Município?

Sim  Não

- 21.1.** Se SIM, através de que meios/ locais:

No local da prestação de serviço	
Impressos municipais	
Portais internet/ site do município	
Correio eletrónico	
Publicações (boletim, jornal, quadros informativos)	
Sessões de apresentação	
Outra(s)? Especifique.	

- 22.** Considera que a certificação ISO 9001 e/ ou implementação da Carta da Qualidade, CAF ou EFQM são complementares?

Sim

Não

- 23.** Indique os 3 principais contributos da aplicação dos instrumentos de qualidade no Município.

---

---

---

---

---

Muito obrigada por ter disponibilizado o seu tempo e colaborado no preenchimento do questionário.





## **Anexo B – Questionário às entidade certificadoras**



## Questionário às entidades certificadoras

### Apresentação

Este questionário destina-se a recolher informação no âmbito da elaboração de uma tese de doutoramento sobre o impacto dos instrumentos de gestão da qualidade no desempenho das organizações do poder local. Encontra-se estruturado por um conjunto de tópicos, com vista ao conhecimento mais aprofundado sobre a existência ou não de instrumentos de gestão da qualidade e subsequente real impacto no funcionamento do município.

A informação será tratada com a toda a confidencialidade e utilizada apenas para fins estatísticos no âmbito da referida tese. Como neste questionário não existem respostas “certas” ou “erradas”, solicita-se que as questões sejam respondidas com base na própria experiência e opinião o mais objetivamente possível.

Considerando que a utilidade deste estudo depende do maior número de respostas a este questionário, reafirmo a importância da Vossa colaboração agradecendo desde já o preenchimento completo do mesmo e a sua entrega no final.

Muito obrigada pela colaboração.

**Entidade certificadora:** \_\_\_\_\_

**Responsável pelo  
preenchimento:** \_\_\_\_\_

Quais os principais motivos que levam as entidades a certificarem-se/ adotar algum instrumento de gestão da qualidade?

---

---

---

---

---

Quais as maiores dificuldades sentidas no processo de certificação/ acreditação?

---

---

---

---

---

A dimensão das entidades influencia a escolha do instrumento de gestão da qualidade?

---

---

---

---

---

Quais os impactos sentidos pelas entidades?

---

---

---

---

---

**Anexo C – Guião da entrevista ao Primeiro Secretário Executivo da  
Comunidade Intermunicipal do Oeste**



## ENTREVISTA

**Entidade:** Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM)

**Entrevistado:** Primeiro-Secretário Executivo da OesteCIM - Dr. André Rocha de Macedo

**Contato:** Telef. 262 839 030/ [primeirosecretario@oestecim.pt](mailto:primeirosecretario@oestecim.pt)

**Local:** Sede da Comunidade Intermunicipal do Oeste (OesteCIM)

### 1. IMPORTÂNCIA E ATRIBUTOS DA QUALIDADE

- 1.1. Na sua opinião, que importância tem a qualidade para o desenvolvimento e sustentabilidade do serviço público?
- 1.2. Na sua opinião, qual o estado atual da qualidade no serviço prestado pela Administração Local?

### 2. POLÍTICA DA QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

- 2.1. Na sua opinião, considera que a Administração Local está atrasada em relação à adoção de uma política da qualidade?

Se Sim, quais as razões que aponta para esse atraso?

- 2.2. Na sua opinião, até que ponto a política de qualidade para o serviço público tem sido clara nos últimos anos? E atualmente?
- 2.3. Na sua opinião, considera que existem diretrizes claras na área da qualidade?
- 2.4. Na sua opinião, considera pertinente a criação de uma autoridade ou entidade responsável pela implementação e acompanhamento da qualidade nos serviços da Administração Local?

**2.5. Na sua opinião, considera importante que as autarquias locais adotem instrumentos de gestão da qualidade?**

**2.6. Na sua opinião, as autarquias locais deveriam utilizar apenas um único instrumento de gestão da qualidade?**

**2.7. Na sua opinião, as autarquias locais deveriam ser obrigadas a adotar pelo menos um instrumento de gestão da qualidade?**

**2.8. Na sua opinião, considera que as autarquias locais deveriam ser penalizadas por não fazerem esse investimento?**

### **3. O FUTURO DA POLÍTICA DE QUALIDADE**

**O que espera da atual política de qualidade para a Administração Local?**



## **Anexo D – Orientações Governativas relativas à Administração Pública**

Estado Novo			
Período	Chefe de Governo	Orientações governamentais face à Administração Pública	Palavras-Chave
1932	Presidente do Conselho de Ministros <b>António Oliveira Salazar</b>	<p>O Presidente do Conselho de Ministros no período de 1932 a 1968, António Oliveira Salazar pautou-se pela concentração do poder de decisão, menorizando a autonomia dos seus ministros.</p> <p>Em 12 de março de 1952 tomou posse a Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência dos Serviços Públicos. Esta Comissão era presidida pelo subsecretário de Estado do Tesouro – Prof. Dr. Pinto Barbosa. No momento da pose da Comissão Central de Inquérito e Estudo da Eficiência dos Serviços Públicos, o Ministro das Finanças Dr. Artur Águedo de Oliveira referiu que a “eficiência significa que os serviços devem melhorar os seus métodos e processos e caminhar retamente para um funcionamento mais perfeito pela extração da maior utilidade quando despenderem os seus meios.” (in Jornal Século de 13 de março de 1952)</p> <p>A máxima defendida por este governo era “mínimo de gastos, mínimos de desperdício e utilidade máxima”, esta máxima visava assim ser o regulador da disciplina administrativa. (in Jornal Século de 13 de março de 1952)</p> <p>O mesmo ministro refere que algumas grandes empresas e serviços municipais estavam mais adiantados do que a administração central e que “...os serviços melhoram a sua eficiência sempre que da parte dos seus dirigentes se faz sentir uma qualificada fiscalização e esta última torna-se possível pela adoção de métodos novos de recolha de elementos de informação e de material estatístico...” e que “...não basta, pois, conhecer regras definidas de melhoria, intensificar os serviços, aperfeiçoar os seus métodos, se os respetivos dirigentes não estiverem vigilantes e devidamente apetrechados para ver como funcionam, tomar conhecimentos imediato dos desvios, acudir a qualquer nova perda de energia e de tempo...” (in Jornal Século de 13 de março de 1952)</p> <p>De acordo com o Ministro das Finanças de então, a <b>eficiência</b> é evidenciada de uma forma positiva, pois visa melhorar, simplificar, organizar, racionalizar e economizar, permitindo melhorar a produtividade pública. Além da parte positiva, a eficiência permite eliminar tudo o que não for devidamente adequado aos fins público e nacionais, nomeadamente: a eliminação de gastos inúteis, redução do trabalho redundante ou ineficaz, supressão dos gastos extras, extirpação das duplicações das complicações, das formalidades injustificadas, isto é de tudo o que represente um desperdício de tempo, de esforço e de meios. (in Jornal Século de 13 de março de 1952)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiência</li> </ul>
1932-1936			
1936-1968			
1968-1974	Presidente do Conselho de Ministros <b>Marcelo Caetano</b>	<p>Com a publicação do Decreto-Lei n.º 322, de 18 de dezembro de 1970, houve uma revisão da orgânica da Secretaria Geral da Presidência do Conselho, esta Secretaria Geral passou a abarcar a Direção de Serviços da Reforma Administrativa e o Gabinete da Mobilização Civil e a Repartição Administrativa, passando a ai a funcionar a Auditoria Jurídica da Presidência do Conselho e o Conselho de Coordenação da Função</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Administrativa</li> </ul>

						Pública, esta Secretaria Geral foi concebida com o intuito de criar condições para dirigir, sob orientação do Presidente do Conselho, no que concerne à <b>reforma administrativa</b> e em especial aos assuntos da função pública. Assim, esta passou a ser um órgão de estudo, planeamento, coordenação e apoio técnico administrativo que visava a melhoria da Administração Pública e da produtividade dos serviços, em harmonia com a Lei n.º 2084, de 16 de agosto de 1956.	
<b>Democracia Governos Provisórios</b>							
<b>Gov. Prov.</b>	<b>Período</b>	<b>Primeiro - Ministro</b>	<b>Ministro responsável pela A.P.</b>	<b>Secretário de Estado responsável pela A.P.</b>	<b>Secretário de Estado responsável pela A.L.</b>	<b>Programa do Governo relativo à Administração Pública</b>	<b>Conceitos-Chave</b>
I	1974	Adelino de Palma Carlos	Ministro da Administração Interna <b>Joaquim Magalhães Mota</b>	(-)	(-)	O I Governo Provisório defende que haja uma <b>organização do Estado</b> , no que concerne à Administração Central deverá haver uma estruturação com o intuito a corresponder aos objetivos das novas instituições políticas, quantos às autarquias locais deverá haver um fortalecimento permitindo a participação atuante dos cidadãos no âmbito da política dos respetivos órgãos. Este Governo Provisório defende uma célere reforma das instituições administrativas.	• Organização do Estado
II	1974	Vasco Gonçalves	Ministro da Administração Interna <b>Manuel Costa Brás</b>	Subsecretário de Estado da Administração Interna <b>Luís Nandim de Carvalho</b>	(-)	O Novo Governo Provisório – Homens e Programa é muito insipiente em relação à Administração Pública, apenas consegue-se extrair que de acordo com alínea 5.º do artigo 16.º do Programa do II Governo Provisório, compete a este superintender no conjunto da Administração Pública.	
III	1974-1975	Vasco Gonçalves	Ministro da Administração Interna <b>Manuel da Costa Brás</b>	Secretário de Estado da Administração Pública <b>Rui Barradas do Amaral</b>	Secretário de Estado da Administração Local e Regional <b>João</b>	Para o III Governo Provisório a concretização do Programa de Política Económica e Social “está em grande parte dependente da capacidade das estruturas administrativas, assim como dos quadros que as vivificam e a quem caberá a sua implementação ” (pág. 163) Este mesmo governo provisório refere que existem dois problemas na administração, são eles: “ a total mudança de estrutura, que permita transformar um aparelho pesado e burocratizado num conjunto flexível de	• Reforma da Administração Pública

					<p><b>Lopes da Conceição</b></p> <p>organismos operacionais e de articulações funcionais; e a nova conceção da função pública, das condições do seu exercício, do seu estatuto, da sua capacidade de adequação ao período de transformações profundas e radicais indicadas neste Programa.” (pág. 163)</p> <p>Defende que a “<b>Reforma da Administração Pública</b>” é um pilar em que assenta a garantia do êxito do programa do governo, assim emana que seja tida em consideração a reorganização da Administração central ao nível da tomada de decisão e execução para as unidades regionais de dimensões e características suscetíveis de garantirem a rapidez das decisões e a apropriação às necessidades locais.</p> <p>Refere que é essencial que haja uma transformação na administração central, a primeira medida que proposta foi a criação de um grupo de trabalho “de alto nível, subordinado a um Conselho de Ministro restrito”, visando a reformulação de princípios orientadores do funcionamento e da estruturação da Administração Pública. Pesa embora, foram logo definidos alguns princípios de gestão com aplicação imediata, nomeadamente:</p> <p>“a) A profunda transformação de estruturas de relação quer na organização do processo produtivo, quer na prestação de bens ou serviços, conduz à necessidade de aperfeiçoar os métodos de trabalho e adotar novos processos de avaliação dos resultados económicos e sociais das ações realizadas pela Administração, nomeadamente através da implantação progressiva da direção por objetivos, sendo a afetação dos recursos humanos e financeiros determinada em termos de projeto ou de tarefa;</p> <p>b) De modo a permitir a clarificação de objetivos, a evitar a duplicação de serviços e a garantir a simplificação de processos, deverá iniciar-se imediatamente o inventário das atividades e dos domínios de ação atribuídos a cada serviço ou organismo público, com base num inquérito-tipo a fornecer pela Direção-Geral da Organização Administrativa;</p> <p>c) A maior precisão na definição de objetivos de cada serviço ou organismo deverá conduzir ao reforço do trabalho interdepartamental, de modo a evitar duplicações, a conseguir um carácter interdisciplinar e realista Às tarefas em curso e a traduzir, em termos de operacionalidade, o princípio constitucional da colegialidade do Governo; (...)” (pág. 165)</p> <p>No que diz respeito Administração Local a maior preocupação na altura era o “reforço da sua capacidade financeira, condição efetiva de uma maior</p>	
--	--	--	--	--	---	--

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas  
- O caso da NUT III Oeste –

						autonomia e responsabilidade e que são base de uma verdadeira vida democrática.” (Pág. 167)	
IV	1975	Vasco Gonçalves	Ministro da Administração Interna <b>António Arnão Metelo</b>	Secretário de Estado da Administração Pública <b>Rui Barradas do Amaral</b>	Secretário de Estado da Administração Regional e Local <b>Celso Pinto de Almeida</b>	Não é conhecido Programa do Governo Provisório IV.	
V	1975	Vasco Gonçalves	Ministro da Administração Interna <b>Cândido de Moura</b>	Secretário de Estado da Administração Pública <b>Anselmo Aníbal</b>	(-)	<p>O V Governo Provisório refere a necessidade de uma <b>descentralização administrativa</b> permitindo assim:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “conduzir à desburocratização do atual aparelho do Estado, superando a sua atual falta de resposta às tarefas essenciais a desenvolver;</li> <li>• maximizar o aproveitamento das iniciativas e recursos locais, possibilitando adequada mobilização para o desenvolvimento económico e social;</li> <li>• e pôr ao alcance do controlo das estruturas unitárias de base em formação, centros de decisão regional e local finalmente dotados de capacidade e meios de ação.”</li> </ul> <p>Para o efeito, esta descentralização será feita através da formação de órgãos da execução e planeamento no âmbito regional e a nível local através do reforço dos meios financeiros e técnicos ao dispor dos executivos municipais de acordo com um método de redistribuição progressiva dos recursos, pois assim é possível reduzir as desigualdades das áreas e promover a resolução das necessidades da população das referidas áreas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralização administrativa;</li> <li>• Desburocratização</li> </ul>
VI	1975-1976	José Pinheiro de Azevedo	Ministro da Administração Interna <b>Vasco</b>	Secretário de Estado da Administração Pública		De acordo com a alínea g) do n.º 4 – Tarefas do Programa do VI Governo Provisório, uma das tarefas que visam atingir os objetivos do governo é “Proceder a uma revisão geral da situação existente nas autarquias locais e substituir, em prazo razoável, as comissões administrativas irregularmente	

			<b>Almeida Costa</b>	<b>Rui Barradas do Amaral</b>		constituídas, opostas à vontade democrática das populações ou de cuja ação tenham resultado inconvenientes para a vida local, de forma a assegurar uma gestão eficiente e fortalecer o apoio das populações aos órgãos da Administração Local;” (pág. 8) O Programa do VI Governo Provisório é muito insipiente em relação ao funcionamento da Administração Pública.	
<b>Democracia</b> <b>Governos Constitucionais</b>							
<b>Governo Constitucional</b>	<b>Período</b>	<b>Primeiro - Ministro</b>	<b>Ministro responsável</b>	<b>Secretário de Estado responsável pela A.P.</b>	<b>Secretário de Estado responsável pela A.L.</b>	<b>Programa do Governo relativo à Administração Pública</b>	<b>Conceitos-Chave</b>
I	1976-1978	Mário Soares	Ministro da Administração Interna <b>Manuel da Costa Brás</b>	Secretário de Estado da Administração Pública <b>José Santos Pais</b>	Secretário de Estado da Administração Regional e Local <b>Manuel Ferreira Lima</b>	<p>O I Governo Constitucional refere que o problema envolto à modernização e racionalização da Administração Pública envolve um trabalho a longo prazo, e comprometeu-se a iniciar a <b>Reorganização da Administração Pública</b>. Apontou algumas carências básicas à função pública, destacando-se a falta de uma política global para a função pública, mas também a administração autárquica.</p> <p>Para o efeito, definiu algumas medidas que visassem suprimir as carências apontadas. Algumas das medidas apontadas são a dignificação dos trabalhadores da função pública, através do aumento da formação profissional, estágios e até de frequência de uma escola de Administração Pública, a par com uma maior responsabilidade quanto às tarefas desempenhas e de uma remuneração justa.</p> <p>Entre outras medidas, destaca-se a submissão do Estatuto da Função Pública a submeter à Assembleia da República, definindo assim os direitos, deveres e garantias fundamentais dos seus trabalhadores.</p> <p>Ainda de acordo com o Programa do I Governo Constitucional, no que concerne à <b>descentralização regional e local</b>, o Governo pretendia publicar, até ao final de 1976, os diplomas regulamentares definindo assim de forma clara as funções dos diversos departamentos do Ministério da Administração Interna, garantindo assim que houvesse uma resposta mais eficiente às solicitações, a par com o acelerar da constituição das bases essenciais à democratização efetiva da vida das autarquias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganização da Administração Pública</li> <li>• Modernização</li> <li>• Racionalização</li> <li>•</li> </ul>

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas  
 - O caso da NUT III Oeste –

						O Programa do I Governo Constitucional visava ainda um aumento do apoio técnico às autarquias locais, para tal pretendia a criação de gabinetes de apoio técnico, os designados GAT. Com vista a modernização da gestão e de formação e reciclagem dos quadros administrativos, previa lançar um programa de carácter incessante e estável que visasse isso mesmo.	
II	1978	Mário Soares	Ministro da Reforma Administrativa <b>Rui Pena</b>	Secretário de Estado da Administração Pública <b>José San-Bento Menezes</b>	(-)	<p>Face à crise sentida na altura, o II Governo Constitucional admite a necessidade de planear e implementar um grande reforma na Administração Pública, com o objetivo de esta ser “(...) humana, viva, coerente e eficiente (...)”, pois só assim permitiria incentivar o desenvolvimento económico e social, essencial à integração Portugal à União Europeia. Para o efeito este governo criou o Ministério da <b>Reforma Administrativa</b>, dando assim um passo determinante para o desenvolvimento da referida reforma. Defendendo que a “reforma administrativa terá de ser global. E para isso deverá abranger os serviços do Estado, centrais e periféricos, os da Administração Local e regional e os dos organismos autónomos e empresas públicas. Nenhum sector da Administração Pública será excluído. O Ministério da Reforma Administrativa, como responsável pelo estudo, planeamento e lançamento da reforma administrativa, estabelecerá todas as necessárias ligações de estreita cooperação com os restantes departamentos ministeriais e sectores da Administração Pública e poderá promover nos mesmos a criação, e a reestruturação quando necessário, de serviços sectoriais de reforma, encarregados de colaborar com este Ministério quer na preparação das diretivas genéricas a aprovar, quer aplicando as medidas globais que tiverem sido definidas, quer trazendo ao conhecimento do Ministério as experiências feitas no respetivo sector, as dificuldades encontradas e as sugestões a ter em conta.” (pág. 14).</p> <p>Algumas das deficiências de gestão e funcionamento apontadas à Administração Pública pelo II Governo Constitucional são: “Ausência de mecanismos avaliadores da eficácia e eficiência dos serviços; Ausência de avaliação do binómio «custo/eficácia» na definição de objetivos e nas tomadas de decisão;” Assim, atendendo ainda à temática deste trabalho destaca-se um dos princípios defendidos por este governo: “(...) e) Adotando soluções e esquemas capazes de aperfeiçoar e aumentar os instrumentos de controlo da ação administrativa; (...)” (pág. 14)</p> <p>Relativamente ao poder local, destacam-se como grandes linhas orientadoras</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Administrativa</li> <li>• Eficácia</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Custo/eficácia</li> <li>• Mecanismos avaliadores</li> <li>• Instrumentos de controlo</li> </ul>
			Ministro da Administração Interna	(-)	Secretário de Estado da Administração Local e Regional <b>Júlio Miranda Calha</b>		

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas

- O caso da NUT III Oeste –

						<p>do II Governo Constitucional as seguintes:</p> <p>“(…) h) Intensificação dos esforços tendentes a assegurar uma crescente participação dos cidadãos na vida coletiva e a promover uma descentralização efetiva das instituições políticas e administrativas, tendente à consolidação de um genuíno poder local democrático; (...)</p> <p>l) Forte racionalização e dinamização do sector público produtivo, reforma em profundidade da Administração Pública central e intenso apoio à Administração Local autárquica; (...)” (pág. 7)</p> <p>O II Governo Constitucional definiu como medida, entre outras, a “d) Progressiva supressão ou redução da intervenção dos serviços locais do Estado que possam com vantagem ser substituídos pela entrega das respetivas atribuições, por transferência ou delegação, às autarquias locais, ou respetivas federações e associações;” (pág. 13)</p>	
III	1978	Alfredo Nobre da Costa	Ministro Adjunto do Primeiro Ministro <b>Carlos Costa Freitas</b>	Secretário de Estado da Administração Pública <b>António Figueiredo Lopes</b>	(-)	<p>Apesar de considerar necessário continuar a aplicação das medidas de modernização e racionalização instituídas pelo anterior governo, o III Governo Constitucional decidiu extinguir o Ministério da Reforma Administrativa, contudo visando dar continuidade ao trabalho já desenvolvido neste âmbito o governo manteve a Secretaria de Estado da Administração Pública, cuja depende diretamente do Primeiro-Ministro.</p> <p>No curto prazo, este governo propôs, entre outras medidas, estudar e criação de experiências piloto, em cooperação com os vários ministérios interessados, relativamente à utilização de técnicas de planeamento, orçamentação e controle, direção por objetivos, racionalização e simplificação do trabalho e dos circuitos administrativos, entre outros domínios. (pág. 159) Relativamente às medidas de curto-prazo no âmbito do equipamento, o governo previa lançar um inquérito à Administração com o objetivo de verificar o estado atual e as necessidades futuras das instalações.</p> <p>Como medida de médio e longo prazo destaca-se a “generalização da aplicação de sistemas integrados de planeamento, orçamentação de controlo, bem como da avaliação do binómio custo/eficácia das ações desenvolvidas pela administração” (pág. 160)</p> <p>Quanto à Administração Local, o III Governo Constitucional definiu alguns objetivos destacando-se a alínea j) que refere a manutenção do programa da modernização da gestão autárquica e de formação, reciclagem e</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração Pública</li> <li>• Reestruturação</li> </ul>
			Ministro da Administração Interna <b>António Gonçalves Ribeiro</b>	(-)	Secretário de Estado da Administração Regional e Local <b>José Marques Leandro</b>		



						completamento dos quadros administrativos e a alínea n) relativa ao início de estudos dos diferentes tipos de equipamento mínimo que deverão ser implantados em diversas áreas territoriais por forma a promover a igualdade de oportunidades fornecidas às populações no acesso à prestação de serviços.” (pág. 96)	
IV	1978-1979	Carlos Mota Pinto	Primeiro-Ministro	Secretário de Estado da Administração Pública <b>António Figueiredo Lopes</b>	(-)	De acordo com o Programa do IV Governo Constitucional, é apontada à Administração Pública algumas deficiências, nomeadamente no que diz respeito à lentidão e ao peso das estruturas e do funcionamento dos serviços públicos. Com este programa, o governo pretende transformar a Administração Pública tradicional, extremamente burocratizada, numa administração nova capaz de realizar programas de ação com vista a recuperação económica, mas também de expansão do bem-estar social e uma maior dignificação da função pública. O governo espera assim criar uma administração de desenvolvimento, com base nos princípios de legalidade, moralidade administrativa, interesse coletivo e eficiência. (pág. 32) Assim, o IV Governo Constitucional pretende dar continuidade à reforma da administrativa iniciada pelo II Governo Constitucional, criando par ao efeito um amplo Programa de Reforma Administrativa. No que concerne às medidas proposta pelo governo no que diz respeito à organização administrativa destacam-se as seguintes: “a) Criação das estruturas necessárias para a mais eficaz implementação das medidas de aperfeiçoamento e reforma da Administração Pública, nomeadamente, através da constituição de órgãos sectoriais de organização e pessoal. b) Racionalização das estruturas administrativas, mediante o estudo e a adoção de critérios da departamentalização e hierarquização dos serviços e a introdução dos sistemas da organização horizontal e integrada. c) Estudo e lançamento de experiências-piloto, tendo em vista a introdução de novas técnicas de gestão pública, designadamente planeamento, orçamentação e controlo, direção por objetivos e informática. d) Desenvolvimento do sistema de coordenação central da utilização da informática no sector público. e) Introdução de medidas concretas da racionalização do trabalho e dos circuitos administrativos, bem como das instalações.” (pág. 33)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa da Reforma Administrativa</li> <li>• Aperfeiçoamento</li> <li>• modernização</li> </ul>
			Ministro da Administração Interna <b>António Gonçalves Ribeiro</b>	(-)	Secretário de Estado da Administração Regional e Local <b>José Marques Leandro</b>		

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas

- O caso da NUT III Oeste –

V	1979-1980	Maria de Lourdes Pintasilgo	Primeiro-Ministro	Secretária de Estado da Administração Pública <b>Gabriela Guedes Salgueiro</b>	(-)	<p>O V Governo Constitucional considera urgente estruturar e revigorizar os serviços da Administração Pública, nomeadamente as estruturas orgânicas e técnicas de gestão.</p> <p>Com vista à modernização e eficácia da Administração Pública, uma das medidas propostas pelo governo é “Institucionalizar como uma estrutura integrada da reforma administrativa e prosseguir o apoio técnico ao sector público administrativo, tendo em vista a racionalização das suas estruturas orgânicas.” (pág. 22) Quanto à Administração Local, o governo pretende desenvolver uma desconcentração e regionalização das estruturas de decisão e promover uma consolidação do poder local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficácia</li> <li>• Modernização</li> </ul>
			Ministro Adjunto para a Administração Interna <b>Manuel da Costa Brás</b>	(-)	Secretário de Estado da Administração Regional e Local <b>José Silva Peneda</b>		
VI	1980-1981	Francisco Sá Carneiro	Vice Primeiro-Ministro <b>Freitas do Amaral</b>	Secretário de Estado da Reforma Administrativa <b>Carlos Robalo</b>	(-)	<p>O VI Governo Constitucional entende que a Administração Pública “tem a seu cargo o desempenho regular e contínuo da generalidade das tarefas coletivas e a realização dos principais fins do Estado”. (pág. 2)</p> <p>Atendendo ao Programa do VI Governo Constitucional, a Administração Pública estava a atravessar uma crise, sendo-lhe apontado muito aspetos negativos, desde pessoal sem formação adequada, métodos de trabalho arcaicos, muita burocracia, custos elevados e baixa produtividade, sistemas de controlo ineficazes, entre outros. (pág. 2) Face a esta crise, o governo pretendia, através da <b>Reforma Administrativa</b>, “(...) racionalizar a organização e modernizar a gestão dos serviços, promovendo a sua regionalização e a desconcentração das competências; proporcionar maior comodidade ao público e iniciar um programa de desburocratização; e reforçar os controlos jurídicos e não jurídicos, sobre a Administração, com especial relevo, por um lado, para o controlo do custo, <b>qualidade e eficiência</b> dos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma administrativa</li> <li>• Qualidade</li> <li>• Eficiência</li> </ul>
			Ministro da Administração Interna <b>Eurico de Melo</b>	(-)	Secretário de Estado da Administração Regional e Local		

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas

- O caso da NUT III Oeste –

					<b>José Silva Peneda</b>	<b>serviços públicos</b> e, por outro, para o alargamento das garantias gratuitas e contenciosas dos particulares. (pág. 2)	
VII	1981	Francisco Pinto Balsemão	Primeiro-Ministro	Secretário de Estado da Reforma Administrativa <b>José Robin de Andrade</b>	(-)	Com o intuito de criar uma Administração Pública eficiente e desburocratizada, o VII Governo Constitucional defende que a <b>Reforma Administrativa</b> seja capaz de racionalizar e aumentar a produtividade e qualidade dos serviços públicos. Quanto à Administração Local, o governo pretende que haja uma articulação entre a administração central e a local para que assim possa haver uma gradual autonomia que económica, financeira e administrativa por parte das autarquias. Considera que organização dos serviços é uma das preocupações deste governo, pois só a haverá reforço da autonomia das autarquias e consequentemente uma melhor consagração do Estado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma administrativa</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Desburocratização</li> <li>• Racionalizar</li> <li>• Produtividade</li> <li>• Serviços públicos</li> </ul>
			Ministro da Administração Interna <b>Fernando do Amaral</b>	(-)	Secretário de Estado da Administração Regional e Local <b>Manuel Pereira</b>		
VIII	1981-1983	Francisco Pinto Balsemão	Ministro da Justiça e da Reforma Administrativa <b>José Menéres Pimental</b>	Secretário de Estado da Reforma Administrativa <b>António Figueiredo Lopes</b>	(-)	A <b>Reforma Administrativa</b> instituída pelo VIII Governo Constitucional visava dignificar e fortalecer a função pública, pretendia uma renovação na Administração Pública. Para tal, contava com a participação de todos, desde políticos, comunicação social, agentes e gestores da função pública, na modernização e desburocratização de serviços públicos. Algumas das ações prioritárias a desenvolver na Administração Pública são: “Definir um sistema de informação que permita detetar deficiências de funcionamento da Administração Pública, tendo em vista o interesse do administrado; Promover a racionalização a simplificação dos processos a métodos de trabalho com o objetivo de desburocratizar a atividade administrativa; Incentivar a aplicação de sistemas de análise de custos da eficiência dos serviços públicos, tendo em vista <b>modernizar</b> a gestão, designadamente mediante a elaboração participada de planos diretores; Humanizar a função pública, através de mecanismos que conduzam a melhorar as relações e o ambiente de trabalho e incentivar a motivação para o	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Administrativa</li> <li>• Modernização</li> <li>• Desburocratização</li> <li>• Serviços públicos</li> <li>• Produtividade</li> </ul>
			Ministro da Administração Interna <b>Ângelo Correia</b>	(-)	Secretário de Estado da Administração Regional e Local		

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas  
- O caso da NUT III Oeste –

					<b>Roberto Carneiro</b>	trabalho e aumento de produtividade.” (pág. 4)	
IX	1983-1985	Mário Soares	Ministro de Estado <b>António Almeida Santos</b>	Secretário de Estado da Administração Pública <b>José San-Bento Menezes</b>	(-)	O Programa do IX Governo Constitucional refere que todos os governos constitucionais até então tiveram a intenção de modernizar e reformar os serviços da Administração Pública, mas os efeitos sentidos foram insignificantes. Perante esta realidade, de entre as 10 principais orientações, destacam-se as seguintes: “5 - Reconhecimento dos direitos e satisfação das necessidades dos utentes, bem como valorização e dignificação dos trabalhadores de função pública e adoção, como ideias força, de objetivos de desburocratização, descentralização e desconcentração de competências e serviços. 8 - Simplificação, racionalização e encurtamento da atuação e do tempo de decisão administrativa.” (pág. 24) Face às principais orientações, foram definidos algumas medidas, realçando-se as que dizem respeito à prestação do serviço público: “4 - Adotar sistemas de informação dos cidadãos, dos seus direitos, das vias oficiais de reclamação e recurso, designadamente em caso de morosidade excessiva na resolução dos problemas ou de resolução tácita, bem como dos custos efetivos dos serviços. 8 - Tornar mais transparentes os mecanismos da Administração, designadamente através da informação dos cidadãos, sempre que a requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como do conhecimento das resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas e da respetiva fundamentação.” (pág. 25) “22 - Simplificar, como regra, os procedimentos administrativos, melhorar e valorizar cada vez mais os serviços de atendimento, generalizar os serviços de informação ao público e adotar, quando a necessidade dos utentes o justifique, horários de funcionamento contínuo e por turnos.” (pág. 26)	Modernização administrativa Modernizar Reformar
			Ministro da Administração Interna <b>Eduardo Pereira</b>	(-)	Secretário de Estado da Administração Autárquica <b>Helena Torres Marques</b>		
X	1985-1987	Aníbal Cavaco Silva	Ministro das Finanças <b>Miguel Cadilhe</b>	Secretário de Estado do Orçamento <b>Rui Carp</b>	(-)	O Governo constatou que houve uma evolução da sociedade e subsequente alteração nas necessidades a satisfazer pelos serviços prestados pela Administração Pública. Tendo sido como âmbitos essenciais de conduta a desburocratização e gestão pública. Referindo até que “desencadear-se-á uma ação desburocratizadora, atuando prioritariamente nos setores em que a relação administração/cidadão é mais intensa, o custo/benefício mais	Desburocratização Gestão pública
			Ministro de Estado	(-)	Secretário de Estado		

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas  
- O caso da NUT III Oeste –

			Ministro da Administração Interna <b>Eurico de Melo</b>		Adjunto do Ministro da Administração Interna <b>José Manuel Durão Barroso</b>	determinante e maiores os efeitos difusores em matéria de modernização. Elemento decisivo nesta estratégia será o acento posto no reforço da autonomia decisiva a nível regional e de promoção da participação social, informando os cidadãos dos programas a desenvolver e garantindo-lhes os seus direitos de reclamação e recurso”, já na “gestão pública, o Governo prosseguirá a racionalização e simplificação no sistema de conceção e coordenação da Administração Pública e a aplicação progressiva de metodologias de planeamento e controlo dos serviços públicos, para além do lançamento de um programa de informatização que privilegie trabalho de natureza mais repetitiva, bem como os suportes de informação à gestão. Essencial neste âmbito é a orientação global do Governo em matéria de despesas públicas: estas têm que ser contidas.” (pág. 13) Quanto à Administração Local, o X Governo Constitucional pretende durante a sua legislatura criar um clima de grande diálogo com o poder local, destacase algumas das medidas a levar a cabo são a “Reorganização dos serviços, no sentido de proporcionar às autarquias uma melhor estrutura para o desempenho das suas funções, baseada em princípios normativos gerais, claros e precisos” e “criação e divulgação pelas autarquias locais de instrumentos e suportes de gestão, mormente os informáticos, que possibilitem uma melhoria na tomada de decisão.” (pág. 8)	
XI	1987-1991	Aníbal Cavaco Silva	Primeiro-Ministro	Secretária de Estado da Modernização Administrativa <b>Isabel Corte Real</b>	(-)	Relativamente à administração, o XI Governo Constitucional teve como mote “Modernizar a Administração servindo o País (...)”. No âmbito da <b>Modernização Administrativa</b> , o Governo definiu quatro vetores na prossecução do referido objetivo, destacam-se apenas dois que estão diretamente relacionados com a conexão administração-cidadão, assim o primeiro é “servir melhor os utentes da administração, cidadãos e agentes económicos;” e o segundo é “melhorar o papel e a função do Estado junto do cidadão.” (pág. 14 e 15) O XI Governo Constitucional considera que é essencial uma valorização dos trabalhadores e em especial pelos seus dirigentes, para o efeito considera necessário alterar as suas competências com o objetivo de lhes dar mais autonomia de gestão mas também uma maior responsabilização na concretização dos resultados, a par com a revisão remuneratória. Quanto aos trabalhadores da Administração Pública, pretendiam que houvesse uma valorização através da formação e um sistema que premiasse a criatividade, o	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernização Administrativa</li> <li>• Transparência</li> <li>• Celeridade</li> <li>• Diminuição do tempo de resposta</li> <li>• Eficácia e</li> <li>• Rapidez</li> <li>• Desconcentração</li> <li>• Desburocrat</li> </ul>

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas

- O caso da NUT III Oeste –

						<p>trabalho e o mérito. Importa destacar a importância dada à gestão interna dos serviços, de acordo com os utilizadores, a par com a simplificação e diminuição dos impressos e formulários e a <b>diminuição do tempo de resposta</b>.</p> <p>Este governo dá uma grande importância ao Secretariado para a Modernização Administrativa, relativa à coordenação das inovações entre os vários setores. Com o objetivo de suscitar <b>inovação</b> ao nível da Administração Pública, os núcleos autónomos são incentivados bem como são encetadas experiências-piloto e “ilhas de excelência” (pág. 16).</p> <p>Através destas medidas, a reforma do Estado tende a seguir um traçado de <b>desconcentração</b> e <b>desburocratização</b> dos serviços, permitindo assim instituir uma nova relação com o cidadão.</p> <p>Com base numa relação de respeito e dignificação pelas autarquias, salienta-se que o XI Governo Constitucional incentiva à criação de condições visando haver um relacionamento mais facilitador entre as autarquias locais e os cidadãos. Quanto às iniciativas destaca-se a seguinte “Apoio à introdução de modernas técnicas de gestão nas autarquias locais, designadamente a promoção de um programa nacional para a informatização das autarquias locais” (pág. 14).</p>	<p>ização</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Ilhas de excelência”</li> <li>• Inovação</li> </ul>
XII	1991-1995	Aníbal Cavaco Silva	Primeiro-Ministro	Secretária de Estado da Modernização Administrativa <b>Isabel Corte-Real</b>	(-)	<p>O XII Governo Constitucional considera que a administração deve estar ao serviço da sociedade e que esta não se pode desagregar da administração, considera ainda que a administração é fundamental no desenvolvimento e progresso, o que por sua vez afetará o prestígio do país a nível internacional.</p> <p>Com o intuito de dar continuidade à modernização administrativa, o governo definiu três ideias-força, são elas a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, a qualificação, mobilização e dignificação dos funcionários e ainda a construção de um modelo de administração que incentive e dinamize a vitalidade e capacidade realizadora da sociedade e o talento empreendedor dos portugueses. (pág. 24)</p> <p>O XII Governo Constitucional considera que ao cumprir o conjunto de reformas estruturais e de desenvolvimento económico, o passo seguinte é a Qualidade da Administração Pública. Considerando que a qualidade é vista como “(...) prestação de serviço eficaz, pelo tratamento humanizado, pela satisfação atempada e célere das solicitações dos utentes, a quem é devido todo o maior respeito” e que é medida “(...) pela inexistência de erros,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualidade da Administração Pública</li> <li>• Desburocratização</li> <li>• Simplificação</li> <li>• Programa de melhoria da qualidade</li> <li>• Serviço eficaz</li> <li>• Atendimento humanizado</li> </ul>

						<p>omissões, defeitos, reclamações, atrasos, incompreensões, fazendo-se apelo à iniciativa e criatividade dos homens e mulheres que trabalham na Administração, colocando os cidadãos consumidores dos serviços públicos no centro das suas preocupações”. (pág. 24-25)</p> <p>Assim, o governo propôs-se a implementar um programa de melhoria da Qualidade visando deste modo promover a desburocratização, simplificação e eliminação de formalidade, diminuindo incómodos aos cidadãos e agentes económicos, a par com a diminuição no tempo de resposta por parte da Administração Pública.</p> <p>Também foi dado especial destaque aos recursos humanos, tendo sido adotada uma política de qualificação, mobilização e dignificação dos funcionários. Exemplo disso é a constituição de um Programa de Formação quer para os funcionários da Administração Pública Central quer para a Local. A formação profissional é considerada como um instrumento fundamental para o processo de modernização administrativa.</p> <p>O governo pretende assim aumentar a produtividade, diminuir o desperdício e promover a avaliação dos resultados, apostando numa administração qualitativamente diferente, ao serviço da cidadãos e do desenvolvimento, com base em valores de serviço público, a par com a dignificação e qualificação da função pública.</p> <p>O XII Governo Constitucional destaca a importância que a Administração Local tem perante os cidadãos e a participação no desenvolvimento do país. Assim, o governo tencionava seguir a desburocratização e a modernização na Administração Local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfação atempada</li> <li>• Célere</li> <li>• Respeito</li> </ul>
XIII	1995-1999	António Guterres	Ministro da Administração Interna Ministro Adjunto <b>Jorge Coelho</b>	Secretário de Estado da Administração Pública <b>Fausto Correia</b> (Presidência do Conselho de Ministros)	(-)	<p>Face à conjuntura, envolta em grandes alterações sociais, económicas, culturais e tecnológicas, o XIII Governo Constitucional considera a sua conduta deve pautar-se por uma maior produtividade, por uma melhor qualidade dos bens e produtos disponibilizados pelos serviços públicos, funcionários <b>motivados</b> e <b>qualificados</b>, maior <b>desburocratização</b>, <b>racionalização</b> e <b>simplificação</b> dos procedimentos administrativos e ainda com o uso de tecnologias de informação.</p> <p>O governo espera assim que a haja uma modernidade na Administração Pública, pois esta encontra-se ao serviço das pessoas e para tal é lhe exigido mais objetividade, igualdade, melhor serviço, menos burocracia, mais inovação, mais criatividade e que haja uma nova forma de gestão e de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivação</li> <li>• Qualificação</li> <li>• Desburocratização</li> <li>• Racionalização</li> <li>• Simplificação</li> <li>• Eficácia</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Qualidade</li> </ul>

					<p>incentivo dos funcionários.</p> <p>Assim, O XIII Governo Constitucional definiu como objetivos estratégicos:</p> <p>“a) Gerar um modelo de Administração Pública democrático e participado, desburocratizado, despartidarizado e desgovernamentalizado, onde o combate à corrupção e ao abuso do poder seja uma constante;</p> <p>b) Criar uma Administração Pública ao serviço do desenvolvimento harmonioso do País, das necessidades da sociedade em geral e dos cidadãos e agentes económicos em particular;</p> <p>c) Organizar um serviço público <b>eficaz, eficiente</b> e de <b>qualidade</b>, potenciador duma melhor ação governativa e dum desenvolvimento sócio-económico acelerado;</p> <p>d) Satisfazer as expectativas da sociedade, garantindo aos cidadãos e agentes económicos maior atenção, maior comodidade, maior receptividade, maior participação e audição, informação célere e precisa, reduzindo os custos da burocracia, institucionalizando mecanismos de sugestões e reclamações e reforçando os mecanismos de concertação social com as forças sindicais;</p> <p>e) Qualificar, dignificar, motivar e profissionalizar os recursos humanos da Administração, através duma política coerente e adequada de carreiras, remunerações e formação profissional;</p> <p>f) Substituir os controlos e vistos <i>a priori</i>, pelo reforço das auditorias de gestão e controlos a posteriori, quer da legalidade dos atos, quer da otimização dos processos de gestão e dos resultados alcançados;</p> <p>g) Desenvolver e incrementar, de forma racional rentável, os meios multimédia e as tecnologias avançadas de informação, numa perspetiva de apoio à celeridade da gestão e da decisão, incentivando o diálogo Administração-Sociedade, facilitando a prestação de serviços e informações à distância, desenvolvendo e implantando a transferência eletrónica de dados e documentos com o objetivo de reforçar a Cidadania face a Administração.”</p> <p>(pág. 38)</p> <p>Face aos objetivos estratégicos definidos para a Administração Pública, mencionados anteriormente, destaca-se algumas das medidas que o XIII Governo Constitucional com vista a prossecução dos mesmos:</p> <p>“a) Criação de uma entidade diretamente responsável pela <b>desburocratização</b> e <b>modernização</b> da Administração Pública, cuja missão imediata será a de conduzir uma acção de desburocratização, simplificação e <b>reforma</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produtividade</li> <li>• Tecnologias da informação</li> <li>• Modernização</li> <li>• Reforma administrativa</li> <li>• Desconcentração</li> <li>• Desregulamentação</li> <li>• Canais de audição e participação</li> <li>• “Administração aberta”</li> </ul>
--	--	--	--	--	---	--



					<p><b>administrativa</b> segundo áreas consideradas prioritárias, contando para o efeito com estruturas institucionais ou de missão, da mais reduzida dimensão e alta operacionalidade;</p> <p>b) Reforço das relações entre a Administração, os cidadãos, os agentes económicos e as forças sindicais, na base do diálogo e da conquista da confiança dos parceiros e clientes do serviço público;</p> <p>c) Aplicação do princípio da subsidiariedade, através duma descentralização, desconcentração, desregulamentação e simplificação das regras do próprio funcionamento administrativo;</p> <p>d) Aprofundamento da cultura do serviço público, orientado para os cidadãos, melhorando a qualidade dos serviços prestados e institucionalizando canais de audição e participação dos utentes dos serviços;</p> <p>e) Dinamização de uma eficaz gestão pública que se paute pela eficácia, eficiência e produtividade do sector;</p> <p>f) Flexibilização dos mecanismos de gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais dos serviços, com aumento de responsabilidade e poder de decisão dos Altos Dirigentes da Administração Pública;</p> <p>g) Incremento de uma gestão participada orientada para objetivos e resultados, motivando a produtividade e o combate ao desperdício, com a criação de processos de avaliação do custo-benefício das ações realizadas; (...)</p> <p>i) Racionalização das estruturas da Administração, evitando duplicações e sobreposições de missões e competências, tendo em conta configurações diversificadas, as características das atividades a desenvolver e os produtos e serviços a prestar; (...)</p> <p>k) Dinamização do sistema de formação profissional da função pública, objetivado para a profissionalização, para a intercomunicabilidade e gestão das carreiras e para o desenvolvimento sócio-cultural dos trabalhadores; (...)</p> <p>o) Aprofundamento das condições de acesso dos cidadãos às decisões e documentos da Administração e criação de um <b>Sistema de Informação para a Transparência dos Actos da Administração Pública</b> (SITAAP), dando expressão ao princípio da Administração aberta;</p> <p>p) Incremento da utilização de tecnologias avançadas de informação, de meios multimédia de informação e de serviços telemáticos que contribuam para a eficácia da gestão, para a desburocratização dos procedimentos e para a informação aos cidadãos e agentes económicos; (...)" (pág. 39-40)</p>	
--	--	--	--	--	---	--

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas  
- O caso da NUT III Oeste –

						<p>Este Governo previa ainda apresentar a Lei de Bases da Reforma Administrativa, com vista à definição de objetivos e estratégias para a Administração Pública.</p> <p>Considerando que a autonomia e o poder local estão consagrados em termos constitucionais, este governo pretende apoiar o aumento da eficácia do funcionamento com vista a melhoria do serviço prestado aos cidadãos. Para tal, destaca-se que o Governo previa instituir programas de inovação, modernização e simplificação da gestão autárquica, promovendo deste modo a melhoria da qualidade e produtividade dos serviços a prestar aos cidadãos.</p> <p>Foi também conjecturado a criação da figura Provedor Municipal, esta teria como objetivo intermediar e agilizar os interesses dos cidadãos perante os serviços da administração.</p>	
XIV	1999-2002	António Guterres	Ministro da Reforma do Estado e da Administração <b>Alberto Martins</b>	Secretário de Estado da Administração Pública e da Modernização Administrativa <b>Alexandre Rosa</b>	(-)	<p>Constata-se que apesar de o Primeiro-Ministro ser o mesmo, no XIV Governo Constitucional foi criado o Ministério da Reforma do Estado e a Secretaria da Administração Pública e da Modernização Administrativa o que se pode concluir a importância dada à Administração Pública. Contudo, o XIV Governo Constitucional pretende dar continuidade ao que foi definido na anterior legislatura (XIII Governo Constitucional) e definindo aprofundar algumas com vista a:</p> <p>“Vocacionar a Administração Pública para as exigências do novo relacionamento Estado/mercado, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reavaliando as missões do Estado e redefinindo as suas fronteiras institucionais, bem como selecionando, para os domínios adequados, os parceiros institucionais prioritários;</li> <li>• Redefinindo a máquina administrativa adequada a essas missões, visando a qualidade dos serviços a prestar, formando recursos humanos e racionalizando estruturas.</li> </ul> <p>Tornar mais <b>célere</b> e <b>eficiente</b> o funcionamento da Administração, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuando o processo de <b>simplificação</b> administrativa, tanto no que respeita à interação da Administração com os cidadãos como da Administração com as empresas;</li> <li>• Redefinindo competências dos dirigentes dos serviços, por forma a flexibilizar procedimentos de decisão, particularmente no tocante à</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma do Estado</li> <li>• Modernização Administrativa</li> <li>• Tecnologias da informação</li> <li>• Celeridade</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Simplificação</li> <li>• Eficácia</li> </ul>

						<p>gestão orçamental e à gestão de recursos humanos.</p> <p>Reforçar a <b>eficácia</b> da Administração central, central desconcentrada e local, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurando uma articulação eficaz dos serviços dos vários níveis da Administração, particularmente no contexto da implementação gradual da lei de transferências de competências para os municípios e as freguesias;</li> <li>• Reforçando a coordenação interdepartamental efetiva dos serviços desconcentrados, e reorganizando-os por âmbito geográfico quando tal se revelar necessário.” (pág. 62)</li> </ul>	
XV	2002-2004	Durão Barroso	Ministro de Estado e das Finanças <b>Manuela Ferreira Leite</b>	Secretária de Estado da Administração Pública <b>Susana Toscano</b>	(-)	<p>O XV Governo Constitucional considera que a Administração Pública deve ser capaz de mobilizar iniciativas, ser eficiente nas prestações e transparente nas decisões. Assim, considerou que a Reforma da Administração Pública tem um papel fundamental no desenvolvimento e da modernização do país. Para tal, tenciona definir um novo modelo de serviço público cujo elemento basilar é a cooperação entre o Estado e a sociedade civil, no que concerne à gestão e oferta de bens e serviços públicos.</p> <p>O novo modelo de serviço público estabelece três grandes linhas, são elas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Redução do peso excessivo da Administração Pública;</li> <li>• Prossecução de objetivos de eficiência, visando a satisfação da necessidade dos cidadãos;</li> <li>• Promoção de uma cultura de objetivos de eficiência, em que os serviços devem nortear-se por resultados e altos padrões de qualidade.” (pág. 46)</li> </ul> <p>O XV Governo Constitucional define como mote de atuação a satisfação das necessidades dos cidadãos, subsequentemente haverá uma avaliação permanente do nível da atuação deste na sociedade. O Estado assegura o papel de responsável da qualidade e da melhoria dos serviços e defende que para que assim aconteça deverá ser incutida uma cultura de excelência que terá como base a avaliação e reconhecimento do mérito e da responsabilidade, a fim de atingir os objetivos.</p> <p>Neste contexto, foram definidas as seguintes linhas que nortearam a reforma da Administração Pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “a aposta na <b>descentralização</b> do Estado e o reforço da <b>desconcentração</b> dos serviços públicos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma da Administração Pública</li> <li>• Desenvolvimento</li> <li>• Modernização</li> <li>• Novo modelo de serviço público</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Satisfação</li> <li>• Qualidade</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Satisfação</li> <li>• Informatização dos serviços</li> <li>• Inovações tecnológicas</li> <li>• Avaliação da qualidade</li> <li>• Benchmarki</li> </ul>

						<ul style="list-style-type: none"> <li>• a extinção dos institutos públicos e outros organismos cuja utilidade não se justifique, reconduzindo as suas tarefas a serviços da administração direta ou transferindo-as para organizações da sociedade civil;</li> <li>• a definição da missão de cada serviço público e a <b>avaliação da qualidade</b> da sua prestação;</li> <li>• a introdução, com salvaguarda do princípio dos direitos adquiridos, do regime do contrato individual de trabalho no regime jurídico da função pública;</li> <li>• a prática da gestão por objetivos a partir de experiências “piloto”, criando concorrência e <b>benchmarking interno</b>, novos esquemas de <b>avaliação do desempenho</b> de cada funcionário público e de responsabilização e reconhecimento (cultura do mérito), por forma a aumentar a <b>eficiência</b> e <b>qualidade</b> dos serviços do Estados aos cidadãos;</li> <li>• a <b>simplificação</b> dos procedimentos, quer pela eliminação de redundâncias quer pela reavaliação dos procedimentos, combatendo atuações burocráticas e circuitos de decisão complexos e pouco transparentes, reduzindo os seus custos e encurtando os prazos de resposta;</li> <li>• a <b>informatização</b> dos serviços e a introdução de <b>inovações tecnológicas</b>;</li> <li>• o reforço e a simplificação dos mecanismos de mobilidade interna;</li> <li>• o estabelecimento de planos de formação adequados às exigências de uma administração <b>dinâmica</b> e <b>qualificada</b>. (pág. 47-49)</li> </ul>	<p>ng interno</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação do desempenho dos funcionários</li> <li>• Simplificação</li> <li>• Qualificação</li> </ul>
--	--	--	--	--	--	--	---

XVI	2004-2005	Pedro Santana Lopes	Ministro das Finanças e da Administração Pública <b>António Bagão Félix</b>	Secretária de Estado da Administração Pública <b>Rosário Águas</b>	(-)	<p>O XVI Governo Constitucional deu continuidade ao trabalho já desenvolvido pelo anterior governo no que concerne à Administração Pública, pois considera que esta é um “ pilar fundamental e estruturante do Estado Democrático”. (pág. 45)</p> <p>Defende que a Administração Pública tenha como prioridade a <b>cidadania</b>, esteja voltada para a prestação de serviço ao cidadão, tendo sempre por base os valores do serviço público e a <b>ética</b> da responsabilidade e ainda que sejam definidos <b>objetivos</b> e que haja <b>avaliação dos resultados</b>.</p> <p>Tendo por base critérios de rigor e de excelência na Administração Pública, o XVI Governo Constitucional definiu como princípios governativos os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “garantir os direitos de cidadania, assegurando o primado da igualdade dos cidadãos perante a lei e o respeito pelo princípio da <b>proporcionalidade</b>;</li> <li>• assegurar o respeito pelos princípios da <b>legalidade</b>, da <b>justiça</b>, e da <b>oportunidade</b>;</li> <li>• prosseguir a <b>transparência</b>, criando mecanismos que permitam aos cidadãos conhecer com clareza os seus direitos e deveres para com a Administração Pública;</li> <li>• estabelecer processos de decisão céleres que permitam a resolução, em tempo útil, das situações colocadas pelos cidadãos e criem no público a confiança no funcionamento da Administração Pública;</li> <li>• promover o respeito e a valorização da missão de serviço público;</li> <li>• atuar com <b>rigor</b> e eficácia, rendibilizando a utilização dos recursos públicos.” (pág. 45-46)</li> </ul> <p>O XVI Governo Constitucional definiu os seguintes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “<b>dignificar</b> a missão da Administração Pública e o exercício da função pública pelos seus agentes;</li> <li>• criar uma Administração Pública <b>eficiente</b> capaz de gerir com <b>eficácia</b> os recursos públicos, mobilizadora de iniciativas e aberta às exigências da sociedade;</li> <li>• <b>aproximar</b> a Administração dos cidadãos, prestando um serviço de qualidade e facilitando o acesso dos cidadãos à informação;</li> <li>• <b>simplificar</b> os procedimentos, impedindo a burocratização e circuitos de decisão complexos e pouco transparentes, reduzindo os custos e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de objetivos</li> <li>• Avaliação dos resultados</li> <li>• Cidadania</li> <li>• Ética</li> <li>• Aproximar</li> <li>• Simplificar</li> <li>• Processo de descentralização</li> <li>• Sociedade de informação</li> <li>• e-gov local</li> <li>• Reforma da Descentralização Administrativa do Estado</li> <li>• Reforma da Administração Pública</li> </ul>
			Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional <b>José Luís Arnaut</b>	(-)	Secretário de Estado da Administração Local <b>José Cesário</b>		

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas  
- O caso da NUT III Oeste –

						<p>encurtando os tempos de resposta.” (pág. 46)</p> <p>Quanto à Administração Local, este governo dá uma grande importância às competências e valorização dos recursos humanos. Considera que deve haver um planeamento e gestão da formação a par com a sua avaliação no que diz respeito ao impacto e eficácia, os trabalhadores da Administração Local também terão acesso aos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC). Destaca-se ainda um conjunto de iniciativas levadas a cabo na Administração Local, são elas o Plano Nacional de Estágios para a Administração Local, em articulação com o Plano Nacional de Emprego (PNE) e o Programa Foral.</p>	
XVII	2005-2009	José Sócrates	Ministro de Estado e das Finanças <b>Teixeira dos Santos</b>	Secretário de Estado da Administração Pública: <b>João Figueiredo; Gonçalo Castilho dos Santos</b>	(-)	<p>O XVII Governo Constitucional considera necessário modernizar a Administração Pública visando assim “(...) facilitar a vida aos cidadãos e às empresas” (...) e adequá-la aos objetivos do crescimento” do país. (pág. 9)</p> <p>Para alcançar uma Administração Pública eficaz o XVII Governo Constitucional não pretendia implementar uma “grande reforma da Administração Pública”, mas sim um “processo reformador” baseado em factos positivos e sequentes.</p> <p>Para o efeito define três grandes linhas de atuação, são elas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>“<b>facilitar</b> a vida ao cidadão e às empresas;</li> <li><b>melhorar a qualidade</b> do serviço pela valorização dos recursos humanos e das condições de trabalho;</li> <li>tornar a Administração amiga da economia, ajustando-a aos recursos financeiros sustentáveis do País e contribuindo para um ambiente favorável ao crescimento.” (pág. 38)</li> </ol> <p>Algumas das medidas definidas para atingir cada as duas primeiras linhas de atuação são:</p> <p>“1. Facilitar a vida aos cidadãos e às empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar um programa nacional de eliminação de licenças, autorizações e procedimentos desnecessários na Administração Pública, possibilitando que os meios humanos se centrem em atividades de fiscalização, e não em controlos burocráticos;</li> <li>• Adequar os <b>horários de funcionamento</b> dos serviços ao ritmo de vida dos cidadãos e às necessidades das empresas;</li> <li>• Criar o <b>Cartão do Cidadão</b>, reunindo as informações de identificação civil,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lojas de Cidadão</li> <li>• Cartão de Cidadão</li> <li>• Posto de Atendimento ao Cidadão</li> <li>• Centros de Formalidades de Empresas</li> <li>• Qualificação</li> <li>• Desburocratização</li> <li>• Informatização</li> <li>• Inovação</li> <li>• Programa SIMPLEX</li> <li>• Plano Tecnológico</li> <li>• SIADAP</li> </ul>
			Ministro da Presidência <b>Pedro Silva Pereira</b>	Secretária de Estado da Modernização Pública <b>Maria Manuel Leitão</b>	(-)		

				<b>Marques</b>		do contribuinte, do utente de saúde, de segurança social, do eleitor e todas as demais que possam ser associadas nos termos constitucionais;
			Primeiro-Ministro	(-)	Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local <b>Eduardo Cabrita</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar uma nova geração de <b>Lojas de Cidadão, Postos de Atendimento ao Cidadão e Centros de Formalidades de Empresas</b>, com integração horizontal (em <i>back-office</i>) da informação relativa aos serviços nelas representados e funcionando em regime de auto-financiamento;</li> <li>• Zelar para que cada Ministério tenha na sua página eletrónica a informação atualizada que interesse ao cidadão, às empresas e à sociedade civil em geral; (...)</li> <li>• Estimular a participação das organizações de utentes na avaliação dos serviços através das novas tecnologias, e incentivar a participação da sociedade civil na gestão das escolas, das unidades de saúde e de ação social, ambiente e cultura; (...)</li> <li>• Seguir uma política de qualidade, estabilidade, racionalidade, coerência, clareza e consolidação legislativa; (...)</li> </ul> <p>2. Qualificar os recursos humanos e as condições de trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reorganizar</b> a Administração central para promover economia de gastos e ganhos de eficiência, pela simplificação e racionalização de estruturas, designadamente através da flexibilização dos instrumentos normativos; (...)</li> <li>• Atualizar o recenseamento de pessoal, com registo de <b>qualificações e competências</b> e desenhar os perfis de recursos humanos, por forma a orientar a política de formação na Administração Pública;</li> <li>• Generalizar a implementação da gestão por objetivos (GPO), capacitando a decisão financeira dos decisores públicos, através de contratos por objetivos e metas, a cumprir durante a sua comissão de serviço;</li> <li>• Rever, aperfeiçoar e alargar, a legislação relativa à <b>avaliação de desempenho</b> a toda a Administração Pública; (...)</li> <li>• Promover a qualificação dos recursos humanos mediante formação, suportada por recursos comunitários e nacionais, e incentivar a obtenção de qualificações académicas.” (pág. 39-40)</li> </ul> <p>Quanto à Administração Local, destaca-se que o XVII Governo Constitucional pretendeu fazer uma revisão do regime de organização e funcionamento dos serviços das autarquias, bem como instituir programas de apoio à desburocratização, informatização e inovação nos serviços. Os recursos humanos não são descurados, exemplo disso é a promoção de</p>

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas  
- O caso da NUT III Oeste –

						formação contínua aos seus trabalhadores.	
XVIII	2009-2011	José Sócrates	Ministro de Estado e das Finanças <b>Teixeira dos Santos</b>	Secretário de Estado da Administração Pública <b>Gonçalo Castilho dos Santos</b>	(-)	O XVIII Governo Constitucional propôs-se a dar continuidade ao que desenvolveu na anterior legislatura. Pretende ainda aprofundar a modernização do Estado e a qualificação dos serviços públicos, indo de encontro aos interesses dos cidadãos e das empresas e da competitividade da economia do país. Visando a modernização do Estado, quer da Administração Pública quer da Administração Local, pretende que haja melhoria do desempenho dos serviços, para tal definiu algumas medidas, são elas:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernização</li> <li>• Qualificação</li> <li>• Transparência Programa SIMPLEX 2.0</li> </ul>
			Ministro da Presidência <b>Pedro Silva Pereira</b>	Secretária de Estado da Modernização Administrativa <b>Maria Manuel Leitão Marques</b>	(-)	<p>a) Certificação SIMPLEX, para as entidades que revejam os seus procedimentos, estabeleçam níveis de serviços, avaliem a qualidade do atendimento, confirmada por inquéritos aos utentes;</p> <p>b) Mais SIMPLEX, menos CO2: “Comunicar sem Papel” na Administração Pública, e definição de metas ambientais para as medidas Simplex e para os serviços (poupança de energia, papel, deslocamentos de cidadãos);</p> <p>c) Mais SIMPLEX autárquico, com mais municípios e com mais medidas de colaboração entre a administração central e local, abrangendo até ao fim da legislatura 50% dos municípios;</p> <p>d) Barómetro do atendimento, com indicadores sobre a qualidade do atendimento nos serviços, que permita ao cidadão escolher e à administração melhorar e premiar;</p> <p>e) Responder a tempo e horas, estabelecendo níveis de serviço que associem a cada serviço um prazo de resposta, que seja transparente e previsível para o utente;</p> <p>f) Prémio ideia SIMPLEX: um convite à apresentação de novas ideias de simplificação administrativa para os colaboradores ou grupos de colaboradores da Administração Pública central e local;” (pág. 37)</p> <p>Quanto à aproximação dos serviços aos cidadãos, o XVIII Governo Constitucional definiu as seguintes medidas:</p> <p>a) “Mais Lojas do Cidadão de 2.ª Geração, para levar serviços novos e mais integrados a todos os concelhos do País;</p> <p>b) Lojas do Cidadão em movimento: lojas do cidadão móveis, em concelhos com elevada dispersão de freguesias e distância relativamente à sede;</p>	



						<p>c) Balcões e-agenda de utilização assistida nos centros de saúde e serviços de proximidade, para marcação de consulta e apoio na utilização de outros serviços;</p> <p>d) “Chegar mais rápido à minha escola”, uma ferramenta informática para conhecer a oferta escolar em função da área de residência e submeter eletronicamente o edido de inscrição/matricula.” (pág. 37)</p> <p>Quanto à simplificação dos serviços, forma definidos as seguintes medidas:</p> <p>a) Reclamações, elogios e sugestões (RES): um novo sistema com possibilidade de submissão on-line, que permita ao cidadão acompanhar o tratamento da sua reclamação;</p> <p>b) Promover a utilização do Cartão de Cidadão nos serviços on-line, eliminando a necessidade de várias palavras-passe diferentes;</p> <p>c) Alteração de morada no processo de casamento para todos os documentos (registo automóvel, morada fiscal, Cartão de Cidadão, etc.);</p> <p>d) Meio de pagamento simplificado para serviços prestados no domicílio, que permita a declaração automática da transação, para efeitos fiscais e de prestações sociais. (pág. 38)</p> <p>Até a especificidade dos cidadãos que procuram que a administração lhe preste algum serviço não foi descurada, e foram definidas as seguintes medidas:</p> <p>a) Balcões únicos por eventos de vida, graças a uma maior interoperabilidade e partilha de informação e recursos, para tratar tudo de uma só vez, no portal do Cidadão, na Loja do Cidadão ou na sede de outras entidades onde ocorrem esses eventos de vida;</p> <p>b) «Balcão jovem» nos jardins-de-infância e nas escolas, para poder tratar de apoios sociais ou pedir o Cartão de Cidadão dos filhos;</p> <p>c) «Balcão sénior» em equipamentos sociais para idosos, com serviços de saúde e a segurança social;</p> <p>d) «Balcão futuro» nas universidades e nas escolas profissionais, para orientar e apoiar a entrada dos jovens na vida ativa;</p> <p>e) Portal do Cidadão 2.0 – um só lugar para todos os serviços públicos: permitir ao cidadão criar uma área personalizada para que o avisem do concurso de que estava à espera, do dia da consulta ou da data em que expira a sua carta de condução;</p>	
--	--	--	--	--	--	--	--

Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas  
- O caso da NUT III Oeste –

						f) Serviços públicos on-line: prosseguir o aumento da oferta. “ (pág. 38) No que concerne à Administração Local, o governo pretende que haja simplificação administrativa e para tal espera o estabelecimento de objetivos e a promoção das melhores práticas administrativa locais (Simplex Autárquico).	
XIX	2011-2015	Pedro Passos Coelho	Ministro de Estado e das Finanças <b>Vítor Gaspar</b>	Secretário de Estado da Administração Pública <b>Hélder Rosalino</b>	(-)	O XIX Governo Constitucional refere que é necessário rever o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) com o objetivo de haver uma racionalização das despesas de funcionamento das Administrações Públicas, aumentar a eficiência da Administração Pública e reduzir os custos, modernizar a Administração Pública com base o desenvolvimento da sociedade da informação e ainda valorizar os seus trabalhadores, pois são este que concretizam as políticas públicas (pág. 15). Contudo, O XIX Governo Constitucional pretende tornar a Administração Pública mais eficiente e sustentável e para isso conta intervir nas seguintes áreas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria de processo e simplificação de estruturas organizativas;</li> <li>• Melhoria das atividades de suporte;</li> <li>• Controlo e redução de custos;</li> <li>• Reforço dos instrumentos de gestão.</li> </ul> No que concerne à Administração Local, este governo pretende implementar uma reforma administrativa com carácter inovar que vise essencialmente aproximar a administração e os cidadãos e promover uma descentralização administrativa. Particularizando, esta agenda reformista assenta em quatro vetores, são eles: <ul style="list-style-type: none"> <li>• “A descentralização e a reforma administrativa;</li> <li>• O aprofundamento o municipalismo;</li> <li>• O reforço das competências das Associações de Municípios;</li> <li>• A promoção da coesão e competitividade através do poder local.” (pág. 74)</li> </ul>	
			Ministro de Estado e das Finanças <b>Maria Luís Albuquerque</b>	Secretário de Estado da Administração Pública <b>José Leite Martins</b>	(-)		
			Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional <b>Miguel Poiares Maduro</b>	(-)	Secretário de Estado da Administração Local <b>António Leitão Amaro</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Administrativa</li> <li>• Mudança na Administração Local</li> </ul>