



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O uso da Common Assessment Framework (CAF) em Portugal: Determinantes da Continuidade do Modelo

Ana Guilherme Simões

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Maria Asensio Menchero, Professora Associada Convidada
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2021



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**O uso da Common Assessment Framework (CAF) em Portugal:
Determinantes da Continuidade do Modelo**

Ana Guilherme Simões

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:

Doutora Maria Asensio Menchero, Professora Associada Convidada
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2021

“A visão é realmente sobre capacitar os trabalhadores, dando-lhes todas as informações sobre o que está a acontecer, para que possam fazer muito mais do que fizeram no passado.”

Bill Gates

Agradecimentos

Em primeiro lugar quero agradecer a toda a minha família, especialmente à minha mãe, por todo o apoio que me deu para conseguir terminar esta dissertação e ao meu tio Ricardo por me ter ajudado nas traduções necessárias e na melhoria do texto.

Agradeço também a todos os que me acompanharam neste percurso, e que nunca deixaram de acreditar que iria conseguir concluir esta fase da minha vida com sucesso.

À Professora Doutora Maria Asensio, orientadora da tese, quero agradecer a disponibilidade, o acompanhamento, os comentários e a preocupação constante para ter um trabalho bemdesenvolvido.

À Cristina Evaristo, quero agradecer a disponibilidade por me ajudar na construção dos questionários, bem como na distribuição dos mesmos.

Às minhas amigas Mariana, Beatriz e Sara, pela compreensão para as minhas conversas sobre a dissertação e que sempre mostraram preocupação quanto ao desenvolvimento da mesma.

Por último, quero também agradecer o contributo valioso de todos os que responderam ao nosso questionário.

Resumo

A qualidade, é um elemento fundamental nas organizações. Nas organizações públicas passou a ser uma exigência, uma vez que a gestão da qualidade torna as organizações capacitadas a responder de forma eficaz e eficiente aos seus destinatários.

O modelo de autoavaliação Common Assessment Framework (CAF) foi criado para introduzir na Administração Pública os princípios da Gestão da Qualidade Total, já utilizada no sector privado. O objetivo é implementar nas organizações uma cultura de avaliação e de melhoria continua sensibilizando todos os seus participantes para as questões de melhoria e mudanças necessárias a realizar para proporcionar um serviço de qualidade.

Na presente dissertação, com a aplicação de um inquérito por questionário às organizações da educação e investigação e da saúde, identificamos os fatores que influenciam a continuidade do uso do modelo, após primeira aplicação deste.

Palavras-Chave: Qualidade; Administração Pública; Common Assessment Framework

Abstract

Quality is a key element in organizations. In public organizations, it has become a requirement since quality management enables organizations to respond effectively and efficiently to their customers.

The Common Assessment Framework (CAF) self-assessment model was created to introduce in Public Administration the principles of Total Quality Management, already used in the private sector. The goal is to implement a culture of evaluation and continuous improvement in organizations by making all its participants aware of improvement issues and the changes needed to provide a quality service.

In this dissertation, with the application of a survey to education, research, and health organizations, we identify the factors that influence the continuity of the use of the model, after its first application.

Key words: Quality; Public Administration; Common Assessment Framework

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo.....	v
Abstract	vii
Índice de Figuras.....	ix
Índice de Tabelas	ix
Glossário de Siglas	x
Introdução	1
CAPÍTULO 1 - Enquadramento Teórico	5
1.1. Evolução do conceito de Qualidade	5
1.2. Conceito de Gestão da Qualidade Total (GQT)	6
1.3. A Gestão da Qualidade na Administração Pública	8
1.4. Os instrumentos de gestão da qualidade no sector público	10
1.5. Avaliação do desempenho organizacional	14
1.6. A Estrutura comum de Avaliação (CAF).....	15
Capítulo 2 - Metodologia.....	23
2.1. Delimitação do campo de pesquisa.....	24
CAPÍTULO 3 - Análise Empírica	25
3.1. O conceito de qualidade na Administração Pública em Portugal	25
3.2. Objetivos e modelo de análise	26
3.3. Análise de Dados	27
3.4. Análise e fatores de sucesso da CAF.....	37
CAPÍTULO 4 - Conclusão	39
Referências Bibliográficas	41
Anexos.....	44
Anexo A – Questionário realizado às organizações.....	44

Índice de Figuras

Figura 1- Fases da avaliação com o Modelo CAF.....	20
--	----

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Qual o(s) Instrumento(s) de gestão da qualidade adotado(s) pela organização.....	29
Tabela 2- Os motivos que levaram a organização a adotar a CAF	30

Tabela 3 - Os benefícios alcançados com a aplicação da CAF	32
Tabela 4 - Número de aplicações da CAF	34
Tabela 5 - Motivos que levaram à aplicação da CAF uma 2ª vez na organização	34
Tabela 6 - A organização tem intenções de continuar a usar a CAF como modelo de autoavaliação nos próximos anos	35
Tabela 7 - Motivos para a continuar a usar o modelo.....	36

Glossário de Siglas

AP - Administração Pública

CAF – Common Assessment Framework

DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

EFQM – European Foundation for Quality Management

EIPA – European Institute of Public Administration

EU – European Union

GQT – Gestão da Qualidade Total

ISO – International Organization for Standardization

IPSG - Innovative Public Services Group

NPM – New Public Management

PQASSO - Practical Quality Assurance System for Small Organisations

TQM – Total Quality Management

Introdução

Desde o final do século XX que tem ocorrido uma mudança de paradigma nas organizações do sector público na Europa. A gestão e medição do desempenho dos serviços públicos ganharam influência com a Nova Gestão Pública (NGP), propondo que a gestão da qualidade utilizada no sector privado poderia ser uma ferramenta para maximizar o desempenho do sector público.

Para realizar a autoavaliação dentro do sector público, foi criada a CAF, que surgiu no ano de 2000, como um instrumento europeu de gestão de qualidade adaptado especificamente ao sector público. As principais características que incentivam o seu uso são: a simplicidade do modelo, a acessibilidade e fácil adaptação a qualquer sector. Admite-se que a autoavaliação organizacional (EIPA, 2000) é uma estratégia baseada na reforma e modernização da Administração Pública (AP), numa perspectiva sistemática, atendendo às necessidades e às expectativas dos cidadãos (Correia, 2016).

O estudo da CAF tem particular relevância para a AP pelo facto de os princípios da gestão da qualidade total, nomeadamente, a cultura da avaliação e a melhoria contínua, serem aspetos centrais da sua razão de ser nas organizações, paradoxalmente, são poucos os estudos que se interessam pela continuidade do modelo. A maior parte dos trabalhos concentram-se nas falhas do modelo em si, deixando de fora os fatores internos das organizações, como a presença de uma cultura de avaliação dentro das organizações ou a falta de recursos disponíveis. Este estudo pode dar um contributo para o avanço do conhecimento neste domínio, nomeadamente, na continuidade de estratégias de melhoria nas organizações da AP.

Com a realização desta dissertação, tentaremos perceber quais são os fatores internos ou externos que permitem a continuidade do uso do modelo nas organizações públicas em Portugal. Os principais conceitos que visam melhorar o desempenho das organizações públicas: orientação por resultados, a focalização no cliente, a liderança, a gestão por processos e a relação com os cidadãos são a base para um bom funcionamento e implementação do modelo da CAF nas organizações.

O processo de reconhecimento externo que foi criado pelo grupo europeu para dar um feedback externo acerca da aplicação da CAF, é também um fator a ter em conta uma vez que pode ser usado para as organizações saberem a sua evolução, e pode também influenciar a utilização do modelo.

Neste contexto, surgiu a presente investigação, cujo objetivo principal foi estudar, nas organizações da educação e investigação e da saúde se existe uma cultura de avaliação; quais os

fatores que determinam a implementação da CAF; apurar se o modelo CAF foi implementado mais que uma vez ou não nas organizações da educação e investigação e da saúde.

Uma vez expostas as ideias, a pergunta de partida a que se tenta dar resposta é a seguinte:

Quais as razões que levam as organizações da Administração Pública em Portugal a implementarem o modelo CAF? Existe uma cultura de avaliação da qualidade e desempenho nas organizações da Administração Pública portuguesa?

Após realizado o estudo, pretendemos conseguir responder à questão:

Quais são os fatores determinantes no uso da CAF?

Através da revisão de literatura, designadamente os estudos feitos com base nos benefícios da CAF, a continuidade do uso do modelo tem gerado diferentes posições no meio científico. Apesar de ser um modelo que vem dar um novo entusiasmo à realização de avaliações no seio da AP, de acordo com Macur e Radej (2017), para muitos dos utilizadores da CAF, a sua motivação inicial foi-se perdendo devido a dificuldades encontradas no processo de autoavaliação. A nível europeu, Staes e Thisj em 2005, ao estudar os benefícios do uso da CAF, perceberam que alguns inquiridos não viam qualquer benefício no uso deste modelo, e que 5% não voltaria a usar a CAF. Outros autores também deram um contributo importante referindo que a CAF é um modelo mais reconhecido aos olhos dos gestores e governadores públicos (Asensio, M. et al, 2021).

Em Portugal, estudos já realizados anteriormente, vão de encontro à realidade descrita acima. Em 2018, num estudo realizado pela DGAEP, foram inquiridos 119 serviços e organizações da Administração Central. Destes, 55 organismos afirmam que não preveem o uso da CAF nos próximos 3 anos. As principais razões apontadas foram: “a organização já usa outro sistema de gestão da qualidade”; “a organização não tem recursos humanos disponíveis para fazer a autoavaliação”; “o modelo CAF é complexo”. Das organizações que usaram a CAF, 43% referem não voltar a usar a mesma uma segunda vez por vários motivos, nomeadamente: a organização usa outro sistema de gestão da qualidade; a organização não tem competências técnicas internas; não é oportuno para a organização a implementação do modelo; o modelo encontra-se, de certa forma, ultrapassado face à dinâmica da gestão atual e à constante necessidade de adaptação e mudança.

De acordo com Goldschmidt, Dorulova, Niculescu e Stemberger (2005), referenciados por Kalfa e Yetim, em 2018, a aplicação da CAF permite obter as informações sobre áreas onde as estruturas da organização estão mais fortes ou mais fracas, e funciona como um plano estratégico que proporciona às organizações públicas uma autoavaliação através de um sistema padrão de gestão e

de gestão da qualidade. Defendem ainda que a CAF é importante para a modernização da administração pública, sendo que muitos países na Europa estão a utilizar a CAF para melhorar em certos sectores.

Doeleman et al. (2014), referenciado por Suárez et al (2017) salientam que muitas organizações utilizaram o modelo EFQM como quadro de referência para o seu desenvolvimento, embora o sucesso não esteja assegurado Também Toseek prova a evidência empírica de que uma melhoria no desempenho das organizações tem lugar através da utilização do modelo EFQM Excellence Model, que é a base do modelo CAF.

Um dos objetivos desta dissertação será comprovar ou refutar algumas das afirmações acima referidas. No que refere ao nível da continuidade do uso do modelo, é expectável que as organizações portuguesas pretendam continuar a usá-lo e que as razões apresentadas se centrem nos objetivos que a CAF se propõe alcançar com a sua aplicação.

Para recolha de dados usaremos como fonte primária os resultados dos inquéritos realizados às organizações da educação e investigação, e da saúde, assim como será realizada uma análise às fontes secundárias. O estudo abrange o período entre 2010 e 2020 uma vez que, são anos marcados pela introdução do processo de feedback externo, dando a possibilidade de usar este procedimento nas hipóteses, e pela introdução de um novo modelo CAF 2020, respetivamente.

CAPÍTULO 1 - Enquadramento Teórico

Neste capítulo iremos abordar a evolução do conceito de Qualidade e as ideias à volta do conceito de Gestão da Qualidade Total (GQT), e de seguida a chegada da gestão da qualidade à Administração Pública. Por último iremos focar-nos sobre a Estrutura Comum de Avaliação (CAF), especificamente a evolução do modelo e a sua estrutura.

1.1. Evolução do conceito de Qualidade

O conceito de qualidade tem sido uma ideia dinâmica, que se encontra em evolução constante. A qualidade é muito abrangente e não tem uma definição universal. No entanto, tem como pontos centrais o conceito de desenvolvimento operacional e enfatiza três perspetivas de desenvolvimento do produto ou serviço: processo, resultado e consequência (António & Teixeira, 2007).

Compreender a qualidade começa por compreender as necessidades do cliente e termina quando essas necessidades são satisfeitas, tornando-se assim um elemento de avaliação usado para mostrar a excelência do produto ou serviço. No entanto, para definir a qualidade de uma forma que seja útil devemos incluir na avaliação da qualidade as expectativas e satisfação do cliente, sendo que a qualidade de um serviço não quer dizer que respeite os requisitos dos clientes (Oakland, 2014).

Em seguida, de modo a clarificar o termo, apresentam-se algumas das definições mais presentes na literatura em torno da qualidade. As evoluções do conceito deram-se à medida que as pressões e necessidades da sociedade também foram evoluindo. Assim, Bovaird (2016) apresenta as seguintes definições:

- a. Qualidade como uma conformidade com especificações (cultura contratual);
- b. Qualidade como uma adequação ao fim que se destina, ou ao comportamento de objetivos organizacionais (uma perspetiva mais sistemática);
- c. Qualidade como alinhamento de entradas, processos, saídas e resultados (uma perspetiva mais de gestão estratégica);
- d. Qualidade como a necessidade de satisfazer as expectativas dos clientes (exceder as expectativas do cliente);
- e. Qualidade como envolvimento emocional apaixonado, ou seja, a qualidade que está para além da linguagem e dos números (abordagem psicológica social).

Para Armand Feigenbom (1951), citado por António e Teixeira em 2007, o conceito de qualidade surge a partir de uma abordagem do valor como o melhor para a utilização do consumidor, ao preço de venda justo, e vê no contrato da qualidade um assunto técnico e um método de gestão.

Para Deming (1980), a definição de qualidade debruçar-se sobre 3 vertentes: qualidade de conceção, qualidade de desempenho, e qualidade de funcionamento. Desta forma, criou o círculo de Deming, que é uma sucessão de ciclos que se inicia na conceção, produção, venda e pesquisa de mercado, seguido de outro ciclo com início na revisão da conceção com base na eficiência obtida no ciclo anterior. A qualidade é assim apresentada como a melhoria continua num processo de aprendizagem, podendo antecipar as necessidades do cliente em vez de as criar. Para este, um programa de qualidade baseia-se assim na melhoria da qualidade, na melhoria da produtividade, na garantia dos trabalhadores, na certificação da sobrevivência da empresa a longo prazo, e na melhoraria da posição competitiva (António & Teixeira, 2007).

Já Juran (1950), define a qualidade como a aptidão para o uso do produto ou serviço, que se destaca na confiança que o produto ou serviço deve dar aos seus utilizadores. Considera também que o controlo de qualidade deve ser conduzido como uma parte integrante do controlo de gestão (António & Teixeira, 2007).

1.2. Conceito de Gestão da Qualidade Total (GQT)

É evidente que todas as organizações querem atingir a Qualidade Total, mas a expressão em si é difícil de definir, uma vez que para alguns significa um controlo estatístico do processo de gestão da qualidade, e para outros o trabalho em equipa e envolvimento dos indivíduos constituintes dessa equipa (Oakland, 2014).

A abordagem mais atual da qualidade é a de GQT (mais conhecida pelo acrónimo TQM), associada à evolução da perspetiva da gestão centrada na produção com principal ênfase nos clientes.

Um dos princípios da GQT, de acordo com Evaristo (2010), é a melhoria continua, traduzida na satisfação do cliente, externo e interno. É considerado que todos os clientes internos no seio da organização (todos aqueles que trabalham na organização), estão ligados numa cadeia de relações cliente-fornecedor. Esta cadeia pode ser quebrada em qualquer ponto por uma pessoa que não satisfaça as exigências do cliente. No entanto, estas falhas normalmente encontram o seu caminho para o campo de interação entre a organização e os seus clientes externos. O conceito de cliente e fornecedor interno e externo, formam assim, o núcleo da gestão da qualidade (Oakland, 2014).

Esta abordagem é também caracterizada pela mobilização de todos os recursos disponíveis para melhorar de forma contínua os vários aspetos de uma organização, a qualidade dos serviços prestados, a satisfação das partes interessadas e a integração com o ambiente e sociedade (Evaristo, 2010).

O uso da GQT não beneficia apenas os clientes, mas também a organização, uma vez que possibilita a redução de custos e uma maior eficácia operacional. É um processo contínuo que, com o objetivo de uma cultura de excelência, implica a organização no seu todo, e principalmente implica um compromisso da gestão de topo (Rua & Menorca, 2005).

O conceito de GQT, é normalmente identificado como tendo origem na obra de Feigenbourn (1968), onde definiu o controlo da Qualidade Total como uma estrutura de operação aceite em toda a empresa com procedimentos técnicos eficazes e bem documentados para guiar as ações coordenadas por pessoas, equipamentos e informações, no centro de uma empresa, da melhor forma e mais prática para assegurar a satisfação do consumidor, respeitando a qualidade e o custo económico da mesma. Fez a qualidade enfatizar as relações humanas e a participação dos empregados numa maior extensão (António & Teixeira, 2007).

Para Oakland, este reconhece que a gestão da qualidade é uma abordagem para melhorar a competitividade, eficácia e flexibilidade na totalidade de uma organização. É um meio de planear, organizar e compreender cada atividade, e depende de cada individuo a cada nível. Ele apresenta um novo modelo de GQT que considera os aspetos “duros” e “moles” da qualidade, e transporta os requisitos dos clientes para dentro do sistema. Os aspetos “duros” são traduzidos nos chamados 4 P’s, que são a chave para o fornecimento aos clientes de produtos e serviços de qualidade. Os restantes aspetos, chamados de 3 C’s, são os princípios básicos da melhoria contínua: a focalização no cliente, compreensão de processos, e o compromisso no empenho da qualidade por parte dos empregados (António & Teixeira, 2007).

Para o autor Lofller em 2013, a GQT é baseada numa definição de qualidade que vem da literatura da psicologia do consumidor e estabelece as expectativas dos clientes como o primeiro e último objetivo de cada atividade numa organização.

Os procedimentos de melhoria na GQT usam uma metodologia específica nomeada de Ciclo de Deming (1986) PDCA – Plan (planear), Do (implementar), Check (avaliar) e Act (melhorar).

A partir da década de 50, assistimos à criação de prémios com o objetivo de avaliar e reconhecer o sucesso da gestão nas organizações. Funcionam como um importante instrumento para a

mobilização e incentivo ao desenvolvimento de políticas de qualidade. Deste modo, em seguida apresentamos os mais reconhecidos de acordo com Caetano (2015) e Oakland (2014):

- **Prémio Deming** que foi criado em 1951 no Japão que pretendia distinguir as empresas que promoviam o desenvolvimento, o controlo e a gestão de qualidade no país. Foi o primeiro quadro de prémios de qualidade estabelecido e abrange: A liderança da gestão de topo e estratégia; Estruturas, conceitos e valores de gestão de qualidade; Sistemas de gestão e gestão de sistemas; Recursos humanos, utilização da informação, métodos científicos; poderes organizacionais; e a Realização de objetivos empresariais.
- **Prémio Malcolm Baldrige** criado em 1987, pela Malcom Baldrige National Quality Award, promove a excelência e a melhoria do desempenho e da competitividade através de um quadro de 7 categorias que são utilizados para avaliar uma organização: liderança, planeamento estratégico, foco no cliente e no mercado, informação e análise, focalização nos recursos humanos, gestão de processos e os resultados de negócio.
- **Prémio Europeu da Qualidade/Europen Quality Award** desenvolvido pela European Foundation for Quality Management (EFQM) em 1991. É um quadro simples de melhoria do desempenho.
- **Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia** desenvolvido especificamente para organizações do sector público.

Os prémios de qualidade nas organizações públicas foram introduzidos de forma a substituir a concorrência no mercado do sector público, onde na realidade, não existe mercado. O concurso entre os participantes aos prémios destina-se a motivar os organismos públicos a aumentar a qualidade organizacional. Torna-se assim, num instrumento que promove a inovação e a qualidade no setor público Loffler (2013).

1.3. A Gestão da Qualidade na Administração Pública

A Nova Gestão Pública (NPM) tornou-se a nova abordagem dominante na administração pública na década de 80. Em contraste à administração pública tradicional que se preocupava apenas com a eficiência, a nova abordagem adiciona as preocupações com a eficácia, e abre a possibilidade de os dois assuntos serem debatidos, desafiados e avaliados.

Neste novo modelo, de acordo com Chan e Xiao, em 2009, as burocracias governamentais transformam-se em unidades de negócio estratégicas que competem entre si, e os cidadãos tornam-se clientes, os orçamentos são maximizados e os chefes de gabinete são transformados em empresários conscientes dos custos e das receitas. O desempenho e resultados são salientados. Os

funcionários governamentais seguem, não as leis de jurisdição específicas, mas as regras universais do mercado: economia e eficiência. O governo de tipo empresarial utiliza naturalmente técnicas de gestão do sector privado.

Esta nova abordagem surgiu devido a preocupações com falhas governamentais, a uma crença na eficiência e eficácia dos mercados, a crença na racionalidade económica, e um afastamento das agências governamentais grandes e centralizadas para a descentralização e privatização. O exemplo mais evidente, ocorreu no Reino Unido, que é visto como progenitor da NPM. Durante os anos 80, Margaret Thatcher deslocou o poder dos centros intermédios, para o centro, e privatizou a indústria e os serviços públicos.

Na NPM os gestores, ganham novas funções, começando a trabalhar por objetivos e a canalizar a prestação de serviços através de ferramentas para alcançá-los. Devem estar livres de constrangimentos de modo a serem empreendedores e interferir para obter resultados (Bayson & Crosby, 2014).

É importante que a administração pública tenha um bom funcionamento, uma vez que a sua insuficiência pode colocar obstáculos significativos no funcionamento do mercado único, e no investimento a nível regional e local, como a inovação. Perante o ritmo atual das transformações sociais, tecnológicas e económicas, todas as administrações públicas são obrigadas a adaptar-se às novas realidades (European Commission, 2017).

Abordagens à Gestão da Qualidade Total no sector público

A gestão da qualidade total no sector público é recente, mas antes dela, a administração pública já era orientada para a qualidade, desempenhando esta um papel muito importante. Existe a consciência que organizações são cada vez mais vistas como partes constituintes da estrutura da AP, e por consequência, a qualidade de cada uma delas conta. A melhoria da qualidade é um passo importante para a competição económica e do bem-estar-social, uma vez que as exigências aumentam ao mesmo ritmo que diminuem os recursos disponíveis (Comissão Europeia, 2017).

Era vista inicialmente como arbitrária, uma correção formal, sem qualquer referência ao cliente nem ao utilizador. Na década de 1960, foi quando a gestão por objetivos ganhou popularidade na AP, e começa a ligar o conceito de qualidade com objetivos, produtos e serviços que servia. No início dos anos 80 foi então transferido o conceito de qualidade total para o sector publico, fazendo da satisfação do cliente o ponto de referência para o grau de qualidade alcançado (Loffler, 2013).

Crítica ao modelo de Gestão da Qualidade Total

As abordagens de gestão da qualidade, incluindo a (GQT), foram originalmente desenvolvidos para a indústria. No entanto, bens e serviços têm características diferentes. Há a ausência de vocabulário direcionado para o sector público, como por exemplo referencia ao “cidadão” ou “comunidade”. No sector público, não há maneira de escolher/selecionar o cliente, logo, com clientes diferentes é necessária a capacidade de dar respostas diferentes, de acordo com Bovaird, em 2016.

Por outro lado, Loffler em 2013, defende que já não existe uma diferença tão acentuada entre o público e o privado, nos países ocidentais, uma vez que partilham dos mesmos problemas burocráticos e muitos contratos são feitos entre o público e o privado (em que os mesmos serviços são prestados por ambos), que é uma consequência da modernização da AP e do lema da New Public Management que criou também uma série de organizações mistas. Estes factos tornam a divisão entre os dois sectores mais confuso.

O maior obstáculo à Gestão de Qualidade Total, de acordo com Loomba e Spencer em 1997 (situado por Bajramov e Gram em 2018), é que a implementação deste modelo, depende da cultura da agência, da estrutura organizacional e das políticas de gestão para aplicar da melhor forma os métodos da TQM no sector público. É necessário que os funcionários da organização possuam um certo nível de qualificação, capacitados e recompensados pelo trabalho em equipa. O ambiente na organização tem de ser aberto, com trabalho em equipa e aprendizagem continua. Adicionalmente, Kargotakis e Moustatis (2014) também constataram em estudos realizados nos países que aderiram a estas iniciativas, que a maioria não alcançou os objetivos a que se propuseram. Apesar de terem sido produzidos bons resultados, a longo prazo, a sustentabilidade não foi na maioria das vezes alcançada.

1.4. Os instrumentos de gestão da qualidade no sector público

Os sistemas de qualidade tiveram a sua origem no sector privado, e mais tarde transportaram-se para o sector público. O seu objetivo é que seja atingido um nível de qualidade numa organização.

Tendo como base nos princípios da GQT, foram surgindo alguns instrumentos de gestão de qualidade que serão apresentados de seguida.

A Normas ISO 9000

A ISO 9000 é composta pela ISO 9000, 9001, 9004 e 19011, e em conjunto descrevem as regras relacionadas com a implementação, desenvolvimento, avaliação e continuidade do Sistema de Gestão da Qualidade. É uma norma internacionalmente conhecida, com o objetivo de garantir a qualidade numa organização, a partir de um sistema da qualidade formalizado, documentado e aplicável a todas as organizações. Pretende também consciencializar a organização em relação aos seus deveres e

compromissos quanto à satisfação das necessidades e expectativas dos seus clientes e das suas partes mais interessadas, a fim de atingir a satisfação dos seus produtos e serviços (NP EN ISO 9000:2015).

Com a criação da Norma, pretende-se ajudar o utilizador a compreender todo o processo de implementação de um sistema de qualidade, de forma mais eficaz (NP EN ISO 9000:2015). No entanto, este instrumento pode envolver custos consideráveis (Bovair, 2016).

A implementação das normas internacionais de qualidade na AP está na linha da frente, desde 1985 na Dinamarca. As normas técnicas da AP são utilizadas praticamente em todos os membros da União Europeia (EUPAN, 2008).

Cartas de Qualidade

Também conhecidas como Cartas do Cidadão, o seu uso está generalizado na EU, sendo utilizadas na maioria dos Membros. O objetivo deste instrumento é aumentar a qualidade os serviços através das perceções dos utilizadores do serviço (cidadãos), para poder ganhar a confiança dos cidadãos (Loffler, 2013).

Surgiu em 1992, no Reino Unido, com objetivo de melhorar a qualidade na AP, através da oportunidade dada aos cidadãos de intervirem e de poderem esclarecer as suas dúvidas quanto aos serviços.

Modelo de Excelência da Qualidade: EFQM, CAF e o PQASSO

O PQASSO, é um modelo que deriva do Modelo EFQM, desenvolvido no Reino Unido, e tornou-se numa norma de qualidade dirigida principalmente para organizações do terceiro sector (conjunto de atividades da sociedade civil com fins públicos e não lucrativos), como um instrumento capaz de demonstrar aos financiadores que estas organizações proporcionam alta qualidade de serviços (Bovair, 2016).

O Modelo de Excelência da EFQM, a partir de 1999, anteriormente conhecido como Modelo de Excelência Empresarial, e o seu derivado o Quadro Comum de Avaliação (CAF), serão apresentados, de seguida, de forma mais exaustiva.

European Foundation for Quality Management (EFQM)

Um dos modelos baseados na GQT, mais usados na Europa é o Modelo de Excelência da EFQM, concebido em 1991. Ao longo dos últimos 30 anos assistimos a muitas mudanças, e o modelo tem evoluído ao longo do tempo de modo a acompanhar as alterações no mercado global (EFQM).

Os primeiros passos na criação deste modelo deram-se em 1988, quando um grupo de líderes empresariais europeus reuniram e assinaram uma “Carta de Intenções” para formar uma fundação europeia dedicada a aumentar a competitividade das empresas europeias. Em 1989, foi fundada a Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade. Esta, em conjunto com um grupo de peritos da indústria e do meio académico, criou um quadro holístico que pode ser aplicado a qualquer organização, independentemente da sua dimensão ou sector, nomeado de Modelo de Excelência da EFQM (EFQM, Site).

O EFQM passa assim a ser um quadro de gestão globalmente conhecido que permite às organizações alcançar o sucesso medindo onde se encontram no caminho da transformação, ajudando-as a compreender as lacunas e possíveis soluções disponíveis, capacitando-as para progredir e melhorar significativamente o desempenho da organização. É um modelo que pode ser usado com diferentes métodos que se encaixam e completam, ou em conjunto com outras ferramentas, dependendo da finalidade e das necessidades da organização.

Este modelo funciona com base em três componentes integradas. Em primeiro lugar, temos os Conceitos Fundamentais da Excelência, que são os princípios subjacentes dos quais constituem os alicerces essenciais para qualquer organização alcançar a excelência, e são estes: a orientação para os resultados; a focalização no cliente; a liderança e consistência de propósito; a gestão dos processos e factos; o desenvolvimento das pessoas; a aprendizagem contínua, inovação e melhoria; o desenvolvimento de parcerias; e por fim a responsabilidade pública.

O segundo componente, consiste numa estrutura que ajuda as organizações a converter na prática os conceitos fundamentais e a Lógica RADAR. Contamos aqui com nove critérios: Liderança; Estratégia; Pessoas; Parcerias e Recursos; Processos, produtos e serviços; Resultados dos clientes; Resultados das pessoas; Resultados da sociedade; e Resultados do negócio.

Os primeiros cinco critérios são chamados os facilitadores e respeitam as variáveis utilizadas para uma organização funcional. Os restantes critérios, são chamados critérios de resultados, que dizem respeito, como o nome indica, aos resultados obtidos. O modelo baseia-se assim na relação entre estes critérios numa busca de causalidade, onde um desempenho positivo na área dos facilitadores mostrará melhores resultados (António & Teixeira, 2007).

O último componente é a Lógica RADAR, que consiste numa estrutura de avaliação dinâmica, e numa ferramenta de gestão, que fornece os elementos fundamentais de suporte a uma organização. Esta Lógica estabelece que a organização precisa de: Determinar os resultados que espera alcançar como parte da sua estratégia; planear e desenvolver um conjunto integrado de abordagens sólidas

para alcançar os resultados requeridos, tanto no presente como no futuro; desdobrar as abordagens implementadas de uma forma planeada para garantir a sua aplicação; e avaliar e aperfeiçoar as abordagens implementadas, através da monitorização e análise dos resultados alcançados e das atividades de aprendizagem realizadas.

Para o modelo da EFQM os resultados obtêm-se através de uma liderança capaz de motivar as pessoas, definir estratégias e políticas, construindo parcerias com os seus fornecedores e olhando para a organização como um processo (António & Teixeira, 2007).

A EFQM constituiu um modelo de critérios e um quadro de revisão que os organismos podem utilizar para medir a própria organização, e examinarem as lacunas existentes. Ao utilizar um sistema de ponderação para cada um dos critérios, pode ser utilizado para autoavaliação e na atribuição de prémios. De acordo com Oakland (2014), esta autoavaliação promove a excelência empresarial e envolve uma revisão sistemática dos processos e resultados, dando à organização a possibilidade de ver os seus pontos fortes e as melhorias que são necessárias, impulsionando para a melhoria continua.

Reconhecimento EFQM

O reconhecimento da EFQM, identifica a organização que o recebe como uma organização com um bom desempenho. Várias organizações tanto do público como do privado, participam nos prémios de excelência da EFQM.

O processo de avaliação da EFQM, é independente e objetivo. Este permite que a organização esteja num processo de aprendizagem notável, e ao mesmo tempo a alcançar continuamente um melhor desempenho. Após o processo de avaliação, é fornecido um feedback, com as questões que devem ser vistas mais de perto por parte da organização.

Em 2001 a EFQM lançou os níveis de excelência da EFQM, um esquema de reconhecimento com normas europeias consistentes aplicáveis às organizações ou unidades organizacionais independentemente da dimensão, sector e maturidade. Os objetivos deste esquema são celebrar os resultados e encorajar as organizações na sua caminhada para a excelência, dando motivação para a melhoria sistemática. Existem assim, três níveis de excelência: Prémio Europeu de Qualidade; o Reconhecimento pela Excelência; e o Empenho pela Excelência.

Vantagens do uso do modelo

Desde a criação do modelo da EFQM, este fornece um plano para organizações em toda a Europa, e fora dela, para desenvolver uma cultura de desempenho e inovação. O plano consiste na

definição de um objetivo forte, que leve a inspirar líderes a todos os níveis, a criar uma cultura de desempenho, mantendo-se ágil, adaptável e capaz de evoluir para o futuro.

Para Oakland (2016), este reconhece que neste modelo os processos são o meio pelo qual uma organização aproveita e liberta o talento dos seus trabalhadores para produzir resultados, defendendo que a melhoria no desempenho só pode ser alcançada através da melhoria dos processos que envolvem as pessoas.

1.5. Avaliação do desempenho organizacional

A medição, avaliação e gestão do desempenho têm um lugar importante para a AP no processo de produção de um serviço melhor e de qualidade, que satisfaça os cidadãos (Kalfa & Yetim, 2018).

A gestão do desempenho, fornece um meio para melhorar o desempenho de uma unidade social através da ligação e alinhamento de objetivos e resultados individuais e de equipa, uma vez que permite aos empregados compreender os objetivos da unidade social para identificar como os resultados individuais contribuem para a realização dos objetivos da unidade (Tomazevic, 2017).

Os líderes e a direção são elementos importantes no que diz respeito ao alcance de resultados excelentes. São estes que definem na organização qual a é a missão ou objetivo, a visão, e os valores pelos quais é regida. Para isto é necessário políticas bem desenvolvidas e processos modernos e eficientes para a tingir a qualidade no desempenho da administração pública e a modernização dos serviços públicos a curto e longo prazo. Os líderes são os responsáveis por fazer cumprir a sua missão e a capacidade de serem eficientes e eficazes na satisfação das necessidades daqueles que querem servir com regularidade (Asensio, M. et al, 2021).

No que toca a avaliação do desempenho, a tarefa torna-se difícil visto que é necessário ter em atenção os indicadores usados neste processo. Desde logo, porque não existe valor dos serviços público. O desempenho nas organizações da AP tem como base a procura continua de resultados e indicadores dos mesmos que sejam mensuráveis (Asensio, M. et al, 2021).

Alguns autores apresentam os indicadores fundamentais a ter em conta nesta avaliação. Para Bovaird (2001), citado por Carvalho (2008), o valor do sector público é o que traz a satisfação ao cidadão. Ainda citado também é o trabalho de Doherty e Home em 2002, que acrescentam à tradicional avaliação do desempenho mais um elemento, a Ética que abrange a “Equidade, Empatia e Ecologia”, formando os quatro E’s: Economia, Eficiência, Eficácia e Ética. Citado pela mesma autora, Boyne em 2002, identifica sete dimensões do desempenho do serviço público: quantidade de

resultados, qualidade desses resultados, eficiência, equidade, impactos, valor e satisfação do consumidor.

Para realizar a avaliação é comum o uso da GQT e da ISO, pois são estruturas pré-desenhadas, para a orientar o desenvolvimento de sistemas de medição. Durante muito tempo, as normas ISO eram muito processuais e consistiam em sistemas de monitorização para o tratamento de atividades internas. Cada vez mais, as organizações do sector público têm resultados tangíveis, baseando-se neste quadro para moldar os sistemas de medição. A razão da utilização destas duas metodologias centra-se no facto de abrangerem um leque amplo de desempenho: a filosofia da GQT tem como ambição a concentração nos clientes e obter os feedbacks do mesmo, a as ISO centra-se em normas para melhorar o desempenho.

Alguns autores, de acordo com Kyatt e Benson, em 2009, acreditam que a avaliação do desempenho resulta no aumento do desempenho e da produtividade dos empregados, ou seja, as melhorias dão-se com uma maior identificação dos empregados com os objetivos da organização.

1.6. A Estrutura comum de Avaliação (CAF)

A evolução da CAF

As abordagens à qualidade no sector público divergiam entre os países da União Europeia (EU) durante algum tempo, sentindo-se a necessidade de estabelecer uma estrutura de qualidade europeia comum que pudesse ser utilizada no sector publico como ferramenta de autoavaliação organizacional (Evaristo, 2010). O modelo CAF resulta da cooperação entre os Ministros da EU responsáveis pela administração pública, que em conjunto criaram a Grupo de Serviços Públicos Inovadores (*Innovative Public Services Group - IPSG*).

Na publicação mais recente realizada pela European Institute of Public Administration (EIPA), o representante dos recursos para os utilizadores da CAF, define este modelo como um TQM para a autoavaliação, “desenvolvido pelo sector público para o sector público”. Este modelo foi inspirado pelo Modelo de Excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (EFQM) e no modelo da Universidade Alemã de Ciências da Administração em Speyer, desenvolvido em 1988, para aumentar a competitividade das organizações do sector publico. É um modelo de gestão de desempenho que funciona como uma bússola para ajudar os gestores a encontrar os caminhos para a excelência.

É uma ferramenta gratuita, disponível para a ajudar as organizações do sector público a melhorar o seu desempenho, é possível de ser utilizado em todas as áreas do sector, aplicável aos níveis nacional/federal, regional e local, e pode ser usado em qualquer organização pública em todo o

mundo. É empregue para dar início ao processo de avaliação ao examinar como a organização deve criar as suas estruturas, a sua gestão e o desempenho, para determinar quais são os seus pontos fortes e as oportunidades de melhoria, para depois poder implementar medidas de mudança. Apresenta ser um modelo simples e menos exigente que o Modelo de Excelência, e apropriado para organizações do setor público que querem utilizar técnicas de gestão de qualidade, para encorajar a aprendizagem organizacional e melhorar o desempenho (Asensio, M. et al, 2021).

A principal premissa deste modelo é a possibilidade de obter excelentes resultados no que diz respeito ao desempenho organizacional, os cidadão/cliente, as pessoas e a sociedade, sendo alcançados através da estratégia de liderança e de planeamento, pessoas, parcerias, recursos e processos na organização (CAF, 2020). Deste modo é possível a análise da organização de diferentes ângulos através da abordagem holística da análise e do desempenho da organização (Malov, Thijs e Dochot, 2018).

Sugere-se que a autoavaliação se torne um conceito interessante para organismos em todo o mundo uma vez que o seu objetivo geral é aumentar o desempenho organizacional (Kalfa & Yetim, 2018). Para alguns peritos, a avaliação feita nesta autoavaliação é uma metodologia que compreende as características mais específicas da organização e a forma como presta os seus serviços, melhora o desempenho dos mesmos, e serve de ligação entre outros instrumentos de gestão da qualidade para saber se as pessoas que prestam os serviços são apoiadas e formadas, e se desempenham da melhor forma as suas funções na AP (Asensio, M. et al, 2021).

Desde o início da sua utilização, a CAF tem evoluído em três períodos diferentes (Asensio, M. et al, 2021). O primeiro, onde foi feita a análise conjunta pela EFQM, o Speyer Academy Award e a EIPA, e também realizada a avaliação à primeira vaga centrando-se na autoavaliação baseada nos princípios e valores da TQM no sector público. O segundo, centra-se nas ações resultantes da descoberta das áreas de melhoria após a autoavaliação. O terceiro, alerta para organizações com culturas de excelência mais maduras, e para o novo Procedimento de Feedback Externo, uma vez que outros instrumentos de qualidade tem um reconhecimento externo, era necessário que a CAF tivesse também um sistema equivalente (Asensio, M. et al, 2021).

A primeira versão da CAF foi lançada em 2000, e após a realização de uma avaliação do modelo, resultou uma nova versão da CAF que completava algumas alterações, designadamente ao nível dos subcritérios, chamada CAF 2002. Em 2006 foi feita uma nova revisão do modelo, resultandona CAF 2006. Após seis anos de experiência de trabalho com a versão de 2006, o Grupo de Trabalho da CAF afinou e ajustou o modelo novamente, com base no feedback recebido de 400 utilizadores daCAF e de correspondentes nacionais CAF. A versão de 2006 da CAF destaca-se às outras revisões no

modelo, com alterações significativas relativamente à designação e conteúdo dos critérios e subcritérios, a introdução de diretrizes para a aplicação da CAF e um novo sistema de pontuação (Asencio, M. et al. 2021). No 5.º Evento Europeu da CAF, realizado em Oslo em setembro de 2012, foi apresentada a nova versão CAF 2013, onde foram introduzidos pela primeira vez os Oito Princípios de Excelência (Asencio, M. et al. 2021). No ano passado, em 2020, após revisão, desenvolveu-se a CAF 2020. Em comparação à CAF 2013, mantém-se a estrutura dos 9 critérios e 28 subcritérios, mas a linguagem utilizada foi simplificada, abreviada e é agora mais precisa. Reforçou-se o enfoque na digitalização, agilidade, sustentabilidade, inovação, colaboração (participação) e diversidade nos resultados, mudanças em cada subcritério e nos exemplos usados (EIPA, 2019).

Um elemento fundamental é o Centro de Recursos da CAF (CAF RC) que foi criado no Centro Europeu do Instituto de Administração Pública (EIPA) em Maastricht. Juntamente com a rede de correspondentes nacionais do CAF, o Centro de Recursos da CAF dá um apoio multifacetado para a implementação do modelo e avalia a sua utilização (Staes e Thijs, 2010)

Desde o lançamento da CAF, na primeira Conferência Europeia da Qualidade, quase 2000 organizações do sector público na Europa aplicaram o modelo. Nos dez primeiros anos, o modelo estabeleceu a sua posição entre as muitas ferramentas de gestão da qualidade (Staes e Thijs, 2010), e continua até hoje a aumentar o número dos seus utilizadores, contando com cerca de 3000 organizações (Malov, Thijs e Dochot, 2018). Isto confirma que o modelo TQM é atrativo para o sector público, e que mesmo em tempos de restrições orçamentais e austeridade, o envolvimento de funcionários públicos na melhoria da eficiência e eficácia das suas organizações através da utilização deste modelo, constitui uma saída para o derrotismo (Richard e Ritsert, 2013). De acordo com os dados do site da EIPA, neste momento existem 4 076 utilizadores registados, no total de 59 países, e 187 organizações são *Effective CAF User*. No entanto em comparação com os valores apresentados em 2011, a utilização da CAF em todos os níveis de governo aumentou, mas o potencial de utilizadores da CAF em todos os níveis de governo (Central, regional, sub-regional e local) diminuiu até 2021 (Asencio, M. et al, 2021).

Ao longo destes anos, a CAF foi aplicada em vários sectores da AP como: Serviços Sociais; Polícia e Segurança; Escolas, Escolas Superiores, Ensino Superior e Investigação; Alfândegas, Impostos e Finanças; Saúde; Cultura e Património; Economia, Agricultura, Pescas e Comércio; Justiça e Direito Penal; Ambiente; Política Geral, Auditoria, Coordenação; Assuntos Internos; Transportes, Infraestruturas e Obras Públicas; Serviços de Bombeiros e Serviços de Proteção Civil; Correios e Comunicação; Políticas urbanas e territoriais (Habitação, Planeamento, etc.); Negócios Estrangeiros e Energia (Asencio, M. et al, 2021). Num estudo realizado recentemente (Asencio, M. et al, 2021), em

toda a Europa, o sector que tem mais utilizadores é o das Escolas, Escolas Superiores, Ensino Superior e Investigação.

Estrutura da CAF

A autoavaliação na definição da EFQM, é uma análise exaustiva, sistemática e regular das operações, dos resultados de uma organização, conduzida pela organização com referência a um modelo TQM (Richard & Ritsert, 2013). Deste modo, os principais objetivos da CAF, como modelo de autoavaliação são semelhantes aos da TQM (Staes & Thijs, 2010):

- a. Introduzir na administração pública os princípios de TQM e guiá-los, através da utilização e compreensão de autoavaliação, a partir da atual sequência 'Plan-Do'. de atividades para um ciclo completo "Plan-Do-Check-Act";
- b. Facilitar a autoavaliação de uma organização pública a fim de obter um diagnóstico e uma definição de ações de melhoria;
- c. Servir de ponte entre os vários modelos utilizados em gestão da qualidade, tanto no sector público como no sector privado;
- d. Facilitar a aprendizagem entre as organizações do sector público.

O modelo de autoavaliação da CAF está dividido em 9 caixas, referentes a 9 critérios que representam os principais aspetos da análise organizacional. Dos critérios 1 ao 5, chamados critérios de Meio, tratam das práticas de gestão de uma organização. Determinam o que a organização faz e como aborda as tarefas para alcançar os seus resultados. Dos critérios 6 ao 9, são os critérios de Resultados onde estão representados os resultados alcançados nos domínios do cidadão/cliente, pessoas, responsabilidade social e desempenho. Cada critério é dividido numa lista, no total, de 28 critérios, que identificam as principais questões que precisam de ser consideradas ao avaliar uma organização (Malov, Thijs e Dochot, 2018).

O processo de avaliação é feito com o objetivo de elaborar uma pontuação global para cada conjunto de critérios, gerando assim a discussão e coordenação dentro da organização a partir de diferentes perspetivas (Asencio, M. et al. 2021). É utilizada a matriz de pontuação RADAR- resultados, abordagem, implementação, avaliação e revisão- estimulada por um conjunto de perguntas em relação a cada um dos 5 estimuladores e 4 áreas de resultados (Bovair & Löffler, 2009).

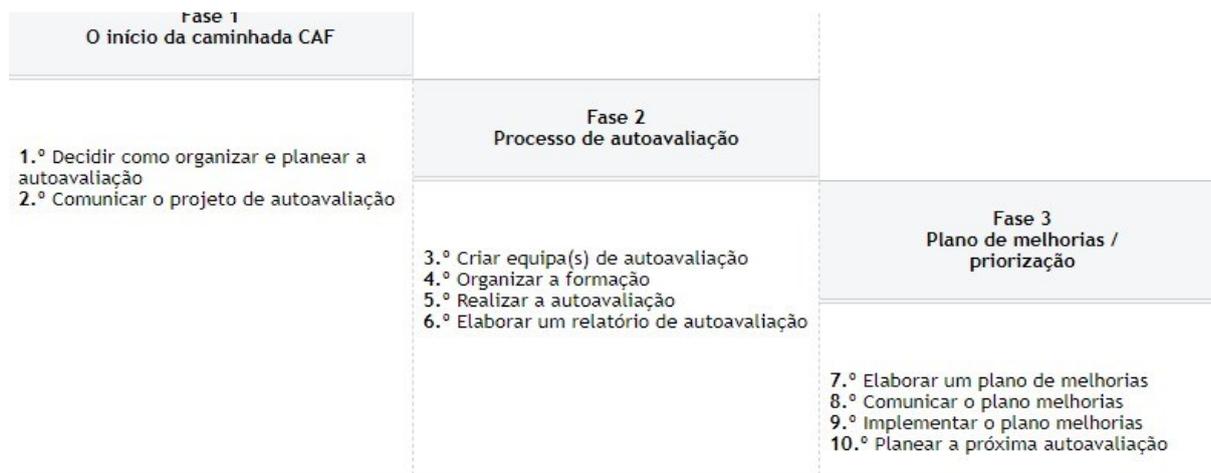
Para concluir a avaliação são vistos os nove critérios, onde são agregadas as pontuações dos subcritérios a elas agregadas. Este sistema de pontuação oferece à CAF a possibilidade de obter de forma quantitativa o desempenho da organização (Asencio, M. et al. 2021).

O ciclo PDCA é muito importante na aplicação dos critérios de pontuação (Asencio, M. et al. 2021). Existe uma relação entre os critérios de Meio e os critérios de Resultado, onde os primeiros apresentam as causas e os segundos representam os efeitos. O feedback gerado nos Resultados, que passa para os primeiros também faz parte do processo. As revisões feitas no processo de avaliação vão influenciar no plano a redução das fraquezas e o aumento dos pontos fortes, gerando medidas que fazem parte do relatório de avaliação e do novo plano de avaliação. Deste modo “A qualidade desta informação e da análise sistemática põe fim ao ciclo da CAF, integrando-a no processo de melhoria permanente, o que permite à organização operar a um nível mais elevado de autorreflexão.” (Asencio, M. et al. 2021).

A visão holística utilizada na CAF, é útil no que diz respeito ao desempenho organizacional (Asencio, M. et al, 2021), na medida em que: primeiro dá a oportunidade de partilha de dados e realidades entre outras organizações, bem como dentro da organização depois da abertura à comparação e discussão de resultados, informação e tendências. Esta informação obtida é importante para os gestores públicos verem se o programa está a correr bem, se são necessárias mudanças para melhorar a opinião dos funcionários sobre a gestão relativa a eficiência e eficácia do programa, e se estão no caminho para cumprir os objetivos. Os gestores podem ver hoje como está a organização e perceberem o que falha, podendo assim trabalhar as lacunas existentes. O processo de feedback é também um ponto de partida para um novo ciclo de avaliações e melhoria. A avaliação permite que todos os participantes na organização deem a sua opinião, olhem para organização e perguntem se as peças estão implementadas para criar o tipo de organização que aspira ser. Cria-se um intercâmbio de informação dentro da organização.

O método chave da CAF é a autoavaliação que permite dar uma indicação do caminho a seguir para as suas atividades de melhoria; medir o seu próprio progresso; indicar boas práticas, tal como indicado pela pontuação elevada para os meios e resultados; e ajudar a organização a encontrar parceiros válidos com os quais aprender. É um plano implementado em 10 etapas (Figura 1), facilitando assim a utilização da CAF nas organizações de forma mais eficaz e eficiente (Malov, Thijs e Dochot, 2018).

Figura 1- Fases da avaliação com o Modelo CAF



Fonte: DGAEP

Como uma ferramenta da TQM, a CAF tem de subscrever os conceitos fundamentais de excelência definidos inicialmente pela Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade. A implementação, ou não, destes conceitos, faz a diferença entre a organização pública burocrática tradicional e a orientada para a cultura da qualidade do desempenho. Os oito princípios são assim: orientação para os resultados; o foco no cidadão/cliente; liderança e a consciência de um objetivo; gestão de processos e factos; desenvolvimento e envolvimento das pessoas; aprendizagem continua, inovação e melhoria; desenvolvimento de parcerias mutuamente benéficas e responsabilidade social das empresas.

Em 2009, foi criado um procedimento comum definido pela Rede CAF para fornecer recomendações entregues pelos Agentes de Feedback Externo nomeado de Procedimento de Feedback Externo. O objetivo principal desta ferramenta é reforçar o apoio aos utilizadores da CAF no seu progresso para a qualidade. Pode ser pedido pela organização 6 a 12 meses após a aprovação do relatório de autoavaliação. Se a organização conseguiu chegar aos objetivos, esta pode receber o rótulo europeu de “Utilizador Efetivo da CAF”, isto quer assim dizer, que a CAF foi implementada na organização de forma eficaz e que a organização começou a utilizar os princípios de excelência na sua cultura organizacional. No entanto, esta etiqueta tem validade limitada. Uma das razões para a criação deste procedimento foi a necessidade de as organizações do sector público verem os resultados dos seus esforços e a necessidade de receber um “feedback”, não só nas questões que dizem respeito à autoavaliação, mas também nas questões relacionadas com o caminho escolhido para alcançar a excelência (Staes e Thijs, 2010). A CAF, como à semelhança de outros modelos de qualidade, também oferecem uma certificação à organização, através do Procedimento de Feedback Externo da CAF, dando às organizações o rótulo de Utilizador Efetivo da CAF, a partir de 2010. Um dos objetivos deste

processo é “apoiar e renovar o entusiasmo na organização para a melhoria contínua”. Já Staes e Thijs em 2005, reforçam esta ideia, afirmando que “a organização de prémios ou concursos de qualidade é um dos instrumentos padrão utilizados para promover a qualidade, inovação e aprendizagem organizacional no sector público, para encorajar as administrações públicas a utilizar instrumentos de gestão da qualidade (...)”.

Uma vez que um dos principais interesses da CAF é apoiar e renovar o entusiasmo pela melhoria contínua dentro da organização, um elemento importante de uma boa autoavaliação é a criação e implementação de um plano de melhoria, pois é difícil para as organizações manterem o ritmo de mudança durante um período prolongado. Muitas organizações acabam por perder o foco e a motivação. O feedback externo beneficia a organização num momento ideal por manter a atenção focada em melhorias e permitir que esta verifique se ainda estão a trabalhar nas mesmas, conforme planeado (Staes e Thijs, 2010).

Os modelos de gestão de qualidade como a CAF são processos contínuos. Assim, é importante avaliar o processo de mudança de forma periódica, por exemplo de dois em dois anos. Quanto mais frequentemente uma organização completa uma autoavaliação com a CAF, melhores parecem ser os resultados obtidos. A explicação aparente é que quanto maior o profissionalismo na implementação da autoavaliação, na atribuição de responsabilidades pelas medidas de acompanhamento e no estabelecimento de calendários para as ações de melhoria, melhor é a eficácia do modelo (Richard e Ritsert, 2013).

Divulgação do modelo

Os Estados-Membros da EU, têm feito um esforço para divulgarem e promoverem a utilização da CAF (Asensio, M. et al, 2021). A divulgação e promoção é atribuída por norma a uma organização específica situada a nível central, normalmente um ministério responsável pela administração pública (Interior ou Finanças) ou no gabinete do Primeiro-Ministro. Outros países adotaram uma abordagem de parceria na divulgação e promoção do Quadro Comum de Avaliação. Nos Estados Membros onde a promoção da CAF na administração pública está juntamente com o apoio organizacional dos responsáveis pela implementação da CAF, são estabelecidos a nível governamental e, na maioria dos casos, no ministério responsável pela economia (Asensio, M. et al, 2021).

As principais formas de promover a CAF e apoiar os utilizadores são: páginas web dedicadas ou secções específicas em websites institucionais; plataformas de meios de comunicação social; materiais informativos; formações de utilizadores da CAF e formação de formadores; consultoria;

ferramenta CAF-online (para autoavaliação); sessões informativas; vídeos; prémios de qualidade; projetos centrais; redes nacionais; laboratórios de aprendizagem; apoio online e webinars.

Capítulo 2 - Metodologia

Na presente investigação serão usados os métodos qualitativo e quantitativo. Numa primeira fase, procede-se à consulta de fontes primárias, como relatórios das organizações e das entidades responsáveis pela CAF em Portugal, e dos inquéritos realizados para recolher informação que permite conhecer a implementação da CAF. E, de seguida, foi realizada uma análise secundária de livros e publicações nacionais e internacionais sobre a CAF.

No que se refere aos questionários, para a recolha dos dados recorreu-se à técnica de investigação de inquérito por questionário, uma vez que é a forma mais fácil de chegar aos nossos inquiridos nesta fase, e consideramos que seja a técnica mais adequada aos objetivos de estudo. As vantagens do seu uso centram-se na sua sistematização, na maior simplicidade de análise, na maior rapidez da recolha e análise dos dados, e é um dos métodos menos dispendioso (Carmo & Ferreira, 2008). Também a possibilidade de atingir um maior número de pessoas, mesmo que estejam dispersas numa área geográfica muito extensa, já que o questionário pode ser enviado via correio. Indica também menores gastos com pessoal visto que o questionário não exige qualificação de pesquisadores, garante o anonimato das respostas, permite que as pessoas respondam no momento em que julgarem mais conveniente, e não leva os pesquisadores a influenciar as opiniões e decisões pessoais do entrevistado (Gil, 1989).

Algumas das limitações encontradas na literatura são: a superficialidade das respostas; a individualização dos entrevistados e a credibilidade do estudo (Quivy, 1995), como também a impossibilidade de auxílio ao informante quando não entende corretamente as instruções ou as perguntas, não garantido que seja preenchido corretamente. O uso de poucas questões é uma realidade em alguns inquéritos, e proporciona resultados bastante críticos em relação à objetividade do estudo (Gil, 1989). Contudo, esta técnica apresenta as suas limitações como qualquer outra técnica, sendo estes aspetos que iremos ter em consideração como (Carmo & Ferreira, 2008): dificuldades de conceção; a não aplicabilidade a toda a população; e a possível taxa de não resposta.

Na construção do nosso questionário, procuramos ter em atenção duas questões: a formulação das perguntas e a forma como vamos comunicar com os inquiridos (Carmo e Ferreira, 2008). A formulação do inquérito foi no nosso caso realizado com base em inquéritos realizados pela DGAEP, e outros artigos científicos. Posteriormente foi enviado a uma especialista do tema, de forma a ter um feedback quanto a pertinência das perguntas preparadas. As perguntas apresentam-se organizadas de modo coerente e lógico para os entrevistados, elaborado e dividido de forma temática.

A comunicação dos inquéritos foi feita através do envio por e-mail, para alcançar o maior número de pessoas num curto espaço de tempo. Vale recordar que em algumas situações não parece ser o canal mais indicado uma vez que não está acessível a toda a população a inquirir, o que pode pôr em causa a representatividade do estudo. No entanto, no nosso caso, os contactos das organizações estavam disponíveis, e estas têm como ato normal nos dias de hoje possuir um canal virtual de comunicação, por isso, este ponto não seria um problema.

Quanto à sua fiabilidade, de um modo geral, a tecnologia do inquérito por questionário é bastante fiável desde que se respeitem os procedimentos metodológicos (Carmo e Ferreira, 2008). O número de perguntas é de 25, com apenas uma de resposta aberta referente à identificação da organização (de carácter não obrigatório). Algumas delas são duplas, ou seja, reúnem uma pergunta fechada e uma aberta, quando por exemplo perguntamos “outro”. Na apresentação do questionário, foi enviado o mail que apresentava o investigador e a pertinência do inquérito, o tema e com as instruções precisas de preenchimento, bem como a importância da colaboração das organizações.

Quanto à estrutura do questionário, este divide-se em duas partes: I. Características da organização e II. Qualidade da organização. No total, contamos com 24 perguntas de resposta fechada e apenas 1 de resposta aberta, existindo situações que é possível acrescentar respostas na categoria “outros”.

Quanto ao questionário, este foi produzido na plataforma Qualtrics e pedido o preenchimento por parte de um dirigente intermédio das organizações contactadas. O envio foi feito dia 17 de junho de 2021, através da CAF – Estrutura Comum de Avaliação, com o prazo de envio das respostas até 25 de junho. No entanto, são contabilizadas as respostas entregues até 28 de junho.

Para a elaboração do questionário usámos como ponto de partida questionários já realizados por outros investigadores, como o de Thijs e Staes em 2005, e pela DGAEP em 2006. Após a sua construção, pedimos validação à correspondente nacional da CAF, Cristina Evaristo, para que desse o seu parecer quanto ao mesmo.

Foi necessário a análise de dados secundários para reforçar as ideias, dada à dificuldade de respostas incompletas ao questionário.

2.1. Delimitação do campo de pesquisa

Para apurar a população da amostra, seleccionou-se um conjunto de organismos do sector da educação e investigação, e da saúde em Portugal, que constem como utilizadores da CAF na base de dados da CAF – Estrutura Comum de Avaliação e de CAF Users do EIPA. Os contactos foram retirados do SIOE e das páginas oficiais das entidades.

Escolhemos estes dois sectores uma vez que em 2021 na Europa, a maioria das organizações que utilizam a CAF pertencem ao sector do ensino superior e investigação, polícia e segurança e saúde (Asensio, M. et al, 2021).

CAPÍTULO 3 - Análise Empírica

Neste capítulo, falaremos mais a fundo sobre o conceito de qualidade na AP em Portugal, dos resultados que obtivemos com os questionários realizados e com a análise de conteúdo. Por último, pretendemos dar resposta à nossa pergunta de partida.

3.1. O conceito de qualidade na Administração Pública em Portugal

A AP em Portugal é constituída por um vasto conjunto de bens e serviços públicos, que requerem uma atenção especial às questões da qualidade, uma vez que os serviços públicos de má qualidade podem gerar desperdício e falhas na prestação de serviços aos cidadãos (Rua & Menorca, 2005).

Como em outros países da OCDE, Portugal, a partir da década de 1980, aderiu a um conjunto de reformas da *New Public Management*, baseadas na crescente preocupação com a modernização e eficiência na AP, através da redução dos seus custos e dimensão, e introduzindo uma lógica de mercado na gestão dos serviços públicos (Tavares, 2019).

Deste modo, várias iniciativas foram criadas em Portugal para modernizar a administração pública. Em 1992, foi criado o Conselho Nacional de qualidade, a aprovação da Carta de Qualidade dos serviços públicos em 1993, o concurso de qualidade nos serviços públicos e a formação avançada em gestão da qualidade para dirigentes superiores da administração pública. Foi também no ano de 1993 que estratégias para a qualidade entraram na agenda e no programa de governo com a estimulação no uso do modelo CAF para a gestão da qualidade, e de ferramentas modernas de apoio à gestão.

As questões da qualidade na AP foram apresentadas pela primeira vez no Decreto-Lei nº 166-A/99, onde é definido o conceito de qualidade em serviços públicos, a filosofia de gestão para qualquer organização, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos, a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos (Rua & Menorca, 2005).

Os atores mais importantes em Portugal para na implementação dos princípios de modernização e promoção do desempenho de qualidade nos serviços públicos são: a Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP) e a Agência para a Modernização Pública.

Os instrumentos de qualidade mais usados na AP portuguesa são (EUPAN, 2008):

- **Cartas de qualidade/cidadão** são usadas desde 1993, e desde então muitos dos serviços públicos usam-nas como instrumento para envolver o cidadão na política de qualidade;

- **Normas ISO**, comuns nos serviços públicos portugueses, principalmente a nível local-municipal, estabelecendo acordos com consultores privados para as implementar.
- **Modelo EFQM**, é usado em alguns serviços da AP, por vezes combinado com o modelo CAF. A CAF tem sido utilizada desde 2000 e tornou-se muito popular desde então.

A CAF em Portugal

Portugal tem estado sempre presente desde o início da CAF, acompanhando e participando no seu desenvolvimento. Contribuiu para a criação da sua 1ª versão (CAF 2000), acompanhou a primeira revisão com a CAF 2002, e participou no grupo de peritos que efetuaram a 2ª e 3ª revisão do modelo, que deu origem à CAF 2006 e CAF 2013 respetivamente.

A disseminação do modelo começou por ser da responsabilidade do Secretariado para a Modernização e Administração, mas foi extinto em 2001. De seguida, foi assumida a responsabilidade pelo Instituto para a Inovação na Administração Pública, mas esta também foi extinta em 2002.

Deste modo, a partir de 2002, a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) é o organismo responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das iniciativas de divulgação e implementação da CAF na AP portuguesa. É neste organismo que se encontra também sediado o Centro de Recursos da CAF Portugal. De acordo com o artigo 2º da Portaria nº 60/2019 de 13 de fevereiro, definiu-se nesse ano, que a estrutura nuclear da DGAEP, cabe ao Departamento de Desenvolvimento de Modelos Organizacionais e tem duas principais funções: “h) estimular a utilização de ferramentas e metodologias de gestão e de avaliação da gestão dos órgãos e serviços, designadamente da Estrutura Comum de Avaliação da Administração Pública (CAF)” e “i) Promover a utilização de metodologia de avaliação e desenvolvimento organizacional, bem como o reconhecimento externo, designadamente a *Effective CAF User*” (DGAEP).

Quanto ao número de utilizadores, de acordo com a base de dados de utilizadores da CAF da DGAEP, atualizada em 2018, existem 425 utilizadores CAF (organizações que aplicaram pelo menos uma vez a CAF) e 771 processos de aplicação CAF realizados, no entanto existiam 238 utilizadores e 584 processos não registados na base de dados da EIPA. No *site* da EIPA, Portugal conta atualmente com 243 utilizadores, onde 10 destes são utilizadores efetivos da CAF (*Effective CAF User*).

3.2. Objetivos e modelo de análise

O modelo CAF, é um modelo adaptado especialmente para ser utilizado em todos os setores da administração pública e é aplicável a todas as organizações públicas. As suas repetidas revisões mostram o seu empenho em tentar acompanhar as mudanças e dar resposta aos desafios que se vão colocando na gestão pública (DGAEP, 2019).

Como afirmaram Thijs e Staes, em 2005, após a criação do primeiro modelo, houve um aumento tanto de utilizadores como de pedidos para adesão ao modelo, indicando os principais fatores que levam as organizações a utilizarem a CAF.

Deste modo, o que pretendemos com este trabalho, é estudar o fenómeno na Administração Pública em Portugal, levando-nos a nomear como pergunta de partido: Quais os fatores que levam as organizações da Administração Pública portuguesa a implementarem a CAF?

Através da revisão da literatura e estudos anteriormente realizados, em especial por Staes e Thijs (2005), permitiu-nos identificar os motivos que levaram as organizações a adotar CAF, na primeira e segunda aplicação, bem como os benefícios alcançados por estas. Este estudo procura contribuir para o conhecimento, uma vez que se pretende perceber se os motivos e benefícios anteriormente descritos, ainda se encontram presentes.

No entanto, após 20 anos de utilização deste modelo, apesar de ser visível o aumento da implementação da CAF, a continuidade do seu uso por parte de certas organizações pode não ser observável. Muitas organizações encontraram obstáculos durante a sua primeira utilização (CAF, 2020).

Deste modo, pretendemos ir ao encontro de três objetivos de investigação, que são:

O1: Perceber se existe uma cultura de avaliação nas organizações da educação e investigação e da saúde;

O2: Quais os fatores que determinam a implementação da CAF nos sectores da educação e investigação, e da saúde;

O3: Apurar se o modelo CAF foi implementado mais que uma vez ou não nas organizações da educação e investigação e da saúde;

3.3. Análise de Dados

Caracterização da amostra

Para a realização do estudo foram no total enviados 372 questionários às organizações públicas de educação e investigação e de saúde, que aplicaram ou ainda aplicam a CAF. Obtivemos no total 54 respostas, todas elas consideradas válidas para o efeito.

Das 54 organizações que reponderam, 53 delas pertencem ao sector da educação e investigação, e apenas 1 ao sector da saúde, um número bem a baixo das nossas expectativas, especialmente no sector da saúde.

Uma das características interessantes de ver é a dimensão das organizações. De acordo com os dados a maioria das organizações é constituída por mais de 101 trabalhadores, mais especificamente, 25.5% entre os 101-250 trabalhadores, 17.7% entre os 251-500 trabalhadores, 13.7% entre os 501-1000 trabalhadores e 27.5% acima dos 1000 trabalhadores. Os restantes 15.6% são referentes a organizações que contam com menos de 100 trabalhadores. Esta informação indica que o modelo se adequa a todos os tamanhos de organização, como já estávamos à espera, uma vez que foi desenhado para poder ser implementado no geral das organizações públicas independentemente do seu tamanho e número de colaboradores. O modelo mostra também poder ser utilizado em toda a organização ou apenas em uma parte. De acordo com os resultados obtidos no questionados, a maioria (90%), aplicou a CAF em toda a organização.

Cultura de avaliação de qualidade nas organizações

Uma cultura de avaliação dentro da organização é um passo importante para que esta mantenha os níveis de qualidade. No trabalho realizado por Alves e Sá em 2018, sobre o desempenho da CAF na DGAEP e ISS, concluíram que ter uma equipa, ou uma estrutura, para o sector da qualidade é uma atividade prévia fundamental para o sucesso na implementação da CAF.

Das organizações inquiridas, a maioria (93.6%) procura na sua missão adotar uma política de gestão da qualidade e tem também um serviço responsável pela mesma (68.1%). No entanto, nem todas elas têm um trabalhador responsável pela gestão da qualidade (51.1%). Isto indica que as organizações têm consciência da importância de ter uma política de gestão da qualidade e que para isso é necessário existir um sector dentro da organização responsável pelo mesmo. No entanto, é possível que não haja uma pessoa com as qualificações e conhecimentos necessários para a função.

Dos instrumentos de qualidade que conhecem o que mais se destaca é a CAF (51,5%), seguidos da ISO 9001 (18.2%), a EFQM (10.6%), Outros (10.6%) em que se inclui as EQAVET e o Feedback e resultados escolares, e por último as Cartas de Qualidade (9%). Neste aspeto, esperava-se que mais organizações reconhecessem a CAF como um instrumento de qualidade. No entanto, a CAF é, no caso, o instrumento mais utilizado nas organizações, com 27 utilizações. Em segundo lugar temos os

“Outros” com 15 utilizações, em que se engloba instrumentos como ESG¹, EQAVET², Controlo de qualidade interno, adaptações do modelo CAF, questionário próprio de qualidade de serviço e registos (Tabela 1). Evidencia-se que a CAF é não só o instrumento mais conhecido, como o que as organizações têm preferência em usar para medir a qualidade dentro do seu leque de conhecimentos.

Tabela 1 - Qual o(s) Instrumento(s) de gestão da qualidade adotado(s) pela organização

	Total
Cartas de Qualidade	2
CAF	27
ISO 9001	1
EFQM	0
Outro	15
NS/NR	9

Fonte: Elaborado pelo autor

Apesar da maioria das organizações não possuir qualquer reconhecimento na área da gestão da qualidade, estas têm em consideração objetivos e medidas no âmbito da gestão da qualidade (92.6%). O reconhecimento e obtenção de um certificado, não afeta a consciência da necessidade de objetivos e medidas no âmbito da qualidade.

Fatores que determinam a implementação da CAF

Das questões mais relevantes que pretendemos responder é saber o que levou a organização a usar o modelo CAF. Quando perguntados pelas razões que levaram a organização a adotar a CAF pela primeira vez, foi pedido às mesmas para indicarem as três principais razões. De acordo com a Tabela 2, as principais razões foram: “A organização queria identificar os pontos fortes e as áreas para melhoramento”; “A CAF foi utilizada como primeiro diagnóstico no início de um processo de planeamento estratégico”; “Intenção de envolver o pessoal na gestão da organização e para os motivar” e “Para promover a mudança cultural na organização”.

¹ ESG: Conjunto de normas e diretrizes para a garantia da qualidade interna e externa em educação, com o foco de garantir a qualidade relacionada com a aprendizagem e o ensino superior, incluindo o ambiente de aprendizagem e as ligações relevantes para a investigação. Retirado de: https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

² EQAVET: acrónimo de *European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training*, em português Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para a Educação e Formação Profissional, é o instrumento de referência para promover e monitorizar o aperfeiçoamento dos sistemas europeus de ensino e formação profissional (EFP). Retirado de: <https://www.dgert.gov.pt/eqavet-quadro-de-referencia-europeu-de-garantia-da-qualidade-para-o-ensino-e-formacao-profissional>

Muitas organizações do sector público indicam que a determinação de forma clara dos pontos fortes e fracos pode ser utilizada para examinar funções críticas e determinar as melhores formas de responder aos desafios na busca da melhoria contínua, e deste modo a CAF é um instrumento que é construído sobre princípios de excelência, incluídos num processo de gestão que contribui para a realização da missão estratégica da organização, obtendo assim melhores resultados de desempenho no caminho da excelência (Asensio et al, 2021).

A introdução e criação de uma avaliação CAF pode, dentro da organização, fornecer um feedback crítico que promove níveis mais elevados de desempenho e motiva os funcionários públicos a utilizarem os seus conhecimentos e capacidades para cumprir a missão da organização, a melhorar a sua comunicação, e desta forma criar uma cultura organizacional que encoraje práticas de alta qualidade e que motivem as pessoas a atingir altos níveis de desempenho (Asensio et al, 2021), promovendo assim a necessidade de uma cultura organizacional.

Podemos assim concluir que as organizações utilizam a CAF de acordo com os principais objetivos a que esta se propõe, bem como, o reconhecimento que é um bom instrumento para ser utilizado quando as organizações querem começar a sua caminhada para a implementação de medidas de qualidade, envolvendo todo o pessoal na organização, e promovendo uma mudança cultural na organização.

Tabela 2- Os motivos que levaram a organização a adotar a CAF

	<i>Total</i>
<i>A organização queria identificar os pontos fortes e as áreas para melhoramento</i>	24
<i>A CAF foi utilizada como primeiro diagnóstico no início de um processo de planeamento estratégico</i>	19
<i>Intenção de envolver o pessoal na gestão da organização e para os motivar</i>	10
<i>Para promover a mudança cultural na organização</i>	10
<i>Desenvolver a sensibilidade para questões de qualidade</i>	8
<i>Para incorporar um novo sistema de gestão de desempenho/mediação</i>	8
<i>Porque a gestão de topo quis</i>	5
<i>Para provar que a organização está disposta a mudar</i>	3
<i>Para promover o intercâmbio de pontos de vista na organização</i>	2
<i>Outro</i>	0

Fonte: Elaborado pelo autor

Foi também pedido às organizações que indicassem qual era o principal objetivo da organização com a aplicação da CAF. De entre as repostas possíveis, os dois principais motivos indicados foram: “Perceber quais os pontos fortes e pontos a melhorar na organização” (16) e “Melhorar o desempenho da organização” (15). De seguida temos: “Conhecer melhor a organização”, “Demonstrar o empenho da organização na melhoria continua” (ambos com 6 repostas), “Iniciar um processo de mudança na organização” (5), e “Promover projetos de *benchlearning*, com base na CAF” (1). Estes objetivos vão de encontro às razões que levaram a organização a implementar a CAF.

A decisão de iniciar para avaliação organizacional através da CAF pode ter origem em várias fontes internas ou externas: de feedback da base para o topo, de um líder organizacional recentemente nomeado, ou de um líder, gestor ou diretor do programa já existente que procura uma forma de conhecer o seu nível de eficácia ou eficiência; Mas também qualquer força externa pode iniciar um processo de avaliação como forma de responder às suas preocupações sobre a qualidade do programa, procurando melhorar uma organização, uma prestação de serviços, ou alcançar o reconhecimento (Asensio et al, 2021).

Um passo crítico no início deste tipo de processos, é convencer os líderes organizacionais que a participação numa autoavaliação é valiosa para toda a organização. Segundo peritos da CAF os participantes podem aprender muito sobre a sua organização através de um empenho ativo no processo de autoavaliação sendo que o resultado mais significativo é a melhoria da comunicação dentro e entre as organizações, uma vez que durante o processo os participantes desenvolvem novos canais de comunicação que melhoram a qualidade das relações dentro e com outras organizações (Asensio et al, 2021).

Quanto aos benefícios alcançados com a aplicação da CAF, pedimos que indicassem também os 3 principais benefícios alcançados (Tabela 3). Dos benefícios indicados, os que mais referidos foram “Uma identificação clara dos pontos fortes e das áreas para melhoramento” e a “Identificação da necessidade de partilhar informações e melhorar a comunicação”. Podemos observar que as organizações conseguiram alcançar os resultados esperados do início, mostrando mais uma vez a eficácia da CAF quando implementada.

Peritos da CAF argumentam que um dos resultados mais significativo é a melhoria da comunicação dentro e entre as organizações. Durante o processo os participantes desenvolvem novos canais de comunicação que aumentam e melhoram a qualidade da comunicação entre as pessoas da organização que não trabalham em conjunto regularmente. É também uma oportunidade de construir pontes com outros, dar-lhes espaço para discutir os seus diferentes papéis e responsabilidades, cria também relações de trabalho interpessoais e entre organizacionais que podem ter impacto, e podem

facilitar o tipo e nível de comunicação da organização, muito depois do processo de avaliação ter sido concluído (Asensio et al, 2021).

Tabela 3 - Os benefícios alcançados com a aplicação da CAF

	<i>Total</i>
<i>Uma identificação clara dos pontos fortes e das áreas para melhoramento</i>	18
<i>Identificação da necessidade de partilhar informações e melhorar a comunicação</i>	11
<i>A autoavaliação deu origem a novas ideias e uma nova forma de pensar</i>	7
<i>Conseguimos identificar uma série de ações importantes a levar a cabo</i>	7
<i>As pessoas começaram a tomar consciência e a estar interessados em questões de qualidade</i>	4
<i>As pessoas desenvolveram uma melhor compreensão das questões/problemas organizacionais</i>	2
<i>Apercebemo-nos de como as melhorias anteriores das atividades, poderiam ser levadas por diante</i>	2
<i>Não vimos quaisquer benefícios</i>	0
<i>A capacidade de contribuir e de partilhar pontos de vista foi sentido positivamente</i>	0
<i>Desenvolvemos uma compreensão de como diferentes iniciativas no local encaixam umas nas outras</i>	0
<i>As pessoas começaram a desenvolver um interesse na organização</i>	0

Fonte: Elaborado pelo autor

Durante a aplicação do instrumento de avaliação CAF, foram encontrados alguns obstáculos. Deste modo, pedimos para que, dos obstáculos apresentados, indicassem apenas dois dos mais relevantes. Os que mais se destacam são a “Dificuldade em entender o próprio modelo CAF”, e de seguida a “Dificuldades na operacionalização do trabalho de equipa de autoavaliação na organização”. Duas das organizações apresentaram outros obstáculos como a “falta de formação da equipa de autoavaliação”, “dificuldade da equipa em dispor tempo, face a todas as demais tarefas inerentes à docência para desenvolver o processo” e por último “os relatórios resultantes da aplicação do modelo foram considerados demasiado exaustivos e foi sugerido que a equipa simplificasse/reduzisse a informação apresentada”. Um ponto positivo é facto de 6 das organizações não encontraram qualquer obstáculo na aplicação da CAF.

Podemos ver que apesar dos esforços feitos pela EIPA e pela CAF, para o aperfeiçoamento do modelo quanto à sua compreensão, este ainda continua a ser um problema. Apesar da simplicidade

do modelo, é possível que para algumas organizações, o trabalho e tempo dispensado para o efeito é elevado, pois podem não ter os recursos humanos necessários disponíveis.

Em estudos anteriores observou-se que uma das principais limitações foi “a ausência de formação para a implementação do modelo” e “a falta de recursos internos (falta de pessoal, recursos limitados, ausência de Know-How para a aplicação do modelo)” (Alves e Sá, 2018). Obstáculos estes que vão ainda de acordo aos mencionados neste questionário indicando que ainda existe falta de conhecimento em relação aos procedimentos da CAF.

Continuidade do uso do modelo

Em primeiro lugar é necessário ver quais as organizações que continuaram a usar o modelo. Na Tabela 4, conseguimos ver o número de aplicações e o número de organizações correspondente. Existem também algumas das organizações que não especificam o número de vezes que utilizam o modelo, mas alegam que este modelo é implementado há mais de 8 anos, e outra que em que todos os anos é avaliado um critério diferente. A versão mais utilizada da CAF é a CAF Educação com 15 utilizações, seguindo-se da CAF 2002. Este fenómeno é explicado pelo facto de a maioria das organizações que responderem ao questionário serem do setor da educação e investigação. Um dos aspetos positivos é que pelo menos 11 das organizações usaram o modelo mais que uma vez, e algumas delas mostram ser recorrente o seu uso, o que era para nós espectável. Infelizmente, a taxa de não respostas é muito alta, deixando em dúvida este fenómeno.

Como podemos observar também na Tabela 4, há organizações que apenas aplicaram a CAF uma vez na organização. Levantando a questão das razões que levaram à descontinuidade do uso do modelo. As respostas obtidas foram (todas com a mesma percentagem): “A organização não dispõe de informação sobre o que é a CAF”, “A organização não tem competências técnicas internas para conduzir o processo”, “A organização não tem recursos humanos disponíveis para a equipa de autoavaliação”, “A organização não tem recursos humanos motivados para aplicar a CAF”, “A organização utiliza outro Sistema de Gestão da Qualidade”, a “Oferta insuficiente de formação sobre a CAF” e “Com a mudança de gestão a organização não sabe se o modelo será mantido”. Estas razões vão também de encontro com às limitações que se encontram na aplicação do modelo, e derivam de problemas internos na organização. Apenas é assinalada uma razão exterior, a “Oferta insuficiente de formação sobre a CAF”, que mesmo esta pode derivar da falta de interesse dos superiores em disponibilizar tempo dos seus trabalhadores para poderem fazer as formações.

Num trabalho realizado pela DGAEP em 2018 os motivos encontrados para a não utilização da CAF foram: organização não tem recursos humanos disponíveis nem qualificados para a equipa de autoavaliação e que organização utiliza outro sistema de gestão de qualidade.

Peritos apontam também que a ausência de promoção regular de implementação da CAF, é em si a razão para o fracasso da implementação, ou seja, a CAF tem potencial para criar mudanças, no entanto, tudo depende se as pessoas dentro da organização querem ou não (Asensio et al, 2021).

Tabela 4 - Número de aplicações da CAF

NÚMERO DE APLICAÇÕES	NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES
1	4
2	2
3	6
4	0
5	1
6	2
NS/NR	39

Fonte: Elaborado pelo autor

Quando perguntamos sobre os motivos que levaram à implementação da CAF pela segunda vez (Tabela 5), pedindo de novo para indicar as 3 razões mais importantes, a principal razão mantém-se “A organização queria identificar os pontos fortes e as áreas para melhoramento”, e de seguida “Como contributo para atividades de melhoria, reestruturação, etc.”, o “Desenvolver a sensibilidade para questões de qualidade” e o “Para promover a mudança cultural na organização”. Como podemos ver a principal razão para a segunda aplicação mantém-se igual à da primeira, mostrando que a CAF é um instrumento que transmite confiança às organizações para uma análise das questões de melhoria, bem como para alterar a cultura de qualidade existente na organização.

Tabela 5 - Motivos que levaram à aplicação da CAF uma 2ª vez na organização

	<i>Total</i>
<i>A organização queria identificar os pontos fortes e as áreas para melhoramento</i>	14
<i>Desenvolver a sensibilidade para questões de qualidade</i>	5
<i>Intenção de envolver o pessoal na gestão da organização e para os motivar</i>	3

<i>Como contributo para atividades de melhoria, reestruturação, etc.</i>	11
<i>A CAF foi utilizada como primeiro diagnóstico no início de um processo de planeamento estratégico</i>	4
<i>Para promover o intercâmbio de pontos de vista na organização</i>	1
<i>Porque a questão de topo quis</i>	3
<i>Para provar que a organização está disposta a mudar</i>	3
<i>Para promover a mudança cultural na organização</i>	5
<i>Para incorporar um novo sistema de gestão de desempenho/mediação</i>	3
<i>Outro</i>	0

Fonte: Elaborado pelo autor

Como vimos, as organizações apresentam razões para a continuidade do uso do modelo até aos dias de hoje. No entanto quisemos também perceber se têm intenções de dar continuidade. Deste modo, quanto questionados se tem intenções em usar o modelo CAF no futuro apenas 20 responderam que pretendem continuar a usá-lo. Estes números vão de acordo com o estudo realizado pela DGAEP em 2018, em que 57.1% dos questionados diz pretender voltar a utilizar a CAF nos próximos três anos, ou seja, em 2021, a tendência parece manter-se.

Tabela 6 - A organização tem intenções de continuar a usar a CAF como modelo de autoavaliação nos próximos anos

<i>Modelo de autoavaliação</i>	<i>Total</i>
<i>Sim</i>	20
<i>Não</i>	7
<i>NS/NR</i>	27

Fonte: Elaborado pelo autor

Quando questionamos os motivos para a continuidade do uso as principais razões são, de acordo com a Tabela 7, o “Contribuir para a avaliação do desempenho da instituição” e o “Melhorar o desempenho”, bem como o “Encontrar oportunidade de melhoria” e o “Promover o envolvimento das partes interessadas (clientes, fornecedores, parceiros, outros)”. As organizações acreditam que com a continuidade do uso deste instrumento vão melhorar o seu desempenho, melhorar avaliação e consequentes melhorias no interior da organização, como na relação com o exterior.

A DGAEP (2018) aferiu que os principais motivos para aplicar a CAF nos próximos anos pelas organizações são: melhorar o desempenho; contribuir para a avaliação do desempenho da instituição; promover o envolvimento dos colaboradores.

Estudos recentes apontam de facto que independentemente do sector, dimensão ou maturidade, um dos motivos que leva à continuidade do modelo é uma gestão apropriada. De acordo com a literatura o modelo de excelência da CAF é uma ferramenta que posiciona as organizações no caminho da excelência, ajudando-as a compreender as lacunas e consequentemente estimular as soluções, tudo através de uma linguagem comum e leve (Asensio et al, 2021).

A CAF também permite ao completarmos o ciclo de avaliação e melhoria, e utilizando a informação obtida, iniciar e trazer uma melhoria consistente com a visão e missão da organização. Assim a organização que completa o processo de avaliação e que identificou oportunidades de melhoria, pode obter mais benefícios em termos de comunicação do pessoal e aprendizagem organizacional (Asensio et al, 2021). Contudo se as recomendações de melhoria resultantes não forem implementadas os funcionários e os colaboradores ficarão frustrados o que torna muito mais difícil participar numa futura avaliação da CAF (Asensio et al, 2021).

O compromisso de todos os funcionários superiores e líderes da administração pública em relação à mudança cultural baseia-se na melhoria contínua da qualidade o que parece essencial e determinante para uma implementação bem-sucedida da CAF no final, e só assim incentivar a um novo uso. É responsabilidade dos líderes e gestores de topo da AP educar e formar os funcionários para obter e utilizar dados para impulsionar a melhoria da qualidade (Bouckaert, Galli, Kuhmann, Reiter & Van Hecke, 2020, referidos em Asensio et al, 2021).

Tabela 7 - Motivos para a continuar a usar o modelo

	<i>Total</i>
<i>Contribuir para a avaliação do desempenho da instituição</i>	13
<i>Melhorar o desempenho</i>	14
<i>Melhorar a gestão de recursos internos</i>	3
<i>Redefinir prioridades</i>	6
<i>Encontrar oportunidade de melhoria</i>	8
<i>Promover o reconhecimento externo</i>	2
<i>Promover o envolvimento dos colaboradores</i>	1

<i>Promover o envolvimento das partes interessadas (clientes, fornecedores, parceiros, outros)</i>	8
<i>Iniciar uma cultura de mudança</i>	0
<i>Promover a satisfação dos clientes</i>	1
<i>Outro. Qual?</i>	0

Fonte: Elaborado pelo autor

Processo de reconhecimento externo

O Procedimento de Feedback Externo, é um esquema de reconhecimento externo recente na CAF. Alguns países utilizadores da CAF já implementam este esquema nas suas organizações, e o número de CAF Users é já contabilizado (Asensio, M. et al, 2021).

Como é uma inovação no plano da CAF, gostaríamos de perceber se as organizações em Portugal estão a par dela. A maioria das organizações questionadas (63%) ainda não conhece este novo elemento, no entanto, acham que este é um elemento importante, uma vez que, numa escala de 1 a 10, onde 1 é “Nada importante” e 10 “Muito importante”, em média a importância é de 7.67.

No estudo realizado pela DGAEP, em 2018, na Administração Central, a importância dada ao modelo foi também alta, com 8 ou mais pontos, no entanto, poucas organizações conheciam, apenas 37.6% tinham conhecimento do que é o reconhecimento externo.

No relatório da DGAEP de 2018, mostra que 81% as organizações classificam o Processo de Feedback Externo da CAF, numa escala de 1-10, em 8 ou mais pontos, ou seja, as organizações dão bastante importância a este processo, uma vez que nele que podem ver o resultado dos seus esforços na melhoria dos serviços.

Estes factos levam-nos a concluir que o trabalho de divulgação das ferramentas da CAF pode ser uma lacuna que é importante os órgãos de divulgação responsáveis terem em conta, uma vez que passado 3 anos, o número se mantém.

Nos diferentes Estados-Membros precisam de encontrar formas de aumentar a capacidade dos Recursos da CAF e das equipas da CAF para maximizar os seus recursos, uma vez que as equipas CAF carecem dos recursos humanos e financeiros para promover as atividades da CAF. Este aspeto pode também estar a influenciar a falta de divulgação do reconhecimento externo em Portugal (Asensio, M. et al, 2021).

3.4. Análise e fatores de sucesso da CAF

A partir da análise dos dados e informações encontradas, podemos concluir que existem fatores de sucesso deste modelo.

Dentro das organizações inquiridas a CAF é o instrumento de avaliação de qualidade mais usado e o mais conhecido, pressuposto que tínhamos inicialmente, no entanto esperávamos que não fosse o mais conhecido dentro do leque existente e por ser o mais recente.

Esperava-se também que o reconhecimento externo fosse uma das razões que levasse as organizações a usar a CAF, ou qualquer outro dos instrumentos de avaliação da qualidade, no entanto, foi inesperado ver que este fenómeno não acontece no caso da CAF. O reconhecimento externo, apesar das organizações darem importância à sua existência, na sua maioria, não têm conhecimento do mesmo, mostrando que a aplicação do modelo não está ligada diretamente ao reconhecimento.

Quanto às razões que levam as organizações a implementar a CAF, estas foram as esperadas, sendo de salientar a “Intenção de envolver o pessoal na gestão da organização e para os motivar” e “Para promover a mudança cultural na organização”, mostrando que cada vez mais há a consciência da necessidade de envolver todos os recursos da organização para esta melhorar os seus resultados. Peritos apontam que a avaliação proporciona uma linguagem comum de forma a envolver todos os funcionários, de todas as áreas e níveis, na melhoria da organização, o que vira a atenção dos líderes e funcionários para o mesmo objetivo: a melhoria da qualidade (Asensio, M et al 2021). A própria DGAEP identifica que o principal benefício da CAF, é a maior partilha de informação e o aumento da comunicação interna dos colaboradores que surge em consequência do processo de aplicação da CAF (Alves & Sá, 2018).

É também interessante ver que as organizações confiam na CAF para começarem a sua caminhada para a excelência e implementar as mudanças necessárias, sendo esta uma das razões pelas quais escolhem este modelo. Mostra que apesar de ser um modelo recente, a sua forma simples é cativante às empresas que ainda não tem experiência em termos da gestão da qualidade.

Outro fenómeno interessante foi o facto dos objetivos que as organizações queriam alcançar com a implementação da CAF, são iguais aos benefícios alcançados, ou seja, podemos dizer que nos nossos casos o seu uso foi eficaz.

Quanto à continuidade, as organizações usam a CAF a segunda vez com o mesmo objetivo da primeira utilização. Não era o resultado mais esperado, mas o modelo funciona em um ciclo, logo as primeiras fases prendem-se sempre com a identificação dos pontos fortes e fracos. Um fator de sucesso é que as organizações voltam a aplicar CAF como forma de sensibilizar os trabalhadores para a mudança. Este envolvimento dá aos líderes a oportunidade de construir um argumento comum de

mudança para satisfazer as exigências crescentes e evolutivas dos seus cidadãos, que se tornam cada vez mais exigentes. Estes processos beneficiam tanto a organização como todos que dela fazem parte. A avaliação da CAF pode proporcionar um processo de comunicação estruturado e cria novos conhecimentos através do intercâmbio de informação. Também, para definir a excelência organizacional e proporcionar uma compreensão comum das medidas de sucesso; para identificar os pontos fortes da organização; para fornecer uma imagem realista dos desafios e oportunidades que a organização enfrenta; para ajudar a identificar tanto as questões críticas como quais são as prioridades relativas a essas questões, capazes de criar um sentido comum das possibilidades de melhoria (Asensio, M et al 2021).

CAPÍTULO 4 - Conclusão

O objetivo desta dissertação é, após a apresentação da literatura e enquadramento do tema, conseguirmos responder às nossas perguntas de partida a partir das respostas aos questionários e de resultados de estudos já realizados.

Começando pelas limitações encontradas no decorrer do trabalho, é de salientar a falta de respostas obtidas. Após duas tentativas para contactar, e contando a segunda vez com a ajuda da correspondente nacional da CAF, a colaboração não foi a mais positiva, o que reduziu as expectativas da amostra a trabalhar, principalmente nas organizações da saúde, onde os resultados não são representativos e não podemos extrapolar as conclusões. No entanto, conseguimos tirar conclusões que mostram ser uma mais-valia e que levam a uma maior compreensão da realidade das organizações destes setores.

Outra das limitações encontradas foi a falta de respostas às questões. Houve organizações que não responderam a algumas das perguntas do questionário, o que nos leva a crer que a pessoa que respondeu ao questionário, e a organizações no geral, não tem informações sobre o que é a CAF, ou mesmo informações a cerca da implementação da ferramenta dentro da organização.

No entanto, com os dados e informações disponíveis, tentamos responder às questões colocadas no início da dissertação.

Um dos aspetos muito importantes a reter é que as pessoas que trabalham dentro das organizações são muito importantes no processo de autoavaliação. É de extrema importância que os funcionários e líderes da organização sejam empenhados e saibam a importância de desenvolver uma cultura de avaliação. Se uma das partes banalizar o uso de instrumentos como a CAF, nem este nem outro sistema de avaliação da qualidade terá sucesso dentro da organização.

A cultura de avaliação dentro das organizações é um passo importante para que os níveis de qualidade se mantenham. Estas afirmações levam-nos à segunda questão que se centra na existência de uma cultura de avaliação nas organizações.

Sendo que as organizações inquiridas, na sua maioria usa a CAF como instrumento de qualidade e algumas mais que uma vez, que tem este por base a avaliação, podemos concluir que a maioria tem uma cultura de avaliação. Outro aspeto a realçar é que têm uma missão de adotar uma política de gestão de qualidade e têm até um sector responsável por essa gestão. As evidencias de continuidade do uso do modelo, mostra também esta tendência de manter uma cultura de avaliação.

Em virtude dos fatores apresentados, percebemos que a CAF é um instrumento que pode ser usado em qualquer tipo de sector, que se adequa a qualquer tipo de dimensão de organização e que pode ser usado em toda ou só em parte da organização.

Pela observação dos aspetos analisados, percebe-se que, a CAF está num bom caminho em Portugal nestes setores. Há uma aposta na continuidade do seu uso, apesar de haver alguns obstáculos à implementação. É importante também fazer esforços para a melhoria da divulgação da informação referente às alterações feitas no modelo ou na introdução de novas ferramentas, como no caso do Procedimento de Feedback Externo.

A tendência de descontinuidade do uso do modelo apresentada no relatório da DGAEP em 2018, não é apresentada aqui, uma vez que apenas 20 organizações afirmam querer usar a CAF no futuro. Em estudos realizados recentemente, também indica que o uso do modelo tem evoluído a nível europeu (Asensio, M et al 2021). Os fatores de descontinuidade do modelo esperados também estão fora das expectativas, pois prendem-se essencialmente em fatores internos da organização, e não por falta de melhorias significativas na organização após a implementação da CAF.

Deste modo, esperasse que em trabalhos futuros seja estudada a continuidade do modelo em outros setores, uma vez que mudam as exigências, mudam as respostas necessárias dadas aos cidadãos, e as organizações têm de ser capazes de adaptar-se a essas necessidades.

Referências Bibliográficas

- Alves, E., & Moura Sá, P. (2018). Aplicação da CAF em Portugal: Um estudo sobre o papel desempenhado pela DGAEP e a experiência do ISS na implementação do modelo. *TMQ – TECHNIQUES, METHODOLOGIES AND QUALITY*.
- António, N., & Teixeira, A. (2007). *Gestão da Qualidade- de Deming ao Modelo de Excelência da EFQM*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Araújo, M., & Sampaio, P. (2014). Total Quality Management & Business Excellence. *The path to excellence of the Portuguese organisations recognised by the EFQM model*, pp. 427-438.
- Asensio, M., & et al. (2021). *Public sector challenges to promote public sector capacity*. Lisbon: DGAEP.
- Bajramovic, D., & Gram, M. (2018). Common Assessment Framework – Improving Organizational Performance of Municipalities in Bosnia and Herzegovina. pp. 37-46.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance*. New York: Routledge.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2016). *Public Management and Governance*. New York: Routledge.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). *Public Management and Governance*. New York: Routledge.
- Brown, M., Hyatt, D., & Benson, J. (4 de Julho de 2009). Consequences of the performance appraisal experience. pp. 375-396.
- Bryson, J., & Crosby, B. (Julho de 2014). Public Administration Review. *Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*, pp. 445-456.
- Caetano, M. (2015). Os instrumentos de qualidade no desempenho das organizações públicas – O caso da NUT III Oeste.
- Carmo, H., & Ferreira, M. (2008). *Metodologia da Investigação*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Carvalho, C. (Dezembro de 2008). A Qualidade do Serviço Público: O Caso da Loja do Cidadão.
- Correia, M. (2016). Gestão da Qualidade e o Modelo Common Assessment Framework (CAF). Reflexão sobre a evolução recente nos serviços académicos da Universidade de Évora. Évora.
- DGAEP. (2005). *Study on the use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations*.
- DGAEP. (2006). *1º ESTUDO SOBRE A APLICAÇÃO DA CAF EM PORTUGAL*.
- DGAEP. (2018). *RESULTADOS DO INQUÉRITO SOBRE A APLICAÇÃO DA CAF NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO*.
- DGAEP. (2021). *Estrutura Comum de Avaliação (Common Assessment Framework ou CAF)*. Obtido de CAF:<https://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=D366C8E6-A7E4-46CB-B164-D82C754E32A6>
- Dooren, W. V., & Van de Walle, S. (2004). Improving the quality of East and Western European Public Services, Hampshire: Ashgate. *Why Do Belgian Public Agencies Use the Common Assessment Framework (CAF)?*, pp. 157-71.

EFQM. (2021). Obtido de EFQM : <http://www.efqm.pt/>

EIPA. (2019). *CAF 2020: The European model for improving public organizations through self-assessment.*

- EIPA. (2021). *European CAF Resource Centre at EIPA*. Obtido de EIPA: <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/>
- Engel, C. (2002). *Common Assessment Framework: The State of affairs*. Obtido de <http://www.eipa.nl>
- Estrutura Comum de Avaliação: Common Assessment Framework*. (s.d.). Obtido de <https://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=D366C8E6-A7E4-46CB-B164-D82C754E32A6>
- EUPAN. (2008). *Quality Management in Public Administrations of the EU Member States*.
- Europeia, C. (2017). *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Evaristo, C. (2010). A CAF (Common Assessment Framework) e a melhoria contínua nos serviços públicos.
- Kalfa, M., & Yetim, A. (2018). Total Quality Management & Business Excellence. *Organizational self-assessment based on common assessment framework to improve the organizational quality in public administration*, pp. 1-18.
- Kalfa, M., & Yetim, A. (2018). Total Quality Management & Business Excellence. *Organizational self-assessment based on common assessment framework to improve the organizational quality in public administration*.
- Karyotakis, K. M., & Moustakis, V. (2014). Total Quality Management and Change Management in Public Organizations. *Impact of Internet on Business activities in Serbia and Worldwide*. 38-42.
- L.Chan, J., & Xiao, X. (2008). Financial management in public sector organizations. Em T. B. Löffler, *Public Management and Governance* (pp. 109-120). New York : Routledge.
- Löffler, E. (s.d.). Defining Quality in Public Administration. *Quality in Public Administration: Basic Concepts and Comparative Perspective*. Riga.
- Macur, M., & Radej, B. (2017). NEW MODEL OF QUALITY ASSESSMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION-UPGRADING THE COMMON ASSESMENT FRAMEWORK (CAF). *Innovative Issues and Approaches in Social Science*, 117-127.
- Madureira, C., & Rodrigues, M. (2011). A Avaliação do Desempenho Individual no contexto da Administração Pública Portuguesa - Desafios e limitações do SIADAP. *1º Encontro Internacional Trabalho, Organizações e Profissões – Faculdade de Letras da Universidade do Porto*.
- Masloov, D., Thijs, N., & Dochot, J.-M. (2018). Enhancing Social Responsibility in Public Sector through application of the Common Assessment Framework. *Research paper for the International Forum on China's Reform and Opening-Up and Poverty Reduction*. Beijing, China.
- Ministros, P. d. (s.d.). *Decreto-Lei n.º 166-A/99*. Obtido de <https://dre.pt/pesquisa/-/search/257454/details/maximized>
- Negreiro, C. (2018). “O Retomar da Common Assessment Framework: O Impacto nos Municípios Portugueses”. Mirandela.
- Nolasco, M. (2019). Projeto: Adaptar o Modelo CAF Educação Para Promover a Inovação na Organização Escolar. Lisboa.
- Nolasco, M. I., & Duarte, A. (2017). A CAF no setor do ensino público em Portugal. *REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO E EMPREGO PÚBLICO*, 155-191.

- Oakland, J. (2014). *Total Quality Management and Operational Excellence*. New York: Routledge.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (1995). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Paris: Gradiva.
- Rickards, R. C., & Ritsert, R. (2013). *Internacional Journal os Business and Public Administration. SELF-ASSESSMENT FOR IMPROVING PUBLIC SECTOR PERFORMANCE: THE EU's COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK*, pp. 135-151.
- Rua, O., & Menorca, M. (2005). Cities in competition. XV Spanish-Portuguese Meeting of Scientific Management. *Implicações do clima organizacional na qualidade dos serviços públicos autárquicos segundo o modelo da Extruura Comum de Avaliação: Esstudo do caso de uma câmara municipal portuguesa*, pp. 337-352.
- Staes, P., & Thijs, N. (2005). *Report on the State os Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years*.
- Staes, P., & Thijs, N. (2010). *Growing Towards Excellence in the Europeas Public Sector: A decade of European collaboration with CAF*.
- Staes, P., Thijs , N., Stoffels, A., & Geldof, S. (2011). *Five Years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity- Whats Next?*
- Suárez, E., Calvo-Mora, A., L.Roldán, J., & Periañez-Cristóbal, R. (2017). *European Research. ermbeQuantitative research on the EFQM excellence model: A systematic literature review (1991–2015)*, pp. 147-156.
- Tavares, A. (2019). *Administração pública portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Thijs, N., Hammerschmid, G., & Palaric, E. (2018). A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28.
- Tomaz̃evič, N., Tekavc̃ic, M., & Peljhan, D. (2017). Towards excellence in public administration: organisation theory-based performance management model. *Total Quality Management,,* pp. 578-599.
- Tomažević, N., Seljaka, J., & Aristovnik, A. (2015). *Total Quality Management & Business Excellence. TQM in public administration organisations: an application of data envelopment analysis in the police service*.

Anexos

Anexo A – Corpo do Questionário

I. Caracterização da Organização

1. Identificação da Organização

2. A que setor pertence a organização?

Sector da Educação	
Sector da Saúde	

3. Qual a dimensão da organização

- a. 1-10
- b. 11-50
- c. 51-100
- d. 101-250
- e. 251-500
- f. 501-1000
- g. + 1000

I. Qualidade Dentro da Organização

4. A organização procura na sua missão adotar uma política de gestão da qualidade?

Sim	
Não	

5. Indique quais os instrumentos de qualidade que conhece.

- a. Cartas da Qualidade
- b. CAF (Estrutura Comum de Avaliação / Common Assessment Framework)
- c. ISO 9001 (International Organization for Standardization)
- d. EFQM (European Foundation for Quality Management)

e. Outro

i. Qual?

6. Na organização existe um serviço responsável pela gestão da qualidade?

Sim	
Não	

7. Na organização está definido um trabalhador responsável pela gestão da qualidade?

Sim	
Não	

8. A organização possui algum certificado na área da qualidade?

Sim	
Não	

9. Se indicou “Não”, são tidos em consideração objetivos e medidas no âmbito da gestão da qualidade na organização?

Sim	
Não	

10. Qual o(s) instrumento(s) de gestão da qualidade adotado(s) pela organização?

- a. Cartas de Qualidade
- b. CAF
- c. ISO 9001
- d. EFQM
- e. Outro

i. Indique qual

11. Se ainda Não é utilizado nenhum instrumento de gestão da qualidade, a organização considera fazê-lo?

Sim	
Não	

12. Quais os motivos que levaram a organização a adotar a CAF? (Assinale apenas as 3 razões mais importantes)

A organização queria identificar os pontos fortes e as áreas para melhoria	
Desenvolver a sensibilidade para questões de qualidade	
Intenção de envolver o pessoal na gestão da organização e para os motivar	
A CAF foi utilizada como primeiro diagnóstico no início de um processo de planeamento estratégico	
Para promover o intercâmbio de pontos de vista na organização	
Porque a gestão de topo quis	
Para provar que a organização está disposta a mudar	

Para promover a mudança cultural na organização	
Para incorporar um novo sistema de gestão de desempenho/mediação	
Outro? Qual.	

13. Quais os motivos que levaram a organização a adotar pela 2ª vez a CAF? (Assinalar as 3 razões mais importantes e responder APENAS no caso de ter havido uma segunda aplicação da CAF)

A organização queria identificar os pontos fortes e as áreas para melhoria	
Desenvolver a sensibilidade para questões de qualidade	
Intenção de envolver o pessoal na gestão da organização e para os motivar	
A CAF foi utilizada como primeiro diagnóstico no início de um processo de planeamento estratégico	
Como contributo para atividades de melhoria, reestruturação, etc...	
Para promover o intercâmbio de pontos de vista na organização	
Porque a gestão de topo quis	
Para provar que a organização está disposta a mudar	
Para promover a mudança cultural na organização	
Para incorporar um novo sistema de gestão de desempenho/mediação	
Outro? Qual.	

14. Quais os objetivos que a organização pretende alcançar com a aplicação da CAF? (Assinalar apenas 1 objetivo mais importante)

Não havia objetivos pré-definidos	
Perceber quais os pontos fortes e pontos a melhorar na organização	
Conhecer melhor a organização	
Iniciar um processo de mudança na organização	
Melhorar o desempenho da organização	
Demonstrar o empenho da organização na melhoria continua	
Promover projetos de benchlearning com base na CAF	
A candidatura e obtenção de Prémios/Reconhecimento	
Outro? Qual.	

15. Quantas vezes foi aplicado o modelo na organização?

16. Identifique a versão da CAF utilizada e o número de aplicações com cada uma das versões.

Modelo	Nº de aplicações
CAF 2000 (1º Versão)	
CAF 2002 (2º Versão)	
CAF 2006 (3º Versão)	
CAF 2013 (4º Versão)	
CAF 2020 (5º Versão)	
CAF Educação	

17. Em que âmbito foi a CAF aplicada (responda com base na 1ª aplicação)

Em toda a organização	
1 unidade da organização	
+ que 1 unidade da organização	

18. A organização beneficiou de apoio para a aplicação da CAF?

Não existiu qualquer tipo de apoio	
Consultores Internos (do Serviço)	
Consultores Internos (Ministério)	
Consultores de empresas privadas	
Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP)	
Instituto Europeu da Administração (EIPA)	
Instituto Nacional da Administração	
Outro? Qual.	

19. Quais os maiores benefícios alcançados com a aplicação da CAF (Assinalar apenas os 3 mais relevantes)

Identificação da necessidade de partilhar informação e melhorar a comunicação	
Uma identificação clara dos pontos fortes e das áreas para melhoramento	
Não vimos quaisquer benefícios	

As pessoas desenvolveram uma melhor compreensão das questões/problemas organizacionais	
A autoavaliação deu origem a novas ideias e uma forma de pensar	
A capacidade de contribuir e de partilhar pontos de vistas foi sentido positivamente	
Apercebemo-nos de como as melhorias anteriores das atividades, poderiam ser levadas por diante	
As pessoas começam a tomar consciência e a estar interessados em questões de qualidade	
Desenvolvermos uma compreensão de como diferentes iniciativas no local encaixam uma nas outras	
As pessoas começam a desenvolver um interesse na organização	
Conseguimos identificar uma série de ações importantes a levar a cabo	

20. Quais os principais obstáculos encontrados na aplicação da CAF (assinalar apenas 2 fatores)

Não ocorreram obstáculos	
Dificuldade em entender o próprio modelo CAF	
Dificuldades na equipa de autoavaliação perante a organização	
Dificuldades na operacionalização do trabalho de equipa de autoavaliação na organização	
Contexto organizacional pouco favorável à aplicação da CAF	
Pouca relevância dada à autoavaliação dentro da organização	

Falta de envolvimento dos colaboradores e/ou da equipa de gestão intermédia	
Outro? Qual.	

21. A organização tem intenções de continuar a usar a CAF como modelo de autoavaliação nos próximos anos?

Sim	
Não	

22. Em caso de resposta AFIRMATIVA, indique 3 dos principais motivos.

Contribuir para a avaliação do desempenho da instituição	
Melhorar o desempenho	
Melhorar a gestão de recursos internos	
Redefinir prioridades	
Encontrar oportunidades de melhoria	
Promover o reconhecimento externo	
Promover o envolvimento dos colaboradores	
Promover o envolvimento das partes interessadas (clientes, fornecedores, parceiros, outros)	
Iniciar uma mudança na cultura da organização	
Promover a satisfação dos clientes	

Outro? Qual.	
--------------	--

23. Em caso de resposta NEGATIVA, indique os 3 principais motivos.

A organização não dispõe de informação sobre o que é a CAF	
A organização não tem competências técnicas internas para conduzir o processo	
A organização não tem recursos humanos disponíveis para a equipa de autoavaliação	
A organização não tem recursos humanos motivados para aplicar a CAF	
A organização utiliza outro Sistema de Gestão da Qualidade	
O modelo CAF é complexo	
O modelo CAF não tem interesse	
Oferta insuficiente de formação sobre a CAF	
Outro? Qual	

24. Conhece o processo de reconhecimento externo associado à aplicação da CAF (Effective CAF User)

Sim	
Não	

25. Qual a importância que atribui ao reconhecimento externo? Indique a sua resposta numa escala de 1 a 10, onde 1 é “Nada Importante” e 10 é “Muito Importante”. (utilização de uma escala de Likert)

		Resposta
Nada importante	1	

	2	
	3	
	4	
	5	
	6	
	7	
	8	
	9	
Muito importante	10	