



# **Análise de Metodologias de Melhoria Contínua: Viabilidade e Implementação em Municípios**

Mestrado em Administração Pública

Joaquim Fernando Soares de Almeida

Leiria, junho de 2025



# **Análise de Metodologias de Melhoria Contínua: Viabilidade e Implementação em Municípios**

Mestrado em Administração Pública

Joaquim Fernando Soares de Almeida

Dissertação de Mestrado realizada sob a orientação do Professor Nuno Filipe Pereira Salvador, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria e coorientação do Professor Doutor Fernando José do Nascimento Sebastião, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria

Leiria, junho de 2025

## **Originalidade e Direitos de Autor**

A presente dissertação é original, elaborada unicamente para conclusão do Curso de Mestrado, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionado o Autor e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual a mesma foi realizada, a saber, Curso de Mestrado em Administração Pública, nos anos letivos 2023/2024 e 2024/2025, na Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação deste trabalho.

# **Dedicatória**

*A todos aqueles que iniciaram o caminho e, com determinação, não desistiram!*

# Agradecimentos

“O mais sábio de vós é aquele que inferiu, como Sócrates, que em matéria de sabedoria é realmente um inútil (*The wisest of you men is he who has realised, like Socrates, that in respect of wisdom he is really worthless*)” (Platão, 1993, p.44).

O reconhecimento dos limites da minha competência para abordar a complexidade do assunto em estudo, concedeu-me uma maior receptividade para ouvir, investigar e aprender, alargando o conhecimento que amplifica a minha visão do mundo e reforça a minha capacidade crítica.

A todos aqueles que, de algum modo, contribuíram para o desenvolvimento e enriquecimento deste trabalho, o meu muito obrigado.

Em especial, agradeço ao Professor Nuno Filipe Pereira Salvador, orientador, e ao Professor Doutor Fernando José do Nascimento Sebastião, coorientador, por terem proposto o tema e ainda, toda a disponibilidade demonstrada para apoiar, motivar, orientar, aconselhar e comentar o desenvolvimento desta dissertação. Sem eles, não teria sido a mesma coisa!

Agradeço igualmente, à Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria por me conceder a oportunidade de realizar este Mestrado em Administração Pública, que muito enriquece a minha, já vasta, experiência de vida.

Por último, agradeço à minha esposa, filha e neta a compreensão e apoio demonstrados ao longo deste período.

# Resumo

Hoje, muitas organizações do setor público (centrais e locais) continuam a ser bastante hierárquicas e burocráticas, o que contraria as orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e da União Europeia para que os Estados se modernizem, introduzindo estruturas de avaliação da qualidade nos seus serviços, organismos e instituições, no sentido de reduzir custos e prestar melhores serviços aos seus cidadãos. Assim, no âmbito da Administração Pública Local portuguesa, definiu-se como objetivo principal deste estudo “Analisar as Metodologias de Melhoria Contínua” e como fio condutor ao seu desenvolvimento, pretendeu-se saber qual a viabilidade de implementação de Metodologias de Melhoria Contínua nos Municípios?

Com esse objetivo, este trabalho realiza uma pesquisa documental à evolução dos modelos de governação pública, à autonomia local em Portugal e às principais metodologias de melhoria contínua. A fim de avaliar a viabilidade de implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ) na Administração Pública Local, observaram-se alguns textos com estudos de caso, sobre a implementação de SGQ e analisaram-se os resultados obtidos através de um inquérito por questionário aos 308 Municípios portugueses, com o intento de apreender a sua realidade, relativamente à qualidade. Por fim, propõe-se um guia prático para a implementação da qualidade total num Município.

Dos estudos de caso e dos resultados obtidos das respostas ao questionário, conclui-se que a gestão da qualidade é globalmente aceite como crucial para o sucesso de qualquer organização. Apesar dessa constatação, verifica-se que apenas 34,8% dos Municípios respondentes têm um SGQ implementado. Como principais obstáculos na aplicação de um SGQ são referidos: o baixo nível de conhecimentos tanto da gestão de topo como dos restantes colaboradores em matéria de gestão da qualidade; a acumulação de funções; a falta de formação; a não identificação com os objetivos do serviço; o fraco envolvimento da gestão de topo; e a falta de bons exemplos para seguir. Assinala-se adicionalmente, que nos Municípios com SGQ (com exceção de alguns casos) não são seguidos muitos dos princípios fundamentais da gestão da qualidade total. Em resultado, entende-se que para a maioria dos Municípios, a qualidade não é um assunto relevante ou encontra-se num estado incipiente.

**Palavras-chave:** *Melhoria Contínua, Gestão da Qualidade Total, Administração Local, Administração Pública, Valor Público, Processos*

# Abstract

Today, many public sector organizations (central and local) are still very hierarchical and bureaucratic, which goes against the guidelines of the Organization for Economic Cooperation and Development and the European Union for states to modernize by introducing quality assessment structures in their services, bodies and institutions to reduce costs and provide better services to their citizens. Thus, in the context of Portuguese local public administration, the main objective of this study was to “Analyse Continuous Improvement Methodologies” and as a guiding principle for its development, we wanted to know how feasible it is to implement Continuous Improvement Methodologies in municipalities?

To this end, this paper carries out documentary research into the evolution of public governance models, local autonomy in Portugal and the main continuous improvement methodologies. To assess the feasibility of implementing Quality Management Systems (QMS) in local public administration, we looked at some texts with case studies on the implementation of QMS and analysed the results obtained through a questionnaire survey of 308 Portuguese municipalities, with the aim of understanding their reality in terms of quality. Finally, a practical guide to implementing total quality in a municipality is proposed.

From the case studies and the results obtained from the responses to the questionnaire, it can be concluded that quality management is globally accepted as crucial to the success of any organization. Despite this finding, only 34.8% of the responding municipalities have a QMS in place. The main obstacles to the implementation of a QMS are the low level of knowledge of both top management and other employees in terms of quality management; the accumulation of functions; the lack of training; the lack of identification with the service's objectives; the weak involvement of top management; and the lack of good examples to follow. It should also be noted that in municipalities with a QMS (except for a few cases), many of the fundamental principles of total quality management are not followed. As a result, it is understood that for most municipalities, quality is not a relevant issue or is at an incipient stage.

**Keywords:** *Continuous Improvement, Total Quality Management, Local Administration, Public Administration, Public Value, Processes*

# Índice

<b>Originalidade e Direitos de Autor.....</b>	<b>iii</b>
<b>Dedicatória.....</b>	<b>iv</b>
<b>Agradecimentos .....</b>	<b>v</b>
<b>Resumo .....</b>	<b>vi</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>vii</b>
<b>Índice .....</b>	<b>viii</b>
<b>Lista de Figuras .....</b>	<b>xiii</b>
<b>Lista de Tabelas.....</b>	<b>xv</b>
<b>Lista de Siglas e Acrónimos.....</b>	<b>xvi</b>
<b>1. Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Enquadramento Teórico.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. Evolução da Administração Pública.....</b>	<b>7</b>
2.1.1. Os Primórdios da Administração Pública.....	7
2.1.2. As Reformas do Século XIX – O Modelo Tradicional ou Clássico .....	9
2.1.3. Sistema Administrativo Português .....	12
2.1.3.1. Origem.....	12
2.1.3.2. Estado-Providência.....	13
2.1.4. Teoria da Escolha Pública .....	15
2.1.5. Nova Gestão Pública.....	16
2.1.6. Gestão do Valor Público .....	20
2.1.7. Novo Serviço Público .....	26

<b>2.2.</b>	<b>A Administração Local em Portugal .....</b>	<b>28</b>
2.2.1.	Considerações Gerais.....	28
2.2.2.	O Território e a sua Diversidade.....	29
2.2.3.	Evolução do Municipalismo .....	29
2.2.4.	Autonomia Local .....	31
2.2.5.	Regime Financeiro .....	32
2.2.6.	A Nova Gestão Pública nas Autarquias .....	33
<b>2.3.</b>	<b>A Gestão da Qualidade .....</b>	<b>34</b>
2.3.1.	Evolução da Qualidade .....	35
2.3.1.1.	A Qualidade nas Guildas Medievais da Europa .....	36
2.3.1.2.	A Qualidade na Revolução Industrial .....	36
2.3.1.3.	O Sistema Taylor .....	36
2.3.1.4.	A Qualidade no Início do Século XX .....	37
2.3.1.5.	A Qualidade na Segunda Guerra Mundial .....	37
2.3.1.6.	O Japão e a Qualidade.....	37
2.3.1.7.	A Qualidade Total - A Resposta Americana.....	39
2.3.1.8.	A Gestão da Qualidade Total no Novo Milénio .....	40
2.3.2.	Principais Teóricos e Pioneiros da Gestão da Qualidade.....	41
2.3.2.1.	Walter Andrew Shewhart .....	42
2.3.2.2.	W. Edwards Deming .....	42
2.3.2.3.	Joseph Moses Juran .....	47
2.3.2.4.	Philip Bayard Crosby .....	50
2.3.2.5.	Armand V. Feigenbaum .....	50
2.3.2.6.	Kaoru Ishikawa.....	51
2.3.2.7.	Genichi Taguchi .....	52
2.3.2.8.	Shigeo Shingo.....	53

2.3.2.9. Masaaki Imai .....	55
2.3.2.10. Yoji Akao .....	56
2.3.3. Prémios da Qualidade .....	56
2.3.4. Principais Modelos de TQM.....	57
2.3.4.1. Série ISO 9000 .....	57
2.3.4.2. Modelo EFQM .....	61
2.3.4.3. Estrutura Comum de Avaliação .....	65
2.3.4.4. Pensamento Lean.....	69
2.3.4.5. Metodologia Kaizen .....	74
2.3.4.6. Metodologia Five S .....	77
2.3.4.7. Six Sigma .....	83
2.3.4.8. Lean Six Sigma .....	88
<b>3. Metodologia.....</b>	<b>90</b>
<b>3.1. Referencial Teórico .....</b>	<b>90</b>
<b>3.2. Estudo de Casos.....</b>	<b>90</b>
<b>3.3. Obtenção de Dados por Questionário.....</b>	<b>91</b>
3.3.1. Estrutura do Questionário .....	91
3.3.2. Locais, Período e Procedimentos de Recolha de Dados.....	92
3.3.3. Procedimentos para a Garantia de Confidencialidade .....	92
3.3.4. Garantida da Voluntariedade e Autonomia dos Participantes .....	92
3.3.5. Caracterização da Amostra .....	92
3.3.6. Análise Estatística dos Dados .....	93
<b>4. Análise de Estudos de Caso .....</b>	<b>94</b>
<b>4.1. Análise Geral da Implementação de SGQ na Administração Pública Local ..</b>	<b>94</b>
4.1.1. Caso de Unidades Seleccionadas do Setor Público em Duas Províncias Polacas	95

4.1.1.1.	Implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade .....	95
4.1.1.2.	Avaliação do Funcionamento dos Sistemas de Qualidade na Administração Pública.....	98
4.1.2.	Autarquias e a Qualidade .....	99
4.1.2.1.	Retrato-geral dos SGQT .....	99
4.1.2.2.	Retrato-geral CAF.....	100
4.1.2.3.	Retrato detalhado CAF .....	101
<b>4.2.</b>	<b>SGQ na Administração Pública Local - Casos específicos de Estudo .....</b>	<b>104</b>
4.2.1.	O Caso da Câmara Municipal de Coimbra .....	104
4.2.1.1.	Desenvolvimento do Projeto.....	104
4.2.1.2.	Recolha de Informação .....	105
4.2.1.3.	Análise das Respostas .....	106
4.2.1.4.	Síntese Conclusiva .....	107
4.2.2.	O Caso da Câmara Municipal de Cantanhede .....	107
4.2.2.1.	Processo de Decisão de Implementação da CAF.....	108
4.2.2.2.	Processo de Autoavaliação .....	109
4.2.2.3.	Melhoria Contínua .....	110
<b>4.3.</b>	<b>Síntese Conclusiva .....</b>	<b>111</b>
<b>5.</b>	<b>Análise e Discussão de Resultados .....</b>	<b>113</b>
<b>5.1.</b>	<b>Caracterização dos Municípios .....</b>	<b>114</b>
<b>5.2.</b>	<b>Municípios com Sistema de Gestão de Qualidade .....</b>	<b>116</b>
5.2.1.	Principais Razões para a Implementação de um SGQ.....	117
5.2.2.	Organização e Liderança.....	118
5.2.3.	Formação e Treino .....	122
5.2.4.	Áreas e Processos Intervencionados pelos SGQ dos Municípios.....	123
5.2.5.	Ferramentas e Técnicas de Melhoria Contínua dos Municípios.....	126

5.2.6. Principais Vantagens e Obstáculos da Implementação de Ferramentas e Técnicas de Melhoria Contínua dos Municípios .....	127
5.2.7. Apoio Técnico de Consultadoria Externa para a Implementação de Ferramentas e Técnicas de Melhoria Contínua.....	131
5.2.8. Contribuição de um SGQ para a Promoção de uma Cultura de Qualidade no Município, Transformação Digital e Modernização dos Serviços Públicos .....	132
<b>5.3. Municípios Sem Sistema de Gestão de Qualidade.....</b>	<b>133</b>
5.3.1. Apoio da Administração Central para a Implementação de um SGQ .....	136
5.3.2. Admissão de Pessoal Externo com a Necessária Formação .....	137
5.3.3. Ferramentas e Técnicas de Melhoria Contínua .....	138
<b>5.4. Síntese Conclusiva .....</b>	<b>139</b>
<b>6. Implementação de Metodologias de Qualidade Total – Guia Prático.....</b>	<b>141</b>
6.1. Requisitos para Implementação.....	142
6.2. Abordagens de Implementação a Evitar .....	146
6.3. Modelo de Implementação.....	146
6.4. Estratégias de Implementação .....	150
6.5. Proposta de Metodologia de Implementação da Qualidade nos Municípios .	151
<b>7. Conclusão .....</b>	<b>153</b>
7.1. Limitações do Estudo .....	163
7.2. Recomendações para Investigação Futura .....	163
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>164</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>A-1</b>

# Lista de Figuras

Figura 1. Evolução da Qualidade .....	36
Figura 2. Evolução da Gestão da Qualidade Total .....	40
Figura 3. Ciclo PDCA .....	44
Figura 4. Trilogia da Qualidade de Juran .....	48
Figura 5. Diagrama de Causa e Efeito .....	51
Figura 6. Princípios da Qualidade .....	58
Figura 7. Modelo EFQM .....	63
Figura 8. Estrutura Comum de Avaliação (CAF) .....	66
Figura 9. Princípios <i>Lean</i> .....	71
Figura 10. Kaisen (Melhoria Contínua) .....	75
Figura 11. Processo de resolução de problemas .....	76
Figura 12: Iniciativa 5S .....	78
Figura 13. Modelo DMAIC .....	84
Figura 14. Distribuição Geográfica dos Municípios (População e Amostra) em relação ao NUTS II (versão 2013) .....	113
Figura 15: Resposta Questão 2. Qual é a localização do Município? .....	114
Figura 16. Resultados da correlação entre o “Nº de Habitantes do Município” e as variáveis “Número de colaboradores do Município” e “Valor do orçamento do Município 2024” .....	115
Figura 17. Resultado das respostas à 1ª Questão da Parte 3 do Questionário. Como classifica as principais razões que fundamentam a necessidade de MCSP do Município? .....	117
Figura 18. Respostas à Questão 3. Qual é o tipo de Unidade responsável pela gestão do SGQ? .....	119
Figura 19: Respostas à Questão 8. O Município tem publicada a carta de qualidade? .....	120
Figura 20: Resposta à Questão 9. A MCSP do Município é vista como uma prioridade pela gestão de topo? .....	120
Figura 21. Resultados resposta Questão 11. Eventos de melhoria no Município, considera que têm sido eventos isolados, ou um processo contínuo? .....	122
Figura 22. Respostas à Questão 12. Existe um programa de ações de formação/esclarecimento/ sensibilização sobre os benefícios da MCSP do Município, disseminado por todos os colaboradores? .....	123
Figura 23. Respostas à Questão 4. Quais as áreas já intervencionadas pelos SGQ dos Municípios? .....	124
Figura 24. Resposta Questão 14. Quais são as ferramentas e técnicas utilizadas pelo SGQ do Município, na melhoria contínua? .....	126

Figura 25. Resultados Questão 16. Como classifica as principais vantagens da implementação de ferramentas e técnicas de MCSP nos Municípios? .....	128
Figura 26. Resultados Questão 18. Como classifica os principais obstáculos na implementação de ferramentas e técnicas de MCSP nos Municípios? .....	130
Figura 27. Resultado respostas Questão 20. Apoio técnico de consultadoria externa para implementação de ferramentas e técnicas de melhoria contínua.....	131
Figura 28. Resultados da Questão 1, da Parte 4 do Questionário. Quais as principais razões para a não implementação de um SGQ no Município? .....	134
Figura 29: Resultados resposta Questão 3. O Município considerou solicitar o apoio da Administração para a implementação de um SGQ?.....	136
Figura 30: Resultados resposta Questão 4. Consideraria a possibilidade de implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade se a Administração Central apoiasse o Município?.....	137
Figura 31: Resultados resposta Questão 5. O Município considerou a possibilidade de admissão de pessoal externo com a necessária formação para a implementação e gestão de um SGQ? .....	137
Figura 32: Resposta Questão 6. Caso, no futuro, o Município decida pela implementação de um SGQ, quais seriam as ferramentas e técnicas de melhoria contínua, consideradas mais adequadas pelo Município? .....	138
Figura 33. Estrutura de visão para uma organização.....	143
Figura 34. Formação em cascata .....	144

# Lista de Tabelas

Tabela 1. Os 14 Pontos da Gestão da Qualidade .....	46
Tabela 2. As 7 Doenças “mortais” e “terríveis” .....	46
Tabela 3. Os 14 passos de Crosby .....	52
Tabela 4. Passos para implementação da CAF .....	68
Tabela 5. Resposta Questão 3. Número de Habitantes dos Municípios (Agrupados) .....	115
Tabela 6. Implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) * N° Habitantes do Município (Agrupados).....	116
Tabela 7. Respostas à Questão 10. Qual é o grau de envolvimento das várias Unidades Orgânicas na MCSP do Município? .....	121
Tabela 8. Resposta à Questão 13. Considera que, todos os colaboradores contribuem, dentro da sua função, para a MCSP do Município? .....	121
Tabela 9. O processo de implementação da qualidade total em 20 passos de Goetsch-Davis.....	147

## Lista de Siglas e Acrónimos

AA	AutoAvaliação
AI	<i>Artificial Intelligence</i>
ASQ	<i>American Society for Quality</i>
CAF	<i>Common Assessment Framework</i>
CMC	Câmara Municipal de Coimbra
CRP	Constituição da República Portuguesa
CWQC	<i>Company Wide Quality Control</i>
DEOR	Departamento de Estruturas Orgânicas e de Recrutamento
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
EFQM	<i>European Foundation for Quality Management</i>
EP	Equipa Interna de Projeto
EU	<i>European Union</i>
FMEA	<i>Failure Modes and Effects Analysis</i>
GQT	Gestão da Qualidade Total
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IoT	<i>Internet of Things</i>
IUC	Imposto Único de Circulação
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
JIT	<i>Just in Time</i>
MCSP	Melhoria Contínua dos Sistemas e Processos
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
NSP	Novo Serviço Público
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos
PAM	Plano de Ações de Melhoria
PDCA	<i>Plan, Do, Check, Act</i>
RADAR	<i>Results, Approach, Deploy, Assess, Refine</i>
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais
ROI	<i>Return On Investment</i>
QD	Questão Derivada

QFD	<i>Quality Function Deployment</i>
QLF	<i>Quality Loss Function</i>
SGQ	Sistema de Gestão da Qualidade
SGQT	Sistema de Gestão da Qualidade Total
SIADAP	Sistema de Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIPOC	<i>Suppliers, Inputs, Process, Outputs, Customers</i>
SMED	<i>Single-Minute Exchange of Dies</i>
SPC	<i>Statistical Process Control</i>
SQC	<i>Statistical Quality Control</i>
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
TLF	<i>Taguchi Loss Function</i>
TPS	<i>Toyota Production System</i>
TQC	<i>Total Quality Control</i>
TQM	<i>Total Quality Management</i>
UO	Unidades Orgânicas
VOC	<i>Voice of the customer</i>



# 1. Introdução

*“Se o Japão for um exemplo, então é possível que, qualquer país, com um número suficiente de pessoas e com uma boa gestão, produzindo artigos de acordo com os seus talentos e as necessidades do mercado, não tenha de ser pobre. A existência de recursos naturais abundantes não é um requisito para a prosperidade. A riqueza de uma nação depende do seu povo, da sua gestão e do seu governo, mais do que dos seus recursos naturais. O problema é onde encontrar uma boa gestão” (Deming, 2000a).*

As autoridades públicas (centrais e locais), alicerçadas em princípios como a ética, a transparência, a eficiência, a eficácia e a responsabilidade, num mundo cada vez mais interligado, mas também mais incerto, originando novas dinâmicas, muitas vezes perturbadoras tanto na economia como na sociedade, veem-se, atualmente, confrontadas com novos desafios para os quais procuram encontrar respostas. Em resultado, conscientes de que as políticas e estruturas que foram bem-sucedidas no passado, podem não ser suficientes ou adequadas para servir os cidadãos no futuro, as autoridades públicas devem ter a agilidade e a capacidade para refletir sobre as necessidades de hoje e de antecipar as de amanhã. Presentemente, as administrações públicas enfrentam desafios como fazer mais e melhor com menos recursos (orçamentos reduzidos e falta de pessoal); adaptar/ajustar a prestação de serviços face às mudanças demográficas, tecnológicas e sociais e às alterações climáticas e ambientais; e apoiar o crescimento e a competitividade das organizações e empresas, através da simplificação de regulamentos (menos burocráticos) e de serviços de melhor qualidade com a finalidade de criar mais valor para o cidadão e para a sociedade.

De acordo com Majone (2003), o modelo tradicional de gestão pública, em que o Estado se envolvia em todos os aspetos da vida social, com o propósito de assegurar um adequado nível de vida para a maioria da população, foi considerado, a partir do início da década de 80 do século passado, o grande problema da sociedade contemporânea (situação de sobrecarga). As instituições públicas viram-se esmagadas, não só pela quantidade, mas igualmente, pelo elevado grau de complexidade das tarefas que tinham de desempenhar, muitas com objetivos ambíguos, facto que conduziu à sua ineficiência. Consequentemente, a partir do início dos anos 80, tornou-se imperativo uma transformação do modelo de gestão pública, tendo como fatores determinantes do processo de reforma, a integração europeia e o aparecimento da Nova Gestão Pública (transformação da cultura do serviço público, de

uma burocracia baseada em regras, para uma abordagem empresarial, baseada no desempenho). No início dos anos 90, as políticas implementadas a nível europeu, centradas na criação de um mercado comum e, posteriormente, na introdução de uma moeda única, resultaram em transformações significativas nas estruturas organizacionais e nas operações dos Estados ocidentais. As administrações tiveram de se adaptar a condições de trabalho num ambiente competitivo semelhante ao do setor privado, desencadeado por um enorme processo de privatização ou concessão de muitos serviços públicos. Por sua vez, o processo de integração europeia enfraqueceu a autoridade dos governos centrais a favor das autoridades locais. Considerando os princípios promovidos pela União Europeia, especialmente os da autonomia local e da subsidiariedade, o governo central perdeu a posição de único intermediário entre as instituições supranacionais e locais. As autoridades locais têm agora a oportunidade de interagir diretamente com várias instituições europeias. A aplicação da legislação europeia no quadro jurídico nacional determinou uma série de alterações na estrutura administrativa, tornando-a mais flexível e aberta.

Dentro deste contexto, percebe-se que a gestão da qualidade, no setor público, está intrinsecamente associada ao surgimento da Nova Gestão Pública. Concebida inicialmente como uma ferramenta para ajudar o setor privado, nos processos de produção, a gestão da qualidade foi, seguidamente, introduzida nas indústrias de serviços e, só a partir do final da década de 1970-1979, este conceito foi adotado pelo setor público, incluindo a administração local, vindo lentamente, a tornar-se num instrumento fundamental para alcançar uma elevada qualidade.

Segundo Dahlgaard *et al.* (2007), quando se fala de qualidade, tende-se imediatamente a pensar na qualidade dos produtos ou serviços. No entanto, na Gestão da Qualidade Total (TQM), o principal interesse é a “qualidade humana”. Uma organização que consiga inculcar qualidade nos seus colaboradores já está a meio caminho do objetivo de fabricar produtos ou fornecer serviços de qualidade. Estes autores narram que os três pilares que suportam qualquer organização são *o hardware*, *o software* e o “*humanware*” e que a qualidade, é iniciada com o “*humanware*”. “Só depois de os aspetos humanos terem sido tratados é que a organização pode começar a considerar os aspetos de *hardware* e *software*. Construir qualidade nas pessoas é sinónimo de ajudá-las a tornarem-se conscientes do *Kaisen* (melhoria contínua)” (Dahlgaard *et al.*, 2007).

Não obstante ao exposto, hodiernamente, muitas organizações do setor público, incluindo a administração local, continuam a ser bastante hierárquicas e burocráticas, onde a qualidade no sentido de “melhoria contínua” é apenas uma miragem, o que contraria as orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e da UE para que os serviços públicos se modernizem, a fim de disponibilizarem melhores serviços aos seus cidadãos.

Para responder a este desiderato o Decreto-Lei nº 166-A/99 de 13 de maio institui o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, diploma que se aplica aos serviços e organismos da Administração Central, Regional e Local. Também o Decreto-Lei nº 135/99 de 22 de abril, no seu artigo 2º menciona que “Os serviços e organismos da Administração Pública estão ao serviço do cidadão e devem orientar a sua ação de acordo com os princípios da qualidade, ...” e o artigo 44º refere que “Os serviços e organismos da Administração Pública devem elaborar, progressivamente, cartas de qualidade”.

A necessidade de resultados rápidos é uma das razões, pela qual em muitas ocasiões, a tónica é colocada apenas na consolidação orçamental, na redução do pessoal e dos salários, em vez de repensar o âmbito da administração pública e investir na capacidade dos funcionários públicos, como base para a conceção e prestação de políticas e serviços de melhor qualidade. Thijs *et al.* (2017) argumenta que é do interesse dos cidadãos a boa governação e a qualidade das administrações públicas, a fim de obter o máximo valor dos fundos públicos, sempre parcamente e, que a nível mundial, os dados são irrefutáveis, as economias de elevada produtividade e elevado rendimento per capita têm as instituições públicas mais eficazes e eficientes.

No seguimento do exposto, o trabalho proposto “Análise de Metodologias de Melhoria Contínua: Viabilidade e Implementação em Municípios” tem como finalidade realizar uma análise abrangente das metodologias de melhoria contínua e avaliar a viabilidade da sua aplicação na Administração Pública Local. Almeja-se identificar e comparar as características e benefícios de cada metodologia, bem como as potenciais limitações e desafios na sua implementação com o intento de propor recomendações, para que esta seja bem-sucedida e, possa contribuir para melhorar a eficiência, a qualidade e o desempenho dos serviços prestados pelos Municípios portugueses visando a excelência e o aumento da satisfação dos cidadãos e organizações.

Por conseguinte, no âmbito da Administração Pública Local portuguesa, definiu-se como objetivo principal deste estudo “*Analisar as Metodologias de Melhoria Contínua a fim de verificar a viabilidade da sua implementação em Municípios.*”

Procurando enquadrar e possibilitar uma correta análise dos vários componentes que concorrem para o objeto deste estudo, definem-se os seguintes objetivos secundários:

- *Analisar a evolução dos modelos de governação pública e a sua contribuição para a implementação da gestão da qualidade.*
- *Compreender a autonomia local em Portugal e a sua evolução.*
- *Investigar e compreender as metodologias de melhoria contínua, nomeadamente: Common Assessment Framework (CAF), International Organization for Standardization (ISO) 9001, Kaizen, Lean e Six Sigma.*
- *Avaliar a viabilidade e a aplicabilidade dessas metodologias na melhoria dos processos e serviços públicos.*
- *Analisar casos de estudo de organizações que adotaram essas metodologias, investigando o contexto, os resultados alcançados e as lições aprendidas.*
- *Identificar os desafios e as oportunidades associados à implementação dessas metodologias.*
- *Propor recomendações práticas e estratégicas para a adoção eficaz dessas metodologias de melhoria contínua, visando a excelência e a satisfação dos cidadãos.*

Como fio condutor ao desenvolvimento deste trabalho temos a seguinte pergunta de partida: *Qual a viabilidade de implementação de Metodologias de Melhoria Contínua nos Municípios?*

Da formulação da questão central relevam-se as seguintes questões derivadas (QD):

- *QD1 - De que modo a evolução dos modelos de governação pública contribuiu para o aparecimento de Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ)?*
- *QD2 - Qual a importância da existência de um SGQ, na promoção de uma cultura de qualidade total no Município?*
- *QD3 - Qual a importância da existência de um SGQ, nas iniciativas em curso de inovação da Administração Pública Local como a transformação digital e o melhoramento da qualidade dos serviços públicos?*
- *QD4 – Qual a importância do comprometimento da gestão de topo das Instituições públicas locais com a qualidade total para o sucesso do processo de implementação de ferramentas e técnicas de melhoria contínua?*

Com o propósito de responder à questão central, colocam-se as seguintes hipóteses, as quais se pretendem validar no decorrer da investigação:

- *H1 - A evolução dos modelos de governação pública foi fundamental para o aparecimento de Sistemas de Gestão da Qualidade.*
- *H2 - Um SGQ é a infraestrutura basilar para a promoção de uma cultura de qualidade total no Município.*
- *H3 - A existência de um SGQ pode ser um excelente facilitador na implementação de iniciativas de inovação da Administração Pública Local.*
- *H4 - O comprometimento da gestão de topo das Instituições públicas locais com a qualidade total é crucial para o sucesso do processo de implementação de ferramentas e técnicas de melhoria contínua.*

De acordo com Quivy e Campenhout (2008), depois de introduzido o tema e definidas a questão central e as questões derivadas que serviram de fio condutor a toda a investigação, o trabalho prosseguiu dividido em duas fases:

- *A fase da exploração*, com a recolha de informação constituída por duas partes que ocorreram em simultâneo:
  - Na primeira, numa abordagem de cariz qualitativa/indutiva, perscrutou-se através da revisão de literatura: a evolução histórica da Administração Pública; a Administração Pública Local, com incidência nos Municípios portugueses; e a “qualidade” e a sua gestão e ainda, textos com estudos de casos.
  - Na segunda, numa abordagem de cariz quantitativa/dedutiva, foram enviados questionários aos 308 Municípios portugueses visando identificar os Municípios que adotaram metodologias de melhoria contínua e aqueles que não, assim como os seus motivos.
- *A segunda fase*, compreende a observação e a análise da informação recolhida com a finalidade de validar as hipóteses enunciadas, seguida da redação do documento de trabalho com as devidas conclusões.

Este trabalho encontra-se estruturado em sete capítulos:

O *Capítulo 1 (Introdução)*, visa apresentar o enquadramento inicial, com a ambição de captar e estimular o interesse do leitor para o tema do trabalho e informar sobre o assunto a ser tratado e os objetivos que se pretendem atingir.

O *Capítulo 2 (Enquadramento Teórico)*, procura em primeiro lugar, fazer um apanhado sobre a evolução da Administração Pública a fim de entender de que modo essa evolução permitiu criar o ambiente adequado ao aparecimento dos SGQ e da qualidade total; em segundo lugar, por ser o âmbito deste trabalho, descobrir a realidade da Administração

Local em Portugal, com especial incidência nos Municípios; e em terceiro lugar, aquilatar do que se entende por “Qualidade”, olhar para a sua evolução ao longo dos tempos, identificar os principais autores de teorias de gestão da qualidade, destacando as suas contribuições mais relevantes e conhecer os principais modelos de TQM.

O *Capítulo 3 (Metodologia)*, descreve de forma detalhada, a metodologia adotada para o desenvolvimento desta investigação e o *Capítulo 4 (Análise de Estudos de Caso)*, efetua a análise e resumo de quatro documentos (dois mais genéricos e dois mais específicos) alusivos à implementação de SGQ na Administração Local, a fim de partilhar experiências aprendidas.

O *Capítulo 5 (Análise e Discussão de Resultados)*, analisa as respostas às questões patentes no questionário enviado aos Municípios portugueses, utilizando ferramentas analíticas e estatísticas e cujos resultados permitem fazer uma leitura representativa do estado real da “Qualidade Total” nos Municípios e efetuar discussão dos tópicos em estudo.

O *Capítulo 6 (Implementação de Metodologias de Qualidade Total – Guia Prático)* exhibe uma proposta de um guia prático, um “roteiro” lógico, ou seja, uma estrutura de implementação da qualidade total para um município.

O *Capítulo 7 (Conclusão)*, apresenta as principais conclusões, limitações e recomendações do estudo.

## 2. Enquadramento Teórico

*“Na maioria dos serviços públicos, não existe a conquista de mercados. Em vez da captura de mercados, uma agência governamental deve prestar, de modo parcimonioso, o serviço prescrito por lei ou regulamento. O objetivo deve ser praticar serviços de excelência. A melhoria contínua dos serviços públicos granjeia o apreço do público e contribui tanto para a manutenção dos postos de trabalho nos serviços, como para a criação de mais postos de trabalho na indústria” (Deming, 2000a).*

### 2.1. Evolução da Administração Pública

Rolo (2019/2020)) afirma que a Administração Pública é definida como *“o conjunto de atividades e órgãos do Estado que têm como objetivo a gestão e a execução das políticas públicas, visando à realização do interesse público. A Administração Pública é, assim, responsável por executar as funções administrativas de um Estado, assegurando que as leis, regulamentos e políticas sejam aplicados corretamente, para o benefício da sociedade”*.

Andrade (2020) define os serviços públicos como *“atividades ou ações organizadas pela Administração Pública ou por entidades privadas sob controle público, destinadas a atender necessidades coletivas e fundamentais da população. Esses serviços têm como objetivo garantir a dignidade da pessoa humana, promover o bem-estar social e assegurar a igualdade de condições entre os cidadãos no acesso a direitos essenciais”*.

#### 2.1.1. Os Primórdios da Administração Pública

A Administração Pública tem uma longa história, praticamente coincidente com a própria noção de governo, que, sendo um dos primeiros temas analisados pela história, está obviamente vinculado com os princípios da civilização. Embora a administração, fosse considerada como atividade subsidiária, e por isso, suscitado menos atenção, pode presumir-se que exista muito antes dos registos escritos. Como observa Gladden (1972, p.1), *“a escrita não foi inventada antes do quarto milénio A.C. e, obviamente, é difícil encontrar provas de alguma forma de administração, antes disso. Todavia, é evidente que as sociedades se desenvolveram e a administração ocorreu antes da existência de registos permanentes”*.

Refere ainda, que primeiro, veio o líder ou iniciador para tornar a sociedade possível, depois o organizador ou administrador para lhe dar permanência. Nas comunidades simples, o chefe, ou governante, é o detentor do poder, capaz de realizar, ou pelo menos de dirigir pessoalmente, todas as atividades envolvidas na gestão da comunidade. Contudo,

rapidamente, o exercício do poder, quer pessoalmente por um déspota, quer por autoridades menos autocráticas, em nome da comunidade, torna-se um fardo demasiado pesado para um homem só, por mais capaz que fosse. As funções passaram a ser partilhadas, ou delegadas, e aparecem os primeiros administradores ou os gestores para atuar sob a direção do líder. A administração, ou gestão dos assuntos, embora pouco cativante, mas essencial é o fator central em toda a atividade social.

A administração foi, durante muito tempo, uma prerrogativa do chefe e dos seus familiares, mas, com o passar do tempo, outros tiveram de ser chamados a participar, surgindo a classe dos administradores, e com isso, os primeiros funcionários públicos. Em termos gerais, esta comunidade foi dividida em três grupos de classes: no topo, os governadores ou manipuladores do poder; no meio, os gestores ou administradores que se ocupavam da execução das ordens dos governadores; e a vasta classe baixa de trabalhadores e escravos que se ocupavam do trabalho produtivo da comunidade.

Hughes (2003), relata que no antigo Egito, existiam sistemas administrativos para gerir a irrigação das cheias anuais do Nilo e para construir as pirâmides. Na China, na dinastia Han (206 a.C. a 220 d.C.) foi adotado o preceito confucionista, em que o governo deveria ser exercido por homens escolhidos, não por nascimento, mas por virtude e capacidade, sendo o principal objetivo a felicidade do povo. Por sua vez, na Europa, os vários impérios - grego, romano, sagrado romano, espanhol, etc. - eram sobretudo impérios administrativos, controlados a partir do centro por regras e procedimentos.

Para Pereira (2000), a administração, definida como patrimonialista, é uma administração típica dos Estados que antecederam o capitalismo industrial, mais particularmente das monarquias absolutas que precederam imediatamente o capitalismo e a democracia. Apesar de ser uma administração do Estado, não é pública, uma vez que não visa o interesse público. O Estado e os seus agentes, no modelo patrimonialista, detinham um estatuto de nobreza, que os colocava no topo da pirâmide, bem distantes dos cidadãos que se mantinham circunscritos às bases, excluídos dos interesses de natureza pública. O modelo de administração patrimonialista, confunde o património privado do monarca com o património público, e embora, formalmente, considerado um modelo extinto, pode manifestar-se nos regimes políticos mais imperfeitos, através do chamado "clientelismo partidário".

Hughes (2003), na sua explanação sobre os primórdios dos sistemas de administração, refere que estes tinham uma característica importante. Eram "pessoais", ou seja, baseavam-se na lealdade a um indivíduo singular, como um rei ou um ministro, em vez

de serem "impessoais", alicerçados na legalidade e na lealdade à organização e ao Estado. Esta prática resultava frequentemente em fenómenos de corrupção ou abuso de poder para granjeio pessoal. O despertar para a noção de que estas práticas eram características indesejáveis na administração só se corporizou com o aparecimento do modelo tradicional. Apesar de, atualmente, serem consideradas “más práticas” e bizarras, estas práticas eram formas comuns de desempenhar as funções do governo. Era habitual, que os pretendentes a um emprego no Estado, recorressem ao clientelismo ou ao nepotismo, socorrendo-se de amigos ou parentes para sua consecução, ou até comprar cargos, ou seja, pagar para ter o direito, por exemplo, a ser cobrador de impostos. Os principais cargos administrativos, usualmente, não eram ocupados a tempo inteiro, constituíam apenas uma das atividades de um indivíduo, não havendo qualquer garantia da sua competência.

Estas “más práticas” levaram a mudanças na última parte do século XIX, dando origem às reformas associadas ao modelo tradicional de administração. As burocracias, até então, eram "pessoais, tradicionais, difusas, descritivas e particularistas", ao passo que as burocracias modernas, exemplificadas por Weber, deviam tornar-se "impessoais, racionais, específicas, orientadas para a realização e universalistas" (Kamenka, 1989, p. 83, citado por Hughes, 2003). “Weber argumenta que o desenvolvimento dos Estados "modernos" na Idade Média "se desenvolveu concomitantemente com as estruturas burocráticas". Além disso, no final, estas estruturas políticas bastante burocráticas acabaram, sem dúvida, por destruir os conglomerados sociais que assentavam essencialmente em equilíbrios instáveis” (Gerth & Mills, 1946, p. 210).

### **2.1.2. As Reformas do Século XIX – O Modelo Tradicional ou Clássico**

“O modelo tradicional ou clássico, de Administração Pública remonta à Revolução Francesa (1789-1799) e à teoria da separação de poderes, em que cabe à Administração Pública a execução das políticas definidas pelo poder político. Existe, portanto, uma separação entre política e administração” (Rocha *et al.*, 2021).

Hughes (2003), afirma que é na Grã-Bretanha, em meados do século XIX, onde melhor se divisa o início do modelo tradicional. O Relatório Northcote-Trevelyan foi um documento redigido por Stafford Henry Northcote and Charles Edward Trevelyan sobre o Serviço Público britânico. Iniciado em 1853 e publicado em fevereiro de 1854, o relatório desencadeou o processo de formação de uma nova Função Pública no Reino Unido.

O relatório reconhecia que a administração pública estava a padecer "tanto em termos de eficiência interna como de estima do público", e que o serviço deveria pelejar pelos

“valores fundamentais de integridade, correção, objetividade e nomeação com base no mérito, capaz de manter a sua lealdade e competência, de um governo eleito para o seguinte”. Estes valores constituíam a base para o princípio de uma Função Pública imparcial e assinalavam o início das nomeações, baseadas no mérito e o declínio gradual do clientelismo.

Behn (1998) narra que a herança intelectual do modelo tradicional da administração pública vem do pensamento, da escrita e do proselitismo de Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor e Max Weber. De facto, estes três pioneiros construíram a base racional, para a forma atual, da maioria dos governos ocidentais. Wilson defendia que a administração devia e podia ser separada da política. Depois de os responsáveis pela política tomarem as decisões políticas, a tarefa de as implementar deveria ser entregue àqueles que eram versados na "ciência da administração" que a realizariam da forma mais eficiente. Isto, seria possível porque, como alegou Taylor, "entre os vários métodos e instrumentos utilizados em cada profissão, há sempre um método e um instrumento que é mais rápido e melhor do que qualquer outro". Por último, Weber argumentou que a burocracia era o mecanismo organizacional mais eficiente, permitia um serviço público autónomo e profissional, recrutado e nomeado pelo mérito, politicamente neutro e que se manteria em funções durante as mudanças de governo. Shafritz *et al.* (2016) citado por Behn (1998) considera as seguintes características da Burocracia de Max Weber:

- Existência de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por regras (leis ou regulamentos administrativos).
- Os princípios da hierarquia dos cargos e dos níveis de autoridade graduada, existindo uma supervisão dos cargos inferiores pelos cargos superiores.
- A gestão do escritório moderno é feita com base em documentos escritos (os ficheiros) que são guardados na sua forma original ou em rascunho.
- A gestão do escritório (pelo menos toda a gestão especializada) pressupõe uma formação especializada.
- A atividade oficial exige a capacidade total de trabalho do funcionário.
- A gestão do serviço obedece a regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas.

Em resultado, Oberoi, (2016, p.4) infere que uma burocracia era o sistema ideal para implementar os 4 princípios científicos de Frederick Taylor:

- *Desenvolver uma ciência do trabalho.* Através da medição da produção e da realização de estudos pormenorizados sobre o tempo e o movimento humano, com a finalidade

de introduzir melhorias nas ferramentas e na concepção dos postos de trabalho utilizados pelos trabalhadores, o que aumentaria a eficácia.

- *Seleção e formação científicas.* Os trabalhadores devem ser selecionados e formados cientificamente. Frederick Taylor teorizou que os trabalhadores tinham aptidões diferentes e que cada trabalhador devia ser adaptado ao seu posto de trabalho. A tarefa da gestão era, portanto, selecionar os trabalhadores adequados ao trabalho específico e também formar cientificamente cada trabalhador na forma mais produtiva de executar a tarefa específica. Fazendo isto corretamente, cada trabalhador seria selecionado e formado para atingir o seu potencial máximo.
- *Educar os trabalhadores e os gestores sobre os benefícios da gestão científica.* Tanto os trabalhadores como os gestores devem ser educados para compreenderem os benefícios da gestão científica.
- *Especialização e colaboração entre trabalhadores e gestores.* A gestão deve concentrar-se no desenvolvimento, concepção e supervisão de sistemas melhorados, enquanto os trabalhadores devem concentrar-se na execução das suas tarefas manuais. Se cada um cumprir o seu papel, não haverá conflitos entre a direção e os trabalhadores, uma vez que a abordagem da gestão científica encontrará a melhor solução para todas as partes envolvidas.

Wilson, Taylor e Weber esforçaram-se por melhorar a eficiência dos processos de trabalho. E, embora a eficiência seja um valor em si, tem a vantagem de ser impessoal e, portanto, justa. Ao separar a administração da política, ao aplicar o exame científico à concepção dos melhores processos de trabalho e ao empregar organizações burocráticas para implementar esses processos, o governo garantiria não só que as suas políticas fossem justas, mas adicionalmente, que a sua implementação fosse igualmente justa.

McCourt (2013) apresenta as características centrais do modelo tradicional:

- Uma separação entre a política e os políticos eleitos, por um lado, e a administração e os administradores nomeados, por outro.
- A administração é contínua, previsível e regida por regras.
- Os administradores são nomeados com base em qualificações e são profissionais formados.
- Existe uma divisão funcional do trabalho e uma hierarquia de tarefas e pessoas.
- Os recursos pertencem à organização e não aos indivíduos que nela trabalham.
- Os funcionários públicos servem o interesse público e não o privado.

### **2.1.3. Sistema Administrativo Português**

#### **2.1.3.1. Origem**

Rodrigues (2011) descreve que o sistema administrativo português, inspirado no modelo Napoleónico, tem a sua origem nas bases jurídicas e doutrinárias da reforma liberal promovida por Mouzinho da Silveira, em 1832 e no efeito provocado por outros fatores externos, particularmente, a partir do Estado Novo, como alguns princípios e regras baseados no modelo burocrático weberiano, mas destituídos de coerência intrínseca. Esclarece que o modelo weberiano deve ser compreendido à luz da cultura germânica, e que ao ser importado por diversos países, as características culturais de cada um deles influenciam e acabam por diferenciar e condicionar o desenvolvimento dos seus sistemas administrativos, levando em muitos casos, a ajustes e adaptações, adulterando os seus princípios originais. Como exemplo, temos o caso português, onde o modelo burocrático concebido por Max Weber foi transposto com variações.

Segundo referem Lopes e Barrosa (2008) citado por Rodrigues (2011), foi a rigidez das práticas de gestão, esvaziada dos valores inscritos nos princípios, que gerou a perversão da burocracia e não propriamente o modelo Weberiano em si.

Sintetiza Rodrigues (2011) que, embora o modelo burocrático weberiano tivesse inspirado a edificação da Administração Pública portuguesa, a realidade é que, vários princípios fundamentais foram completamente desvirtuados na sua aplicação. De facto, um dos pressupostos fundamentais para o funcionamento do modelo weberiano é o da separação da política e da administração, um dos princípios, que há muito não é cumprido na administração portuguesa. A politização da Administração Pública, por via da nomeação de dirigentes afetos ao partido que exerce o poder, tem sido uma prática constante.

Rocha e Zavale, G. (2021) referem que Portugal obedece a determinadas características associadas aos países do sul da Europa que explicam: o capitalismo assistido, que significa uma relação estreita entre o Estado e os grupos económicos; o clientelismo político na escolha dos quadros dirigentes da Administração Pública; o clientelismo na admissão ao serviço público, nem sempre através de concursos públicos e quando existe, muitas vezes não passa de formalismo; a distribuição não racional do pessoal administrativo; o legalismo e formalismo; e a falta de uma elite administrativa.

É ao modelo resultante da mistura dos dois modelos importados (napoleónico na estrutura, e weberiano em regras) que Rodrigues (2011) apelida de Modelo de Administração Tradicional. Este modelo apresentava características que foram consideradas como apropriadas à natureza das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, desde que

não existissem interferências de interesses privados e houvesse transparência nas decisões, podendo estas serem auditáveis. Segundo Gonçalves (2019), existem três funções essenciais da Administração Pública: função normativa, função de execução e função de fiscalização e controle. Essas funções são interdependentes e complementam-se. A função normativa cria as regras e orientações que a Administração deve seguir. A função de execução materializa essas regras em políticas públicas e ações concretas. Já a função de fiscalização e controle garante que a execução seja feita de forma legal, eficiente e transparente.

Este modelo de Administração Tradicional para além de apresentar os desvios referidos anteriormente é, adicionalmente, bastante criticado por corresponder a um aparelho complexo, lento, que reage mal às inovações, não dialoga com os cidadãos e com os grupos de interesses, e que prefere o segredo à transparência. Além do mais, o carácter hierarquizado favorece a irresponsabilidade e a lentidão dos processos de decisão (Neves, 2002; Araújo, 2002 citados por Rodrigues, 2011).

Refere Rodrigues (2011) que se instalou na opinião pública uma forte corrente de desconfiança sobre a imparcialidade da Administração, por esta estar dominada pela influência político-partidária. Todavia, apesar das muitas críticas negativas e dos novos modelos de governação que vão aparecendo, parece não ter sido ainda substituído na sua totalidade.

#### ***2.1.3.2. Estado-Providência***

Segundo Branco (2017), com a revolução social do 25 de abril de 1974, o carácter supletivo do Estado em relação à sociedade civil, e a natureza complementar e emergencial da assistência são substituídos pelo Estado-Providência, dando-se a sua consolidação a partir de 1984 e a europeização das políticas sociais desde 1986. Esta alteração produziu um grande aumento e diversidade de funções, que se repercutiu na estrutura da Administração Pública e no crescimento da despesa pública, sobretudo, nas áreas da saúde, educação e segurança social.

Este alargamento das funções do Estado, como refere Rodrigues (2011), instigou a aparição e a proliferação de inúmeras organizações públicas provedoras de serviços, como os estabelecimentos escolares, as universidades, os hospitais, e ainda outros tipos de organizações, casos dos institutos públicos, fundações, etc. Estas organizações diferenciam-se por terem nos seus quadros um grande número de profissionais de uma só área (por exemplo: médicos, enfermeiros, professores, engenheiros, etc.), que exibem um perfil de

competências técnico-científicas diferenciadas e vão muito para além das tradicionais competências jurídico-administrativas.

Para Rocha (2005), estes novos funcionários (médicos, enfermeiros, professores, etc.) não se identificam com os funcionários públicos tradicionais, pois a sua lógica de atuação, os seus valores e os seus objetivos não são os mesmos. Estes profissionais tendem a ser leais de preferência às associações profissionais, em vez do estrito cumprimento de ordens vindas da hierarquia burocrática, o que em muitos casos gera conflitos. Mintzberg (1979) designa estas organizações públicas como "Burocracias Profissionais", por sua vez Rodrigues (2011) denomina de modelo da "Administração Profissional". Mintzberg (1979) esclarece que estes profissionais para além de controlarem o seu próprio trabalho querem igualmente exercer o controlo sobre as decisões administrativas que os afetam (por ex., o recrutamento de colegas, decisões sobre promoções e distribuição dos recursos). Este modelo tem propensão para transpor a linha de separação da política/administração, baseada no princípio clássico weberiano, devido ao arrogar de decisões políticas pelos profissionais.

Dentro deste modelo de governação, surge um novo tipo de gestor nas organizações públicas a que Clarke e Newman (1997) citado por Rodrigues (2011) denomina como "profissional", não no sentido da profissionalização da gestão, mas antes, como a ascensão dos profissionais à função de gestão, na qual, assumem um papel de grande amplitude técnico-política, passando por eles, igualmente, a conceção das políticas sociais.

De acordo com Santos (1990), o Estado-Providência, conseguiu criar uma imagem muito complexa e contraditória em relação à autonomia da política e da economia. As novas despesas públicas, tanto em investimento social, como em consumo social, não significaram simples dispêndios de dinheiro. Envolveram a criação de muitas e novas organizações públicas que visaram a regulação ou a prestação de novos serviços públicos, traduzindo-se numa intervenção contínua do Estado na sociedade civil e simultaneamente, intervenções do Estado em si mesmo.

Santos (1990) refere ainda, que esta expansão da Administração Pública tornou claro que a atuação do Estado era guiada por um interesse próprio, não necessariamente um "interesse geral", mas um interesse irredutível a qualquer dos interesses setoriais em confronto na sociedade. Este interesse autónomo teve como efeito imediato um crescimento contínuo nos números de organizações e de funcionários públicos, dificultando a coordenação central da atividade administrativa do Estado, uma vez que cada organização pública procurava garantir uma certa autonomia capaz de contornar os objetivos negociados

ou que lhe eram impostos pelo governo, a fim de aumentar o seu peso relativo no conjunto da Administração Pública.

#### **2.1.4. Teoria da Escolha Pública**

“O crescimento contínuo do Estado, assim como, a ambição de compreender o que motiva as tomadas de decisões públicas, têm suscitado um particular interesse dos investigadores, fomentando o aparecimento de uma nova disciplina dedicada ao estudo destes temas: a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*). Esta Teoria tem-se desenvolvido desde meados da década de 50 e tem como objetivo principal aplicar métodos do âmbito da ciência económica a um objeto tradicionalmente considerado na esfera da ciência política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional” (Pereira, 1997).

Para Pereira (1997), a teoria da Escolha Pública tem, ao longo das últimas décadas, sido a principal crítica do movimento ligado à economia do bem-estar (*welfare economics*) que legitima a intervenção do Estado na economia. Enquanto a economia do bem-estar, se centra na análise dos “fracassos de mercado” que justificam a intervenção corretora do Estado, a teoria da Escolha Pública veio explicitar as questões intrínsecas às tomadas de decisão coletivas e revelar as dificuldades que, atualmente, são percecionadas como “fracassos do governo”, ou melhor, do setor público e do sistema político, assim como, dos seus limites de intervenção: ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez institucional, permeabilidade à atuação de lobbies, financiamento ilegal de partidos políticos, etc. Pereira (1997) prossegue a sua análise narrando que esta é uma visão mais realista do processo político, porventura dando a compreender que a fasquia relativamente à noção de ideal democrático, estava demasiado elevada no que concerne àquilo que o método democrático permite.

Por sua vez, Shaw (2022) observa que a Escolha Pública utiliza os mesmos princípios que os economistas usam para analisar as ações das pessoas no mercado e aplica-os às ações das pessoas, na tomada de decisões coletivas. Os economistas que estudam o comportamento no mercado privado partem do princípio de que as pessoas são motivadas principalmente pelo interesse próprio. Embora a maioria das pessoas baseie algumas das suas ações na preocupação com os outros, o motivo dominante nas ações das pessoas no mercado - sejam elas empregadores, empregados ou consumidores - é a preocupação consigo próprias. Os economistas da escolha pública partem do mesmo pressuposto - que embora as pessoas que

atuam no mercado político tenham alguma preocupação com os outros, o seu principal motivo, quer sejam eleitores, políticos, lobistas ou burocratas, é o interesse próprio. Nas palavras de Buchanan, citado por Shawn (2002), a teoria "substitui... noções românticas e ilusórias... sobre o funcionamento dos governos [por]... noções que incorporam mais ceticismo".

Assim, no âmbito da teoria da Escolha Pública, ressalta a ideia de que os dirigentes da Administração Pública parecem estar mais preocupados com a sua carreira, e o seu prestígio, do que propriamente com o interesse público.

Para Aucoin (1990), o modelo da Escolha Pública releva o papel a exercer na governação, pelas autoridades políticas, enquanto representantes eleitos, não aprova uma dicotomia política/administração que conceba domínios de responsabilidade distintos para os políticos e para os burocratas e promove a concentração do poder na política, através de ações de centralização, de coordenação e de controlo. Os políticos, particularmente aqueles com autoridade executiva, devem, portanto, ser "gestores", suprimindo qualquer distinção entre política e administração.

Por sua vez, aqueles que servem os políticos como gestores - sejam eles nomeados politicamente ou funcionários públicos de carreira - devem atuar como agentes dos políticos e não funcionar como "peritos" independentes com poder discricionário para contrariar a vontade política manifestada pelos seus gestores políticos. Em consequência, Aucoin refere que nalguns casos, ocorre uma grande proliferação de cargos de confiança política, destinados a reforçar o poder dos políticos nos cargos de maior responsabilidade e que noutros, as promoções de funcionários públicos, têm em consideração a adesão partidária.

Em resultado do exposto, Rocha (2000) argumenta que "neste modelo, faz sentido que os cargos dirigentes da Administração Pública sejam de nomeação política e tenham um comportamento político aferido pelo ciclo político-económico. A influência maior deste modelo, da teoria da Escolha Pública, faz-se sentir, sobretudo, na defesa de uma Administração Pública minimalista e de um apelo ao maior poder a favor dos políticos, na tradicional relação política/administração. Nesta perspetiva, os dirigentes da Administração Pública respondem perante os políticos e não perante os cidadãos, mesmo como clientes".

#### **2.1.5. Nova Gestão Pública**

Refere Hughes (2003) que, os primeiros profissionais estavam confiantes, seguros das suas teorias e, acima de tudo, acreditavam que a melhoria do governo e da sua administração ofereciam a promessa de uma vida melhor para todos. Considera o período

que vai de 1920 até ao início da década de 1970 como a Idade de Ouro da administração pública, época em que a administração pública foi responsável por realizações importantes, como a construção de barragens, vias de comunicação e a gestão tanto das economias saídas da Segunda Guerra Mundial como dos sistemas de segurança social que brotavam nos países desenvolvidos.

Para Araújo (2007), a crise económica que ocorreu em finais da década de 70 do século passado (devido a fatores como a primeira grande crise do petróleo, o aumento das taxas de inflação e a profunda estagnação económica das sociedades ocidentais), expôs os governos ocidentais a estados de enorme pressão. Em resultado, emergem as dificuldades mais relevantes associadas ao Estado-Providência (bem-estar social) e dá-se o início do retrocesso da sua trajetória crescentemente social e democrática. “Assistimos, em síntese, ao abandono das principais conquistas sociais representadas pelo estado de bem-estar social e ao retorno à mão invisível do mercado, que, teoricamente, segundo os seus defensores, tudo controla, racionaliza e distribui de forma justa e equitativa” (Bedin & Nielsson, 2013).

Segundo Bevier e O’Brien (2001) citado por Araújo (2007), o Estado de bem-estar esteve na origem de três problemas. Em primeiro lugar, o excessivo nível de gastos públicos, que prejudicou a economia, conduzindo a elevadas taxas de inflação. Em segundo lugar, estes gastos tornaram-se insustentáveis o que acelerou o esgotamento do modelo. Alegou-se que parte da despesa pública servia para sustentar uma elite burocrata ineficiente e que esta elite podia ser substituída pelo mercado. Por fim, era um sistema muito permissivo, sem estímulos para uma utilização eficiente dos recursos.

Araújo (2007) refere que, conseqüentemente, vários setores da sociedade reivindicavam uma Administração Pública mais eficiente, mais célere e responsável que respondesse às necessidades de uma sociedade dinâmica, em constante mudança e às exigências dos agentes económicos. Estes setores da sociedade, consideravam que o Estado produzia mal e a custos elevados, devendo, portanto, procurar-se no mercado quem produzisse com mais qualidade e a custos mais baixos.

Para Hughes (2003), as insuficiências apresentadas pela Administração Pública tradicional, tornaram-se evidentes a partir das décadas de 1970 e 1980, com extensas críticas à dimensão e à capacidade do setor público. Os governos, em particular a sua burocracia, originavam algum mal-estar nas comunidades, apesar de, paradoxalmente, lhes ser exigido mais serviços. Refere igualmente, que as estruturas hierárquicas não eram forçosamente, as organizações mais eficientes, quando se comparam os resultados com os fatores de produção. A burocracia pode ser ideal para o controlo, mas não necessariamente para a

gestão; promove a certeza, mas é geralmente lenta; o trabalho pode ser normalizado, mas à custa da inovação. Além disso, o modelo de controlo político, foi sempre problemático, no asseverar de uma verdadeira responsabilização.

Huges (2003) afirma ainda, que os ataques aos governos se fundamentavam em três pressupostos principais: em primeiro lugar, deduzia-se que a dimensão do setor público era simplesmente demasiado grande - consumia demasiados recursos que eram escassos; em segundo lugar, alegava-se que o governo estava envolvido em demasiadas atividades e que existiam meios alternativos de provisão para muitas delas, dando origem a que muitas atividades, anteriormente governamentais, fossem transferidas para o setor privado; em terceiro lugar, houve um ataque sustentado aos métodos de governação, com a burocracia, em particular, a tornar-se altamente impopular. Oliveira e Dias (2023) destacam que o Estado, ao delegar a prestação de serviços públicos à iniciativa privada, não se exime da responsabilidade de garantir a qualidade e o acesso universal aos serviços. A responsabilidade administrativa pela eficiência e funcionamento adequado desses serviços continua sendo do Estado, mesmo que a execução seja feita por entidades privadas.

Em resultado, a prestação de serviços por meios burocráticos era, cada vez mais, vista como sinónimo de mediocridade e ineficiência. Para os governos lograrem manter todas estas atividades, tornava-se necessário encontrar outros meios de organização que não a burocracia.

Holmes e Shand (1995) citado por Hughes (2003), argumentam que, “a reforma da gestão do setor público tem sido uma reação aos excessos percebidos do Estado-providência, tanto no sentido macro, tal como se reflete na dimensão crescente dos governos e nos défices fiscais associados, como no sentido micro, na perceção dos limites da capacidade dos governos para resolver todos os nossos problemas”.

Santos e al. (2008) referem que a partir dos anos 80, a nível mundial, eclodiram novos contextos culturais, tecnológicos e económicos que levaram a uma transformação da gestão pública tradicional, dando lugar ao que se intitula de Nova Gestão Pública (NGP).

No início, tratava-se de desafios discretos em domínios específicos, como a “gestão por objetivos” no domínio do pessoal e a “orçamentação de base zero” no domínio financeiro. No entanto, a partir de meados da década de 1980, estes desafios discretos foram substituídos por um modelo mais holístico de gestão que penetrou em todos os aspetos das organizações públicas - e que foi identificado anteriormente como o NGP. “Este termo goza atualmente de reconhecimento internacional para significar um padrão de reforma da gestão

pública *per se*, bem como o crescimento associado do Estado plural” (Pollitt & Bouckaert 2000).

Por sua vez, Gruening (2001) esclarece que o movimento NGP começou entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980. Os seus primeiros praticantes surgiram no Reino Unido, sob a égide da Primeira-Ministra Margaret Thatcher, e nos governos municipais dos EUA (caso de, Sunnyvale, Califórnia) que tinham sofrido mais com a recessão económica e as revoltas fiscais. De seguida, os governos da Nova Zelândia e da Austrália juntaram-se ao movimento. Os seus êxitos colocaram as reformas administrativas do NGP nas agendas da maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e também de outras nações.

Hood (1991) definiu como principais componentes doutrinários da NGP: gestão profissional prática; padrões explícitos e medidas de desempenho; maior ênfase nos controlos de resultados; desagregação das unidades no setor público; maior concorrência no setor público; géneros de práticas de gestão do setor privado; e maior disciplina e parcimónia na utilização dos recursos. Neste novo paradigma, Hood refere que estes componentes acompanharam quatro megatendências: abrandamento ou inversão do crescimento do Estado; privatização e quase-privatização; automatização, em particular das tecnologias da informação, na produção e distribuição de serviços públicos; e uma agenda internacional de reformas do setor público.

Osborne (2010) destaca que a difusão do NGP, levou a um novo discurso sobre a implementação de políticas públicas e prestação de serviços públicos, em que se afirmava a superioridade das técnicas de gestão do setor privado sobre as da administração pública, partindo do princípio de que a aplicação dessas técnicas à prestação de serviços públicos conduziria automaticamente a melhorias na eficiência e eficácia desses serviços.

Para Aucoin (1990), o aparecimento da escola de pensamento gestionária trouxe para primeiro plano vários princípios de conceção organizacional (descentralização, desregulação e delegação) que visaram robustecer as capacidades dos gestores para agir, clarificar missões e objetivos e responder aos seus clientes e colaboradores. Aucoin (1990) argumenta que o *princípio da descentralização* (com redução dos níveis hierárquicos da organização) é crucial para a desconcentração do poder, tornando os gestores responsáveis pelos objetivos previamente fixados. Por sua vez *a desregulação* (não devem existir regras e regulamentos demasiado centralizadores relativamente à gestão dos recursos humanos e da gestão financeira) é igualmente importante para a afirmação da sua autoridade, através da capacidade para gerir pessoas e recursos, tornando-os, nos principais responsáveis por

alcançar os objetivos definidos. Hansey e Levine (1988) citado por Aucoin (1990), alertam os gestores para efetuarem uma gestão segundo critérios de racionalidade de gestão e não mediante um “livro de instruções”. O terceiro princípio é o da *delegação de competências*. Depois de estabelecidos a missão e os objetivos da organização, segundo a teoria de gestão, compete aos gestores assumirem a responsabilidade da gestão das organizações públicas. Aos políticos pertence a definição geral das políticas públicas, responsabilizando-se os gestores pela sua implementação, prestando contas apenas em termos de resultados. Este princípio implica o afastamento dos políticos em relação à implementação das políticas públicas, ou seja, mais concretamente trata-se de criar um espaço próprio, com delegação de poderes suficientemente flexíveis para um exercício efetivo da função de gestão das organizações públicas, a exemplo do que é a prática no setor privado.

“Na perspectiva desta escola de gestão, fica clara a distinção entre a função política e a função de gestão, podendo ter como consequências a substituição do modelo burocrático, já que este modelo não se coaduna com um amplo espaço de competências no âmbito da gestão. Para além disso, a responsabilidade dos gestores também passa a ser aferida pelos clientes dos serviços públicos e não reportada, a regras ou regulamentos” (Rocha, 2000).

Hughes (2015, p.14) conclui afirmando que “surgiu uma nova abordagem ou mesmo um novo paradigma para a gestão do setor público, que afastou inexoravelmente os serviços públicos da burocracia tradicional. A administração pública deixou de ser um designativo útil para as organizações e operações do setor público; a gestão pública está agora firmemente implantada. A mudança mais fundamental é em termos de responsabilidade pessoal e responsabilização; um administrador limita-se a seguir instruções; um gestor assume a responsabilidade pessoal pela obtenção de resultados”.

#### **2.1.6. Gestão do Valor Público**

Bryson *et al.* (2015) descrevem que em meados da década de 1990, o professor Mark Moore desenvolveu um argumento e uma abordagem normativos visando orientar os gestores públicos, em democracia, nos processos de formulação, elaboração e justificação de políticas e decisões, destinadas a alcançar o bem comum.

No seu livro “*Creating Public Value: Strategic Management in Government*”, de 1995, Moore elabora o conceito de valor público em contraste com o valor para os acionistas nas empresas. Mostra que o valor público engloba não só, a preocupação das empresas e da administração pública tradicional com a eficiência, mas inclui adicionalmente, valores como a equidade, a justiça e a governação democrática.

Perscrutando o referido livro, vemos que Moore (1995), afirma que os gestores públicos geram valor público, apesar, de não conseguirem definir com toda a certeza, o que isso é. Tanto as intenções políticas como as necessidades públicas que estabelecem o valor público, alteram-se com o evoluir do tempo, por isso, as possíveis certezas de hoje, poderão ser as dúvidas de amanhã. Apesar destas incertezas, sublinha que é imperativo que os gestores públicos tenham uma visão atual e futura do valor público e que reflitam sobre o valor que as suas organizações geram, uma vez que todos os dias, a operação das suas organizações consome recursos públicos, produzindo intencionalmente ou não, consequências reais para a sociedade.

Horner *et al.* (2006) questionam e refletem sobre o que é o valor público. Da investigação efetuada depreendem que existem mais que uma forma de olhar o tema do valor público: como teoria académica; como correção à nova teoria da gestão pública; como slogan para revigorar o setor público; como um sistema de governação em rede; e como uma abordagem que tenta quantificar e rentabilizar o valor de uma instituição pública. Apesar disso, independentemente do modo como se ajuíza o termo “valor público”, concluem que todas as respostas confluem para um argumento comum: o valor público é o que o público valoriza. O papel dos gestores públicos será então o de ajudar a determinar, através dos processos democráticos de deliberação e participação pública, quais os resultados sociais desejáveis, auxiliando no articular das preferências coletivas dos cidadãos e, assim, corrigir o “défice democrático” entre os serviços públicos e os cidadãos.

Detalhando um pouco mais cada uma das formas referidas acima, temos:

- Em primeiro lugar, *o valor público como abordagem académica*. O valor público foi formulado pela primeira vez pelo académico norte-americano e teórico da gestão de Harvard, Mark Moore. Moore estava preocupado com o facto de, com demasiada frequência, os serviços acertarem no alvo, mas não acertarem no objetivo. Por conseguinte, propôs que os organismos públicos se reorientassem para “fins” como a saúde, a segurança ou o bem-estar e não apenas para a otimização dos recursos. Esses “fins” deveriam corresponder verdadeiramente às necessidades locais e só poderiam ser alcançados quando os prestadores de serviços trabalhassem em estreita colaboração com os utilizadores.
- Em segundo lugar, *o valor público como “corretivo” da nova gestão pública (NGP)*. Esta abordagem afirma que as doutrinas do valor público são uma reação à NGP que apenas tinha direcionado os organismos públicos para o mercado, esvaziando de significado a esfera pública. Pretendiam reduzi-la a uma simples relação

comprador/fornecedor, entre partes desiguais, procurando escravizar os serviços públicos apenas ao “consumidor” e não à vontade política, ou mesmo à vontade coletiva de diferentes e por vezes concorrentes, grupos de cidadãos - processos inerentemente mais complexos.

- Em terceiro lugar, *o valor público como dispositivo retórico*. Olhar para o valor público como um slogan e um forte grito de protesto, a fim da revigoração dos serviços públicos e para o esforço de reconstituição de um órgão coletivo e deliberativo que decida como utilizar os bens de propriedade pública.
- Uma quarta resposta, encara *o valor público como um tipo distinto de governação institucional*. Em vez de comando e controlo, governação hierárquica ou troca de mercado, o valor público é uma manifestação da governação contemporânea em rede. Assume a forma de organização em rede, na medida em que é auto-organizado, colaborativo e "coproduzido", onde utilizadores e fornecedores colaboram e cooperam para fazer funcionar as instituições públicas.
- Por fim, considerar *o valor público como análogo ao valor do consumidor privado* e, por isso, expresso através do mecanismo de preços. Neste caso, o valor público seria algo que precisa ser quantificado, medido e, idealmente, de receber um valor monetário. O valor de um serviço público é determinado pelas preferências do público, tal como acontece num mercado. No entanto, no setor público, estas preferências são muito mais complexas e inter-relacionadas.

Benington em Bryson *et al.* (2015), refere que o conceito de valor tem sido questionado ao longo dos tempos, na filosofia, na política, na economia, na religião e na literatura. Porém, nos últimos anos, tanto entre os académicos, como, entre os responsáveis pelas políticas públicas, os conceitos interligados (mas separados e distintos) de “valor público” e “valores públicos” têm suscitado um progressivo interesse.

Bretschneider *et al.* em Bryson *et al.* (2015) explicam que neste contexto, o termo “valor” refere-se ao valor de algo e o termo “valor público” refere-se a uma apreciação do que é criado pelo governo em nome do público. Bozeman (2007) sugere que em contrapartida, os “valores” são juízos pessoais complexos baseados em avaliações emocionais e cognitivas que são relativamente estáveis e orientam os comportamentos e que os “valores públicos” são os valores que moldam os direitos e as responsabilidades dos cidadãos e do Estado, orientam as relações entre os cidadãos e o Estado, e constituem a base das políticas e dos objetivos do governo.

Benington em Bryson *et al.* (2015), adianta ainda, que o conceito de “valor público” ajuda a direcionar os desafios do aprofundamento da democracia, convergindo para o objetivo final de criar um público informado, instruído e capacitado, capaz de assumir a responsabilidade por decisões difíceis e muitas vezes dolorosas sobre o que irá, ou não, acrescentar valor à esfera pública, e não apenas ao interesse próprio individual.

Por sua vez, Newman e Clarke (2009) citados por Benington em Bryson *et al.* (2015), referem que “os meios para criar este tipo de resultado do valor público, e para desenvolver os espaços e processos deliberativos necessários para levar os cidadãos à consciência e à ação, incluem a redescoberta de “valores públicos” e virtudes como o altruísmo, a civilidade, a empatia, a equidade, a justiça, a tolerância, o respeito pelo outro e o bem comum”.

Horner *et al.* (2006) afirmam que os debates vigorosos e por vezes muito polarizados que afetam as economias avançadas, são um desafio às democracias e ao processo de conjugar a nova cultura do consumismo individualista com a ética do serviço público, mais solidária e orientada para a cidadania. Concomitantemente, afirmam que Mark Moore, ao assumir que o valor público pode oferecer ao setor público um conceito equivalente ao do valor privado no setor privado, está a aceitar, implicitamente, o desafio de considerar as dimensões políticas e económicas do valor público. A economia clássica distingue entre: *valor de troca* (que reflete o preço de um item no mercado aberto); *valor do trabalho* (que reflete a quantidade de esforço humano investido na sua produção); e *valor de uso* (que reflete a utilidade de um item para uma determinada pessoa ou situação). Sublinham, que apesar das abordagens económicas neoliberais sobre o valor (concentrando-se unicamente, na mensuração do valor de troca), dominarem o pensamento público no Ocidente, principalmente nas décadas de 80 e 90, no início da década de 80, a noção de valor de uso renasceu através de um grupo de intelectuais e profissionais públicos preocupados em desenvolver estratégias económicas alternativas, dirigidas para a produção socialmente útil e para as necessidades sociais não satisfeitas pelo mercado privado. Consideram ainda, que o conceito de valor do trabalho é igualmente útil para definir o valor público, na medida em que focaliza a atenção no valor do esforço e da competência humana investidos na produção do serviço público, perfilhando a importância do trabalho dos profissionais e gestores públicos na cocriação do serviço público, através da interação entre produtores e utilizadores e outras partes interessadas.

Moore (2021) esclarece que os gestores públicos devem concentrar-se na “criação de valor público” a partir dos ativos que lhes são confiados pelo público. Esses ativos incluem o dinheiro público, obtido através do poder de tributação, para garantir o bem-estar público,

e frequentemente, também a autoridade do Estado para regular a conduta dos atores privados, não só para os impedir de prejudicar o bem-estar público, mas igualmente, para os obrigar a contribuir para o bem público global. Enfatiza que para criar valor público são necessários gestores públicos com uma “imaginação inquieta e à procura de valor” que busquem oportunidades para o fazer, descubram como essas oportunidades podem ser exploradas e depois façam-no. Conclui, dizendo que se trata de um estilo de gestão empresarial que só é possível no setor público caso se entenda e se aja de acordo com os processos de legitimação democrática e de responsabilidade pública.

À pergunta “quem cria valor público?”, Benington em Bryson *et al.* (2015) responde que o valor público não é criado apenas pelo setor público, mas pode igualmente ser gerado pelo setor empresarial, pelo setor do voluntariado e pelas organizações comunitárias informais. Assim, afirma que um dos potenciais papéis dos líderes públicos é reunir os poderes e recursos das três esferas (o Estado, o mercado e a sociedade civil) em torno de fins e prioridades estratégicas comuns, na prossecução de objetivos de valor público, sabendo-se que cada uma delas poderá dar uma contribuição distinta. Benington continua a sua reflexão, referindo que é nas organizações de serviços públicos, onde existe uma interação mais direta entre os trabalhadores e os utilizadores, os cidadãos e as comunidades. A criação de valor público através da educação, da saúde, da assistência social e do policiamento depende, fundamentalmente, do valor, das capacidades e do empenhamento do pessoal que se encontra na linha da frente, nas salas de aula das escolas, nas enfermarias dos hospitais, na polícia e nas comunidades de bairro. Naturalmente, que as políticas a montante e os fatores contextuais como a conjuntura política, a cultura organizacional, os recursos, a geração e transferência de conhecimento, a formação e o desenvolvimento, são igualmente essenciais para a qualidade, eficácia e produtividade destas relações e processos da linha da frente.

Mas “como medir o valor público?”, Bryson *et al.* (2015) referem que o conceito de valor público realça a importância de nos concentrarmos nos impactos/efeitos (*outcomes*) e nos processos (“que valor está a ser acrescentado à esfera pública, por quem e como?”) e não apenas nos *inputs* (entradas/contribuições) e *outputs* (resultados), ou nos rácios *input/output* e na produtividade. A criação de valor público pode ser retratada em termos de um sistema aberto em que os *inputs* são convertidos, através de atividades e processos, em *outputs*, com a ajuda ativa de coprodutores e organizações parceiras. A avaliação do valor inclui aspetos como a satisfação do público, mas vai mais além, uma vez que os impactos do valor público a longo prazo são, adicionalmente, expressos em termos do valor ecológico, político, económico e social acrescentado à esfera pública.

Horner *et al.* (2006), utilizando como fonte a Comissão de Produtividade do Governo australiano, expõem os vários tipos de indicadores que permitem medir o desempenho dos serviços:

- *Indicadores de eficácia.* Estes indicadores refletem a forma como os resultados de um serviço atingem os objetivos declarados desse serviço.
- *Indicadores de eficiência.* Estes indicadores refletem a forma como os serviços utilizam os seus recursos para produzir resultados e alcançar os efeitos desejados. O financiamento público por unidade de serviço é normalmente utilizado como um indicador de eficiência técnica, sendo o contributo mais significativo, uma vez que contabiliza todos os recursos consumidos na prestação do serviço.
- *Indicadores de resultados.* Referem-se aos serviços prestados. Os indicadores de resultados podem ser agrupados de acordo com as características desejadas de um serviço, por exemplo, acessibilidade, adequação ou qualidade, e podem variar consoante os serviços.
- *Indicadores de impactos/efeitos.* Fornecem informações sobre o impacto de um serviço na situação de um indivíduo ou de um grupo e sobre o sucesso do serviço na consecução dos seus objetivos. Os impactos/efeitos esperados de um serviço devem estar alinhados com os seus objetivos.
- *Indicadores de qualidade.* Estes indicadores refletem o grau de adequabilidade do serviço aos seus objetivos e se está em conformidade com as especificações. Torna-se extremamente importante na avaliação do desempenho quando há uma forte ênfase no aumento da eficiência.
- *Indicadores de acesso.* Estes indicadores refletem a facilidade com que a comunidade pode obter um serviço. O acesso tem duas dimensões principais: atualidade e acessibilidade. Os indicadores de atualidade incluem os tempos de espera. Os indicadores de acessibilidade referem-se à proporção do rendimento gasto em serviços específicos.
- *Indicadores de adequação.* Estes indicadores medem o grau de adequação dos serviços às necessidades dos clientes. Possibilita aos serviços desenvolverem padrões de necessidades de serviço mensuráveis, em relação aos quais, os atuais níveis de serviço podem ser avaliados.
- *Indicadores de equidade.* Os indicadores de equidade têm dois elementos: “horizontal” e “vertical”. No contexto da medição do desempenho da prestação de serviços, a

equidade horizontal manifesta-se quando todos têm acesso ao serviço. A prestação de serviços revela equidade vertical quando tem em consideração as necessidades especiais de certos grupos da comunidade e ajusta aspetos da prestação de serviços para satisfazer essas necessidades.

### **2.1.7. Novo Serviço Público**

Denhardt e Denhardt (2007) revelam que “O governo não deve ser gerido como uma empresa; deve ser gerido como uma democracia” e que tanto os funcionários públicos eleitos como os nomeados “não prestam serviços ao cliente; asseguram democracia” e por isso, devem agir de acordo e expressar compromisso com ideais como o interesse público, o processo de governação e a expansão da cidadania democrática. Salientam que, em última análise, o que realmente importa não é a eficiência com que fazemos o nosso trabalho, mas a forma como contribuimos para uma vida melhor para todos.

Ghosh (2021) considera que a abordagem trazida pelo modelo de gestão pública “Novo Serviço Público (NSP) é a mais coerente para o estudo da administração pública no século XXI”. Sugere que o foco da gestão pública deve estar nos cidadãos, na comunidade e na sociedade civil e que neste modelo, os funcionários públicos devem ter o seu enfoque, em ajudar os cidadãos a articular e a satisfazer os seus interesses comuns e não em controlar ou dirigir a sociedade. Este papel, contrasta com a abordagem da Nova Gestão Pública, em que as transações entre gestores públicos e clientes são enquadradas pelos princípios do mercado, refletindo o interesse individual. Adicionalmente, difere da antiga abordagem da administração pública, onde os cidadãos se relacionavam com a burocracia como clientes ou constituintes (eleitores), sendo tratados como elementos passivos no mecanismo de elaboração de políticas públicas e de prestação de serviços. Eram relações de controlo e hierarquia em vez de pluralidade e envolvimento.

Para Ghosh, o modelo do Novo Serviço Público aborda a gestão pública do ponto de vista da teoria democrática, baseando-se na noção de uma cidadania ativa e participativa onde os cidadãos olham para além do seu restrito interesse pessoal, isto é, para o interesse público, mais alargado. Destaca, que neste modelo, o papel dos funcionários públicos é facilitar oportunidades para reforçar o envolvimento dos cidadãos, na procura de soluções para os problemas da sociedade. Continuando a sua reflexão, Ghosh afirma que o Novo Serviço Público é composto por muitos e diversos elementos, recebendo o contributo de numerosos e diferentes académicos e profissionais, podendo reivindicar uma admirável herança intelectual (teorias de cidadania democrática; modelo de comunidade e sociedade

civil; humanismo organizacional e teoria do discurso), apesar de muitas vezes em desacordo uns com os outros.

No entanto, certas ideias gerais parecem caracterizar esta abordagem como um modelo normativo e distingui-la de outras. Denhardt e Denhardt (2007) referem as seguintes como as mais determinantes:

- *Servir os cidadãos, não os clientes.* O interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores partilhados e não a agregação de interesses próprios individuais. Por conseguinte, os funcionários públicos não se limitam a responder às exigências dos “clientes”, mas centram-se na construção de relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos.
- *Procurar o interesse público.* Os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e partilhada do interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas, baseadas em escolhas individuais. É antes a criação de interesses e responsabilidades partilhadas.
- *Valorizar a cidadania em detrimento do empreendedorismo.* Os funcionários públicos e os cidadãos empenhados em dar contributos significativos para a sociedade fazem avançar melhor o interesse público do que os gestores empresariais que atuam como se o dinheiro público fosse seu.
- *Pensar estrategicamente, agir democraticamente.* As políticas e os programas que satisfazem as necessidades públicas podem ser alcançados de forma mais eficaz e responsável através de esforços coletivos e processos de colaboração.
- *Reconhecer que a responsabilidade não é simples.* Os funcionários públicos devem estar atentos a mais do que o mercado; devem também estar atentos à lei estatutária e constitucional, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos.
- *Servir em vez de dirigir.* É cada vez mais importante que os funcionários públicos utilizem uma liderança partilhada e baseada em valores para ajudar os cidadãos a articular e a satisfazer os seus interesses comuns, em vez de tentarem controlar ou conduzir a sociedade em novas direções.
- *Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade.* As organizações públicas e as redes em que participam têm mais probabilidades de serem bem-sucedidas a longo prazo se funcionarem através de processos de colaboração e de liderança partilhada baseados no respeito por todas as pessoas.

Perscrutando o futuro da Administração Pública, Rolo (2019/2020) afirma que no contexto atual, a Administração Pública enfrenta desafios multifacetados que exigem mudanças estruturais, adaptabilidade e inovação. A digitalização, transparência, participação cidadã, e descentralização são questões centrais para garantir a eficiência e a responsabilidade da gestão pública. Ao mesmo tempo, é crucial que a Administração Pública seja capaz de responder às exigências ambientais, sociais e económicas da sociedade moderna, procurando sempre uma governança inclusiva e sustentável. Esses desafios exigem uma reforma contínua das práticas administrativas e uma maior integração das novas tecnologias e modelos de gestão para criar uma administração pública que seja próxima, eficiente e capaz de gerar resultados positivos para todos os cidadãos.

## **2.2. A Administração Local em Portugal**

*“O poder constitucionalmente conferido às Autarquias Locais para elaborar regulamentos locais permite que estas possam, através de medidas adequadas, ordenar a vida local por forma a obter uma mais correta satisfação das necessidades coletivas da respetiva comunidade”* (Oliveira, 1993, p. 291).

### **2.2.1. Considerações Gerais**

Afirma Gladden (1972), que todo o tipo de governação começa nas localidades. A divisão entre os níveis central e local só aconteceu quando se desenvolveram os meios que permitiram exercer o poder e coordenar funções em áreas mais alargadas. À exceção de alguns Estados exíguos, torna-se vantajoso a existência de dois níveis de governo. Por um lado, certas atividades governamentais de natureza doméstica ou comunitária (interesses comuns) são perfilhadas e melhor executadas, localmente. Pelo outro lado, permite ao governo central libertar-se de questões de pormenor, de menos importância para o país como um todo e de difícil administração à distância. Gladden descreve que a unidade governamental básica, globalmente aceite, é uma unidade de vizinhança (agregado populacional), suficientemente íntima e compacta como a paróquia, o bairro, a aldeia, a comuna, ou a cidade. Por sua vez, o nível diretamente abaixo do governo central é mais difícil de estabelecer, pelo facto dos aspetos técnicos das funções mais importantes, frequentemente atribuídas ao governo local, como os transportes, a educação, o planeamento do território e a saúde, imporem que diferentes áreas territoriais se associem para alcançar a máxima eficiência.

### **2.2.2. O Território e a sua Diversidade**

“Embora estáveis nas fronteiras, o que pode representar uma vantagem quando se pretende uma abordagem aos laços comunitários, os municípios portugueses apresentam enormes diferenças. A sua dimensão, população e caracterização socioeconómica são extremamente diversas. Em primeiro lugar, quase 85 por cento dos municípios têm menos de 50.000 habitantes (35 por cento até menos de 10.000 habitantes), e a população total varia entre menos de 2.000 habitantes e mais de meio milhão, com uma área de menos de 10 quilómetros quadrados a quase 1.800 quilómetros quadrados. A dimensão e a população são, portanto, uma das principais diferenças entre os municípios, com consequências significativas para a complexidade da governação local. Mas também os indicadores socioeconómicos revelam dissemelhanças significativas nas taxas de desemprego, rácio de variação da população residente, idade média da população, taxas de analfabetismo e mobilidade entre municípios” (Teles, 2016, p.64).

Como sinopse, Teles (2016) refere que apesar de Portugal ter uma das médias mais elevadas da Europa de municípios face à sua dimensão populacional, a exiguidade de muitos destes municípios, torna-se um problema, mormente a sua diversidade.

### **2.2.3. Evolução do Municipalismo**

“Quase desde o final da Idade Média que todo o território de Portugal continental se encontra dividido em pequenas unidades territoriais, sendo a municipalização do espaço público local um dos mais importantes patrimónios medievais” (Monteiro, 1996 citado por Teles, 2016).

Alega Teles (2016), que a generalização dos municípios como unidade territorial administrativa e jurídica é perfilhada desde finais do século XV. Entre 1527 e 1532 dá-se a primeira tentativa de recenseamento e recolha de informação sobre a população do país, tendo sido identificados 762 concelhos. Este número cresceu e estabilizou até à primeira metade da década de 1830, altura em que, com a chegada da monarquia constitucional e a implementação do Estado moderno, ocorreram vastas reformas.

“O liberalismo português do século XIX reorganizou o caos da dispersão administrativa existente, criando uma administração local centralizada, fortemente controlada pelo nível nacional, com um sistema burocrático de agentes locais nomeados pelo Estado” (Oliveira, 1996 citado por Teles, 2016).

Refere Teles (2016), que durante este período, Portugal assistiu à última e, até à data, única redução significativa do número de municípios (de 856 em 1837, para 290 em 1898).

No entanto, com o início do regime republicano, em 1910, o seu número viria a aumentar, fixando-se, em 1998, nos 308 municípios, número que tem resistido, até hoje, às várias tentativas de reorganização, caso da reforma administrativa de 2013, que reduziu o número de freguesias de 4.260 para 3.092 (Leis n.º 22/2012, de 30 de maio de 2012, e n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro de 2013), sem diminuir o número de municípios, representando mais de um século de estabilidade das fronteiras locais, com raízes que se reconhecem no seu legado medieval.

“Ao longo do século XX, os municípios portugueses sofreram profundas alterações com as transições de regime: desde a Monarquia e durante a Primeira República (1910-1926), os presidentes de câmara e de assembleia municipal eram eleitos por um grupo de elite de cidadãos; durante o Estado Novo, os presidentes de câmara passaram a ser nomeados pelo governo central” (Almeida, 2022, p.139).

“Em Portugal no regime autoritário vigente entre 1926 e 1974, que ficou conhecido pelo nome de Estado Novo, as autarquias locais deixaram de ser concebidas como o tinham sido durante o século XIX, isto é, como administração autónoma face à administração do Estado, para serem vistas basicamente como uma especial forma de administração indireta do Estado” (Nabais, 2007 citado em Domingos, 2019).

Ferreira e Amorim (2022) referem que a Constituição de 1976, consagra os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública apesar de, como sublinha Teles (2016), não lhes atribuir competências administrativas ou financeiras substanciais e os poderes políticos e administrativos serem ainda fortemente centralizados. “As autarquias locais, passaram assim, a ser formas autónomas de administração, sendo os seus órgãos representativos eleitos democraticamente pelos residentes das respetivas circunscrições territoriais, por sufrágio direto, universal e secreto, deixando, em resultado, de ser uma forma de administração indireta do Estado” (Canotilho & Moreira, 1993 citado por Ferreira & Amorim, 2022).

“No artigo 236.º, a Constituição enuncia as categorias de autarquias locais. No continente são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, ao passo que, nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, são apenas as freguesias e os municípios” (Domingos, 2019).

As atribuições específicas dos municípios são as seguintes: o equipamento rural e urbano; a energia; os transportes e comunicações; a educação, ensino e formação profissional; o património, cultura e ciência; os tempos livres e desporto; a saúde; a ação social; a habitação; a proteção civil; o ambiente e saneamento básico; a defesa do

consumidor; a promoção do desenvolvimento; o ordenamento do território e urbanismo; a polícia municipal; e, a cooperação externa (Assembleia da República, 2017).

Ferreira e Amorim (2022), relatam-nos que no âmbito da crise financeira de 2011, foi elaborado um Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (*Memorandum of Understanding – MoU*) celebrado entre o Governo português e a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu, e o Fundo Monetário Internacional (a designada “Troika”), ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira, o qual, obrigava o Governo de então e a respetiva maioria de suporte a iniciar uma reforma da administração autárquica, que se ficou, como supracitado, pelas freguesias e a uma redução das transferências do orçamento nacional. Prosseguem, dizendo, que no período de 2011-2015, registou-se uma tendência centralizadora em resultado da intervenção da “Troika” e da correspondente entrada de fundos europeus. O governo com uma dívida enorme para fazer face, concentrou o poder nas suas mãos, tendo a dívida sido um forte argumento para contrariar os opositores às reformas propostas.

#### **2.2.4. Autonomia Local**

Pinto (2012) narra que a existência das autarquias assenta no princípio da autonomia local, consagrado no art.6.º da Constituição da República Portuguesa, e definido no n.º1 do art. 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local, como o direito e a capacidade efetiva das Autarquias Locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos, os quais são determináveis com base no princípio da subsidiariedade. Esta autora refere ainda, que este princípio, determina que tudo quanto puder ser eficazmente decidido e executado ao nível autárquico não deve ser atribuído ao Estado e aos seus agentes.

“As Autarquias Locais são, todas e cada uma delas, pessoas coletivas públicas distintas do Estado. Não fazem parte do Estado, não são o Estado, não pertencem ao Estado, embora por ele possam ser fiscalizadas” (Amaral, 2006 citado por Pinto, 2012). Pinto (2012) afirma que a autonomia local deve traduzir-se, numa relação de não subordinação das autarquias em relação ao Estado-Administração, salientando que estas não são prolongamentos da administração central do Estado, mas antes, parte da Administração Pública no seu sentido mais amplo.

“O princípio da autonomia local pressupõe, para as Autarquias, uma série de direitos, nomeadamente, a capacidade efetiva de regulamentarem e gerirem uma parte dos assuntos públicos, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações; participarem na

definição das políticas públicas que afetam os interesses próprios da respetivas populações; partilharem com o Estado as decisões sobre matérias de interesse comum através, por exemplo, de audiência prévia, parecer vinculativo, etc.; regulamentarem a aplicação de normas ou planos nacionais de forma a adaptá-los convenientemente às realidades locais, como acontece, por exemplo, com os planos urbanísticos” (Pinto, 2012, p. 545).

Por sua vez, a autonomia financeira, explica Pinto (2012), advém da autonomia local. O art. 238.º da CRP determina que as Autarquias Locais tenham finanças próprias. Frisa a autora, que a autonomia local só existe, caso as Autarquias Locais possuam os meios financeiros adequados à concretização das suas atribuições específicas. Apesar de constitucionalmente garantido, Portugal continua a ser, após 50 anos de democracia, um dos países mais centralizados da Europa. As restrições orçamentais impostas pelo governo central, acentuam o baixo nível de autonomia local atualmente existente.

Desde o estabelecimento da democracia, o reforço do poder local tem sido um tema de permanente debate. A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, prevê a transferência de novas competências da administração central para os municípios. Consequentemente, foram publicados os diplomas de âmbito setorial que concretizam a transferência de competências em diversos domínios de atuação do Estado: saúde, educação, cultura, justiça, proteção civil, habitação, cultura, estacionamento público, promoção turística, captação de investimento e gestão de fundos europeus, praias marítimas e fluviais, vias de comunicação, infraestruturas de atendimento ao cidadão, saúde animal e segurança alimentar, património e habitação.

Sobre o reforço do poder local, Almeida (2022) esclarece que a transferência de competências foi efetuada num contexto de redução geral dos custos, de diminuição do investimento público e de redução das despesas estruturais. Assim, não foi surpresa o facto de muitos municípios, inicialmente, recusarem assumir estas novas responsabilidades por falta de fundos. Alegavam que, no contexto de crise em que se encontravam (covid 19), com a diminuição dos fundos estruturais e dos investimentos não era possível exercer a autonomia municipal para além das respostas de emergência e das políticas reativas.

#### **2.2.5. Regime Financeiro**

De acordo com o previsto no art.º 14º da lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), são as seguintes as fontes de receita dos Municípios: o produto da cobrança do

Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 23.º da RFALEI; o produto da cobrança de derramas lançadas nos termos do art.º 18.º desta mesma lei; a parcela do produto do Imposto Único de Circulação (IUC) que caiba aos municípios, nos termos do art.º 3.º da lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho (Código de Imposto sobre Veículos); o produto da cobrança de taxas e preços resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, de acordo com o disposto nos art.º 15.º e 16.º da RFALEI6 ; o produto da participação nos recursos públicos determinada nos termos do disposto nos art.º 25.º e seguintes da RFALEI; o produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município; o produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município; o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração; a participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte; o produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município; o produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis; o produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais; outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.

### **2.2.6. A Nova Gestão Pública nas Autarquias**

Refere Rodrigues (2007) que, nas últimas décadas, temos testemunhado um ataque sem tréguas ao modelo de gestão pública associado ao Estado de Providencia Social. O emergir da chamada Nova Gestão Pública veio revolver todas as áreas de atuação pública de que se destacam as de índole económica, financeira, política e ideológica, introduzindo alterações radicais como a abertura a novos atores públicos, privados e do terceiro setor e, consequentemente, a criação de uma rede global de novos responsáveis pela prestação de serviços. Embora encetadas ao nível da administração central, estas mudanças, entraram igualmente na agenda da reforma dos governos locais. Segundo Rodrigues, o modelo administrativo tradicional começa, aos poucos, a ser substituído, por um modelo que privilegia uma gestão mais rigorosa, mais profissional, fixando objetivos e avaliando o desempenho das instituições com base nesses objetivos. Em resultado, nasce um novo conceito de Governação Local, que perfilha a solução da privatização e da empresarialização de serviços, da construção de redes e de parcerias como forma de gestão em rede.

“Com a introdução de novos atores (privados e do terceiro setor), bem como com a autonomização das unidades públicas o poder hierárquico é substituído pela regulamentação e pelas cláusulas dos contratos. Assim, o poder dos agentes políticos nasce no momento da

celebração do contrato e está limitado aos termos em que foi redigido” (Rodrigues, 2007). Concomitantemente, esclarece Rodrigues (2007), “ganha especial importância a constante tentativa de descentralização, através da transferência de atribuições e competências, da administração central para a local. Fruto deste enriquecimento de competências, novas práticas são introduzidas na gestão local. Os serviços municipais cedem o seu lugar a entidades empresariais, as Empresas Municipais; a ação governativa deixa de ser aleatória e passa a ter um plano estratégico definido e concretizado em objetivos de gestão”.

De acordo com Matas (2009), observa-se que a administração local, e mais especificamente os municípios, têm optado por modificar os parâmetros organizacionais burocráticos por modelos de gestão pós-burocrático com bastantes medidas de carácter empresarial. Exemplos desta transformação são, entre outros, a adoção de algumas estratégias de gestão oriundas das empresas, tais como a qualidade, a utilização das normas ISO (*International Organization for Standardization Standards*), a reengenharia, a utilização de quadros de controlo de gestão, etc.

Em suma, a chegada da Nova Gestão Pública e a escola de pensamento gestionária vieram afirmar a superioridade das técnicas de gestão do setor privado sobre as da administração pública na introdução de melhorias na eficiência e eficácia dos serviços públicos. Por sua vez, a abordagem à Gestão do Valor Público introduziu o conceito de valor público e atribui aos gestores públicos a missão de "criar valor público" a partir dos ativos que lhes são confiados pelo público. Por último, surge o modelo do Novo Serviço Público com ideias como “Servir os cidadãos, não os clientes” ou “Servir em vez de dirigir” colocando o enfoque no cidadão (cliente) e na valorização das pessoas. Estes modelos de gestão serviram de base ao desenvolvimento da Gestão da Qualidade Total, cujos princípios fundamentais são o âmago das gestões modernas.

### **2.3. A Gestão da Qualidade**

“Uma pergunta, que frequentemente, fazemos a nós próprios é mais ou menos esta: *Se o Japão pode, porque é que nós não podemos?* Estas palavras foram usadas no título de um documentário da NBC de 1980, que mudou para sempre, a forma como os americanos se visualizavam no mercado mundial. Durante essa emissão, o comentador Lloyd Dobyns narrou a história assustadora de uma nação que rapidamente perdia o seu poder económico. Em simultâneo, ofereceu alguma esperança no futuro, na pessoa de W. Edwards Deming, estatístico americano e especialista em qualidade. O que Deming ensinou aos japoneses nos anos 50 e o que propunha às empresas americanas parecia, em 1980, revolucionário para os

telespetadores, mas o resultado não podia ser contestado. A qualidade recompensa, e recompensa bem. Desde então, várias empresas e agências governamentais dos EUA seguiram os conselhos de W. Edwards Deming, Philip B. Crosby, Joseph M. Juran e outros. A Hewlett-Packard, a Xerox e a Motorola, por exemplo, demonstraram que a focalização na qualidade reduz os custos de produção, porque o dinheiro deixa de ser gasto em desperdícios e retrabalho. As poupanças podem ser reinvestidas em novas tecnologias e na redução do custo para o cliente” (Suarez, 2012).

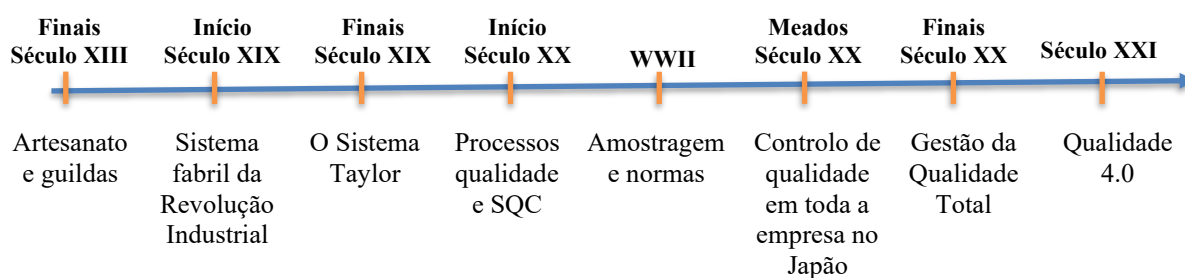
“Uma organização focada na qualidade promove uma cultura que se traduz em comportamentos, atitudes, atividades e processos que proporcionam valor através da satisfação das necessidades e expectativas dos clientes e de outras partes interessadas relevantes. A qualidade dos produtos e serviços de uma organização é determinada pela sua aptidão para satisfazer os clientes e pelo impacto pretendido ou não sobre outras partes interessadas relevantes. A qualidade dos produtos e serviços inclui não apenas as funções e o desempenho pretendidos, mas também os correspondentes valor percebido e benefício para o cliente” (Norma ISO 9000:2015).

“Qualidade na administração significa uma liderança firme, baseada na visão e na estratégia definidas do serviço. A qualidade expressa uma gestão eficiente e a focalização nas necessidades dos clientes. A qualidade também representa a identificação de processos e indicadores, a gestão de serviços em vez de casos, e a gestão de projetos, tarefas e objetivos estratégicos. A qualidade significa um fluxo de informação eficiente e um controlo interno eficaz” (Bednarov & Walenia, 2015).

A qualidade e a sua gestão ganharam grande notoriedade no início da década de 80, no entanto, bastantes académicos concordam que o conceito de qualidade existe há centenas senão milhares de anos, passando por diversas civilizações e em última análise esteve sempre presente na sociedade humana contribuindo para a sua sobrevivência e desenvolvimento.

### **2.3.1. Evolução da Qualidade**

Baseados na história da qualidade descrita na página oficial da *American Society for Quality* (ASQ) (19 agosto 2024) podemos sintetizar os marcos seguintes na evolução da qualidade de acordo com a Figura 1.



**Figura 1. Evolução da Qualidade**

Fonte: página oficial ASQ (adaptada)

### ***2.3.1.1. A Qualidade nas Guildas Medievais da Europa***

Na Europa medieval, no final do século XIII, os artesãos começaram a organizar-se em sindicatos chamados guildas. Estas corporações eram responsáveis pelo desenvolvimento de regras rigorosas para a qualidade dos produtos e serviços. As comissões de inspeção faziam cumprir as regras, marcando os produtos perfeitos com uma marca ou símbolo especial. As marcas de inspeção e as marcas dos mestres artesãos serviam como prova de qualidade para os clientes em toda a Europa medieval. Esta abordagem à qualidade de fabrico foi dominante até à Revolução Industrial, no início do século XIX.

### ***2.3.1.2. A Qualidade na Revolução Industrial***

O sistema fabril, com ênfase na inspeção dos produtos, começou na Grã-Bretanha em meados da década de 1750 e desenvolveu-se na Revolução Industrial no início do século XIX. O sistema fabril, começou a dividir os ofícios dos artesãos em tarefas especializadas. Este facto, obrigou os artesãos a tornarem-se trabalhadores fabris e os proprietários de lojas a tornarem-se supervisores de produção, marcando o início da perda de poder e de autonomia dos trabalhadores no local de trabalho. A qualidade no sistema fabril era garantida pela competência dos trabalhadores, complementada por auditorias e/ou inspeções. Os produtos defeituosos eram retrabalhados ou eliminados.

### ***2.3.1.3. O Sistema Taylor***

No final do século XIX, os Estados Unidos adotaram uma nova abordagem de gestão desenvolvida por Frederick W. Taylor, cujo objetivo foi aumentar a produtividade sem aumentar o número de artesãos qualificados. Para tal, Taylor atribuiu o planeamento das fábricas a engenheiros especializados e utilizou artesãos e supervisores como inspetores e gestores o que levou a aumentos notáveis da produtividade. Mas a ênfase na produtividade

teve um efeito negativo na qualidade, induzindo os gestores das fábricas a criarem departamentos de inspeção para evitar que os produtos defeituosos chegassem aos clientes.

#### ***2.3.1.4. A Qualidade no Início do Século XX***

Walter Shewhart começou a focar-se no controlo dos processos em meados da década de 1920, marcando o seu início nas práticas de qualidade. Como os processos industriais produziam dados, Shewhart estabeleceu que estes dados seriam analisados utilizando técnicas estatísticas a fim de verificar se um processo era estável e sob controlo, ou se estava a ser afetado por causas especiais que deviam ser corrigidas, lançando com isso, as bases para as cartas de controlo, uma ferramenta de qualidade dos tempos modernos. Por sua vez, W. Edwards Deming, um estatístico do Departamento de Agricultura e do Gabinete de Censos dos EUA, tornou-se um defensor dos métodos *Statistical Quality Control* (SQC) de Shewhart e, mais tarde, um líder do movimento da qualidade, primeiro no Japão e depois nos Estados Unidos.

#### ***2.3.1.5. A Qualidade na Segunda Guerra Mundial***

Com a entrada na Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos produzem legislação a fim de orientar a economia civil para a produção militar. A qualidade tornou-se uma componente crítica do esforço de guerra. Equipamento militar inseguro era inaceitável, instigando as forças armadas dos EUA a inspecionar praticamente todas as unidades produzidas. No entanto, esta prática exigia enormes forças de inspeção. Para atenuar este problema, sem comprometer a segurança dos produtos, decidiram utilizar a inspeção por amostragem. Com a ajuda de consultores da indústria, adaptaram tabelas de amostragem e publicaram-nas numa norma militar, conhecida como Mil-Std-105. Estas tabelas foram incorporadas nos contratos militares para que os fornecedores compreendessem claramente o que se esperava que produzissem, sendo-lhes, adicionalmente, patrocinado cursos de formação sobre as técnicas SQC.

#### ***2.3.1.6. O Japão e a Qualidade***

Após a Segunda Guerra Mundial, os principais fabricantes japoneses começaram a substituir a produção de bens militares pela de bens civis. Inicialmente, as exportações japonesas tinham fama generalizada de má qualidade e, em resultado, os seus produtos eram rejeitados pelos mercados internacionais. Esta realidade, levou as empresas japonesas a explorar novas formas de pensar a qualidade. Com o propósito de obterem ajuda na reconstrução da economia do país, foi com agrado que os japoneses receberam a

contribuição de empresas e palestrantes estrangeiros. Destacam-se as preciosas colaborações de dois especialistas americanos em qualidade: W. Edwards Deming, frustrado com os gestores americanos, quando a maior parte dos programas de controlo estatístico da qualidade terminaram com o fim da guerra; e Joseph M. Juran, que prognosticou a ultrapassagem da qualidade dos produtos japoneses, por meados da década de 1970, relativamente à qualidade dos produtos produzidos nos Estados Unidos. A estratégia do Japão assentava numa nova abordagem da “qualidade”. O sistema que utilizaram para realizar este feito impressionante é uma versão exclusivamente japonesa de um sistema que teve origem na América, conhecido como controlo da qualidade total (TQC). Drucker (1971) afirma que o mundo ocidental pode aprender muito com a gestão japonesa, relevando-se os seguintes pontos: decisões por consenso, focalização no problema, aumento da eficácia, vontade de mudar e o conceito de formação ao longo da vida.

A versão japonesa do TQC é descrita por Ishikawa (1985), citado por Pyzdek e Keller (2013), como uma “revolução de pensamento na gestão”. Em vez de se fixarem apenas na inspeção dos produtos, os fabricantes japoneses preocuparam-se em melhorar todos os processos organizacionais, através da primordial contribuição das pessoas que os utilizavam. Teve como resultado exportações de maior qualidade a preços mais baixos, beneficiando os consumidores, facto que atraiu a atenção do resto do mundo. A “revolução do pensamento” envolve uma transformação em seis categorias (Ishikawa, 1985, citado por Pyzdek & Keller, 2013):

- *A qualidade em primeiro lugar - não o lucro a curto prazo em primeiro lugar.* A tónica na “qualidade em primeiro lugar” ganha a confiança dos clientes e uma melhoria a longo prazo. O princípio do “lucro em primeiro lugar” poderá trazer um lucro mais rápido, mas será incapaz de manter a competitividade por períodos longos.
- *Orientação para o consumidor - não para o produtor.* Ishikawa sublinhou a importância de pensar em termos da posição da outra parte: ouvir as suas opiniões e agir de forma a respeitar os seus pontos de vista.
- *O processo seguinte é o seu cliente - derrubar a barreira do seccionismo.* A empresa como um todo deve olhar para os seus processos para fornecer valor ao cliente, e não para um departamento ou secção separadamente.
- *Utilização de factos e dados para fazer apresentações - utilização de métodos estatísticos.* Os factos, ao contrário das opiniões, podem ser traduzidos em dados. Se

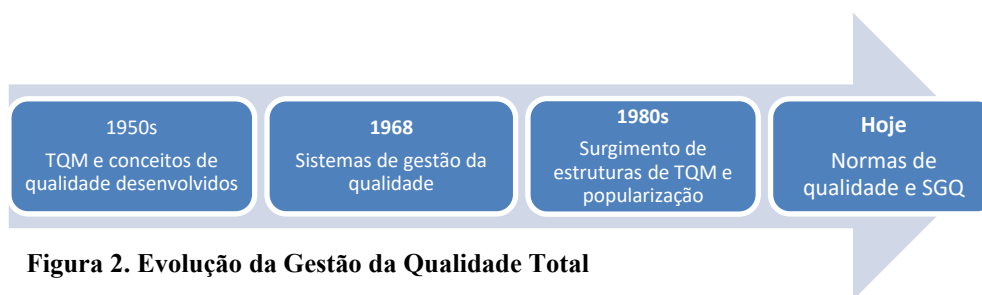
os dados forem exatos, podem ser analisados utilizando métodos estatísticos e modelos de engenharia ou de gestão. Isto, por sua vez, constitui a base das decisões.

- *Respeito pela humanidade como filosofia de gestão - gestão totalmente participativa.* O princípio fundamental de uma gestão bem-sucedida é permitir que todos os colaboradores utilizem plenamente as suas capacidades. A gestão baseada na humanidade é um sistema de gestão que permite o desenvolvimento do potencial ilimitado dos seres humanos.
- *Gestão multifuncional.* Do ponto de vista dos objetivos da empresa, as principais funções são a garantia da qualidade, o controlo dos custos, o controlo das quantidades e o controlo do pessoal. A empresa deve criar comités multifuncionais para tratar destas questões transversais a todas as secções.

Segundo Pyzdek e Keller (2013), *Kaizen*, com origem no Japão, é uma filosofia de melhoria contínua, uma crença de que todos os aspetos da vida devem ser constantemente melhorados. Não se preocupa em alterar os sistemas fundamentais, mas procura otimizar os sistemas existentes. Outra contribuição bastante considerável do Japão do pós-guerra é o conjunto de práticas “*Lean*” documentadas por Taiichi Ohno, da Toyota. Os métodos *Lean* são por vezes designados por Sistema de Produção Toyota (devido às suas origens) e incluem princípios e metodologias para melhorar os tempos de ciclo e a qualidade através da eliminação do desperdício (também conhecido pelo seu nome japonês de *muda*). Vários dos métodos *Lean* são bastante conhecidos por si só: o *Just in Time* (JIT), o *Kanban* (cartões em japonês) e o 5S (cinco palavras japonesas: “*seiri*” (triar), “*seiton*” (organizar), “*seiso*” (limpar), “*seiketsu*” (normalizar) e “*shitsuke*” (sustentar)).

### **2.3.1.7. A Qualidade Total - A Resposta Americana**

O nascimento da qualidade total foi a resposta direta dos Estados Unidos à revolução da qualidade no Japão após a Segunda Guerra Mundial. Partindo do pressuposto de que o sucesso japonês estava concatenado com os preços, os fabricantes americanos responderam com a redução dos custos de produção e a restrição às importações. Esta estratégia, em nada contribuiu para melhorar a competitividade americana em termos de qualidade, pelo contrário, o fosso continuou a aumentar. Em consequência, os diretores executivos das principais empresas americanas perceberam que tinham de dar um passo em frente e liderar, pessoalmente, o movimento da qualidade (Figura 2). Esta nova estratégia, enfatizava não apenas as estatísticas, mas antes uma abordagem holística que abrangia toda a organização, ficando conhecida como Gestão da Qualidade Total (TQM).



**Figura 2. Evolução da Gestão da Qualidade Total**

Fonte: página oficial da ASQ

Vinni (2007) refere que apesar de alguma divergência de pontos de vista sobre o que constitui a TQM entre os autores que escrevem sobre o assunto, são geralmente coincidentes alguns elementos-chave, como: orientação para o cliente; empenho e liderança da gestão de topo; planeamento e organização; utilização de técnicas e ferramentas de gestão da qualidade; educação e formação; envolvimento e trabalho de equipa; medição e *feedback*; e mudança cultural.

Seguiram-se outras iniciativas no âmbito da qualidade como a série ISO 9000 de normas de gestão da qualidade, publicada em 1987. Adicionalmente, nesse ano foram criados o Programa Nacional de Qualidade Baldrige e o Prémio Nacional de Qualidade Malcolm Baldrige pelo Congresso dos EUA. No início, as empresas americanas demoraram a adotar as normas, mas acabaram por aderir.

#### ***2.3.1.8. A Gestão da Qualidade Total no Novo Milénio***

Nos finais do século XX, e principalmente com o início do século XXI, o movimento da qualidade evoluiu muito para além das fundações lançadas por Deming, Juran e os primeiros praticantes japoneses da qualidade. Alguns exemplos deste amadurecimento na gestão da qualidade incluem:

- O *Malcolm Baldrige National Quality Award*. Acrescentou a educação e os cuidados de saúde às suas categorias originais: indústria, pequenas empresas e serviços. Está em análise, a adição da categoria “organização sem fins lucrativos”.
- *Série ISO 9000*. Em 2000, estas normas de gestão da qualidade foram revistas para dar uma ênfase maior à satisfação do cliente.
- *Norma ISO 9001*. Em 2015, esta norma foi revista para aumentar a ênfase na gestão dos riscos.
- *Versões setoriais específicas da série ISO 9000*. Foram desenvolvidas normas de gestão da qualidade para indústrias como a automóvel (QS-9000 e ISO/TS 16949), a

aeroespacial (AS9000) e as telecomunicações (TL 9000) e para a gestão ambiental (ISO 14000).

- *Pensamento Lean* (magro). Filosofia de liderança e gestão que tem por objetivo a sistemática eliminação do desperdício e a criação de valor.
- *Six Sigma*. Metodologia desenvolvida para melhorar os processos empresariais através da minimização dos defeitos e variação.
- *Lean Six Sigma*. Combinação de técnicas conhecidas de melhoria dos processos, eliminação desperdícios e reduzindo ou anulando os defeitos e a variação.
- *Agile*. Estrutura de gestão de projetos que divide os projetos em várias fases dinâmicas, normalmente conhecidas como “sprints”. A estrutura Agile é um método iterativo.
- *A Qualidade 4.0*. Integra várias tecnologias digitais, como a *Internet of Things (IoT)*, *Artificial Intelligence (AI)*, *big data*, *cloud computing*, *machine learning* e *blockchain*. Estas tecnologias facilitam o controlo de qualidade avançado e a gestão dos riscos.

Por sua vez, são considerados os seguintes atributos críticos de um SGQ da próxima geração:

- *Integração*. A tecnologia permite que as organizações eliminem as barreiras entre departamentos, o que tem sido um princípio fundamental de um sistema de gestão da qualidade abrangente, com processos como a segurança e a sustentabilidade, que também estão ligados à satisfação do cliente.
- *Big Data*. Os SGQ atuais, começam a recolher mais dados do que nunca e integram ferramentas sofisticadas de elaboração de relatórios e de *business intelligence*.
- *Gestão do Risco*. A gestão do risco e a qualidade estão inseparavelmente ligadas. A consciência do risco está a aumentar entre os gestores da qualidade, algo que se reflete nas abordagens baseadas no risco que estão agora a ser incorporadas nos principais sistemas de gestão da qualidade.

### **2.3.2. Principais Teóricos e Pioneiros da Gestão da Qualidade**

Muitos especialistas em qualidade, em especial americanos e japoneses, têm contribuído para o desenvolvimento dos sistemas de gestão da qualidade. Destes, relevam-se aqueles que são reconhecidos como “gurus” ou “pioneiros” e que, de forma distinta, contribuíram para a compreensão, desenvolvimento e funcionamento da qualidade no âmbito da gestão das organizações. Assim, da consulta de várias publicações da especialidade, abordam-se nos subcapítulos seguintes, como exemplos, os notáveis pioneiros da gestão da qualidade.

### **2.3.2.1. Walter Andrew Shewhart**

Segundo Kumar (2016), Walter Shewhart ficou conhecido como o pai do controlo estatístico da qualidade. As cartas de controlo são consideradas como um dos seus maiores contributos para a filosofia da ciência. Atribui-se-lhe igualmente o mérito de destacar a teoria da probabilidade como instrumento estatístico. O seu livro intitulado “*Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control*” apresentou Shewhart ao mundo como estatístico. Shewhart focou o seu trabalho no estudo da redução da variação dos processos de fabrico e no seu contínuo ajustamento a fim de corrigir não-conformidades que aumentam a variação e degradam a qualidade. Os seus principais contributos para a qualidade foram os seguintes:

- *Controlo Estatístico da Qualidade (SQC)*. A fim de garantir a qualidade de um produto é necessário monitorizar o processo de fabricação. Para isso, utilizam-se cartas de controlo (representações gráficas) da qualidade estatística. O principal objetivo destas cartas é controlar o processo, permitindo visualizar o que está a acontecer. Existem sete ferramentas que ajudam a monitorizar e a compreender um processo: fluxogramas, diagramas de controlo, diagramas de Pareto, diagramas de dispersão, gráficos de controlo, diagrama de causa e efeito e gráficos de execução.
- *Controlo estatístico do processo (SPC)*. Para assegurar a qualidade dos produtos durante o processo de fabrico, o controlo estatístico do processo tem dois objetivos: a aceitabilidade das especificações e a uniformidade na produção dos artigos. Para isso, utilizam-se as cartas de controlo, que comparam graficamente os dados de desempenho do processo. Os limites de controlo atuam como linhas de limitação na carta.
- *Capacidade do processo*. A aptidão para obter resultados mensuráveis a partir de uma combinação de máquinas, ferramentas, métodos, materiais e pessoas envolvidas na produção é o tema da capacidade do processo.
- *Cartas de controlo*. Todos os processos apresentam variações. Estas cartas têm como propósito identificar as causas comuns e as variações, mostrando se o processo está ou não sob controlo. Um dos objetivos da sua utilização é alcançar e manter a estabilidade do processo.

### **2.3.2.2. W. Edwards Deming**

Deming é sobejamente reconhecido como o pai da gestão da qualidade. Após a Segunda Guerra Mundial, a sua contribuição foi determinante para o percurso da qualidade no Japão. Segundo Halberstam (1986), citado por António *et al.* (2019), “...excetuando o

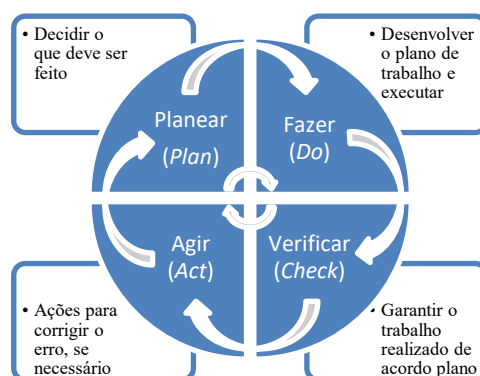
General Douglas MacArthur ele foi talvez o mais famoso e reverenciado americano no Japão nos anos pós-guerra”.

Segundo Deming, a qualidade tem várias faces, não é possível defini-la numa única frase. É um termo relativo, que só poderá ser definido tendo em consideração o agente em presença e mudará de significado consoante o cliente e as suas necessidades. Para as satisfazer ou exceder, os gestores devem compreender a importância do estudo do comportamento do consumidor, da teoria estatística, do pensamento estatístico e da aplicação de métodos estatísticos aos processos. Os seus escritos enfatizam a utilização de métodos quantitativos, como garantia de fabrico de produtos com um grau previsível de uniformidade resultante da redução da variabilidade, menor custo, e adequação ao mercado. “A dificuldade em definir a qualidade está em traduzir as necessidades futuras do utilizador em características mensuráveis, utilizando uma abordagem estatística, de modo que um produto possa ser concebido e produzido para satisfação do cliente a um preço que este esteja disponível a pagar” (Deming, 2000a).

Mahmoode *et al.* (2014) narram que Deming adota uma abordagem sistémica e de liderança da qualidade, encontrando-se os seus princípios de gestão da qualidade (podem aplicar-se tanto à indústria transformadora como ao setor dos serviços) descritos nas suas diversas obras através de rótulos e conceitos como:

- *Conceito de Conhecimento Profundo.* De acordo com Suarez (2012), a compreensão do conceito de conhecimento profundo é fundamental para entender a abordagem de Deming à qualidade. Observa que para Deming, não existe substituto para o conhecimento e que isoladamente, o trabalho árduo e os melhores esforços não são a resposta, podendo mesmo ser perniciosos. O sistema de conhecimento profundo é composto por quatro partes interrelacionadas:
  - *Teoria dos Sistemas.* “Um sistema é uma rede de componentes interdependentes (série de funções ou atividades) dentro de uma organização, que trabalham em conjunto para tentar atingir o objetivo do sistema. Sem um objetivo, não há sistema” (Deming, 2000b, p.95).
  - *Teoria da Variação.* Conhecimento da teoria estatística é essencial para o conhecimento profundo. Os gestores devem ser capazes de reconhecer um sistema estável e compreender os conceitos de causas especiais e comuns de variação. A incapacidade de ajuizar a diferença conduzirá à frustração, ao aumento da variabilidade e a custos mais elevados. A medição da variação fornece os meios para prever o comportamento de um sistema.

- *Teoria do Conhecimento*. A terceira vertente do conhecimento profundo olha para a forma como o conhecimento progride. Ocasionalmente, ocorrem “descobertas” que produzem rápidos avanços no conhecimento, mas o processo comum é o de um crescimento lento e incremental baseado na experimentação, orientado pela teoria. Deming recomenda aos gestores a persecução de objetivos semelhantes aos da ciência a fim de obterem mais conhecimento sobre os sistemas e processos das suas organizações e adverte que a procura de soluções externas, pode conduzir ao desastre, caso se utilizem exemplos externos de sucesso, sem os compreender com a ajuda da teoria.
- *Conhecimentos de Psicologia*. No âmbito da psicologia, é fundamental aos gestores conhecerem, a dinâmica das pessoas no local de trabalho, o desempenho de grupos ou equipas, os estilos de aprendizagem e a mudança cultural. Em síntese, devem conhecer as pessoas (são diferentes umas das outras) e a forma como interagem, as suas necessidades individuais e os seus estilos de trabalho e de aprendizagem, utilizando as suas diferenças para otimizar o desempenho individual e coletivo.
- *Ciclo “Plan-Do-Check-Act” (PDCA)*. “Planear-Fazer-Verificar-Agir” foi exibido pela primeira vez nos trabalhos de Walter Shewhart e mais tarde popularizado por Deming, que se referiu a ele como o Ciclo de Shewhart. Desde então, tem sido frequentemente designado por Ciclo ou Círculo de Deming, em sua homenagem. O Ciclo PDCA (Figura 3) é uma metodologia para a melhoria contínua dos processos das organizações, constituindo a espinha dorsal da série de normas ISO 9001 no



**Figura 3. Ciclo PDCA**

Fonte: Kumar et al. (2016)

desenvolvimento de sistemas de gestão da qualidade. Trata-se de um ciclo simples e repetitivo que promove a melhoria contínua da qualidade de qualquer processo. Deming enfatiza a melhoria contínua e acredita que é obrigação da gestão melhorar constantemente e para sempre os sistemas de produção e serviços.

- *Prevenção através da Melhoria dos Processos.* Suarez (2012), descreve que Deming recomenda substituir as inspeções para detetar anomalias, no final do processo (demasiado tardias e dispendiosas), por uma abordagem preventiva da qualidade, obtida através da análise, controlo e melhoria dos processos. Considera que a qualidade resulta do estudo e alteração dos processos e não da inspeção do produto final. Deming esclarece que um processo é definido por um corpo de condições, ou de causas, que funcionam em conjunto para produzir um determinado resultado, tratando-se geralmente de uma combinação de máquinas, métodos, materiais e pessoas. A sua monitorização é essencial para minimizar a possibilidade de produzir produtos ou serviços inaceitáveis para o cliente.
- *Reação em Cadeia para a Melhoria da Qualidade.* De acordo com Suarez (2012), a filosofia de Deming apoia-se num movimento, a que designou “reação em cadeia” para a melhoria da qualidade. Considera Deming, que investindo na qualidade (melhor qualidade), conduzirá a custos de produção mais baixos, pessoas motivadas, aumento de produtividade e geração de emprego. Para que isso ocorra, a gestão deve adotar os 14 princípios de gestão da qualidade, incorporar a abordagem estatística da melhoria dos processos e compreender o conceito de variação.
- *Variação de Causa Comum e de Causa Especial.* Refere Suarez (2012) que, quando Deming descreve a qualidade, fala de produtos que possuem um grau previsível de “uniformidade” ou um grau previsível de “variação”. Para Deming não existem duas coisas iguais, dois serviços idênticos, a variação é inerente a tudo o que fazemos. Só gerando resultados, previsivelmente uniformes e satisfatórios do ponto de vista do cliente pode existir qualidade. Deming rotulou as fontes de variação de causas comuns e causas especiais. As *causas comuns* de variação existem devido ao sistema ou à forma como o sistema é gerido, estando a sua resolução fora do alcance dos trabalhadores, podendo somente ser corrigidas através de uma ação de gestão. Por sua vez, as *causas especiais* de variação não fazem parte do sistema global, são localizadas e consideradas como exceções ou anomalias. Devem ter a atenção daqueles que mais próximos estão delas, caso dos trabalhadores ou supervisores diretos, a fim de as identificar e eliminar. A melhor maneira de identificar e monitorizar as causas especiais e comuns de variação é utilizar as cartas de controlo de Walter Shewhart.
- *Os 14 Pontos da Gestão da Qualidade.* Segundo Deming, citado por Goetsch e Davis (2014), os seguintes “14 pontos” ou “obrigações” (Tabela 1) aplicam-se a qualquer

organização, independentemente do tamanho ou tipo de atividade. Estas “obrigações” - da responsabilidade da direção e não devem ser delegadas - proporcionam as fundações para, através da qualidade, iniciarem e sustentarem uma transformação organizacional, focando-se na satisfação do cliente:

**Tabela 1. Os 14 Pontos da Gestão da Qualidade**

(1) Instituir um constante propósito de melhoria dos produtos e serviços, de forma a tornar-se competitivo, manter-se em atividade e criar emprego.	(7) Instituir liderança. O objetivo da liderança deve ser o de ajudar as pessoas e a tecnologia a trabalharem melhor.
(2) Adotar a nova filosofia. Os gestores têm de aprender que se está numa nova era económica e despertar para o desafio, aprender as suas responsabilidades e assumir a liderança da mudança.	(8) Afastar o medo para que todos possam contribuir de modo efetivo.
(3) Deixar de depender da inspeção para obter qualidade. A qualidade deve ser assegurada desde o início.	(9) Derrubar as barreiras entre departamentos para que as pessoas possam trabalhar em equipa.
(4) Deixar de adjudicar contratos com base nas propostas mais baixas.	(10) Eliminar os slogans, as exortações e os alvos para a força de trabalho. Estes criam relações antagónicas.
(5) Aperfeiçoar continuamente e para sempre o sistema de produção e de serviços, para melhorar a qualidade e a produtividade, e assim reduzir constantemente os custos.	(11) Eliminar as quotas e os objetivos de gestão. Substituir a liderança.
(6) Instituir a formação no local de trabalho	(12) Eliminar as barreiras que privam os trabalhadores de orgulho no seu ofício.
	(13) Instituir um programa vigoroso de educação e autoaperfeiçoamento.
	(14) Tornar a transformação um designio de todos e pôr toda a gente a trabalhar nele.

Fonte: Deming (2000a)

- *Doenças “mortais” e “terríveis”*. Existem muitos obstáculos à institucionalização da transformação. Deming categoriza-os como “doenças mortais” e “doenças terríveis”. As “doenças mortais” afetam a maioria das empresas do mundo ocidental. A cura de doenças mortais não é fácil. Requer uma mudança completa do estilo de gestão. As doenças terríveis são práticas de gestão que são prejudiciais, mas, na opinião de Deming, são mais fáceis de curar. Para as mitigar, Deming “prescreve” os seus 14 pontos ou obrigações da gestão de topo. Deming apresenta as seguintes sete doenças mortais e terríveis (Tabela 2), como os fatores que, na sua opinião, podem inibir essa transformação.

**Tabela 2. As 7 Doenças “mortais” e “terríveis”**

(1) Falta de constância de propósito para planear produtos e serviços que tenham suficiente mercado para manter a empresa em atividade e criar empregos.	As avaliações de desempenho, as pontuações de mérito e as avaliações anuais fazem parte desta doença.
(2) Ênfase nos lucros a curto prazo; visão a curto prazo motivada pelo receio de tentativas de aquisição pouco amigáveis e pela pressão dos banqueiros e acionistas para produzir dividendos.	(4) Os gestores saltarem de emprego em emprego.
(3) Sistemas de avaliação pessoal para gestores e gestão por objetivos sem prover métodos ou recursos para atingir os objetivos.	(5) Utilizar apenas dados e informações visíveis na tomada de decisões, com pouca ou nenhuma consideração pelo que não é conhecido ou não pode ser conhecido.
	(6) Despesas médicas excessivas.
	(7) Custos excessivos de responsabilidade civil, agravados por advogados que trabalham com honorários de contingência.

Fonte: Deming (2000a)

### 2.3.2.3. *Joseph Moses Juran*

“É muito importante que a gestão de topo esteja orientada para a qualidade. Se não houver uma sincera manifestação de interesse no topo, pouco acontecerá nas bases”. O que distingue estes comentários dos que se ouvem hodiernamente é o facto de terem sido proferidos em 1945, por Joseph M. Juran (American Society for Quality (ASQ)).

Segundo Mahmood *et al.* (2012), a notoriedade de Juran como teórico e praticante da gestão da qualidade foi conseguida maioritariamente no Japão. Tal como Deming, considera como princípio basilar, a qualidade provir da gestão de topo. Em Juran (1989), este define qualidade como “uma aptidão para a utilização”, no entanto, vai mais longe em Juran (2010), apresentando uma definição mais esclarecedora “Qualidade significa adequação ao objetivo”, independentemente do que se produza (bem ou serviço). Observa, que para isso, todos os bens e serviços devem ter as características adequadas às necessidades dos clientes e uma taxa de falhas extremamente reduzida. Em síntese, deve ser eficaz na satisfação das necessidades do cliente e eficiente no seu desempenho empresarial.

A definição de qualidade de Juran reflete a sua forte orientação para a satisfação das expectativas dos clientes. De acordo com Juran, qualquer pessoa afetada pelo produto é considerada um cliente. Este grupo, inclui aqueles (clientes internos) que lidam com o produto durante a fase de desenvolvimento, e aqueles (clientes externos) que lidam com o produto finalizado.

Em matéria de gestão da qualidade, a filosofia de Juran, não difere muito das ideias de Deming. As fundações da sua filosofia apoiam-se na sua “Trilogia” da gestão da qualidade, composta por três processos inter-relacionados orientados para a qualidade (planeamento da qualidade, controlo da qualidade e melhoria da qualidade) e ainda, no desenvolvimento de vários conceitos, entre os quais:

- *A Espiral de Progresso na Qualidade.* Juran citado por Suarez, salienta que “qualquer organização produz e distribui os seus produtos através de uma série de atividades especializadas levadas a cabo por departamentos especializados”. Estas atividades (ações) são representadas pela “espiral de progresso da qualidade”. A espiral mostra todas as ações necessárias até que um produto ou serviço possa ser introduzido no mercado. “Cada departamento especializado na espiral tem a responsabilidade de realizar a função especial que lhe foi atribuída, de modo correto. É-lhe, adicionalmente, atribuída uma parte da responsabilidade de realizar certas funções de toda a organização, tais como relações humanas, finanças e qualidade” (Juran &

Czyna, 1988, p.2.4). A qualidade resulta da inter-relação de todos os departamentos dentro da espiral. Juran fala de “função qualidade” para descrever as atividades através das quais os departamentos em torno da espiral podem alcançar a qualidade. Os projetos de melhoria da qualidade são levados a cabo por toda a organização.

- *Sequência de Avanços (breakthroughs)*. Refere Suarez (2012) que a filosofia de Juran versa a melhoria e a inovação em termos de “avanço (*breakthrough*)”. Juran citado por Suarez (2012), define a inovação como um “movimento dinâmico e decisivo para novos e mais elevados níveis de desempenho”. Trata-se de uma sequência de atividades, que se corretamente realizadas, produzirão melhorias na qualidade e quiçá, um desempenho sem paralelo que concorrerá para o sucesso da organização. Previne para os obstáculos que restringem as oportunidades de inovação, a exemplo dos gestores que tradicionalmente se focalizam no controlo, preservando os atuais níveis de desempenho, e com isso as mudanças adversas. Têm como visão, objetivos a curto prazo que poderão ser necessários para a sua sobrevivência, mas não conduzem à melhoria e à inovação.
- *A Trilogia da Qualidade de Juran*. Juran (1999, p. 2.5) refere que “para atingir qualidade, é bom começar por estabelecer a “visão” da organização, juntamente com as políticas e os objetivos. A conversão dos objetivos em resultados (fazer com que a qualidade aconteça) é depois feita através de processos de gestão - sequências de atividades que produzem os resultados pretendidos”. Esclarece Suarez, que a gestão da qualidade faz uso extensivo de três desses processos inter-relacionados atualmente conhecidos como a “Trilogia de Juran” (Figura 4): planeamento da qualidade, controlo da qualidade e melhoria da qualidade. O essencial para a sua implementação é uma liderança ativa, a começar pelo topo. O *planeamento da qualidade* implica o



**Figura 4. Trilogia da Qualidade de Juran**

Fonte: Kumar et al. (2016)

desenvolvimento de um processo que permita atingir os objetivos estabelecidos, determinando quem são os seus clientes e identificando as suas necessidades e expectativas. O *controlo da qualidade* consiste em manter os ganhos e não deixar que o desperdício aumente. O processo de controlo aborda os picos esporádicos de variação, determinando as causas de qualquer variação anormal no processo. Por sua vez, o processo de *melhoria da qualidade* preocupa-se em reduzir os custos provocados pela falta de qualidade de alguns processos e recorre das lições aprendidas para encontrar formas inovadoras de melhorar os níveis de desempenho. Juran (1999) compara as atividades da trilogia com as das operações financeiras. O dinheiro é a linguagem da gestão e, nos seus termos, o planeamento da qualidade é análogo à orçamentação, o controlo da qualidade ao controlo dos custos e a melhoria da qualidade à redução dos custos.

- *Abordagem Projeto a Projeto*. Segundo Suarez (2012), a metodologia de melhoria da qualidade, tal como preconizada por Juran, requer uma implementação projeto a projeto. Com o propósito de trabalhar na análise e resolução dos problemas, propõe a formação de dois tipos de equipas, a de direção e a de diagnóstico. A fim de seleccionar os projetos a realizar durante um ano, exortam-se todos os trabalhadores a apresentar propostas. Todos, devem possuir as competências necessárias para participar no processo de melhoria. De Juran e Gryna (1988) obtém-se que Juran faz a distinção entre o “colocar remendos” nos problemas e o procurar e eliminar as suas causas. Ao processo de análise, Juran apelida de “roteiro do sintoma à causa”. Considera o sintoma como ponto de partida e a evidência de que algo está errado. Juran desenvolveu dois tipos de roteiro para descrever a forma como as equipas devem interagir neste processo – o roteiro do sintoma para a causa, a que chamou percurso de diagnóstico, e o roteiro da causa para a solução, a que chamou percurso de correção.
- *Os Poucos Vitais e os Muitos Triviais*. De acordo com Suarez (2012), o diagrama de Pareto é uma ferramenta fundamental para Juran, na priorização dos problemas. O diagrama é baseado no princípio desenvolvido, em 1897, pelo economista italiano Vilfredo Pareto. Este, realizou estudos sobre a distribuição da riqueza na sociedade onde se inseria, descobrindo que uma extraordinária maioria da riqueza era detida por uma percentagem excepcionalmente pequena da população. Em resultado, Pareto universaliza este princípio afirmando que, na natureza, um número exíguo de fatores é responsável por uma enorme percentagem de um número total de resultados. Sustentando, que a maior parte dos problemas advém de um pequeno número de

causas, Juran contribuiu para a generalização deste princípio, aplicando-o ao mundo industrial na classificação e hierarquização dos problemas de qualidade. De acordo com Juran (1988), a maior parte dos custos relacionados com a má qualidade pode ser atribuída a um número reduzido de causas apelidadas de “as poucas causas vitais”. Outras deficiências, consideradas como “muitos triviais” podem ser ignoradas durante algum tempo.

#### **2.3.2.4. Philip Bayard Crosby**

Crosby tornou-se conhecido pelos seus conceitos de “zero defeitos” e “fazer bem à primeira vez”, que considera como os únicos padrões de desempenho. Suarez (2012) profere que para Crosby, não existem vários níveis (alta/baixa, boa/má) de qualidade, esta está ou não está presente. Segundo Kruger (2001), o ponto de partida do conceito de Crosby é a sua afirmação “A qualidade é gratuita, não é uma dádiva, mas é gratuita. O que custa dinheiro são as coisas sem qualidade, isto é, todas as ações que resultam em não fazer bem o trabalho à primeira” (Crosby, 1979).

Refere ainda Crosby, citado por Kruger, que para compreender a qualidade, é necessário desmistificar uma série de pressupostos erróneos defendidos por muitos gestores, tais como: a qualidade é um luxo (ou seja, relativiza-se o valor das coisas). Crosby, deixa claro que a qualidade deve ser definida, exclusivamente, pela “conformidade com os requisitos”. Um segundo pressuposto erróneo, é pensarem a qualidade como não mensurável. Phil Crosby utilizou a expressão “o custo da qualidade” para descrever o impacto monetário das atividades relacionadas com a qualidade, formulando-o da seguinte forma: *Custo da Qualidade = Custos de Prevenção + Custos de Avaliação + Custos de Não-Conformidade*. Outro pressuposto incorreto é o de presumirem que todos os problemas de qualidade têm a sua origem nos operários da empresa. Crosby contesta que estes sejam a principal causa da má qualidade, uma vez que os inspetores de qualidade “a caminho da área de produção à procura de erros, passam cegamente pelas falhas da contabilidade, da engenharia, da programação informática e do marketing”. Por último, Crosby refere que, infelizmente, muitos responsáveis entendem que a qualidade é responsabilidade do departamento da qualidade, quando esta é responsabilidade de todos na empresa. O departamento de qualidade não é responsável pela resolução de problemas sobre os quais, não tem qualquer controlo ou acesso imediato.

Segundo Suarez (2012), a base da filosofia de Crosby é a prevenção. A sua abordagem à qualidade assenta nos seguintes conceitos:

- *Fazer Bem à Primeira Vez (Do it Right the First Time (DIRFT))*. De acordo com Kruger (2001), Crosby defende que a chave para o DIRFT é garantir que foram definidos requisitos claros e que estes são compreendidos por todos. É responsabilidade da direção estabelecer esses requisitos, assim como, disponibilizar os meios necessários para que possam ser cumpridos. Afirmo Suarez, que Crosby considera indispensável alterar a percepção e as atitudes dos gestores em relação à qualidade. Entre os gestores é comum acreditar que o erro é inevitável, faz parte da vida empresarial e é preciso lidar com ele. Explica Crosby (1990, p.66) que “Uma das afirmações mais cínicas que se pode imaginar é conhecida como a Lei de Murphy: “Se alguma coisa puder correr mal, correrá mal.”. Na sequência deste adágio resultou ainda o seguinte comentário: “Murphy era um otimista”. Para Crosby são as atitudes e práticas de gestão numa organização as responsáveis por gerar grande parte dos seus problemas. Por exemplo, se o cumprimento de prazos tiver prioridade em detrimento da qualidade, então o calendário tornar-se-á o foco do trabalho.
- *Zero Defeitos e Dia Sem Defeitos*. “Zero defeitos é fazer o que concordámos fazer quando o acordámos fazer. Significa requisitos claros, formação, uma atitude positiva e um plano” (Crosby, 1990, p.65). Segundo Suarez (2012), para Crosby, “zero defeitos” ou produtos e serviços “sem defeitos” deve ser uma norma de desempenho, correspondendo ao objetivo final do processo de melhoria da qualidade. “Zero defeitos” não é apenas um slogan motivacional, mas uma atitude e um compromisso de prevenção. Não significa que o produto tenha de ser perfeito. Significa, que cada indivíduo na organização está empenhado em cumprir, sempre, os requisitos à primeira, e que o não cumprimento, não é aceitável. A abordagem de Crosby prevê a criação de um “dia sem defeitos”, um fórum para que gestores e colaboradores de uma organização reafirmem o seu compromisso com a qualidade.
- *Os Quatro Absolutos da Qualidade*. Para Crosby, os quatro absolutos da qualidade devem ser percebidos como as fundações de qualquer processo sustentado de melhoria da qualidade:
  - *A qualidade é a conformidade com os requisitos*. Esta é uma forma simples, mas específica de definir a qualidade para todos. Depois de definir os requisitos, a direção deve insistir para que sejam sempre cumpridos - e não apenas na maioria das vezes! Se a direção quer que as pessoas “façam bem à primeira”, tem de

comunicar claramente o que “isso é” e ajudá-las a consegui-lo através da liderança, da formação e da promoção de um clima de cooperação.

- *O sistema de qualidade é a prevenção.* Forma simples, mas eficaz, de garantir que tudo é feito corretamente à primeira vez, em todas as ocasiões (eliminação de erros antes que eles ocorram). Crosby (1990) afirma que a formação, a disciplina, o exemplo e a liderança produzem a prevenção. A direção deve empenhar-se conscientemente num ambiente de trabalho orientado para a prevenção.
- *A norma de desempenho é “zero defeitos”* (fazer bem à primeira). A atitude de “suficientemente próximo” não é tolerada na abordagem de Crosby. Os erros são demasiado onerosos para serem ignorados. Os líderes devem apoiar todos os colaboradores na sua demanda pela conformidade com os requisitos.
- *A qualidade é medida pelo preço da não-conformidade:* Ao medir os custos da não-conformidade, é possível determinar os custos da qualidade. Esta medida procura encontrar o custo das falhas e defeitos - quando algo é feito incorretamente e não cumpre os requisitos. O incumprimento é um instrumento de gestão que permite diagnosticar a eficácia e a eficiência de uma organização.
- *Os 14 passos de Crosby.* Para implementar o seu processo de melhoria da qualidade, Crosby arquiteta uma abordagem em 14 etapas (Tabela 3) que consiste em atividades que são da responsabilidade da gestão de topo, mas que também envolvem os trabalhadores. As 14 etapas representam as técnicas de Crosby para gerir a melhoria da qualidade e comunicar os quatro absolutos:

**Tabela 3. Os 14 passos de Crosby**

1. Comprometimento da gestão	8. Educação para a qualidade
2. Equipa de melhoria da qualidade	9. Dia dos zeros defeitos
3. Medição da qualidade	10. Estabelecimento de objetivos
4. Avaliação do custo da qualidade	11. Eliminação das causas de erro
5. Consciencialização para a qualidade	12. Reconhecimento
6. Ações corretivas	13. Conselhos de qualidade
7. Planeamento para zero defeitos	14. Repetir o processo

Fonte: Crosby (1987)

- *Processo de prevenção.* No seu artigo, Suarez (2012) refere que a filosofia de Crosby apoia-se no primado da prevenção sobre a inspeção e correção de erros. Esclarece que a prevenção envolve pensar, planear e analisar processos a fim de antecipar os erros e tomar as medidas adequadas para os evitar. Para Crosby, os problemas vulgarmente surgem porque os requisitos do produto ou serviço estão em falta ou errados. O seu processo de prevenção começa com o estabelecimento dos requisitos do produto ou

serviço, o desenvolvimento do produto ou serviço, a recolha de dados, a comparação dos dados com os requisitos e, face ao resultado, a tomada de medidas corretivas. Crosby profere que esta é uma atividade contínua.

- *Vacina da qualidade.* “Uma organização deve ser vacinada contra a não-conformidade. Pode ser dotada de anticorpos que evitem os problemas. Alguns destes anticorpos são medidas de gestão; outros são procedimentos de senso comum” (Crosby, 1984, p.6).

Crosby citado por Suarez (2012) vê os problemas como “bactérias da não-conformidade”. Assim, para os evitar, considera que as organizações devem estar “vacinadas” com “anticorpos” a que denominou “vacinas da qualidade”. Esta vacina consiste em três ações de gestão distintas - determinação, educação e implementação. A gestão de topo é responsável pela sua contínua administração. A *determinação* surge quando se reconhece a necessidade de mudança e que esta requer uma ação de gestão. A *educação* é o processo que faculta a linguagem comum da qualidade a todos os colaboradores, ajudando-os a compreender o seu papel no processo de melhoria da qualidade. A terceira ação é a *implementação*, que consiste no desenvolvimento de um plano, na atribuição de recursos e no apoio a um ambiente consistente com uma filosofia de melhoria da qualidade.

- *Os Seis C's.* “Uma empresa sem problemas requer uma contínua transferência de informação de pessoa para pessoa. A formação, sob qualquer forma, tem de se tornar numa rotina. Todos devem deter uma linguagem comum, as competências adequadas para realizar o seu trabalho e a perceção da função de cada um a fim de manter a empresa em movimento” (Crosby, 1984, p.87). De acordo com Amanor-Boadu e Martin (2012), Crosby afirma a importância do que designou pelos seis C's: compreensão (*comprehension*), compromisso (*commitment*), competência (*competence*), comunicação (*communication*), correção (*correction*) e continuidade (*continuance*). A *compreensão* implica perceber o que se entende por qualidade e envolve toda a organização. Numa cultura, que se quer “orientada para a prevenção” o *compromisso*, por parte de todos os colaboradores, com a política de qualidade da organização é fundamental. As pessoas para terem sucesso têm de ser competentes no que fazem, *competência* essa, adquirida através da educação e da formação. Documentar todos os esforços desenvolvidos para garantir a qualidade é uma obrigação e as histórias de sucesso devem ser publicadas para que haja uma melhor apreensão dos processos que apoiam a qualidade. Assim, a *comunicação* apoia o

reforço das competências das pessoas da organização. A *correção* implica a prevenção de erros e a melhoria do desempenho, enquanto a *continuidade* consiste em transformar o processo num modo de vida na organização.

#### 2.3.2.5. Armand V. Feigenbaum

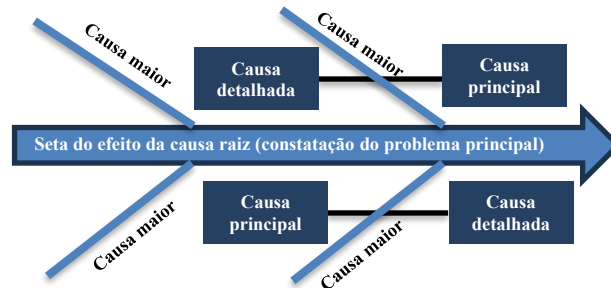
“O controlo da qualidade total é um sistema eficaz de integração de todos os esforços dos vários órgãos de uma organização relativos à qualidade, durante as fases de desenvolvimento, manutenção e melhoria, de modo a possibilitar, a níveis mais económicos, a comercialização, a engenharia, a produção e os serviços, e em resultado, a satisfação total do cliente” (Feigenbaum, 1983, p.6).

Refere Neyestani (2017) que Feigenbaum introduziu o conceito de “Controlo da Qualidade Total” (TQC), disseminando-o através da publicação do seu primeiro livro “*Quality Control Handbook*”, em 1951. Esta filosofia foi posteriormente adaptada pelos japoneses ao conceito de “Controlo de Qualidade em Toda a Empresa” (CWQC). Foi o primeiro a defender que a qualidade deve ser considerada em todas as fases do processo e não apenas na área de fabricação e que, isoladamente, é insuficiente para produzir artigos de elevada qualidade. Sublinhou ainda, que todos os membros de uma organização (pessoal de escritório, engenheiros e operários) têm papéis cruciais na melhoria da qualidade da empresa.

Por sua vez Kumar *et al.* (2016) descrevem que para Feigenbaum o ponto inicial da cadeia da qualidade deve ser a análise das necessidades e requisitos do cliente e o seu término a satisfação do cliente depois de receber o produto ou serviço. Feigenbaum argumenta que a qualidade é a principal força motriz que pode levar ao sucesso e ao crescimento de uma empresa. Descreve o controlo da qualidade como uma ferramenta de gestão para alcançar a qualidade, através dos quatro passos seguintes: conceber as normas de qualidade; avaliar a conformidade com as normas; atuar quando os padrões são excedidos; e planear a melhoria dos padrões. Afirma igualmente, que a formação e o ensino dos trabalhadores, para serem eficazes, devem focar-se em três aspetos: atitudes, conhecimentos e competências da qualidade.

### 2.3.2.6. Kaoru Ishikawa

Segundo Neyestani (2017), Kaoru Ishikawa foi um dos pioneiros japoneses da qualidade, sendo um dos fundadores da gestão moderna. Tornou-se conhecido por ter concebido várias ferramentas da qualidade, como o diagrama de causa e efeito (Figura 5), também designado por diagrama de Ishikawa ou espinha de peixe, e a divulgação e emprego



**Figura 5. Diagrama de Causa e Efeito**  
 Fonte: Adaptado de Kumar et al. (2016)

do que apelidou “As sete ferramentas de controlo da qualidade”, asseverando que 95% dos problemas de qualidade podem ser resolvidos por estas ferramentas, nomeadamente: diagrama de Pareto; diagrama de causa e efeito; gráfico de estratificação; diagrama de dispersão; folha de controlo; histograma; e carta de controlo.

As suas ideias foram moldadas por Deming e Juran com o propósito de melhorar a qualidade dos produtos nas indústrias japonesas. Ishikawa desenvolveu os conceitos de “Círculos da Qualidade” difundidos pelo seu livro “*O que é o Controlo da Qualidade Total? no Japão*” com repercussão no continente americano onde o conceito foi ampliado, passando de Controlo da Qualidade Total para “Gestão da Qualidade Total (TQM)”. Este conceito defendia o controlo da qualidade total em toda a empresa, em vez do controlo da qualidade total apenas nos produtos e serviços. O seu pensamento e filosofia relativamente à TQM baseiam-se nos seguintes princípios: A qualidade em primeiro lugar, não os lucros a curto prazo; orientação para o cliente, não para o produtor; utilização de factos e dados para fazer apresentações, utilização de métodos estatísticos; respeito pelo ser humano como filosofia de gestão, gestão totalmente participativa; e gestão multifuncional.

A essência dos “Círculos da Qualidade” (também conhecidos como Círculos de Controlo de Qualidade) está na formação de pequenos grupos, de 5 a 10 elementos (trabalhadores da produção, manutenção, engenheiros de projeto e gestores) que reúnem para resolver problemas, dentro da sua unidade organizacional. Os círculos de controlo de qualidade eram fundamentais para a análise completa da causa raiz de qualquer problema e pelo desenvolvimento de soluções permanentes para os mesmos.

### 2.3.2.7. *Genichi Taguchi*

Taguchi citado por Tikoo (2020), define a qualidade de um produto como a perda transmitida pelo produto à sociedade a partir do momento em que o produto é expedido. As perdas podem incluir vários fatores, como queixas dos clientes, custos adicionais de garantia, danos à reputação da empresa e perda de liderança no mercado, entre outros.

Assim, e de acordo com o UKEssays (November 2018), a abordagem de Taguchi à qualidade difere das noções e ideias anteriores. Taguchi dá prioridade aos aspetos de engenharia da qualidade (fases de investigação e desenvolvimento do produto) em detrimento da filosofia de gestão. Utilizando métodos estatísticos, considerava preferível desenvolver um produto robusto e obviamente menos sensível a variações no processo de fabrico, do que tentar controlar as muitas variações durante o fabrico efetivo. A sua mensagem incidia na otimização da fase do processo anterior à do fabrico e não na qualidade através da inspeção, para minimizar a incidência de funções de perda e avarias nos artigos produzidos. Dividiu a qualidade fora da linha de fabrico em três fases: *conceção do sistema*, implica a criação de um protótipo funcional; *conceção de parâmetros*, envolve a realização de experiências para descobrir quais os fatores que mais influenciam o desempenho do produto; e *definição das tolerâncias*, implica a definição de limites de tolerância rígidos para os fatores críticos e de limites de tolerância mais flexíveis para os fatores menos importantes.

Kumar *et al.* (2016) referem que os métodos de Taguchi dependem principalmente das três características conceptuais seguintes:

- *Função de Perda de Qualidade (QLF) ou Função de Perda de Taguchi (TLF)*. Se até aqui a qualidade era vista numa perspetiva positiva, Taguchi olha para a qualidade de outro ângulo (negativo), considera-a como “a perda incorrida pela sociedade desde a expedição do produto”, ou seja, o custo da insatisfação do cliente, que, por sua vez, pode levar à perda de reputação da empresa, tratando-se por isso de um custo oculto.
- *Conceção Robusta da Qualidade*. Trata-se de uma série de técnicas para otimizar a conceção do produto/processo e do seu funcionamento, minimizando o efeito de fatores de ruído (incontroláveis). Implica a identificação e o controlo de parâmetros que potenciam o desempenho e a fiabilidade quer na conceção de um produto quer no resultado do processo, tornando o desempenho do sistema resistente a variações.
- *Ruído*. De acordo com Taguchi “as perdas ou prejuízos gerados para o cliente” podem e devem ser quantificados e são originados pelo que chama de “ruído”. Fatores de ruído são fatores que causam variabilidade no desempenho de um sistema ou produto, mas não podem ser controlados durante a produção ou uso do produto. É possível, no

entanto, controlar ou simular fatores de ruído durante a experimentação. Taguchi define três tipos de ruído: ruído externo, provocado pelas variações das condições ambientais (temperatura, humidade, etc.); ruído interior, devido à deterioração com o tempo dos componentes ou matérias-primas do produto; e ruído de variação, que é o desvio de unidade para unidade, dos parâmetros do produto devido a imperfeições na fabricação.

### 2.3.2.8. *Shigeo Shingo*

“Há quatro objetivos da melhoria: mais fácil, melhor, mais rápido e mais barato. Estes quatro objetivos aparecem por ordem de prioridade” (Shingo, 1987, p.35).

Segundo Kumar *et al.* (2016), a filosofia e contributos de Shigeo Shingo para a melhoria da qualidade revolucionaram e estabeleceram a espinha dorsal do setor industrial japonês e, naturalmente, despertaram o interesse das indústrias do Ocidente. Das ideias de Shingo destacam-se a garantia da qualidade na fonte, o fluxo de valor para os clientes, o trabalho com inventários nulos, o sistema para troca rápida de ferramentas (*Single-Minute Exchange of Dies* (SMED)), a deslocação ao local de trabalho real para apreender a verdadeira situação (*Going to Gemba*), a redução do desperdício, a satisfação dos requisitos dos clientes, o incremento da eficiência das operações e a promoção de uma cultura de melhoria contínua dos processos. Estas ideias encontram-se vertidas nos seus livros e fazem parte das fundações dos princípios *Lean Six Sigma* e da produção moderna. “O tipo de desperdício mais perigoso é o desperdício que não reconhecemos” (Shingo, 1987, p.19).

Kumar *et al.* (2016) refere que Shingo está associado a três famosos conceitos:

- *Sistema para Troca Rápida de Ferramentas (SMED)*. O SMED é a forma mais eficaz de reduzir drasticamente os tempos e os custos fixos associados à preparação e mudança de máquinas e ferramentas. Este conceito resulta numa maior produtividade, uma vez que permite uma maior utilização da máquina. Uma das características benéficas do SMED é a rápida adaptação às alterações de engenharia do projeto com um custo mínimo. Shingo mostra que existem dois tipos de tempos de preparação: um interno e outro externo. No primeiro, as operações só podem ser efetuadas quando a máquina está parada, enquanto no segundo, as operações podem ser realizadas com a máquina em funcionamento. Assim, a sigla SMED refere-se a um método ágil, constituído por ações *Lean* que evitam desperdícios de materiais e de tempo.
- *Poka-Yoke (à prova de erros)*. Em japonês, *Poka-Yoke*, significa um processo à prova de erros ou para evitar erros. É uma prática *Lean* que previne erros ao tornar uma

operação ou atividade à prova de erros, construindo, em resultado, uma padronização bem definida no processo. A gestão de projetos *Lean* sugere a substituição da inspeção da qualidade, pela incorporação da qualidade no próprio produto, através da criação de mecanismos (dispositivos) capazes de detetar o erro, exatamente, quando ocorrer - e não em fases mais adiantadas do processo. Adicionalmente, a implementação do *Poka-Yoke* ajuda a remodelar os padrões de comportamento dos trabalhadores, ensinando-os a parar quando se apercebem de um erro, o que a longo prazo, levará a que se focalizem, em primeiro lugar, na qualidade. Geralmente, existem três tipos de *Poka-Yoke*: método de contacto; método contagem; e método da sequência. No primeiro tipo, os dispositivos entram em contacto com a peça, seja para a posicionar adequadamente, para identificar a presença de desníveis ou para garantir o tamanho correto. No segundo tipo, os dispositivos têm como função determinar o número preciso de repetições ou movimentos numa peça ou período temporal. No terceiro tipo, os dispositivos são utilizados para detetar falhas ou atrasos numa determinada sequência de movimentos.

- *Just-In-Time (no prazo certo)*. “*Just-in-Time (JIT)* significa que, no fluxo de um processo, os componentes necessários chegam à linha de montagem apenas quando são requeridos e na quantidade precisa. Uma empresa que estabeleça este modelo de fluxos pode aproximar-se do inventário zero” Ohno (1988).

“Em japonês, as palavras para *just-in-time* significam *atempadamente, bem a tempo, mesmo a tempo* ou *exatamente na hora marcada*. No entanto, o conceito está associado a mais do que “prazos”, uma vez que a focalização única nos “prazos de entrega” pode erradamente levar a uma sobreprodução precoce e/ou resultar em atrasos desnecessários. Este princípio básico do Sistema de Produção da Toyota inclui ainda a não existência de *stocks*. Isto significa que cada processo tem de ser provido com os artigos necessários, na quantidade precisa e no momento certo, sem acumulação” (Shingo, 1989).

Kumar *et al.* (2016), explicam que o conceito de JIT avaliza a manutenção de uma pequena quantidade de *stock*, suficiente para a produção ou realização de um processo caso haja falhas de entrega programadas diariamente ou de hora a hora. No entanto, o conceito apoia-se no princípio de que o material necessário para cada processo é fornecido na quantidade necessária, no momento necessário e com os itens necessários. O fornecimento de materiais para o processo entrará diretamente na linha de produção sem ser armazenado. O objetivo preliminar do JIT consiste em eliminar

os seguintes desperdícios: inventários volumosos; tempo de espera; desperdício por excesso de produção; demasiados transportes.

### **2.3.2.9. Masaaki Imai**

Masaaki Imai foi um consultor e autor japonês de renome, conhecido pela sua contribuição no campo da gestão da qualidade e melhoria contínua. Formado em engenharia civil, fundou a empresa Kaizen Institute, referência mundial em consultoria de gestão. Tem como obras principais, “*Kaizen: The Key to Japan`s Competitive Success*”, publicada em 1986, e “*Gemba Kaizen: A Commonsense Approach to a Continuous Improvement Strategy*” publicada inicialmente em 1997, nas quais, difundiu e popularizou o conceito de *kaizen* como uma filosofia pessoal e como um sistema de melhoria empresarial, influenciando indubitavelmente a gestão de empresas por todo o mundo.

Imai (2012) explica que *Kaizen* é uma palavra japonesa que significa melhoria e quando associada ao local de trabalho designa “melhoria contínua”. *Kaizen* é um estado de espírito, nunca satisfeito com o *status quo*. Na sua essência, está o senso comum que faz pelear pela qualidade, evitar o desperdício e satisfazer as expectativas dos clientes. Esclarece ainda, que “*gemba*” expressa o local onde se realizam as ações reais, as atividades quer de produção numa fábrica, quer nos setores de serviços onde os trabalhadores contactam diretamente com os clientes. Por sua vez, a palavra “*muda*”, em japonês significa desperdício, logo, qualquer atividade que não acrescente valor é “*muda*”. As pessoas no “*gemba*” ou acrescentam valor ou não acrescentam valor. A eliminação do “*muda*” é uma das formas, possivelmente a mais económica, de melhorar a produtividade e reduzir os custos operacionais. A filosofia Kaizen enfatiza a eliminação de “*muda*” no “*gemba*” em vez de aumentar o investimento na expectativa de acrescentar valor.

“A maioria das empresas ainda subscreve o velho paradigma de que melhor qualidade custa mais dinheiro. O verdadeiro desafio para a gestão é melhorar a qualidade e reduzir os custos, pois é isso, que os clientes atuais querem” (Imai, 2012).

Imai (2012) considera que existem duas abordagens para a resolução de problemas. A primeira envolve inovação (utilização da mais recente tecnologia, como computadores de última geração e outras ferramentas, que exigem investimentos avultados), opção dos gestores atuais, mesmo para resolução de problemas quotidianos. A segunda abordagem, denominada *Kaizen*, utiliza ferramentas de senso comum (listas de controlo e técnicas que não custam muito dinheiro) e envolve toda a organização, sem exceções, no planeamento e

realização conjunta para o sucesso. Assim, os líderes devem escolher o *Kaizen* e a excelência empresarial não como uma ferramenta ou uma técnica, mas como um pilar da sua estratégia.

#### **2.3.2.10. Yoji Akao**

Perscrutando a publicação QR Views (November 2016), extraímos que Yoji Akao tornou-se universalmente conhecido pelo seu trabalho no desenvolvimento da metodologia *Quality Function Deployment* (QFD) traduzida por “Desdobramento da Função Qualidade” e utilizada mundialmente em muitos setores de atividade económica. Yoji Akao publicou numerosos artigos e livros como por exemplo: *Quality Function Deployment - Integrating Customer Requirements into Product Design*; *QFD: The Customer Driven Approach to Quality Planning and Deployment*; e *Hoshin Kanri - Policy Deployment for Successful TQM*.

Para além disso, viajou para muitos países com o propósito de formar e consultar pessoas no domínio da gestão da qualidade, em especial as relacionadas com o QFD e o *Hoshin Kanri* (termo japonês para “bússola” e “administração”) precursor da abordagem *Balanced Score Card*). O QFD tornou-se uma metodologia universal referenciada em todos os modelos de excelência empresarial, abordagens TQM, *Six Sigma*, *Design for Six Sigma* e *Lean*.

Sobre o QFD, Ananthanarayanan e Muthuganapathy (2016) esclarecem que é uma metodologia estruturada da qualidade com a finalidade de compreender as vontades e desejos das pessoas e, conseqüentemente, alcançar uma maior satisfação dos clientes. Este método é conhecido por diferentes nomes, como matrizes de decisão, planeamento matricial de produtos e engenharia orientada para o cliente, providenciando à indústria a capacidade para apreender a voz das pessoas, as suas necessidades e, de em seguida, traduzi-las em especificações técnicas e características que levarão à sua adesão a esses produtos. O método utilizado no QFD para traduzir a voz das pessoas, em especificações técnicas é composto por várias matrizes com o seu início na “casa da qualidade” (desenho que se assemelha aos contornos de uma casa). Assim, o QFD versa a recolha sistemática dos gostos, aversões, pontos de vista e opiniões dos clientes. A sua conversão em requisitos técnicos passa pela elaboração dos seguintes elementos: matriz de planeamento; matriz de implantação; plano de processo e cartas de controlo de qualidade; e instruções de funcionamento.

#### **2.3.3. Prémios da Qualidade**

Um Prémio da Qualidade é um reconhecimento formal de um desempenho excepcional que demonstra um compromisso com a melhoria contínua, a inovação e a

satisfação do cliente. Estes prémios reconhecem as organizações que excedem consistentemente as expectativas em termos de qualidade, prestação de serviços e capacidade de resposta. A nível global estão disponíveis vários programas de Prémios da Qualidade para todos os tipos de organizações, incluindo governos, organizações sem fins lucrativos, empresas privadas e entidades do setor público.

Estes são alguns dos prémios da qualidade ou modelos de excelência de desempenho mais conhecidos: Prémio Europeu de Excelência (EFQM); Prémio de Excelência do Canadá; Prémio Internacional de Excelência de Equipas da ASQ (ITEA); Prémio Nacional de Qualidade Malcolm Baldrige (MBNQA); Prémio Deming.

Cada um destes modelos utiliza um conjunto diferente de critérios para avaliar as organizações. No entanto, cada um deles partilha elementos comuns, tais como: capacidade de liderança demonstrada; ênfase na abordagem por processos e na melhoria contínua; uma tónica na orientação para o cliente; compromisso com o envolvimento de todos os colaboradores; criação de valor através da inovação; foco no planeamento estratégico e na tomada de decisões baseadas em factos; resultados consistentes (financeiros e não financeiros).

As suas avaliações são efetuadas de forma independente, exigem que as organizações apresentem provas objetivas do seu desempenho, não estão limitados a nenhum setor em particular, estão abertos a todos os tipos de organizações, avaliam o desempenho em função de normas e padrões claramente definidos.

### **2.3.4. Principais Modelos de TQM**

#### ***2.3.4.1. Série ISO 9000***

Segundo Pyzdek e Keller (2013), o sistema mais conhecido de normas de qualidade é a série ISO 9000, publicada pela *International Organization for Standardization* (ISO). As normas foram originalmente publicadas em 1987 e posteriormente atualizadas em 1994, 2000, 2008 e 2015. As normas foram inicialmente baseadas no Mil-Q-9858 do Departamento de Defesa dos EUA, publicado em 1959. A ISO 9001:2015 e a ISO 18091:2019 fornecem a moldura para garantir que os sistemas de gestão da qualidade da administração local versam: formação, competência e conhecimento do pessoal; formalização e otimização de processos; foco no cliente; gestão dos riscos, incluindo todos os aspetos da identificação, análise, avaliação, tratamento, aplicação, comunicação, acompanhamento e informação; estrutura de controlo da fraude e da corrupção, incluindo políticas, procedimentos e objetivos de qualidade; planeamento estratégico, incluindo metas

e objetivos de apoio; gestão da mudança da liderança de topo; e ação corretiva e melhoria contínua.

Esta Norma alicerça-se na aplicação dos sete princípios (Figura 6) descritos abaixo, de gestão da qualidade descritos na ISO 9000 relativos à administração local.



**Figura 6. Princípios da Qualidade**

A ISO 18091 é a primeira norma ISO dirigida ao setor público que fornece orientações para a implementação da ISO 9001 na administração local, tendo em conta o contexto em que se insere. As organizações devem aderir a esta filosofia a fim de desenvolver o ambiente cultural necessário para um Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ) eficaz e em conformidade. Estes princípios fazem parte da filosofia TQM e dos catorze pontos de Deming:

- *Foco no cliente/cidadão.* Compreender as necessidades do cliente, satisfazer os seus requisitos e esforçar-se por exceder as suas expectativas. A administração local existe para servir os seus clientes/cidadãos. Por conseguinte, as necessidades e as expectativas dos cidadãos devem ser as prioridades dos planos e programas da administração local.
- *Liderança.* Estabelecer unidade de propósito e de direção organizacional e proporcionar um ambiente que promova o envolvimento dos trabalhadores e a realização dos objetivos. A gestão de topo com responsabilidade na administração local deve estabelecer mecanismos que comprometam todos os funcionários públicos com as necessidades dos seus clientes/cidadãos.
- *Comprometimento das pessoas.* Tirar partido de colaboradores competentes, habilitados e totalmente envolvidos, em todos os níveis da organização, utilizando

todas as suas capacidades para criar e fornecer valor em benefício da organização. Considerar o comprometimento de todos para com os processos implementados pela administração local, incluindo a participação voluntária e a participação dos cidadãos nas atividades da administração local.

- *Abordagem por processos.* Reconhecer que os produtos/serviços realizados são o resultado de processos e que os processos, juntamente com as atividades e recursos relacionados, devem ser geridos. O enquadramento e a abordagem dos resultados numa administração local devem basear-se em processos que descrevam elementos como a visão e os planos a longo prazo, assim como, as atividades diárias das áreas da administração local. A abordagem por processos envolve a definição e a gestão sistemática dos processos e suas interações, de modo a obter os resultados pretendidos de acordo com a política de qualidade e a orientação estratégica da organização. A gestão dos processos e do sistema como um todo pode ser conseguida através do ciclo PDCA, com uma tónica global no pensamento baseado no risco, com o objetivo de tirar partido das oportunidades e prevenir resultados indesejáveis. De acordo com Goethe e Davis (2014) o ciclo PDCA é o princípio básico de funcionamento das normas de sistemas de gestão da ISO. Atua como um ciclo interminável para a melhoria contínua dos produtos/serviços, processos e sistemas de processos, tal como descrito pelos seguintes passos: *Planear (Plan)*, estabelecer objetivos e desenvolver os planos para os atingir; *Fazer (Do)*, colocar os planos em ação; *Verificar (Check)*, medir os resultados da ação (a ação planeada está a funcionar ou os objetivos foram atingidos?); *Agir ou ajustar (Act)*, aprender com os resultados da terceira etapa (Verificar) e efetuar as alterações necessárias aos planos e repetir o ciclo.
- *Melhoria contínua.* Deve ser um objetivo permanente aplicado à organização e às suas pessoas, processos, sistemas e produtos. É essencial que a administração local mantenha o desempenho e procure novas oportunidades para melhorar os seus processos e com isso aumentar a satisfação dos seus clientes/cidadãos.
- *Tomada de decisão baseada em factos.* As decisões devem apoiar-se na análise de dados e informações fiáveis, exatas e relevantes. A utilização de factos e a análise de dados devem constituir a base para a melhoria do sistema de gestão da qualidade e dos seus processos. A tomada de decisão pode ser um processo complexo e compreende sempre alguma incerteza. Envolve frequentemente vários tipos e fontes de dados, bem como a sua interpretação, que pode ser subjetiva. É importante compreender as relações de causa e efeito e as potenciais consequências não intencionais. Os factos, as

provas e a análise de dados conduzem a uma maior objetividade e confiança na tomada de decisão.

- *Gestão de relacionamentos.* A administração local deve prestar atenção à gestão das relações quer com os clientes/cidadãos, os fornecedores e os parceiros externos, quer as relações internas horizontais e verticais. Todas as partes interessadas influenciam o desempenho de uma organização.

Segundo Goethe e Davis (2014), a adoção do SGQ ISO 9000 depende unicamente da chefia de uma organização, não é uma obrigação. No entanto, é possível que alguns clientes tanto governamentais como empresariais possam exigir aos seus fornecedores o registo na ISO 9000 (ou pelo menos em conformidade). Caso decidam adotar a ISO 9000, é necessário desenvolver o seu SGQ em conformidade com os requisitos estabelecidos na ISO 9001, atendendo às características peculiares de cada organização. A organização determina por si própria como fazê-lo, recorrendo a uma empresa de registo acreditada para confirmar a sua conformidade com a ISO 9001. A empresa de registo tem como função examinar os sistemas, processos, procedimentos, manual de qualidade, registos e itens relacionados. Se tudo estiver em ordem e se a empresa de registo estiver convencida de que a organização está a utilizar eficazmente o SGQ, o registo será concedido. Caso contrário, o registador informará a organização sobre as áreas que necessitam de ser trabalhadas (mas não dirá à empresa especificamente o que deve ser feito) e será agendada outra auditoria. Uma vez registada, a entidade registadora externa efetuará auditorias periódicas com o mesmo objetivo. Estas auditorias devem ser superadas para manter o registo.

Goethe e Davis (2014) esclarecem que a principal diferença entre a ISO 9000 e a TQM reside no grau de envolvimento de toda a organização. Enquanto a TQM requer o envolvimento de todas as funções e níveis da organização, a ISO 9000 não requer que o SGQ inclua funções e níveis que desempenham apenas papéis indiretos na gestão e execução dos processos de realização de produtos ou serviços. As funções que normalmente não estão envolvidas no SGQ incluem recursos humanos, finanças (contabilidade), vendas e marketing.

Goethe e Davis (2014) continuam aclarando que idealmente, uma administração decide adotar a ISO 9000 como método para alcançar melhorias concretas nas operações da empresa/organização, servir os seus clientes de uma forma mais responsável e, conseqüentemente, mais bem-sucedida. Esta abordagem tem mais probabilidades de assegurar o empenhamento e a participação tanto da gestão de topo como de todos os colaboradores. Abordar a ISO 9000 de uma perspectiva estritamente mercantilista poderá

resultar numa reação negativa à quantidade de trabalho exigido aos vários departamentos funcionais, resultando num empenho unicamente suficiente para fazer o mínimo necessário para o registo. Se for entendido, como um mal necessário para competir em determinados mercados, cada euro e cada hora gastos na ISO 9000 serão vistos como um fardo a suportar e não como um investimento no futuro da organização.

Quando uma organização pretende iniciar o seu percurso na qualidade total, como começar, é sempre um desafio. Uma boa estratégia é o registo na norma ISO 9001. Os projetos de preparação para a ISO 9000 podem ser olhados como projetos de entrada na implementação da gestão da qualidade total ao beneficiar dos seguintes componentes comuns: uma Comissão Diretiva a nível executivo, uma visão com os princípios orientadores associados, um conjunto de objetivos gerais, linhas de base sobre a satisfação dos colaboradores e dos clientes, uma visão objetiva dos pontos fortes e fracos da organização e uma indicação dos colaboradores a todos os níveis com que se pode contar para o apoio durante a implementação. Uma organização envolvida na ISO 9000, encontra-se numa fase mais avançada de uma implementação mais alargada da TQM.

#### **2.3.4.2. Modelo EFQM**

“O *European Foundation for Quality Management (EFQM)* foi fundada em 1988, como uma organização sem fins lucrativos. A organização foi criada em resposta ao crescente interesse pela Gestão da Qualidade Total (TQM) em toda a Europa. Desde a sua criação, a EFQM tem desempenhado um papel importante na promoção da excelência na gestão organizacional, tanto na Europa como em todo o mundo. Fá-lo através de várias atividades, tais como o desenvolvimento e a promoção do Modelo de Excelência EFQM, um modelo referencial para avaliar e melhorar o desempenho organizacional, assim como de serviços de formação, consultoria e avaliação com o propósito de ajudar as organizações a implementar e melhorar os seus sistemas de gestão. A EFQM procura ajudar as organizações a alcançar o sucesso sustentável através de um enfoque na excelência e na melhoria contínua. Obter o reconhecimento através do *EFQM Excellence Award* pode melhorar a reputação e a vantagem competitiva de uma organização” (EFQM website).

Martusewicz *et al.* (2024) esclarece que ao contrário de outras ferramentas de gestão que podem centrar-se em áreas específicas como a qualidade (ISO 9001), a melhoria de processos (*Six Sigma*), ou a otimização da eficiência através da minimização do desperdício e da maximização do valor (*Lean*), o modelo EFQM integra estes elementos numa abordagem coesa que analisa todos os aspetos do desempenho organizacional.

“Os princípios fundamentais do modelo para conduzir à Excelência são: análise custo-eficácia; orientação para os resultados; orientação para o cliente; parcerias; gestão da informação; desempenhos; e aprendizagem. A sua natureza estratégica, o enfoque no desempenho operacional e a orientação para os resultados, converte este modelo, no enquadramento ideal para avaliar a coerência e o alinhamento dos objetivos futuros de uma organização, em relação aos atuais métodos de trabalho e às respostas aos desafios e vulnerabilidades” (The EFQM 2025 brochure).

De acordo com Martusewicz *et al.* (2024), o Modelo EFQM 2025 promove uma abordagem holística, reconhecendo que o desempenho sustentável exige o equilíbrio entre o desempenho económico, a responsabilidade social e a gestão ambiental. Esta abordagem assegura que as organizações considerem todo o espectro de impactos da sustentabilidade nos seus processos de tomada de decisão. Ao abordar as três dimensões da sustentabilidade o modelo EFQM 2025 incentiva as organizações a desenvolverem estratégias integradas que impulsionem o crescimento sustentável e a resiliência:

- *A sustentabilidade económica.* Centra-se no desempenho financeiro a longo prazo, na inovação e na criação de valor.
- *A sustentabilidade social.* Realça a importância do bem-estar dos colaboradores, do envolvimento da comunidade e das práticas éticas.
- *A sustentabilidade ambiental.* Envolve a minimização da pegada ecológica através da utilização eficiente de recursos, redução de resíduos e gestão ambiental proactiva.

A estrutura do modelo EFQM baseia-se na lógica simples, mas poderosa de colocar três perguntas: “Porquê” (“*Why*”) é que esta organização existe? Que objetivo cumpre? Porquê esta estratégia em particular? (*Direção*); “Como” (“*How*”) pretende concretizar o seu Objetivo e a sua Estratégia (*Execução*); “O que” (“*What*”) conseguiu realmente alcançar até à data? O que é que pretende alcançar amanhã? (*Resultados*).

Retira-se da brochura EFQM 2025, que o modelo EFQM está estruturado em três áreas principais, sete critérios (Figura 7) e 32 subcritérios:



**Figura 7. Modelo EFQM**

Fonte: Brochura EFQM

- **Direção.** Numa organização, a Direção deve definir e executar, com clareza:
  - *A missão, visão e estratégia da organização:* definir a missão e visão; compreender o seu ecossistema, as suas próprias capacidades e os seus principais desafios; identificar e compreender as necessidades das principais partes interessadas; desenvolver e adaptar a estratégia; conceber e implementar um sistema de gestão e governação do desempenho.
  - *Cultura organizacional e liderança:* dirigir a cultura da organização e fomentar os seus valores fundamentais; criar as condições para realizar a mudança; possibilitar a criatividade e a inovação; unir e envolver as principais partes interessadas com a missão, visão e estratégia.
- **Execução.** A Direção prepara o caminho a seguir pela organização, que deve depois executar a sua estratégia de forma eficaz e eficiente:
  - *Envolvimento das partes interessadas:* clientes (construir relações duradouras); pessoas (atrair, envolver, desenvolver e reter); partes interessadas empresariais e governamentais (assegurar e manter o apoio contínuo); sociedade (contribuir para o desenvolvimento, o bem-estar e a prosperidade); parceiros e fornecedores (criar relações e assegurar o apoio à criação de valor sustentável).

- *Criação de valor sustentável*: definir o valor e como é gerado; comunicar e vender o valor; fornecer o valor; definir e implementar a experiência integral.
- *Fomentar o desempenho e a transformação*: estimular o desempenho; transformar a organização para o futuro; impulsionar a inovação e a tecnologia; utilizar as informações e conhecimentos baseados em dados; gerir ativos e recursos.
- **Resultados**. O que a organização alcançou e espera alcançar em termos de Direção e Execução:
  - *Percepções das partes interessadas*: resultados da percepção do cliente; resultados da percepção das pessoas; resultados da percepção das partes interessadas empresariais e governamentais; resultados da percepção da sociedade; resultados da percepção dos parceiros e fornecedores.
  - *Desempenhos Estratégico e Operacional*: observância das expectativas das partes interessadas e sua contribuição; economia e finanças; sustentabilidade; desempenho e transformação; previsão de medidas futuras.

No início do novo milénio, a EFQM introduziu um novo conceito chave para melhorar o Modelo de Excelência, conhecido por RADAR (*Results, Approach, Deploy; Assess, Refine*). Acrónimo que a EFQM utiliza para descrever a lógica subjacente à ferramenta de diagnóstico que desenvolveu para ajudar qualquer organização a gerir melhor a sua atual forma de trabalhar e a diagnosticar os seus atuais pontos fortes e oportunidades de melhoria, isto é, ajuda a obter informações e a ver algo que normalmente não é visível a olho nu. A lógica RADAR, versão mais pormenorizada do conhecido ciclo PDCA, de melhoria contínua, sustenta que uma organização precisa de: determinar os resultados que pretende alcançar como parte da sua estratégia; adotar uma abordagem que permita obter o resultado pretendido, tanto agora como no futuro; implementar (*deploy*) esta abordagem de forma adequada; e avaliar e aperfeiçoar a abordagem implementada para aprender e melhorar.

A poderosa combinação do modelo EFQM e da matriz RADAR podem ajudar qualquer organização a melhorar o seu desempenho em áreas estrategicamente importantes. Em primeiro lugar, os critérios do modelo EFQM mostram o que as organizações fazem, auxiliando a destacar as boas práticas e as lacunas da organização. Em segundo lugar, a lógica RADAR ajuda a identificar a eficácia e eficiência do trabalho da organização e o que pode ser melhorado.

Para além do modelo EFQM e da lógica RADAR, a *AssessBase* é uma ferramenta flexível e personalizada que fornece informações exclusivas sobre uma organização ajudando a melhorar e a dirigir a mudança. Em resultado, esta ferramenta ajuda as organizações a medir, acompanhar e melhorar o desempenho nas áreas que mais lhes interessam.

As organizações interessadas em obter o reconhecimento externo dos seus resultados são avaliadas por uma equipa de avaliadores formados pela EFQM, utilizando gráficos de matriz RADAR. O modelo EFQM é classificado em 1000 pontos, divididos pelos sete critérios. Os dois gráficos da matriz RADAR podem, igualmente, ser utilizados pelas organizações que pretendam fazer uma autoavaliação em relação ao Modelo EFQM.

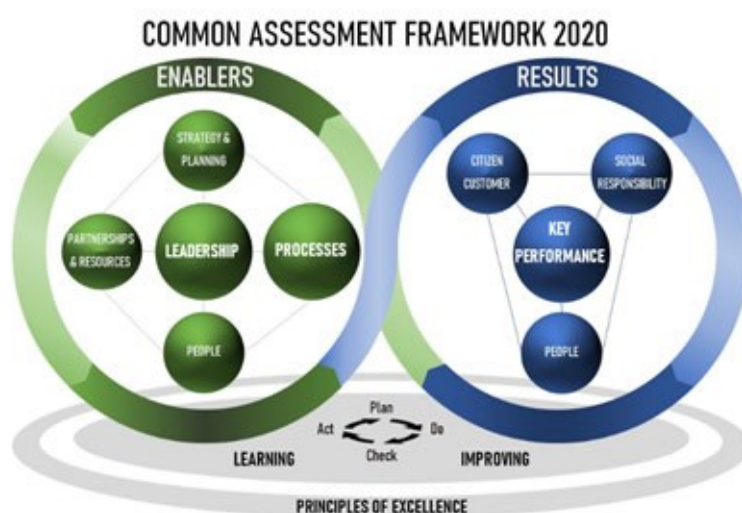
#### ***2.3.4.3. Estrutura Comum de Avaliação***

A Estrutura Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework* (CAF)) é o primeiro instrumento europeu de gestão da qualidade especificamente adaptado e desenvolvido para o setor público. O documento CAF 2020 (DGAEP, 2019), descreve o modelo CAF como geral, simples, acessível e fácil de utilizar, versa todos os aspetos da excelência organizacional e procura a melhoria contínua. A CAF pertence à família dos modelos de gestão da qualidade total (TQM), inspirando-se no Modelo de Excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (*European Foundation for Quality Management* (EFQM)). É um modelo de gestão de desempenho que atua como uma "bússola", coadjuvando os dirigentes das instituições públicas a encontrarem os caminhos para a excelência. Como instrumento da TQM, a CAF subscreve os conceitos fundamentais da excelência definidos pela EFQM, transpondo-os para a esfera pública. A sua implementação diferencia o desempenho entre organizações públicas burocráticas tradicionais e organizações norteadas para uma cultura de qualidade. A CAF foi concebida para ser utilizada em todos os setores do domínio público, sendo aplicável a organizações públicas a nível internacional, nacional, regional e local.

Continuando a analisar o documento supracitado, retira-se que a CAF tem cinco objetivos principais: introduzir as administrações na cultura da excelência e nos princípios da TQM (orientação para os resultados; foco no cidadão/cliente; liderança e constância de propósitos; gestão por processos e factos; desenvolvimento e envolvimento das pessoas; aprendizagem, inovação e melhoria contínuas; desenvolvimento de parcerias; responsabilidade social), orientando-as progressivamente para um ciclo PCDA completo; facilitar a autoavaliação, a fim de chegar a um diagnóstico e a ações de melhoria; servir de

ponte entre os vários modelos utilizados na gestão da qualidade; e facilitar a aprendizagem entre organizações do setor público. A CAF pretende ser o catalisador de um projeto conjunto de todos os colaboradores, sem exceção, sendo muitas vezes, a primeira ocasião em que a direção e os restantes colaboradores se reúnem para discutir a situação da organização e as opções para um futuro, mais eficiente e eficaz.

A estrutura da CAF é composta por **nove critérios** (Figura 8) e 28 subcritérios que identificam os principais aspetos a considerar numa análise organizacional. **Os critérios 1 a 5 (meios (enablers))** dizem respeito às práticas de gestão. Estes determinam o que a



**Figura 8. Estrutura Comum de Avaliação (CAF)**

Fonte: Regional School of Public Administration (ReSPA) Website

organização faz e como realiza as suas atividades para alcançar os resultados desejados. **Os critérios 6 a 9 (resultados (results))** servem para avaliar através de medidas de perceção e medições de desempenho, os resultados alcançados ao nível dos cidadãos/ clientes, pessoas, responsabilidade social e desempenho-chave. Cada critério é composto pelos seguintes subcritérios:

- *Liderança (Leadership)*. Foca-se no comportamento das pessoas responsáveis pela organização: dar orientação à organização desenvolvendo a sua missão, visão e valores; gerir a organização, o desempenho e a melhoria contínua; inspirar, motivar e apoiar as pessoas da organização, servindo de modelo de conduta; gerir eficazmente as relações com o nível político e outras partes interessadas.
- *Estratégia e planeamento (Strategy and planning)*. Implementar a missão e a visão de uma organização pública requer uma estratégia clara. A estratégia define os resultados (produtos e serviços) e os impactos (efeitos daqueles resultados) que deseja obter e a maneira como os irá medir. A estratégia tem de ser traduzida em planos, programas,

objetivos operacionais e metas mensuráveis para que possa ser executada com sucesso. O ciclo PDCA desempenha um importante papel no desenvolvimento e na implementação da estratégia e do planeamento numa organização pública: identificar as necessidades e expectativas das partes interessadas, o ambiente externo e informação de gestão relevante; desenvolver, comunicar, implementar e rever a estratégia e o planeamento, tendo em conta a informação recolhida; gerir a mudança e a inovação para garantir a agilidade e a resiliência da organização.

- *Pessoas (People)*. As pessoas constituem o ativo mais importante da organização. Uma gestão de recursos humanos bem-sucedida promove o envolvimento, a motivação, o desenvolvimento e a retenção das pessoas. Apenas pessoas satisfeitas podem fazer com que a organização tenha clientes satisfeitos: gerir e melhorar os recursos humanos para apoiar a estratégia da organização; desenvolver e gerir as competências das pessoas; envolver e capacitar as pessoas e apoiar o seu bem-estar.
- *Parcerias e recursos (Partnerships and resources)*. As organizações do setor público precisam de recursos de diferentes tipos para garantir a implementação da sua estratégia e planeamento, bem como o funcionamento eficaz dos seus processos. Parceiros de diferentes tipos, por exemplo outras organizações públicas, organizações não governamentais, instituições educativas e fornecedores privados de serviços, trazem a experiência necessária para a organização e estimulam o seu foco externo. A colaboração com cidadãos e organizações da sociedade civil assume-se como formas de parcerias muito relevantes para as organizações do setor público. As organizações precisam de gerir recursos relevantes - como finanças, conhecimento, tecnologia, instalações - para garantir o seu funcionamento efetivo: desenvolver e gerir parcerias com organizações relevantes; colaborar com cidadãos e organizações da sociedade civil; gerir os recursos financeiros; gerir a informação e o conhecimento; gerir os recursos tecnológicos; gerir os recursos materiais.
- *Processos (Processes)*. As organizações são geridas por meio de processos, sendo cada processo um conjunto organizado de atividades inter-relacionadas que transformam, de forma eficiente, recursos ou *inputs* em serviços (resultados) e que provocam efeitos na sociedade (impactos): desenhar e gerir processos para acrescentar valor para os cidadãos e clientes; fornecer produtos e serviços para clientes, cidadãos, partes interessadas e sociedade; coordenar os processos em toda a organização e com outras organizações relevantes.

- *Resultados orientados para os cidadãos/clientes (Citizen/customer results)*. O termo cidadão/cliente reflete a relação complexa entre a administração e o seu público. Descreve os resultados que a organização atinge em relação à satisfação dos cidadãos/clientes com a organização e com os produtos ou serviços que fornece: medições da percepção; medições do desempenho.
- *Resultados das Pessoas (People results)*. Os resultados relativos às pessoas referem-se aos resultados que a organização está a obter em relação à competência, motivação, satisfação, percepção e desempenho dos seus colaboradores: medições da percepção; medições do desempenho.
- *Resultados da responsabilidade social (Society results)*. Uma organização pública deve adotar um comportamento responsável, a fim de contribuir para o desenvolvimento sustentável nas suas componentes económica, social e ambiental, relacionadas com as comunidades local, regional, nacional e internacional: medições da percepção; medições do desempenho.
- *Resultados do desempenho-chave (Key performance results)*. Os resultados do desempenho-chave podem ser divididos em: resultados externos (resultados e valor público) - resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) de acordo com as metas, com foco na missão e visão (critério 1), estratégia e planeamento (critério 2), produtos e serviços (critério 5), e resultados alcançados pelas partes interessadas externas; resultados internos - nível de eficiência, com foco na ligação com as pessoas (critério 3), parcerias e recursos (critério 4) e processos (critério 5), e os resultados alcançados na capacitação da organização em direção à excelência.

De forma genérica, a implementação da CAF segue um plano recomendado de 10 passos, constituído por 3 fases (Tabela 4):

**Tabela 4. Passos para implementação da CAF**

<b>10 Passos para a aplicação da CAF</b>	1	Decidir como organizar e planear a autoavaliação	<b>Fase 1</b> - O início da caminhada CAF
	2	Divulgar o projeto de autoavaliação	
	3	Criar equipa(s) de autoavaliação	
	4	Organizar a formação	<b>Fase 2</b> - Processo de autoavaliação
	5	Realizar a autoavaliação	
	6	Elaborar o relatório da autoavaliação	
	7	Elaborar o plano de melhorias	<b>Fase 3</b> - Plano de melhorias /priorização
	8	Divulgar o plano de melhorias	
	9	Implementar o plano de melhorias	
	10	Planear a autoavaliação seguinte	

Fonte: *website* da CAF (adaptado)

De seguida, um novo processo de autoavaliação da CAF pode ser iniciado. Este ciclo garante o processo de melhoria contínua na organização.

A implementação da CAF envolve um grupo de colaboradores de uma organização (com uma constituição multidisciplinar) que fará uma avaliação crítica da sua organização, departamentos e secções, orientada pelos dois tipos de critérios: meios facilitadores e resultados.

Segundo Asensio, *et al.* (2021), a CAF oferece duas formas de pontuação, sendo o ciclo PDCA fundamental em ambas. A pontuação CAF “clássica” dá uma apreciação global de cada subcritério, indicando a fase PDCA em que o subcritério se encontra. A pontuação CAF “aperfeiçoada” reflete a análise dos subcritérios de forma mais pormenorizada. Permite-lhe pontuar - para cada subcritério - todas as fases do ciclo PDCA simultaneamente e de forma independente. O processo facilita uma revisão das prioridades da organização e proporciona uma forma de examinar se as ações e o apoio crítico, incluindo a afetação de recursos financeiros e o planeamento da força de trabalho, estão alinhados com a missão, os objetivos, a visão e os planos da organização.

Perscrutando a página oficial da internet da CAF, em Portugal, divisa-se que o Centro de Recursos CAF nacional está sediado na Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), entidade responsável pela promoção da CAF em Portugal e pela representação nacional no grupo europeu de peritos sobre a CAF (*CAF working group*) que coordena a evolução e disseminação do modelo a nível europeu. De acordo com o artigo 3º da Portaria n.º 100-A/2021 de 11 de maio, que definiu a estrutura nuclear da DGAEP, cabe ao Departamento de Estruturas Orgânicas e de Recrutamento (DEOR) 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.

#### **2.3.4.4. Pensamento Lean**

De acordo com Protzman *et al.* (2016), o termo *Lean* foi cunhado por John Krafcik no seu artigo “*Triumph of the Lean Production System*” em 1988. Foi introduzido por James Womack e Dan Jones no livro intitulado “*Lean Thinking*”. Tanto no livro como na página oficial do *Lean Enterprise Institute*, a implementação das técnicas *Lean* é descrita como um processo de cinco passos, fácil de lembrar, mas nem sempre fácil de concretizar. Thangarajoo e Smith (2015) referem que a abordagem *Lean* teve origem na indústria automóvel, “nos anos 70 a parceria GM e Toyota colocou *Lean* no mapa”. “O *Toyota Production System* (TPS) tornou-se sinónimo de *Lean*” (Womack & Jones, 2003),

expandindo-se esta filosofia de seguida, da indústria transformadora pesada a muitos outros setores, como a banca, os serviços públicos, a hotelaria e os cuidados de saúde.

“*Muda* é a única palavra em japonês que é indispensável saber. Soa horrivelmente, e deve soar, porque *muda* significa desperdício, concretamente, qualquer atividade humana que absorve recursos, mas não gera valor: erros que requerem retificação; produção de artigos que ninguém quer, levando a que os inventários e os produtos em falta se acumulem; etapas de um processo que não são realmente necessárias; deslocação de empregados e transporte de bens de um local para outro sem qualquer propósito; grupos de pessoas numa atividade a jusante que ficam à espera porque uma atividade a montante não entregou a tempo; e bens e serviços que não satisfazem as necessidades do cliente” (Womack & Jones, 2003).

Todavia, segundo Womack e Jones (2003), existe um poderoso antídoto para fazer face ao *muda*, que é o pensamento *Lean*. Este ajuda a determinar valor, alinhar as ações geradoras de valor na melhor sequência e conduzir as atividades solicitadas sem interrupção, realizando-as eficazmente. Aclaram ainda, que o pensamento *Lean*, é-o porque oferece uma forma progressiva de fazer mais com menos (esforço humano, equipamento, tempo e espaço) e em simultâneo, vai-se aproximando dos desejos dos clientes. “*Lean* é uma filosofia que procura o envolvimento de todos os trabalhadores na eliminação de desperdícios e na adição de valor. Produz resultados surpreendentes ao, em primeiro lugar, sublinhar o respeito pelas pessoas e o trabalho em equipa e, em segundo lugar, incorporar uma série de técnicas analíticas para minimizar as atividades que geram desperdício e que não acrescentam valor” (Krings *et al.*, 2006).

Khan *et al.* (2019) descrevem que os objetivos básicos de um sistema *Lean* são: eliminar o desperdício na organização; reduzir os custos operacionais, tanto na produção, como nas despesas administrativas; e melhorar a satisfação do cliente. Este último, deve ser o principal fator de implementação do sistema *Lean*. A diferenciação pela qualidade do serviço prestado ao cliente pode tornar-se numa forte vantagem competitiva. Este objetivo pode ser alcançado através da redução dos prazos de entrega, do aumento da qualidade dos produtos e serviços e da competitividade dos preços.

Thangarajoo e Smith (2015), sintetizando o livro “*Lean Thinking: Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation*”, escrito por Womack e Jones, assinalam que a implementação das técnicas *Lean*, é um processo de cinco passos (princípios-chave do pensamento *Lean* (Figura 9)):



**Figura 9. Princípios Lean**

Fonte: Adaptado de Thangarajoo e Smith (2015)

- *Definir valor na perspectiva do cliente.* A organização tem de avaliar e repensar quem são os seus atuais clientes e o que é que estes consideram como valor. A tónica na definição do valor está na forma como o cliente o percebe, uma vez que são eles que, em última análise, decidem o valor de um produto ou serviço.
- *Identificar e mapear os fluxos de valor.* O fluxo de valor é um conceito que se distingue do conceito tradicional de fornecimento ou de cadeia de valor. O primeiro, refere-se unicamente às atividades específicas envolvidas na agregação de valor para a criação de um produto ou serviço específico, enquanto o segundo inclui todas as atividades requeridas na organização. Womack e Jones (2003) definiram o fluxo de valor como o conjunto de todas as ações necessárias para levar um produto específico através das três tarefas críticas de gestão de uma unidade empresarial: analisar e identificar todas as atividades envolvidas na criação de um produto; determinar as atividades que acrescentam valor; e eliminar as atividades identificadas como desperdício num fluxo de valor.

Thangarajoo e Smith (2015) assinalam que o mapeamento do fluxo de valor é uma ferramenta para determinar as atividades que acrescentam valor num processo de transformação de um produto e mapear um fluxo de valor ótimo. O mapa do fluxo de valor utiliza representações pictóricas e lógicas do estado atual, de um fluxo de valor antes de todas as medidas de melhoria e do seu estado futuro, após a realização das melhorias pretendidas, permitindo questionar cada atividade quanto à sua relevância para acrescentar valor do ponto de vista do cliente. Por último, com a eliminação das atividades supérfluas, uma empresa pode não só reduzir o custo de produção, mas também aumentar a eficiência da empresa e melhorar os seus resultados, tanto a curto como a longo prazo.

- *Criar o fluxo de valor.* Uma vez definido o valor com precisão, completamente mapeado o fluxo de valor para um produto específico e eliminados os passos desnecessários, é hora de dar o próximo passo, fazer fluir as restantes etapas criadoras de valor. Para reduzir os custos de produção, a gestão tende a concentrar-se em melhorar a eficiência dos postos de trabalho, como por exemplo, as taxas de utilização das máquinas, em vez de se concentrar no fluxo de valor do produto, que é onde a atenção efetiva é necessária.

De acordo com Lian e Landeghem citado por Thangarajoo e Smith (2015), o conceito básico do termo fluxo é “fabricar peças, idealmente uma peça de cada vez, desde as matérias-primas até aos produtos acabados, e movê-las uma a uma para a estação de trabalho seguinte, sem tempo de espera entre elas”.

- *Implementar a produção baseada no sistema “pull” (puxar).* “Em termos simples, o termo “pull” significa que ninguém a montante deve produzir um bem ou serviço até que o cliente a jusante o solicite” (Womack & Jones, 2003). Askin e Goldberg citados em Thangarajoo e Smith (2015) referem que a abordagem “push,” (empurrar) por contraste, é um conceito que assenta basicamente na previsão exata e atempada da procura para estabelecer as taxas de produção e os níveis de inventário. Assim, um planeamento inadequado ou o manuseamento incorreto dos dados na coordenação das atividades pode causar acumulação de inventário ou postos de trabalho à espera de peças. O sistema *pull* assegura um fluxo contínuo no processo de produção, associando as encomendas reais dos clientes à taxa de produção.
- *Procurar continuamente a perfeição.* Thangarajoo e Smith (2015) sublinham que o último princípio é a procura constante da perfeição. Com a implementação dos primeiros 4 princípios, as organizações serão capazes de procurar a perfeição, uma vez que as atividades num fluxo de valor se tornam mais transparentes do que antes. Este princípio encoraja a gestão a explorar continuamente novas oportunidades de melhoria resultantes da aplicação dos 4 princípios, porque não têm termo as demandas de redução do esforço, tempo, espaço, custo e erros num fluxo de valor.

Por sua vez, Krings *et al.* (2006) defendem um processo de 4 passos para a implementação de melhorias *Lean*:

- *Avaliar e planejar.* O passo avaliar e planejar foca-se no conhecimento da organização, na compreensão das suas necessidades e na forma como funciona. É conseguido através de entrevistas com os líderes executivos e membros chave da equipa, recolha

e análise de dados e observações de processos. Tem como resultado um relatório que identifica: pontos fortes, restrições, oportunidades, ameaças e ainda as melhorias prioritárias.

- *Treinar*. Para que as implementações *Lean* sejam bem-sucedidas é necessário que as organizações formem, internamente, um número suficientemente grande de experiência *Lean*. Devem começar pelo topo, assegurando que estes compreendem e se comprometem com a filosofia *Lean* a fim de desenvolver seu próprio conhecimento e experiência.
- *Implementar*. Para esforços que envolvam um período limitado e uma melhoria estritamente focalizada, a equipa de implementação pode adotar por uma abordagem *kaizen*, concentrando-se na melhoria de um processo durante um período limitado para alcançar o resultado ou objetivo desejado. Por sua vez, os esforços de melhoria prolongados requerem uma abordagem de implementação orientada, envolvendo a gestão de recursos para atingir o resultado ou objetivo desejado. Ambas as abordagens utilizam ferramentas de melhoria contínua *Lean*, técnicas de medição de processos e competências de gestão de projetos.
- *Incorporar*. A sustentação é o aspecto mais difícil das melhorias *Lean*. O alicerce de melhorias *Lean* persistentes apoia-se na criação de uma cultura de melhoria contínua que incorpore a filosofia *Lean*. A supervisão e acompanhamento das medidas chave de desempenho e a formação e aconselhamento da equipa de implementação são fundamentais para a edificação dessa cultura.

Conforme Krings *et al.* (2006), apesar do *Lean* ter nascido e desenvolvido na esfera da produção, versões mais avançadas das ferramentas e princípios *Lean*, difundiram-se quer a organizações do setor público quer do privado, com resultados relevantes:

- *Lean Office (Escritório)*. Todos os processos necessários para o funcionamento eficiente de um escritório como o processamento de informação, o manuseamento de papel, a tramitação dos pedidos dos clientes, a entrega de um produto ou serviço e o cumprimento de prazos são fundamentais para ganhar e manter a satisfação das expectativas dos clientes internos e externos em todos os ambientes de negócios. As organizações que adotaram os princípios do *Lean Office* atestam a existência de muitas e variadas oportunidades para reduzir o desperdício nos processos de um escritório. Esta jornada inicia-se com a criação de um mapa visual do fluxo de valor. O mapeamento dos processos ajuda a compreender e a ver os desperdícios atuais,

constituindo a base para uma posterior análise e discussão sobre os processos, ou passos de um processo, que acrescentam valor ou não para o cliente. A partir daí, a equipa desenvolve um novo mapa sobre o estado futuro desejado.

- *Lean na Administração Pública.* A administração pública, pela complexidade das suas operações, onde o interesse e valor públicos se sobrepõem aos preceitos comerciais, torna o processo de definição dos resultados desejados, menos simples do que nas empresas privadas. A identificação do cliente e daquilo que este considera ser valedouro torna-se difícil de realizar. Ao analisar processos nas operações governamentais e administração pública, é imperativo identificar e rever as leis e regulamentos que se aplicam. A implementação do *Lean* na administração pública apresenta dificuldades evidentes onde o responsável é por vezes difícil de definir e muitos processos sobrepõem-se em diferentes níveis da administração. Muitos departamentos são frequentemente geridos por funcionários politicamente eleitos, por isso transitórios, não havendo garantia de que o processo continue, ininterruptamente, a ser prioridade da nova liderança. Todas estas características da administração pública são contrárias à filosofia e às práticas *Lean*. No entanto, os seus princípios bem como as ferramentas analíticas necessárias para a implementar, ajudam os gestores a compreender a natureza dos requisitos e o trabalho necessário para atingir o nível de serviço desejado pelo cliente. Concomitantemente, franqueia a colaboração entre trabalhadores e gestores tornando-a mais habitual e eficaz, permitindo-lhes visualizar com maior nitidez, em que consiste um trabalho de qualidade e de valor acrescentado. A adoção do conceito *Lean* tem introduzido melhorias significativas nas operações governamentais e administração pública, identificando as atividades que devem ser eliminadas, simplificadas ou melhoradas. Isto exige dos gestores/administradores coragem, compromisso, recursos e um trabalho analítico sólido para que no fim do dia, a implementação *Lean* compense bem as dificuldades da jornada.

#### **2.3.4.5. Metodologia Kaizen**

“Em japonês, *Kaizen* significa “melhoria contínua” (Figura 10). A palavra implica uma melhoria que envolve tanto os gestores como os trabalhadores e implica relativamente poucos gastos. A filosofia *Kaizen* parte do princípio de que o nosso modo de vida - seja a nossa vida profissional, a nossa vida social ou a nossa vida doméstica - deve centrar-se em esforços de melhoria constante. Este conceito é tão natural e óbvio para muitos japoneses

que eles nem sequer se apercebem que o possuem! Na minha opinião, o *Kaizen* contribuiu muito para o sucesso competitivo do Japão” (Imai, 2012).



Figura 10. Kaisen (Melhoria Contínua)

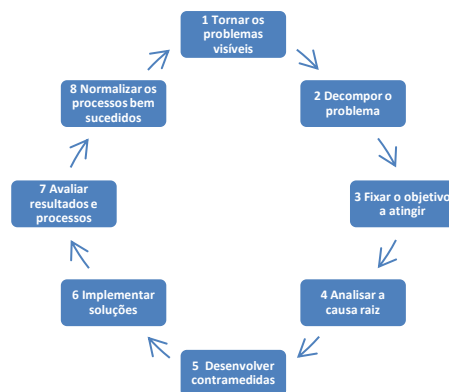
Imai (2012) entende que no âmbito do *Kaizen* as melhorias devem ser pequenas e incrementais, mas que a longo prazo, os resultados tornam-se surpreendentes. A gestão nos países ocidentais procura grandes mudanças, sempre no encaço de avanços tecnológicos e dos mais recentes conceitos de gestão ou técnicas de produção. O *Kaizen*, por outro lado, é frequentemente menos radical e mais subtil, baseado em abordagens de senso comum e de baixo custo, assegurando um progresso gradual que compensa a longo termo. *Kaizen* é um conceito que engloba a maior parte das práticas de gestão “exclusivamente japonesas”, como o controlo de qualidade em toda a empresa, os círculos de qualidade, zero defeitos, *just in time* (JIT), 5S e sistema de sugestões.

Imai (2012) revela que para realizar a estratégia *Kaizen* a gestão deve conhecer e implementar conceitos e sistemas básicos como:

- *Kaizen na gestão.* Na metodologia *Kaisen*, a gestão nas organizações tem duas funções: a manutenção e a melhoria. A manutenção refere-se às atividades dirigidas à preservação dos atuais padrões de gestão e operacionais, através da formação e da disciplina. Por sua vez, a melhoria, refere-se às atividades destinadas a elevar os atuais padrões. A melhoria pode ser conseguida através da metodologia *Kaizen* ou da inovação. A inovação pressupõe uma melhoria drástica, em resultado, do grande investimento de recursos em novas tecnologias ou equipamentos.
- *Processos versus resultados.* A metodologia *Kaizen* estimula o pensamento dirigido para os processos e a sua melhoria, a fim de obter os resultados desejados, contrastando com o pensamento baseado em resultados do Ocidente. Este tipo de abordagem deve igualmente ser aplicada nas várias estratégias ou práticas *Kaizen*, senão o risco de falha torna-se elevado. O elemento crucial do processo *Kaizen* é o empenhamento e o envolvimento da gestão de topo, que deve ser demonstrado de forma consistente.
- *Adotar os ciclos PDCA/SDCA.* O processo *Kaizen* utiliza o ciclo PDCA como um veículo que assegura a continuidade na prossecução de uma política de manutenção e

melhoria dos padrões. *Plan (Planear)* - estabelecer objetivos de melhoria e elaborar planos de ação para atingir esses objetivos. *Do (Fazer)* - implementar os planos. *Check (Verificar)* - confirmar que a implementação está a decorrer como delineado e a originar as melhorias previstas. *Act (Atuar)* - executar e padronizar os novos procedimentos para evitar recorrências ou estabelecer objetivos para novas melhorias. É um ciclo contínuo, onde o término de uma melhoria torna-se o alvo de novas melhorias, nunca satisfeito com o *status quo*. Os processos atuais devem ser estabilizados utilizando outro processo derivado do ciclo PDCA, o ciclo de uniformização SDCA. Neste caso o “P” (*Plan*) dá lugar ao “S” (*Standardize*), criando o ciclo SDCA. Assim, o ciclo SDCA normaliza e estabiliza os processos atuais, enquanto o ciclo PDCA os melhora.

- *Colocar a qualidade em primeiro lugar.* Entre os principais objetivos de uma organização (qualidade, custo e entrega), a qualidade deve ter sempre prioridade. Por mais apelativos que sejam o preço e as condições de entrega, a organização não conseguirá competir se o produto ou serviço não tiver qualidade.
- *Intervir com dados.* *Kaizen* é um processo de resolução de problemas (Figura 11). Para a sua correta compreensão e resolução, o problema deve ser identificado e os dados relevantes recolhidos e analisados. Sem dados concretos utilizam-se palpites e sentimentos e não uma abordagem científica ou objetiva.



**Figura 11. Processo de resolução de problemas**

Fonte: adaptado de Imai (2012)

“O Kaizen em qualquer organização - quer esteja envolvida uma indústria transformadora, empresa de serviços ou organização pública - deve começar com três atividades: normalização, 5S e eliminação de muda” (Imai, 2012, p.65).

#### **2.3.4.6. Metodologia Five S**

“O 5S é uma iniciativa de mudança que poderá alterar a perspectiva de uma organização em relação à qualidade. Deve ser percebido não apenas como uma metodologia, mas como uma intervenção que mudará os corações e as mentes de todos os colaboradores” (Sarkar, 2006).

Segundo Sarkar (2006), 5S é uma metodologia japonesa, popularizada por Taiichi Ohno e Shigeo Shingo, que visa organizar o local de trabalho, onde são realizadas atividades que beneficiam a organização, como por exemplo um escritório, uma agência bancária, uma oficina de processamento, um central de chamadas, etc. É uma técnica de cinco passos que procura alterar mentalidades e envolver toda a organização em melhorias. Embora possa parecer uma abordagem de “limpeza da casa”, na realidade, vai muito para além disso. Sarkar (2006) esclarece ainda que, as organizações japonesas quando embarcam numa jornada de qualidade, normalmente começam com a implementação dos 5S e só depois avançam para metodologias mais avançadas. Assim, a implementação dos 5S em toda a organização irá: mudar a mentalidade dos funcionários e facilitar a melhoria contínua; melhorar a eficiência dos colaboradores e torná-los mais produtivos; eliminar o tempo gasto em trabalho sem valor acrescentado; e criar uma base sólida para o trabalho futuro no domínio da qualidade.

Descreve igualmente, Sarkar (2006) que, muitas vezes, as organizações iniciam melhorias no local de trabalho sem saberem quais os objetivos a atingir. Esta metodologia deve ser adotada e praticada porque tem força, a organização acredita que pode gerar valor e os líderes comprometeram-se com ela. Sem o seu empenhamento, a iniciativa não será sustentável por muito tempo. As razões frequentemente citadas para adotar o 5S numa organização de serviços ou num escritório são: eliminar a desordem no local de trabalho; construir uma cultura de qualidade; criar um sentimento de pertença entre todos os colaboradores; eliminar o desperdício; criar um local de trabalho eficiente e produtivo; iniciar um percurso de qualidade; criar uma mentalidade de prevenção; envolver toda a organização na qualidade; melhorar o serviço ao cliente; e facilitar a obtenção mais rápida de informações.

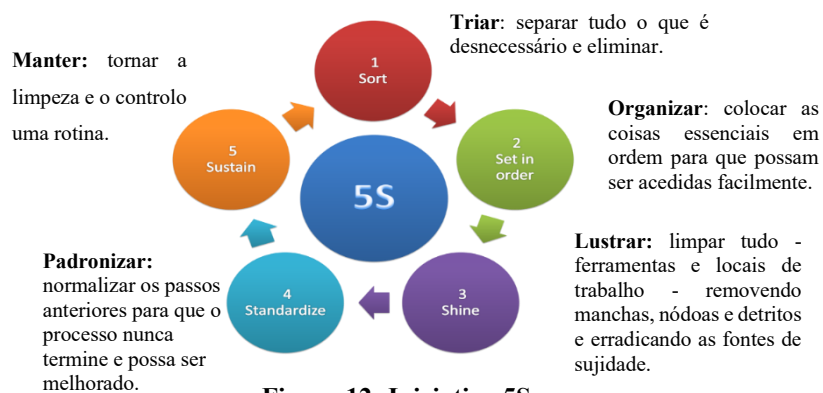
Por sua vez, Imai (2012) afirma que não utilizar a metodologia 5S no local de trabalho (*gemba*) é um indicador visual de ineficiência, desperdício (*muda*), insuficiente autodisciplina, baixa moral, má qualidade, custos elevados e incapacidade de cumprir os prazos de entrega. Explica ainda, que os fornecedores que não praticam o 5S não são

credíveis perante potenciais clientes. Os 5S representam o ponto de partida para qualquer organização que pretenda ser reconhecida como responsável e de excelente reputação.

Da publicação de Imai, M. (2012), retira-se que os cinco passos (5S) da “limpeza doméstica” (*housekeeping*), com os seus nomes japoneses, são os seguintes:

- *Seiri*. Distinguir entre itens necessários e desnecessários no *gemba*, e descartar os últimos;
- *Seiton*. Organizar todos os itens restantes após o *seiri* de forma ordenada;
- *Seiso*. Manter as máquinas e os ambientes de trabalho limpos;
- *Seiketsu*. Estender o conceito de limpeza a si próprio, e continuamente praticar os três passos anteriores;
- *Shitsuke*. Desenvolver a autodisciplina e criar o hábito de se envolver nos 5S, estabelecendo normas.

A introdução da “limpeza doméstica” no ocidente foi realizada, utilizando expressões em inglês das cinco palavras japonesas S, como “iniciativa 5S” ou “iniciativa dos cinco Cs”. A “iniciativa 5S” (Figura 12) é a seguinte:



**Figura 12: Iniciativa 5S**

Fonte: adaptado de Imai (2012)

Por sua vez, fazem parte da “iniciativa dos cinco Cs”:

- *Separar (clear out)*. Determinar o que é necessário e desnecessário e eliminar o último;
- *Configurar (configure)*. Providenciar um lugar conveniente, seguro e ordenado para tudo e conservar tudo lá.
- *Limpar e verificar (clean and check)*. Monitorizar e restaurar o estado das áreas de trabalho durante a limpeza.
- *Conformidade (conform)*. Definir a norma, treinar e manter.

- *Costume e prática (custom and practice)*. Desenvolver o hábito da manutenção de rotina e esforçar-se por melhorar.

Em jeito de conclusão, Sarkar (2006) refere que os 5S não são o princípio e o fim da implementação da qualidade numa organização. Também não são uma panaceia para os problemas de qualidade numa organização. O 5S é extremamente poderoso, mas tem as suas próprias limitações. Os líderes precisam de se lembrar que a implementação do 5S é um marco na jornada de qualidade de uma organização, não o destino.

#### **2.3.4.7. Six Sigma**

Gygi e Williams (2012) descrevem que a metodologia *Six (Seis) Sigma* foi estabelecida em meados dos anos 80 na Motorola. Resulta da combinação de novas teorias e ideias com princípios e métodos estatísticos existentes há décadas no domínio da engenharia da qualidade, formando a base de um sistema de gestão completo. Como corolário, esta organização teve um aumento exponencial nos níveis de qualidade dos seus produtos e a obtenção, em 1988, do Prémio Nacional de Qualidade Malcolm Baldrige.

*Sigma* ( $\sigma$ ) é uma letra do alfabeto grego utilizada pelos estatísticos para medir a variabilidade (desvio-padrão) de qualquer processo. Conforme Pyzdek (2003), o desempenho de uma empresa é medido pelo nível *Sigma* dos seus processos empresariais. As empresas, de modo convencional, anuíam como norma, níveis de desempenho de três ou quatro *Sigma*, correspondendo a 67.000 ou 6.200 defeitos/erros por milhão de oportunidades, respetivamente. Em resposta às expectativas crescentes dos clientes e à maior complexidade dos produtos e processos modernos muitas organizações estão a adotar a norma *Six Sigma* de 3.4 defeitos/erros por milhão de oportunidades.

O *Six Sigma* é, assim, uma metodologia que visa minimizar os erros e maximizar o valor. O *International Six Sigma Institute* explica-nos que isso é conseguido através da melhoria dos processos, minoração dos defeitos, redução da variabilidade dos processos, redução dos custos e aumento da satisfação do cliente. Gygi e Williams (2012), alertam para o facto dos desperdícios e erros/defeitos serem em conjunto, responsáveis por perdas de 25 a 40 % do valor das receitas de muitas organizações. Esclarecem que cada defeito/erro que uma organização ou pessoa pratica tem um custo (perder clientes, refazer tarefas, substituir peças, desperdiçar tempo e/ou material, perder eficiência) e em resultado, menor produtividade.

De acordo com Pyzdek (2003), as atividades *Six Sigma* centram-se nos aspetos fundamentais de três grupos-chave: clientes, acionistas e colaboradores. O foco principal são

os clientes, seguido de muito perto pelos interesses dos acionistas. Colaboradores bem tratados permanecem mais tempo e fazem melhor trabalho, por isso, os seus anseios e necessidades devem ser uma preocupação constante.

O *Six Sigma* utiliza um conjunto de ferramentas e técnicas científicas comprovadas, recorrendo-se de todos os colaboradores individualmente e da utilização de uma estrutura bem definida, constituída por pequenos grupos de líderes técnicos internos, conhecidos como *Six Sigma Belts* (Cinturões: brancos, amarelos, verdes e negros), com um nível de proficiência na aplicação destas técnicas de acordo com as cores referidas. Apesar de alguns dos métodos utilizados pelos *Black Belts* (cinturões negros) serem altamente avançados, incluindo tecnologia informática atualizada, as ferramentas do *Six Sigma* são frequentemente aplicadas num modelo simples de melhoria do desempenho dos atuais processos existentes, conhecido como DMAIC (Definir (*Define*), Medir (*Measure*), Analisar (*Analyze*), Melhorar (*Improve*), Controlar (*Control*)).

Para Gygi e Williams (2012) uma iniciativa *Six Sigma* geralmente começa com a aquisição de consultoria externa que disponibiliza métodos, ferramentas, formação e treino. Com o avançar do tempo, o conhecimento é internalizado e aplicado organicamente na organização. O objetivo final é que todos na organização desenvolvam a capacidade para entender os requisitos dos clientes, coligir dados, mapear processos, medir o desempenho, identificar riscos e oportunidades, analisar entradas e saídas e fazer melhorias contínuas.

Pyzdek (2003) esclarece que o modelo DMAIC (Figura 13) divide o processo de melhoria em várias fases que facilitam o reconhecimento dos erros e das suas causas a fim de os eliminar. É usado quando o objetivo de um determinado projeto pode ser alcançado através da melhoria de um produto, processo ou serviço existentes:

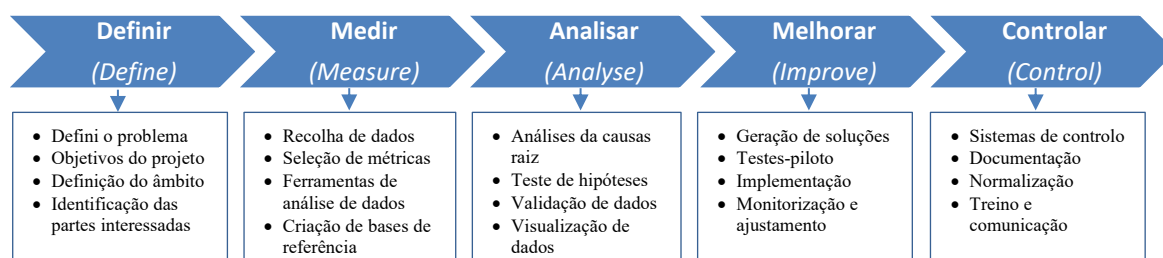


Figura 13. Modelo DMAIC

Fonte: sprintseal.com (adaptado)

- D - Definir *os objetivos da atividade de melhoria*. Os objetivos mais importantes são obtidos junto dos clientes. Ao mais alto nível, os objetivos serão os objetivos estratégicos da organização, tais como conseguir maior fidelidade do cliente, um ROI (*Return On Investment*) mais elevado, uma maior quota de mercado, ou uma maior

satisfação dos colaboradores. Ao nível das operações, um objetivo pode ser aumentar o rendimento de um departamento de produção. Ao nível do projeto, os objetivos podem ser reduzir o nível de defeitos e aumentar o rendimento de um determinado processo. Os objetivos devem ser obtidos e definidos, comunicando diretamente com os clientes, os acionistas e os colaboradores. As ferramentas habitualmente utilizadas são: cartas de projeto; ferramentas voz do cliente (*Voice of the customer* (VOC): inquéritos, grupos de discussão, cartas, cartões de comentários); mapa de processos; desdobramento da função qualidade (*Quality Function Deployment* (QFD)); SIPOC (fornecedores (*Suppliers*), entradas (*Inputs*), processo (*Process*), saídas (*Outputs*) e clientes (*Customers*)); e benchmarking.

- *M - Medir o sistema existente.* Estabelecer métricas válidas e fiáveis para ajudar a monitorizar o progresso na direção dos objetivos definidos na etapa anterior. As ferramentas habitualmente utilizadas são: análise de sistemas de medição; análise exploratória de dados; estatística descritiva; extração de dados; gráficos de execução; e análise de Pareto.
- *A - Analisar o sistema para identificar formas de eliminar a diferença entre o desempenho atual do sistema ou processo e o objetivo desejado.* Começar por determinar a base de referência atual. Utilizar a análise de dados exploratória e descritiva para ajudar a compreender os dados. Empregar ferramentas estatísticas para orientar a análise. As ferramentas habitualmente utilizadas são: diagramas de causa e efeito; diagramas de árvore; brainstorming; gráficos de comportamento do processo (*SPC-process behavior charts*); mapas de processo; conceção de experiências; estatística enumerativa; estatística inferencial (testes de hipóteses); análise dos modos e efeitos das falhas (*FMEA-failure modes and effects analysis*); e simulação.
- *I - Melhorar o sistema.* Ser criativo na procura de novas formas de fazer melhor, mais barato e/ou mais depressa. Utilizar a gestão de projetos e outras ferramentas de planeamento e gestão para implementar a nova abordagem. Utilizar métodos estatísticos para validar a melhoria. As ferramentas habitualmente utilizadas são: diagramas de campo de forças; ferramentas 7M (diagramas de afinidade, diagrama de árvore, diagrama de inter-relações, diagramas de programa de decisão de processo, diagramas de matriz, matriz de prioridades, diagrama de rede de atividades); ferramentas de planeamento e gestão de projetos; e estudos pilotos e de protótipos.
- *C - Controlar o novo sistema.* Institucionalizar o sistema melhorado alterando/ implementando sistemas de compensação e incentivo, políticas, procedimentos,

*Manufacturing Resource Planning* (MRP), orçamentos, instruções operacionais e outros sistemas de gestão. É uma opção utilizar a normalização, como a ISO 9000, para garantir que a documentação está correta. Utilizar ferramentas estatísticas para monitorizar a estabilidade dos novos sistemas. As ferramentas habitualmente utilizadas são: *Statistical process control* (SPC); *Failure Modes, Effects Analysis* (FMEA); ISO 9000; alteração de orçamentos, modelos de propostas e de estimativa de custos; e sistema de relatórios.

Por sua vez, quando o objetivo é o desenvolvimento de um novo produto, processo ou serviço ou radicalmente redesenhado, Pyzdek (2003) refere que a abordagem adequada é o modelo DMADV (Definir (*Define*) - Medir (*Measure*) - Analisar (*Analyze*) – Conceber (*Design*) – Verificar (*Verify*)):

- D - *Definir os objetivos da atividade de conceção*. O que está a ser concebido? Porquê? Utilizar o QFD ou o Processo Analítico Hierárquico para garantir que os objetivos são coerentes com as exigências dos clientes e com a estratégia da empresa.
- M - *Medir*. Determinar os indicadores críticos para as partes interessadas. Traduzir os requisitos do cliente em objetivos do projeto.
- A - *Analisar as opções disponíveis para atingir os objetivos*. Determinar o desempenho de projetos semelhantes e de melhor qualidade.
- D - *Conceber o novo produto, serviço ou processo*. Utilizar modelos preditivos, simulação, protótipos, testes-piloto, etc., para validar a eficácia do conceito de conceção no cumprimento dos objetivos.
- V - *Verificar a eficácia da conceção no mundo real*.

“Embora o conceito *Six Sigma* tenha começado na área da produção há décadas, a ideia de que as organizações podem melhorar os níveis de qualidade e trabalhar ‘sem defeitos’ está atualmente a ser incorporada por governos estatais e locais de todos os tipos e dimensões” (Snyder & Peters, 2004 citados por Fletcher, 2016).

Segundo Antony *et al.* (2007) é opinião comum que o *Six Sigma* requer ferramentas e técnicas estatísticas complicadas. No entanto, o *Six Sigma* não é só um conjunto de ferramentas e técnicas estatísticas. De facto, muitas organizações simplesmente não precisam de muitas das ferramentas e técnicas da panóplia de ferramentas *Six Sigma*. A maioria dos problemas relacionados com os processos e a qualidade nas organizações públicas e de serviços pode ser facilmente resolvida utilizando ferramentas simples de resolução de problemas do *Six Sigma*, como o mapeamento de processos, a análise de causas

e efeitos, a análise de Pareto, as cartas de controlo, etc. A sua implementação no contexto da administração pública pode ser complexa, mas pode melhorar significativamente a eficácia e a qualidade dos serviços, reduzindo significativamente os custos de operação. Antony *et al* (2007) descrevem o que consideram ser os passos fundamentais para a implementação do *Six Sigma* numa organização governamental:

- *Estabelecer uma visão e objetivos claros.* O *Six Sigma* deve estar alinhado com a missão e os objetivos gerais da organização. Definir claramente o que se pretende alcançar com o *Six Sigma* e como este se enquadra na estratégia organizacional mais alargada.
- *Identificar os processos chave das principais áreas.* Identificar os processos mais críticos para a missão da organização e com maior potencial de melhoria. Estes são os processos que devem ser alvo de projetos *Six Sigma*.
- *Criar uma equipa.* Reunir uma equipa de colaboradores responsáveis pela implementação do *Six Sigma*. Esta equipa deve incluir um líder de projeto, um responsável pelo processo e uma equipa multifuncional de colaboradores que trabalham nessa área.
- *Formar e treinar os colaboradores.* Todos os colaboradores envolvidos no processo *Six Sigma* devem receber formação e treino na metodologia, devendo incluir DMAIC e estatística.
- *Implementar um sistema de recolha e análise de dados.* O *Six Sigma* baseia-se em dados para identificar problemas e acompanhar o progresso. Implementar um sistema de recolha e análise de dados dos principais processos para assegurar as informações necessárias aos projetos *Six Sigma*.
- *Priorizar e selecionar projetos.* Priorizar as áreas de processo identificadas na etapa 2 e selecionar os projetos que terão o maior impacto na organização.
- *Monitorizar e manter o progresso.* Monitorizar continuamente o progresso dos projetos *Six Sigma* e fazer os ajustes necessários. Estabelecer um sistema para manter as melhorias e garantir que estas são assimiladas nos procedimentos operacionais padrão da organização.

Em síntese, o *Six Sigma* pode ser uma ferramenta poderosa para melhorar as operações da administração pública, mas exige um investimento significativo de tempo e recursos para ser bem-sucedido. É importante estabelecer objetivos claros, criar uma equipa forte e fornecer a formação e o apoio necessários para garantir o sucesso.

#### **2.3.4.8. Lean Six Sigma**

De acordo com Fletcher (2016), *Lean Six Sigma* é uma metodologia que combina duas teorias para a resolução da ineficiência de um processo (*Lean* - velocidade e eficiência) e da variação do processo (*Six Sigma* - precisão e exatidão) num esforço único. Como escrevem Montgomery e Woodall (2008) citado por Fletcher (2016), “o objetivo do *Six Sigma* é reduzir a variabilidade das características-chave da qualidade do produto em torno de valores-alvo especificados até ao nível em que a falha ou os defeitos são extremamente improváveis”. O que é fundamental no *Six Sigma* é o foco na redução da variabilidade e na eliminação de defeitos. A convergência dos dois cria um efeito duplo para qualquer organização na tentativa de melhorar a sua forma de fazer negócios. Como descreve George (2010), “O *Lean Six Sigma* é o agente sintetizador da melhoria do desempenho empresarial que, tal como uma liga metálica, é a unificação de ferramentas, metodologias e conceitos comprovados, que formam uma abordagem única para proporcionar uma redução de custos rápida e sustentável”. Assim, em vez de se utilizar uma ferramenta em detrimento de outra, beneficia-se da utilização de ambas as teorias.

“O *Lean Six Sigma* é uma metodologia que maximiza o valor para os acionistas através de rápidas melhorias da satisfação do cliente, do custo, da qualidade, da velocidade do processo e do capital investido. A fusão de *Lean* e *Six Sigma* é necessária porque: O *Lean* não consegue colocar um processo sob controlo estatístico e o *Six Sigma*, por si só, não consegue melhorar drasticamente a velocidade do processo ou reduzir o capital investido” (George 2002).

Sintetiza Fletcher (2016) dizendo que em conjunto, o *Six Sigma* oferece as vantagens da redução de defeitos, mudança de cultura, satisfação do cliente e desenvolvimento de produtos/serviços, enquanto o *Lean* oferece as vantagens da redução do tempo de ciclo, da diminuição do tempo de entrega, da redução de custos e da diminuição do capital humano. Os impactos e benefícios são sinérgicos, compensando as falhas de cada um.

Segundo Antony *et al.* (2017), os principais fatores de sucesso na implementação do *Lean Six Sigma* na administração pública incluem:

- *Apoio da gestão e liderança efetiva.* Sem o empenho e a participação consistente da gestão, um programa *Lean Six Sigma* fracassará.
- *Envolvimento e participação dos colaboradores.* Para criar uma cultura de solidariedade e reconhecimento, os funcionários do município, a todos os níveis, devem sentir que têm voz ativa no desenvolvimento da solução.

- *Projetos alinhados com os objetivos organizacionais.* A seleção dos projetos *Lean Six Sigma* tem de ser feita cuidadosamente para garantir que estão alinhados com o plano estratégico e os objetivos da organização. Todos os projetos *Lean Six Sigma* apresentam uma ligação clara a uma ou mais destas áreas estratégicas.
- *Tempo dedicado a melhorias.* É comum ver projetos de *Lean Six Sigma* incompletos devido a questões como mudanças constantes nas prioridades, concentração nas atividades diárias ou resolução de problemas que exigem atenção imediata. Com um forte apoio da liderança do município, as equipas de projeto agendam horários específicos para reuniões e para trabalharem nos pontos de ação do projeto.

## **3. Metodologia**

Neste capítulo, será descrita de forma detalhada, a metodologia adotada para o desenvolvimento desta investigação. O tema em estudo “Análise de Metodologias de Melhoria Contínua” tem como abrangência a Administração Pública, em particular a Administração Pública Local.

### **3.1. Referencial Teórico**

Considerou-se essencial conhecer: em primeiro lugar a evolução histórica da Administração Pública, o modo como se tem moldado ao longo dos séculos para responder aos desafios emergentes colocados pelos Estados e sociedades; em segundo lugar, a Administração Pública Local, com incidência nos Municípios portugueses; e por último a “qualidade” e a sua gestão, que apesar de sempre ter estado presente, começou a conquistar o seu espaço a partir dos anos 50 do século passado, obtendo o estatuto de disciplina científica e a fazer parte integrante da visão e objetivos estratégicos e operacionais das Administrações Públicas a partir dos anos 80, do século XX.

Neste desígnio, para a recolha de informação, utilizou-se uma abordagem de cariz qualitativa/indutiva, através da revisão narrativa de literatura, adequada para a fundamentação teórica, a partir de diversos tipos de fontes relevantes, essencialmente primárias, mas não exclusivas, sobre os temas em análise: livros, artigos, meios eletrónicos, entre outros. Empregaram-se motores de busca como: Google Académico, SciELO, B-on, Academia.edu, ResearchGate, ScienceDirect, JSTOR e Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP).

### **3.2. Estudo de Casos**

Depois de construída a base teórica que sustenta este trabalho, partiu-se para uma análise de alguns textos, com estudos de caso, sobre a implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade: dois artigos sobre casos mais genéricos e duas dissertações sobre casos específicos. De acordo com Graham (2010), o estudo de casos constitui uma abordagem de natureza predominantemente qualitativa, um método de pesquisa que utiliza a análise de contextos específicos da realidade. O uso de casos representa a oportunidade de interligar a teoria à prática, transferir conhecimentos dentro de uma organização ou entre instituições do setor público e documentar a experiência de uma organização na superação de desafios

específicos, de maneira que se possam ver os factos e o contexto associados a práticas e como estas funcionam.

### **3.3. Obtenção de Dados por Questionário**

Adicionalmente, a recolha de informação materializou-se utilizando uma abordagem de cariz quantitativa/dedutiva, com o envio de um inquérito por questionário, formulado na plataforma online do *Google Forms*, aos 308 Municípios portugueses. O questionário teve como propósito identificar os Municípios que adotaram metodologias de melhoria contínua e os porquês, assim como, aqueles que não adotaram e os seus motivos.

Segundo Chaer *et al.* (2011), os métodos quantitativos são utilizados nas ciências sociais no âmbito da investigação empírica (pesquisa de campo) com o objetivo de quantificar os dados e generalizar os resultados da amostra para a população-alvo, permitindo recolher e tratar dados/informação de forma mensurável. As tabelas, as estatísticas e os gráficos, são exemplos de instrumentos utilizados nestes métodos para a apresentação dos resultados.

#### **3.3.1. Estrutura do Questionário**

O questionário (Anexo A), foi desenvolvido com questões fechadas em que os inquiridos foram submetidos a escolhas de respostas possíveis e por questões abertas que possibilitaram aos inquiridos alargar as suas respostas. As questões de resposta fechada têm a vantagem do seu tratamento ser mais fácil pela codificação e normalização da informação. O tratamento da informação nas questões abertas é mais difícil, mas a informação obtida poderá ser mais completa. Algumas das questões de resposta fechada são constituídas com opções de resposta descritas por escalas, em particular o formato típico da escala de *Likert* de 5 pontos.

O questionário foi dividido em quatro partes: uma primeira parte onde se pretendeu obter informação sobre o Município; uma segunda parte com uma única questão, saber se o Município tinha ou não um Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ) implementado, o que permitia ao respondente, passar para a terceira ou quarta parte do questionário, de acordo com a respetiva resposta. Uma terceira parte onde se solicitou aos Municípios, que têm um SGQ implementado, que respondessem a questões sobre a Gestão da Qualidade (melhoria contínua) no Município; e por último, uma quarta parte para os Municípios que não têm um SGQ implementado, em que são colocadas questões sobre as razões dessa não implementação.

O questionário é de autoria própria, desenvolvido especificamente para este estudo, uma vez que, na bibliografia, não foram encontradas escalas validadas consideradas adequadas para as questões abordadas. O mesmo foi submetido à apreciação da Comissão de Ética do Instituto Politécnico de Leiria, através do envio do formulário para submissão de pedidos relativos a estudos de investigação e aprovado pelo parecer n.º 20/2024, de 15/02/2024.

### **3.3.2. Locais, Período e Procedimentos de Recolha de Dados**

Os questionários foram disseminados por e-mail para os endereços institucionais, de entrada de documentos, de cada um dos Municípios. Os e-mails foram obtidos a partir da seguinte página da ANMP (<https://anmp.pt/municipios/municipios/contactos/?cod=MUN>). A recolha de dados ocorreu no período entre o dia 20 de fevereiro de 2024 e o dia 31 de julho de 2024, nas instalações dos Municípios, por via eletrónica através do preenchimento dos questionários.

### **3.3.3. Procedimentos para a Garantia de Confidencialidade**

O questionário não envolveu questões que identificassem individualmente os respondentes, sendo importante realçar que os dados recolhidos, destinaram-se única e exclusivamente a tratamento estatístico para fins científicos e académicos, não sendo disponibilizados nem sujeitos a custos ou investimentos de terceiros e sem riscos para quem participou. Os dados recolhidos foram tratados de forma agregada e totalmente anónima, garantindo a confidencialidade da informação, seguindo as regras de proteção da privacidade vigentes no regulamento geral sobre a proteção de dados (Regulamento (UE) 2016/679).

### **3.3.4. Garantida da Voluntariedade e Autonomia dos Participantes**

Na introdução do questionário aos Municípios foi-lhes solicitada a colaboração para o preenchimento voluntário e sincero do mesmo. Foi-lhes garantido que as respostas se destinavam exclusivamente ao tratamento estatístico para fins científicos e académicos, sendo-lhes, adicionalmente, assegurado todos os esclarecimentos que surgissem sobre o preenchimento do questionário, e que poderiam a qualquer momento, desistir do estudo, dirigindo-se ao investigador responsável pelo estudo.

### **3.3.5. Caracterização da Amostra**

A população em análise é constituída pelos 308 Municípios portugueses, 278 no Continente, 11 na Região Autónoma da Madeira e 19 na Região Autónoma dos Açores. O

tamanho da amostra (89) corresponde ao número de Municípios que responderam ao questionário (94), depois de excluídos aqueles que deram como resposta, a sua recusa em participar no estudo (5 casos). Assim, temos para análise, uma amostra constituída por 29% dos 308 Municípios portugueses. No entanto, face à sua distribuição geográfica considera-se uma representação credível das várias regiões onde se inserem os Municípios portugueses e conseqüentemente, da sua heterogeneidade.

### **3.3.6. Análise Estatística dos Dados**

Os dados, recolhidos por um inquérito por questionário, não têm significado em si mesmo. Só depois de um tratamento qualitativo e quantitativo que permita comparar as respostas globais e analisar as correlações entre variáveis se tornam informação útil. Para isso, será empregue estatística descritiva (univariada e bivariada), cujo objetivo básico é o de sintetizar uma série de valores de mesma natureza, permitindo dessa forma que se tenha uma visão global da variação desses valores, organizados e descritos de três maneiras: por meio de tabelas, de gráficos e de medidas descritivas.

Na estatística descritiva bivariada, serão utilizadas tabelas de contingência a fim de analisar conjuntos de duas variáveis qualitativas e perceber se existe ou não uma relação/dependência; medidas de associação, para avaliar o grau de associação entre duas variáveis, permitindo quantificar a intensidade da relação entre as mesmas; e ainda, elaborar diagramas de dispersão e aplicar modelos de regressão linear entre duas variáveis.

Assim, depois de recolhidos os dados, segue-se o tratamento dos mesmos, a realizar pelos investigador e professores orientadores, com recurso a softwares estatísticos (*IBM SPSS Statistics 29.0, Excel Microsoft 365*) e à plataforma *Google Forms 2024*.

## 4. Análise de Estudos de Caso

“Um estudo de caso documenta a experiência de uma organização na superação de desafios específicos, de maneira que profissionais possam ver os factos e o contexto associado a práticas e como estas funcionaram” (Graham, 2010).

Segundo Njie e Asimiram (2014), a recolha de dados num estudo de caso é uma das atividades mais importantes do processo, porque a riqueza e a profundidade do que será eventualmente conhecido dependem da arte e da eficácia do método de recolha de dados na descoberta de pormenores relevantes sobre a situação. No estudo de caso, os investigadores identificaram seis fontes principais: observação direta; entrevista; documentos; registos de arquivo; artefactos físicos e observação participante. Uma ou todas as fontes podem ser utilizadas em função da relevância e da natureza do caso.

Para este estudo, optámos por fontes documentais, em particular, dois artigos sobre casos mais genéricos e duas dissertações sobre casos específicos alusivos à implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade na Administração Local, como contributo para o enriquecimento do trabalho.

“Estudos de caso são elaborados para promover o compartilhamento de experiências aprendidas dentro das organizações ou entre organizações, colegas e gerações. Assim, os estudos de caso ocupam uma posição benéfica e singular na gestão do conhecimento ou, como caracterizado aqui, na aprendizagem organizacional. Por exemplo, os estudos de caso, por sua própria natureza, enfocam determinada situação, conjunto de factos ou eventos” (Graham, 2010).

### 4.1. Análise Geral da Implementação de SGQ na Administração Pública Local

De acordo com Bednarov e Walenia (2015), na maior parte dos países da UE, as iniciativas de gestão da qualidade têm estado claramente relacionadas com os programas globais de modernização da administração. Historicamente, a mais antiga utilização de sistemas de gestão da qualidade na administração pública, tinha como referência as normas ISO, já bastante populares na década de 1980 - em especial na administração local europeia. A sua popularidade resulta do sucesso alcançado no setor privado, através da mensurabilidade dos efeitos da aplicação do modelo sob a forma de um certificado, bem como do esforço para melhorar os serviços prestados de forma organizada, planeada e repetível. Após ter sido tomada a decisão de implementar um sistema de qualidade, cada

organização possui um sistema de qualidade. O sistema pode ser desenvolvido, documentado e notificado (o que acontece, por exemplo, nas organizações que possuem o certificado ISO 9001) ou informal, baseado apenas na experiência e nos princípios desenvolvidos.

A nível da Comunidade Europeia, não existe uma política uniforme em matéria de gestão da qualidade na administração pública. Os conceitos de gestão mais frequentemente aplicados são a gestão por determinação de objetivos, a gestão de resultados e a gestão da qualidade. Por sua vez, os instrumentos de gestão da qualidade mais frequentemente utilizados incluem auditorias de qualidade, modelos de autoavaliação, medição de resultados, normas de serviço, instrumentos de avaliação comparativa, e conjuntos de procedimentos recomendados.

Segundo Bednarov e Walenia (2015), um sistema de gestão da qualidade é um conjunto de regras, princípios e normas de conduta; uma ferramenta para a melhoria da qualidade; uma estrutura dinâmica que traz ordem a uma organização; uma garantia de qualidade estável; uma boa ferramenta educacional; uma base para a implementação da filosofia TQM. No entanto, o sistema, só por si, não é uma garantia de alta qualidade ou um método para a gestão eficiente de toda a organização.

#### **4.1.1. Caso de Unidades Seleccionadas do Setor Público em Duas Províncias Polacas**

Neste subcapítulo do trabalho, realizar-se-á uma sinopse do artigo produzido por Lucia Bednárová (*University of Economics in Bratislav*) e Alina Walenia (*Faculty of Economics, University of Rzeszów, Poland*), publicado no *Journal of Environmental Protection, Safety, Education and Management*, nº6, Vol. 3, 28 Nov 2015, com o título “*Implementation of Quality Management Systems in Public Administration*”. O objetivo da publicação é apresentar a análise e a avaliação do sistema de implementação e gestão da qualidade no setor público, com base no exemplo de unidades seleccionadas do setor público. Para além da revisão de documentação especializada, os autores apoiaram-se em sondagens de opinião efetuadas à Administração Pública Local polaca.

##### **4.1.1.1. Implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade**

“Um sistema de gestão da qualidade representa um conjunto de ações coordenadas, relacionadas com a gestão e supervisão da organização, a fim de alcançar os objetivos assumidos, materializadas na prática diária e noutros sistemas de uma organização” (Bednarov & Walenia, 2015). Referem os autores que para a sua preparação e implementação, identificaram-se as seguintes fases: diagnóstico do sistema de gestão;

organização do projeto; determinação dos objetivos de implementação do sistema; lançamento de um portal de informação de apoio à gestão da qualidade; identificação e descrição de processos; formação e estímulo à mudança de atitude dos colaboradores; implementação de um sistema de gestão da qualidade.

O processo inicia-se com a decisão de implementar o sistema de qualidade na organização, seguindo-se a procura de uma empresa de consultoria para prestar aconselhamento na criação e implementação do sistema de qualidade. Após a assinatura do contrato com a empresa de consultoria, é emitida uma deliberação da direção da autarquia local para o início dos trabalhos de implementação. A decisão sobre a implementação do sistema é precedida de um relatório sobre a avaliação da organização, recomendações, comentários e opiniões a considerar durante o trabalho no sistema. Além disso, é elaborado o calendário de aplicação do sistema de qualidade que determina as fases das ações, são formadas as equipas de implementação, planeadas e executadas as auditorias internas, nomeado o representante da qualidade e definida a formação a ministrar (destinada a todo o pessoal, deve versar os requisitos do modelo, a definição do processo, os princípios de identificação, descrição, análise e métodos de melhoria dos processos).

Os autores, referenciam ainda os seguintes pontos:

- *Responsabilidades da Direção.* O desenvolvimento, a aplicação e a utilização do sistema de gestão da qualidade são da responsabilidade da direção da organização. Os métodos de gestão da qualidade introduzidos devem ser de fácil utilização e não devem resultar num aumento da burocracia. Entre os seus deveres incluem-se:
  - desenvolver a política de qualidade e prover os meios adequados para que a política seja compreensível, concretizável e usável;
  - implementar um sistema de gestão da qualidade que assegure a execução da política de qualidade;
  - assegurar os recursos financeiros necessários à realização dos objetivos de qualidade;
  - preparar e publicar os documentos do sistema, a fim de implementar os objetivos e a política de qualidade.
- *Principais Objetivos.* Os principais objetivos da implementação de sistemas de gestão da qualidade na administração pública são:
  - certificação;

- melhoria da satisfação dos clientes dos serviços e melhoria da eficácia na utilização dos fundos públicos;
- criação de uma cultura organizacional favorável à qualidade;
- correção de defeitos e irregularidades no funcionamento do sistema.

As políticas de qualidade dos serviços públicos analisados mostram que têm como propósito conceber ambientes cordiais e as condições apropriadas para a satisfação das necessidades da comunidade, que incluem, mas não se limitam a:

- tratar dos assuntos solicitados na forma e nos prazos estabelecidos na legislação em vigor;
  - celebrar contratos com fornecedores de forma idónea;
  - considerar as necessidades e expectativas das comunidades locais nos programas e planos de desenvolvimento delineados;
  - estabelecer relações de parceria com os clientes/cidadãos, com enfoque no cariz assistencial do serviço aos membros da comunidade local.
- *Vantagens da Aplicação de SGQ nos Serviços Públicos.* Os resultados da sondagem de opinião, efetuada no âmbito do artigo em análise (administração pública local polaca), mostram que as vantagens da aplicação de sistemas de qualidade nos serviços públicos incluem, entre outras: a melhoria da imagem do serviço; o aumento do nível de satisfação da comunidade local; a otimização e a normalização dos processos de decisão, a melhoria do nível de controlo e de gestão, uma utilização eficiente dos recursos e uma melhor proteção contra a responsabilidade jurídica (menos irregularidades e erros).
  - *Definições de qualidade.* Segundo os autores, as definições de qualidade mais frequentemente citadas na administração pública são:
    - conjunto de características de um produto ou serviço que satisfaz os requisitos do destinatário;
    - atuação em benefício da sociedade, de forma justa, em conformidade com a lei;
    - resultado de um bom trabalho;
    - obtenção de uma ótima relação entre o efeito da tarefa e o seu custo;
    - nível de desempenho do serviço;
    - conjunto de normas que determinam os requisitos;
    - resultados face às expectativas do cliente;
    - disponibilização de produtos/serviços de forma eficiente, eficaz e pontual;

- organização e normas de desempenho adequadas;
- desempenho fiável das tarefas e elevada qualidade dos serviços.
- *Principais Obstáculos à Aplicação do SGQ.* Os principais obstáculos na aplicação de um sistema de gestão da qualidade identificados pelo pessoal dos serviços públicos incluem:
  - falta de um sistema de incentivos no âmbito da remuneração do pessoal;
  - baixo nível de conhecimentos do pessoal em matéria de gestão da qualidade;
  - organização do trabalho no serviço, reorganização frequente;
  - funções suplementares do pessoal (acumulação de funções);
  - baixo orçamento para formação;
  - colaboradores não se identificarem com os objetivos do serviço;
  - falta de bons exemplos para seguir.
- *Controlo dos Processos.* Cada processo é um conjunto de normas de conduta específicas. Os princípios básicos aplicados incluem: identificação dos processos considerando as tarefas básicas do serviço e os métodos para a sua realização; ordenação dos processos numa forma que permita a apresentação das relações entre eles, a sua hierarquia, e determinação dos processos principais, operacionais e auxiliares. A documentação que descreve o funcionamento dos processos da organização inclui: manual da qualidade; procedimentos e formulários aí utilizados (procedimentos de sistema e operacionais; instruções e atos normativos internos).

#### ***4.1.1.2. Avaliação do Funcionamento dos Sistemas de Qualidade na Administração Pública***

Do artigo em análise, os autores referem que os resultados da sondagem de opinião mostram que foram obtidos efeitos mensuráveis com a implementação do SGQ, o que significa uma melhoria no funcionamento dos serviços a todos os níveis de gestão.

A avaliação pelos clientes/cidadãos dos efeitos alcançados pelos serviços, detentores de um SGQ, revela um aumento visível da eficiência e da eficácia do funcionamento desses serviços. Os inquiridos sublinham a redução dos impactos da interferência política nos serviços, a melhoria no tratamento adequado e atempado dos assuntos, e uma administração reconhecida pelos cidadãos, com pessoal competente, eficiente, disciplinado e qualificado.

#### **4.1.2. Autarquias e a Qualidade**

Far-se-á de seguida uma síntese do artigo “Autarquias & a Qualidade” de José Fidalgo Gonçalves, Instituto Superior de Educação e Ciências, publicado na revista *TQM-Techniques, Methodologies and Quality*. Número 12, 2021, 117-138. Neste artigo de 2021, o autor relata a sua constatação sobre o modelo organizativo do Estado, referindo que se traduz numa disparidade de instrumentos de gestão, por vezes sobrepostos, com múltiplas tutelas que não cumprem com os requisitos de uma informação clara e da necessária celeridade e elasticidade na decisão, como é desejável, numa sociedade eficiente e democrática. Sublinha que os municípios optam por modelos organizativos hierárquicos, segmentados por áreas de atividade (departamentos) que não interagem entre si, o que dificulta, em muito, uma leitura racional sobre o desempenho da organização. No artigo é frisado que está bem patente no preâmbulo do Decreto-Lei 166-A/99 de 13 de maio, que “a ideia de qualidade nos serviços públicos é hoje um imperativo, quer porque os cidadãos são cada vez mais exigentes em relação aos serviços que a Administração Pública lhes presta, quer porque os funcionários e agentes aspiram a que o seu trabalho seja mais responsável, mais gratificante e mais rico sob o ponto de vista do seu conteúdo funcional”. É neste contexto que os Municípios empreenderam programas de reforma e modernização administrativa, como a implementação de novos sistemas de gestão que se coadunem com o controlo do cumprimento da legalidade, da avaliação de desempenho, da qualidade e da melhoria nos serviços públicos.

Em resultado, o autor procurou com o trabalho, perceber se os autarcas conhecem, aplicam ou aplicaram Sistemas de Gestão da Qualidade Total (SGQT) nos seus respetivos Municípios. Para tal, realizou um levantamento nacional, entre junho e julho de 2017, com recurso a técnicas predominantemente quantitativas, dirigido a todos os 308 municípios portugueses: 278 no continente, 11 na Região Autónoma da Madeira e 19 na Região Autónoma dos Açores. Participaram neste processo 162 autarquias. O processo de consulta foi desenvolvido considerando três componentes de resposta: Retrato-geral dos SGQT; Retrato-geral CAF; Retrato detalhado CAF.

##### ***4.1.2.1. Retrato-geral dos SGQT***

O autor pretendeu saber se a Autarquia conhece, aplica ou aplicou Sistemas de Gestão da Qualidade Total. Em caso afirmativo, quais as ferramentas aplicadas, quantas vezes o fez, bem como, esclarecer se a aplicação envolveu toda, ou parte da organização, procurando respostas para as seguintes questões:

- *Conhece ou ouviu falar de SGQT?* - 42 Municípios responderam que não conhecem, 74 que conhecem e 46 que ouviram falar;
- *Se conhece, aplicou um SGQT?* - 69 aplicaram, 16 não e 12 experimentaram, mas não aplicaram.
- *Conhece alguma ferramenta SGQT?* - 94 disseram conhecer a ISO 9001 e 50 a CAF.
- *Se conhece, que ferramenta aplicou?* - a ferramenta da Qualidade mais aplicada (63) foi a Norma ISO:9001 (abordagem por processos), 17 aplicaram a CAF, 7 EFQM, e 3 outras.
- *Em que ano aplicou pela primeira vez?* - os resultados indicam que as primeiras experiências aconteceram no ano de 2004, com a ISO e a CAF e no ano de 2006 com a EFQM. Sobre a última vez que aplicaram, referem que a ISO foi em 2017, a CAF em 2013 e a EFQM em 2004.
- *Fez aplicações posteriores?* – obteve-se 69 respostas, de entre as quais, 48 responderam que fizeram novas aplicações e 21 não fizeram.
- *Aplicou em toda ou em parte da organização?* - dos 69 respondentes, apenas 16 responderam que a aplicação aconteceu em todos os departamentos/serviços, 14 apenas em um departamento/serviço, 39 em dois ou mais departamentos/serviços.
- *Quantas vezes aplicou?* - responderam a esta questão 48 autarquias, 28 municípios aplicaram 5 ou mais vezes ferramentas SGQT, 10 municípios aplicaram 3 ou 4 vezes e 10 municípios aplicaram 1 ou 2 vezes.

Em síntese, verificou-se que 46% dos autarcas respondentes disseram conhecer SGQT e destes, 70% aplicaram-nos nos seus Municípios. A ferramenta da Qualidade mais conhecida é a ISO. Salienta-se que 28% dos respondentes ouviram falar, mas não aplicaram, e 26% dos autarcas dizem que não conhecem nem ouviram falar dos SGQT. Cerca de metade dos municípios que aplicaram não deram continuidade aos processos SGQT.

#### **4.1.2.2. Retrato-geral CAF**

O autor desejou perceber se existia disponibilidade para aplicar a CAF através das seguintes questões, às quais, responderam 120 Municípios:

- *Conhece a CAF?* - 50 respondentes disseram conhecer, 35 que ouviram falar e 35 que não conhecem a CAF.
- *Se conhece, de que forma tiveram conhecimento?* - constatou-se que tiveram conhecimento da CAF, através de meios muito diversificados, de onde sobressaem 48 que souberam através da internet ou Site: <https://www.caf.dgaep.gov.pt>, 13 autarquias

através de colaboradores internos, 11 através de outra Câmara Municipal que utilizou o modelo, e os restantes através de outras entidades.

- *Disponibilidade para aplicar a CAF?* - dos 120 Municípios, somente 25 referem não estarem, ou estarem pouco disponíveis para aplicar a CAF.
- *Conhece o “reconhecimento externo” (Effective CAF User)?* - dos 120 respondentes, 96 disseram não conhecer e 24 responderam que conheciam.
- *Que importância dá ao “reconhecimento externo”?* - percebe-se das respostas que os Municípios valorizam de forma positiva o reconhecimento externo CAF, somente 9 Municípios responderam ter pouca ou nenhuma importância.

Em resumo, apurou-se que 42% dos autarcas respondentes disseram conhecer a CAF, 29% dos respondentes ouviram falar e outros 29% dizem que não conhecem nem ouviram falar da CAF.

#### **4.1.2.3. Retrato detalhado CAF**

O autor pretendeu saber, de forma detalhada, qual a vontade dos Municípios para conhecer a CAF, se preveem aplicá-la e quais os motivos; assim como, para os que implementaram, perceber que documentos produziram, quem participou, quem aprovou e quanto tempo demorou; para os que elaboraram o Plano de Ações de Melhoria (PAM) se implementaram e avaliaram os resultados; e finalmente perceber qual a importância que os municípios atribuem à consultoria externa. Neste caso, o número de respondentes foram 35 Municípios:

- *Quer conhecer a CAF?* - nesta amostra, a maioria manifesta vontade em conhecer a CAF.
- *Prevê aplicar a CAF?* - se sim, com que expectativas, se não, indique o motivo. De entre os 35 respondentes, 22 referiram não ter interesse em aplicar a CAF, e 13 manifestam vontade em aplicar. Dos que manifestaram vontade em aplicar a CAF, existe a expectativa de que o modelo possa: “Melhorar os processos” (53,6%); “Envolver colaboradores na gestão da organização” (46,2%); “Melhorar a gestão dos recursos internos” (38,5%).
- Por contraste, os que disseram não querer conhecer a CAF, salientaram que os principais motivos são: a “Metodologia de autoavaliação” (77,3), “a Câmara Municipal não teve acesso a informação sobre a CAF” (72,7%); e o “processo complexo” (54,5%).

- *Já aplicou a CAF? Se sim, em parte ou em toda organização?* – num universo dos 50 respondentes que disseram conhecer a CAF, só 17 a implementaram nos seus municípios. 15 responderam que aplicaram num ou mais departamentos e 2 implementaram a CAF em toda a organização.
- *Já aplicou a CAF? Se sim, quais os motivos e que documentos produziu?* - os motivos mais valorizados para ter aplicado a CAF foram “Encontrar oportunidades de melhoria” (61%); “Melhorar os processos” (55,6%); “Promover o envolvimento dos colaboradores na gestão da organização” (50,0%); “Melhorar a gestão dos recursos internos” (33,3%); e “Sensibilizar a organização p/a Gestão da Qualidade” (27,8%).
- Resultantes da aplicação CAF, os documentos produzidos foram o “Plano de Ações de Melhoria” (66,7%); “Relatório de satisfação a colaboradores” (61,1%); “Grelha de autoavaliação” e “Relatório de autoavaliação” (55,6% cada); e “Relatório de satisfação/utentes” (50,0%).
- *Quem participou, quem aprovou os documentos?* - dos resultados expressos retira-se que as equipas de autoavaliação (AA) foram constituídas maioritariamente por especialistas de informática e chefes de divisão. No que diz respeito à aprovação dos documentos, varia entre o ato praticado pelo Presidente, ou por deliberação do Executivo municipal ou da Assembleia-municipal.
- *Quanto tempo demorou e que pontuação utilizou?* - obtiveram-se 17 respostas. O tempo médio de demora variou entre os 3 e os 6 meses. Sobre a pontuação mais utilizada foi a baseada no “sistema clássico da CAF” (11); no “sistema avançado da CAF” (2); e “não CAF” (5).
- *Implementou o Plano de Ações de Melhoria (PAM) e avaliou os seus resultados?* - dos 12 respondentes, 4 não implementaram o PAM e 8 fizeram-no. Dos mesmos 12 respondentes, 7 responderam que não e 5 referiram ter avaliado o resultado da implementação do PAM.
- *Que progressos mais relevantes e que fatores críticos de sucesso?* - indicados como os progressos mais relevantes: “Capacidade para aprender”; “Práticas de melhoria contínua”; “Capacidade para inovar”; “Conhecimento e informação”; e “Motivação dos colaboradores”. Por sua vez, os fatores críticos de sucesso foram indicados os: “Apoio da liderança de topo”; “Apoio das lideranças intermédias”; “Envolvimento dos funcionários”; e “Motivação da equipa AA”.

- *Percentagem de implementação, melhorias e dificuldades do PAM?* - responderam a estas questões 12 autarquias. Concluiu-se das respostas que nenhuma autarquia concluiu a implementação do PAM. As “Práticas de avaliação e de definição de indicadores”; “Eficiência interna”; “Comunicação interna”; “Operacionais” e “Satisfação dos colaboradores” são apontados como as melhorias alcançadas. As dificuldades mais sentidas foram: “Compreender e implementar o processo CAF”; “Maturidade da organização para aplicar CAF”; “Liderança de topo não se comprometeu”; a “Recolha de informação (evidências)”; e “Trabalhadores não estavam motivados p/ aplicar CAF”.
- *Consultoria externa?* - o autor pretendeu saber qual a importância do apoio externo e quais as necessidades formativas. A estas questões responderam 12 autarquias. Das respostas extraiu-se que, quem implementou a CAF recorreu, por norma, a apoio externo a fim de obter: “Formação e sensibilização sobre a CAF”; “Partilha de práticas com outras Câmaras Municipais”; “Consultadoria”; e “Base de dados com boas-práticas”. Em relação às necessidades formativas, foram indicadas as seguintes: “Formação CAF a todos os trabalhadores”; “Ação de sensibilização interna”; “Formação sobre Qualidade”; “Formação sobre gestão da mudança para dirigentes”; e “Formação CAF para dirigentes”.

Resultante da informação recolhida, observou-se que apenas 17 autarquias aplicaram a CAF e apenas 2 delas implementaram em todos os departamentos/serviços municipais. Os que implementaram, em média, demoraram 6 meses; 8 autarquias implementaram o PAM, mas só 5 o avaliaram. Em suma, nenhuma autarquia concluiu a implementação do PAM e quem implementou não lhe deu continuidade.

O autor sintetizou o estudo referindo que mais de metade dos respondentes não conhecem e se ouvirem falar nunca experimentaram SGQT. No referente à CAF, menciona que nenhuma autarquia concluiu a implementação do PAM e quem implementou não lhe deu continuidade. Percebe-se, diz o autor, que a razão destes resultados está na falta de interesse das lideranças e na falta de motivação dos funcionários.

Deste trabalho subentende-se que a CAF é considerada difícil e complexa, mas existe disponibilidade para a aplicar. Aqueles que, entendem que não, apontam como razão principal, a falta de interesse das lideranças. Os autarcas que querem formação sobre a CAF, consideram que a CAF poderá ajudar a encontrar soluções que permitam melhorar a comunicação interna, interdepartamental, e a interatividade com as partes interessadas

## **4.2. SGQ na Administração Pública Local - Casos específicos de Estudo**

### **4.2.1. O Caso da Câmara Municipal de Coimbra**

Este caso, baseia-se no trabalho de Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação, especialidade em Gestão da Formação e Administração Educacional, apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra por Maria de Fátima Batalha Sombreiro (2008) – *“Implementação de Sistema de Gestão da Qualidade e Formação - O Caso da Câmara Municipal de Coimbra”*. A autora narra que o modelo de Gestão da Qualidade adotado foi a Norma ISO 9001. Em fevereiro de 2007, a Câmara Municipal de Coimbra (CMC) viu o seu Sistema de Gestão da Qualidade SGQ certificado, pela APCER – Associação Portuguesa de Certificação, em conformidade com a Norma Portuguesa NP EN ISO 9001:2000. O Município recorreu à consultoria de uma entidade externa qualificada.

#### **4.2.1.1. Desenvolvimento do Projeto**

Para o desenvolvimento deste projeto, foi definida uma estrutura funcional e organizativa constituída pelos Comité de Pilotagem, Coordenador do Projeto e Equipa Interna de Projeto (EP) constituída por vários elementos, afetos a diversos serviços municipais, a quem foi proporcionado formação teórica e prática sobre esta filosofia de gestão e sua adaptação à realidade organizacional. A EP reportava ao Comité de Pilotagem, asseverando as seguintes funções/responsabilidades na implementação do projeto: recolher, sistematizar e analisar toda a informação/documentação relevante para a prossecução dos seus objetivos; elaborar toda a documentação do SGQ; e dinamizar o empenhamento global da Organização. Adicionalmente, a EP assegurou, numa primeira fase, a recolha de dados e a realização da autoavaliação dos Serviços, a que aqueles funcionários pertenciam, segundo o Modelo da Estrutura Comum de Avaliação - CAF (*Common Assessment Framework*), identificando os respetivos pontos fortes e áreas de melhoria e numa segunda fase a EP elaborou toda a documentação do SGQ, de acordo com a estrutura documental definida. Ao longo do desenvolvimento do Projeto reconheceu-se a necessidade de se levar a cabo iniciativas que fomentassem a informação e comunicação entre as Unidades Orgânicas (UO) abrangidas e promovessem o envolvimento dos colaboradores. Foram instituídos mecanismos de audição periódica dos clientes /municípes, bem como dos colaboradores, permitindo medir o grau da sua satisfação. Através da aplicação de um inquérito, passaram a ser regularmente avaliados os graus de importância e de satisfação atribuídos a vários aspetos do funcionamento da autarquia, designadamente nas UO certificadas. Deu-se início

ao mecanismo de planejamento, realização e acompanhamento de auditorias internas da Qualidade, tendo para o efeito, a EP sido constituída como Bolsa Interna de Auditores, com a finalidade de assegurar a realização das auditorias internas de acordo com um programa definido anualmente. As auditorias, a par do desenvolvimento das ações corretivas e preventivas, demonstraram ser excelentes ferramentas, na manutenção e melhoria contínua do sistema de gestão da qualidade na CMC.

Concomitantemente, foi criado o Gabinete da Qualidade que passou a assegurar o trabalho administrativo e técnico de base no contexto das funções de supervisão, reporte, comunicação e divulgação do SGQ. Os dados para o estudo foram obtidos junto dos intervenientes do projeto de implementação do SGQ – a equipa formadora, a equipa interna do projeto e os colaboradores das três unidades orgânicas que, dada a dimensão da estrutura organizacional da CMC, foram selecionadas e certificadas (DGURU – Departamento de Gestão Urbanística e Renovação Urbana, DAA – Divisão Administrativa e de Atendimento e GCH – Gabinete para o Centro Histórico).

#### ***4.2.1.2. Recolha de Informação***

Para a recolha da informação indispensável à realização deste estudo, foram utilizados, complementarmente, dois tipos distintos de instrumentos e técnicas de recolha, registo e tratamento da informação – entrevistas e questionários. As entrevistas apenas visavam obter informação que contribuísse para a elaboração dos questionários. O Inquérito à Equipa de Projeto, composto por 10 questões, foi o seguinte : *Indicação dos 3 meios mais eficazes para a divulgação interna do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ); Indicação dos 3 fatores que mais contribuem para o sucesso da implementação do SGQ; Frequência de realização de ações de sensibilização/formação internas durante período de implementação do SGQ; Metodologia a seguir na criação da equipa de projeto; Indicação do meio de comunicação interna mais eficaz na informação e sensibilização para as mudanças a implementar; Indicação das 2 características dos dirigentes mais importantes para o sucesso da implementação do SGQ; Indicação da metodologia mais eficaz na implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade; Pontos fortes na implementação do SGQ; Fragilidades na implementação do SGQ; e Indicação se o SGQ contribuiu ou não para uma melhoria efetiva do funcionamento da Organização e porquê.*

Por sua vez, o Inquérito aos Colaboradores das três unidades orgânicas selecionadas e certificadas era composto por 9 questões, fechadas. Até à 6ª questão, o Inquérito era igual ao da Equipa de Projeto e a 7ª questão igual à 10ª questão. A 8ª questão (Opinião sobre

composição e funcionamento da Equipa de Projeto) utiliza uma escala, tipo *Likert*, com 4 níveis de opção de resposta (discordo muito, discordo, concordo, concordo muito). Na 9ª questão (Indicação de 8 temas a abordar em ações de sensibilização/formação com vista à implementação de projetos semelhantes) é apresentada uma lista de 25 hipóteses.

#### **4.2.1.3. Análise das Respostas**

Da análise das respostas aos questionários, o “envolvimento dos eleitos locais da Câmara Municipal” a par de “os dirigentes assumirem o projeto como parte integrante das suas responsabilidades” foram os fatores que a equipa de projeto considerou como os que mais contribuem para o sucesso da implementação do sistema. A “criação da equipa de projeto”, foi o terceiro fator de sucesso apontado. A divulgação quer interna, quer pública do projeto, foram consideradas os fatores que menos contribuem para o sucesso da implementação do SGQ. No que diz respeito aos colaboradores, a “atuação planeada e concertada entre as diferentes unidades orgânicas da Câmara Municipal” foi considerada como o fator mais importante, logo seguido da “divulgação interna do projeto” e de “os dirigentes assumirem o projeto como parte integrante das suas responsabilidades”. A “divulgação pública do projeto” foi considerada o fator menos importante. Em relação às características dos dirigentes, tanto a equipa de projeto como os colaboradores consideraram a “capacidade de motivar e envolver os colaboradores” como a característica mais importante para influenciar a implementação do projeto. Na indicação da segunda característica as opiniões dividiram-se entre “comunicação eficaz” e “persistência na melhoria contínua”. No tocante aos pontos fortes e fragilidades na implementação do SGQ, questões específicas para a Equipa de Projeto, a “motivação e empenho da equipa de projeto” foi considerada como o maior ponto forte, logo seguida pelas “criação do gabinete da qualidade” e as “competências da equipa de formadores”, enquanto o “fraco envolvimento da gestão de topo” como a maior fragilidade do projeto, logo seguida do “atraso na nomeação do gestor da qualidade” e da “sobreocupação dos colaboradores que integraram a EP”. Quanto à questão sobre “saber se o sistema implementado contribuiu ou não para uma melhoria efetiva do funcionamento da Câmara”, a equipa de projeto, unanimemente respondeu que “Sim”, invocando as seguintes razões: “identificação de processos permite gerir melhor os recursos”, “surgiram métodos de trabalho que antes não existiam”, “fluxogramas permitem ver o que é necessário ser feito e por quem”, “SGQ permite que UO envolvidas todos falem a mesma linguagem”, “há maior eficácia e eficiência no funcionamento da CMC”. No que diz respeito aos colaboradores, 70,3% respondeu

afirmativamente à questão de o SGQ contribuir para a melhoria do funcionamento da CMC, enquanto 29,7% respondeu que não. Das razões apresentadas para justificar o “Sim”, e por ordem decrescente, a “identificação de processos permite gerir melhor os recursos”, a “maior eficácia e eficiência no funcionamento da Câmara” e “SGQ permite que todos falem a mesma linguagem”. Relativamente aos colaboradores que consideraram que o SGQ não contribui para um melhor funcionamento da CMC, a sua opinião foi justificada fundamentalmente por considerarem que “não há naturalmente predisposição para a mudança na organização”, “exige formação específica”, “dirigentes não estão verdadeiramente motivados para a mudança”, “é um sistema complicado”.

#### **4.2.1.4. Síntese Conclusiva**

Como plasmado no documento em análise, a implementação de um SGQ, na medida em que corresponde a uma iniciativa definida no tempo, com objetivos específicos e um conteúdo determinado, deve ser desenvolvida sob uma abordagem de projeto. Para o sucesso do projeto contribui uma clara definição do seu faseamento, poder contar com o apoio explícito da gestão de topo e ser amplamente divulgado. Qualquer projeto de mudança tem um tempo para a sua realização, mas quando o projeto implica uma mudança comportamental, torna-se falsamente intangível. A mudança tem de ser aprendida e apreendida, interiorizada. Isto exige mais tempo e implica o desenvolvimento de programas de formação especialmente desenhados e realizados para aquela organização. Assim, a perspetiva errada da intangibilidade desta matéria pode justificar o fraco envolvimento da gestão de topo, facto que, a acontecer, enfraquece o projeto. Sem um profundo investimento de tempo e de energia da gestão de topo, a organização enfrenta sérias dificuldades na medida em que não tem meios de implementar as mudanças estratégicas, culturais e técnicas que a gestão da qualidade requer. O dinamismo do projeto e a promoção da participação de todos os trabalhadores devem ser impulsionados a partir do envolvimento da gestão de topo e garantir a adesão, o entusiasmo e a compreensão sobre o modo de funcionamento do mesmo, por todas as chefias e dirigentes.

#### **4.2.2. O Caso da Câmara Municipal de Cantanhede**

Este caso é uma síntese da Dissertação de Mestrado em Gestão e a Área de Especialização – Recursos Humanos, Universidade de Évora (outubro 2021) apresentada por Ana Sofia Canastreiro Silveira sobre o tema “Gestão da Qualidade na Administração Pública. A Utilização da Ferramenta *Common Assessment Framework* nos Municípios Portugueses – Estudos de Caso.

O documento revela que o processo de implementação da CAF no Município de Cantanhede teve o seu início em dezembro de 2004, tendo sido concluído em dezembro de 2005, tendo produzido resultados muito positivos e contribuiu para a implementação SIADAP como sistema de avaliação de todos os colaboradores municipais. Refere a autora que foram realizados inquéritos por questionário com a finalidade de apurar factos, opiniões, atitudes e motivações referentes à temática da qualidade. O questionário dirigiu-se à equipa que aplicou a CAF no Município de Cantanhede, constituída por 10 colaboradores da Autarquia Local. Intitulado de questionário de diagnóstico da utilização da CAF, era composto por 26 questões, divididas por quatro secções: “*Processo de decisão*” de implementação da CAF, onde se inseriram quatro questões que procuravam captar as razões que envolveram a decisão de aplicar a CAF e identificar os responsáveis; “*Processo de autoavaliação*” contemplando dez questões relacionadas com a forma como processo de implementação da CAF decorreu na organização, incluindo os seus benefícios e obstáculos; “*Melhoria contínua*”, onde se procurou identificar, através de quatro questões, as iniciativas de melhoria subsequentes à implementação da CAF; e “*Caracterização do respondente*” que contemplava oito questões, pessoais e profissionais. Esta última secção não tem interesse para este trabalho, por isso não será incorporada neste resumo.

#### ***4.2.2.1. Processo de Decisão de Implementação da CAF***

A autora começou por analisar a secção do questionário relativa ao processo de decisão de implementação da CAF, que continha quatro questões, designadamente: *os responsáveis pela decisão de implementar a CAF; as razões que conduziram à decisão de aplicar a CAF; as razões que conduziram à escolha do modelo CAF; e a experiência do Município com outros instrumentos da Gestão da Qualidade Total aquando surgiu a aplicação da CAF.*

Sobre *os responsáveis pela decisão de aplicar a CAF*, o documento em análise verificou que 90% dos inquiridos afirma que foi a decisão política que mais pesou na decisão de aplicar a CAF. Por outro lado, constatou-se que o contributo quer do dirigente máximo quer de outros dirigentes, para a decisão de aplicar a CAF, é o que apresenta menos concordância. Este facto, mostra que os dirigentes máximos não estiveram inicialmente envolvidos no projeto de implementar a CAF, o que poderia ter inviabilizado todo o processo de autoavaliação e conseqüentemente a implementação de ações de melhoria detetadas. O trabalho, destaca o papel fundamental dos líderes num projeto desta envergadura, na motivação dos colaboradores e no apoio à mudança.

Em relação, às *razões que conduziram à decisão de aplicar a CAF*, verificou-se que a totalidade dos respondentes afirma que a aplicação da CAF visou a realização de um diagnóstico ao Município, seguindo-se com 90% das respostas, a necessidade de promover mudanças na organização e o facilitar a aplicação do Sistema de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).

Por sua vez, nas *razões que conduziram à escolha do modelo CAF*, constatou-se que 70% dos respondentes afirma que na base da escolha do modelo CAF esteve o facto de ser o melhor modelo adaptado ao setor público. Adicionalmente, o baixo custo na aplicação do modelo, bem como o facto de existir uma promoção do modelo apoiada por uma abordagem comum na administração pública nacional, apresentam também um número significativo de respostas.

Por fim, sobre *a experiência do Município com outros instrumentos da Gestão da Qualidade Total aquando da aplicação da CAF*, dos dados apurados, verificou-se que a totalidade dos respondentes afirma que o Município de Cantanhede não detinha qualquer experiência com instrumentos da gestão da qualidade total, sendo este o primeiro contacto com as abordagens da qualidade.

#### **4.2.2.2. Processo de Autoavaliação**

De seguida, olhou-se para a secção relativa ao processo de autoavaliação, com base no modelo CAF, que contempla dez questões, das quais serão analisadas nove, alusivas: *aos responsáveis pelo processo de autoavaliação; ao número de equipas constituídas; ao número de pessoas presentes nas equipas; ao grupo profissional dominante; ao âmbito organizacional do processo de autoavaliação; ao tempo despendido com o processo de autoavaliação; ao recurso a apoio técnico para realizar a autoavaliação; aos obstáculos detetados no processo de autoavaliação; e aos benefícios alcançados com o processo de autoavaliação.*

Das respostas a estas questões, verificou-se que: o *responsável pelo processo de autoavaliação* foi uma equipa específica para o projeto; foram criadas *7 equipas de autoavaliação*; o *número de pessoas*, em termos médios, que constituíram as equipas de autoavaliação, foi de 10; não houve um *grupo profissional específico* presente nas equipas de autoavaliação; a CAF foi *aplicada em toda a organização*; o processo de autoavaliação decorreu *durante um ano*; relativamente ao *apoio externo* para a aplicação da CAF, 60% dos respondentes afirma que não existiu apoio especializado, no entanto, 40% refere que recebeu apoio da DGAEP que é a estrutura responsável pela disseminação da CAF em Portugal, o

que leva a autora a deduzir que o Município de Cantanhede não recebeu apoio técnico especializado (consultores), mas sim um apoio da DGAEP para esclarecimentos de dúvidas; em relação aos *obstáculos detetados* no decurso do processo de autoavaliação, a opção “trabalho adicional”, concentra o maior número de respostas, uma vez que a aplicação da CAF ocorreu em paralelo com as funções normais da organização; sobre os *benefícios obtidos* com o processo de autoavaliação, constatou-se que os benefícios mais relevantes, segundo 90% dos inquiridos, são a identificação clara dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria e a facilitação da aplicação do SIADAP. Com um grau de relevância menor 50% dos inquiridos considera que o aumento da sensibilidade dos colaboradores para as questões de qualidade foi igualmente, um benefício sentido pela organização.

#### 4.2.2.3. *Melhoria Contínua*

Relativamente à secção do questionário sobre a melhoria contínua da organização, após a autoavaliação, foram consideradas quatro questões, designadamente: *as ações de melhoria detetadas; as razões da não implementação das ações de melhoria; a repetição da avaliação; sugestões para outros municípios que pretendem implementar a CAF.*

Assim, na primeira questão foi solicitado aos respondentes que indicassem as três *principais ações de melhoria* detetadas para o Município após a implementação da CAF. Constatou-se que 60% dos respondentes não respondeu. Porém, 30% afirma que as principais ações de melhoria detetadas foram: a criação de condições propícias ao debate interno; implementação do sistema de gestão da qualidade; e a implementação da intranet dos serviços e os restantes 10% considerou que as três principais ações de melhoria detetadas referem-se a: um reforço do espírito de equipa; maior interesse na qualidade dos serviços; e a aplicação do SIADAP. Face a estes dados, a autora depreende *que os mesmos vão ao encontro dos benefícios fornecidos pela autoavaliação e não às ações de melhoria detetadas, com exceção da implementação da intranet dos serviços*, concluindo que os dados recolhidos não permitem identificar claramente as principais ações de melhoria detetadas para o Município.

Já quanto à segunda questão, os respondentes foram solicitados a indicar as *razões da não implementação das ações de melhoria* detetadas para o Município após a conclusão do processo de autoavaliação. Os dados obtidos revelam que 60% dos respondentes apontam a falta de recursos financeiros e a ausência de estímulos externos como sendo as principais razões que contribuíram para a não implementação de ações de melhoria detetadas, enquanto

os 40% restantes, relevam a falta de empenhamento dos dirigentes como uma das razões para a não implementação das melhorias detetadas.

Na terceira questão os inquiridos foram instados sobre uma eventual *repetição da autoavaliação*, constatando-se que a totalidade dos respondentes afirma que o Município de Cantanhede não voltou a aplicar a CAF.

Por último, na quarta questão foi solicitado aos respondentes que referissem algumas *sugestões para outros Municípios que pretendam implementar a CAF*. Apurou-se que: 60% dos respondentes consideram fundamental o envolvimento do executivo e dos dirigentes no processo de implementação da CAF; 30% sugere que seja efetuada uma correta designação dos elementos mais representativos da organização para integrar as equipas de diagnóstico, bem como o envolvimento e participação do executivo camarário; e os restantes 10% dos respondentes apontam a vantagem da CAF na realização de um diagnóstico para identificação dos pontos fortes e áreas a melhorar, no sentido de melhorar a qualidade dos serviços externamente e internamente.

### **4.3. Síntese Conclusiva**

Segundo a presidente da Câmara Municipal de Cantanhede, Helena Teodósio, na página oficial da autarquia, o SGQ é “determinante” na estratégia da autarquia, ao permitir “um conhecimento pleno da organização a todos os níveis da sua estrutura orgânica e ao fornecer informação de suporte extremamente valiosa para a tomada de decisão”. Ainda de acordo com a autarca, “quando se fala de qualidade, estamos a introduzir melhores soluções, não só para satisfazer as necessidades das pessoas que recorrem aos serviços, mas também no sentido de resolver problemas nos diversos planos da nossa atividade”.

Apesar destas palavras, que confirmam a avaliação genérica dos quatro casos analisados, percebe-se que são muitas as dificuldades sentidas pelos Municípios que tiveram a ousadia de se aventurar na implementação de um SGQ e ainda mais, quando genuinamente apostam na melhoria contínua, como caminho para a Gestão da Qualidade Total.

Quando analisamos os resultados dos inquéritos relativos aos quatro casos apresentados, verificamos a grande concordância com os benefícios trazidos para a organização, resultantes da implementação do SGQ, no entanto, retira-se que muitos dos princípios fundamentais associados à qualidade total, não são implementados, ou são implementados parcialmente, o que leva a algum desânimo e desacreditação no sistema, tanto pelos gestores como pelos colaboradores.

Um dos princípios basilares mais referenciados é o papel crucial da liderança de uma organização. Os gestores de topo são referidos em todos os casos como os principais responsáveis pelo sucesso ou insucesso da implementação de um SGQ. Também a ignorância ou o desconhecimento ou por outro lado, gestores e colaboradores bem informados e conhecedores e por isso motivados, fazem a diferença entre o fracasso e o êxito. Retira-se igualmente, que por falta da adequada preparação, tanto das pessoas como ao nível da estrutura organizacional, apesar da implementação do SGQ, a sua manutenção e desenvolvimento, no longo termo, será uma constante contenda pela sobrevivência. Só implementando todos os princípios alicerçais da qualidade total, o êxito será mais plausível e os benefícios mais visíveis para todos (gestores, colaboradores, partes interessadas e clientes/cidadãos).

## 5. Análise e Discussão de Resultados

Neste capítulo, pretende-se analisar as respostas às questões patentes no questionário enviado aos Municípios portugueses, utilizando ferramentas analíticas e estatísticas, com a finalidade de identificar aqueles que adotaram metodologias de melhoria contínua e conhecer as suas razões, assim como, aqueles que as não adotaram e os seus motivos. Com base nos estudos de caso e nas abordagens estatísticas resultantes das respostas ao questionário, elaborar-se-ão recomendações práticas e estratégicas para uma implementação bem-sucedida das metodologias de melhoria contínua nos Municípios portugueses.

O questionário (Anexo A) foi dividido em quatro partes: uma primeira parte onde se pretendeu obter informação sobre o Município; uma segunda parte com uma única questão, saber se o Município tinha ou não um Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ) implementado. Uma terceira parte onde se solicitou aos Municípios, que têm um SGQ implementado, que respondessem a questões sobre a Gestão da Qualidade (melhoria contínua) no Município; e por último uma quarta parte para os Municípios que não têm um SGQ implementado, em que são colocadas questões sobre as razões dessa não implementação.

A população em análise é constituída pelos 308 Municípios portugueses e o tamanho da amostra (89) corresponde ao número de Municípios que responderam ao questionário. Assim, temos para análise, uma amostra constituída por 28,9% dos 308 Municípios portugueses. Da análise da Figura 14, verifica-se que os valores das percentagens de Municípios da População e da Amostra - face à sua localização de acordo com a Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos (NUTS II, versão 2013) - são bastante próximos, considerando-se por isso a amostra, uma representação credível das

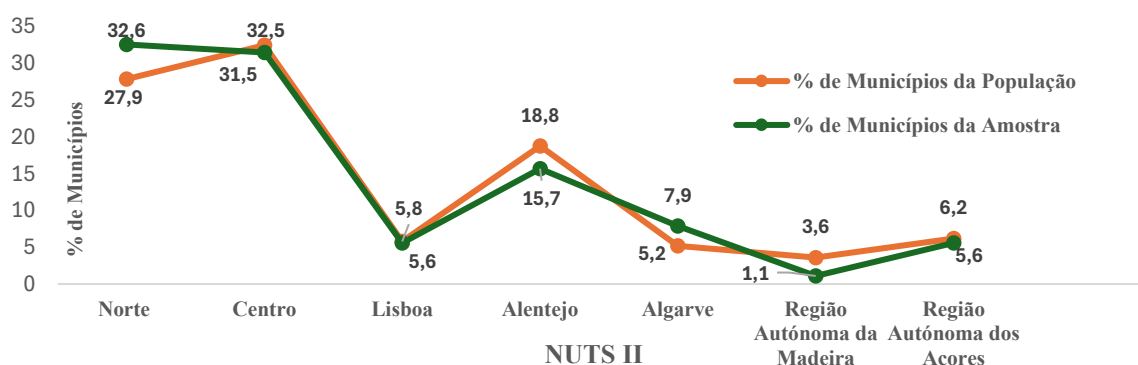


Figura 14. Distribuição Geográfica dos Municípios (População e Amostra) em relação ao NUTS II (versão 2013)

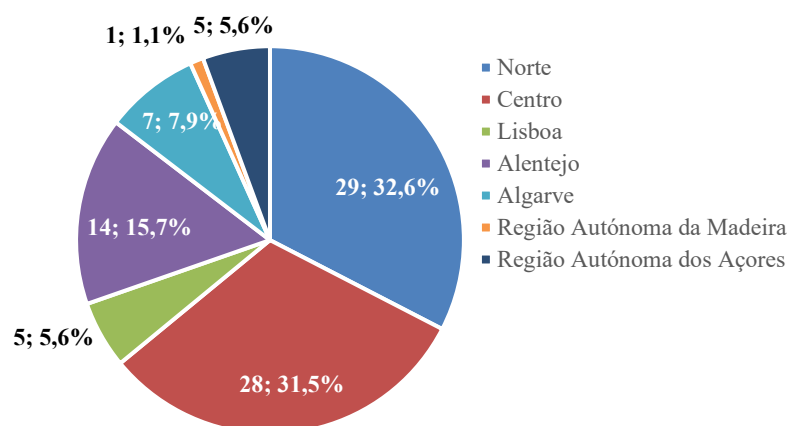
Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

várias regiões onde se inserem os Municípios portugueses e conseqüentemente, da sua heterogeneidade.

## 5.1. Caracterização dos Municípios

Apresentam-se de seguida alguns indicadores demográficos (nome, localização, número de habitantes, número de colaboradores, orçamento e Unidade Orgânica responsável por responder ao questionário) dos Municípios respondentes, a fim de apreender o seu contexto e a possível relação com a decisão de implementar ou não um Sistema de Gestão de Qualidade.

Com a **Questão 2**, da Parte 1 do Questionário, quis-se conhecer a localização dos Municípios respondentes de acordo com a Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos (NUTS II, versão 2013). Verifica-se com base na Figura 15, que as Unidades Territoriais que mais contribuíram para este estudo foram as do Norte (29; 32,6%) e Centro (28; 31,5%).



**Figura 15: Resposta Questão 2. Qual é a localização do Município?**

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

A análise da amostra obtida confirma o aludido por Teles (2016) sobre as enormes diferenças de população entre os municípios portugueses. Retiramos da Tabela 5, que 79,8% dos municípios respondentes têm menos de 50.000 habitantes e 29,2% menos de 10.000 habitantes.

Tabela 5. Resposta Questão 3. Número de Habitantes dos Municípios (Agrupados)

Nº de Habitantes (Agrupados)	Nº Municípios	% Municípios	% Municípios Acumulada
[1000; 5000]	8	9,0	9,0
[5000 ; 10000]	18	20,2	29,2
[10000 ; 25000]	32	36,0	65,2
[25000 ; 50000]	13	14,6	79,8
[50000 ; 150000]	12	13,5	93,3
[150000 ; 400000]	6	6,7	100,0
<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0

Procurou-se de seguida, estudar a relação entre a variável “Nº de Habitantes do Município” (**Questão 3**) e as variáveis “Número de colaboradores do Município” (**Questão 4**) e “Valor do orçamento do Município 2024” (**Questão 5**), da Parte 1, do Questionário.

A Figura 16 mostra duas relações lineares positivas, onde quer o “número de colaboradores” quer o “valor do orçamento” tendem a variar no mesmo sentido do “nº de habitantes”, ou seja, em ambas, aumentam quando o “nº de habitantes” aumenta e vice-versa. Ambos os casos apresentam uma boa correlação positiva. No primeiro caso, o modelo explica 85,8% das variações do “número de colaboradores”, enquanto no segundo caso, o modelo explica 81,6% das variações do “valor do orçamento”.

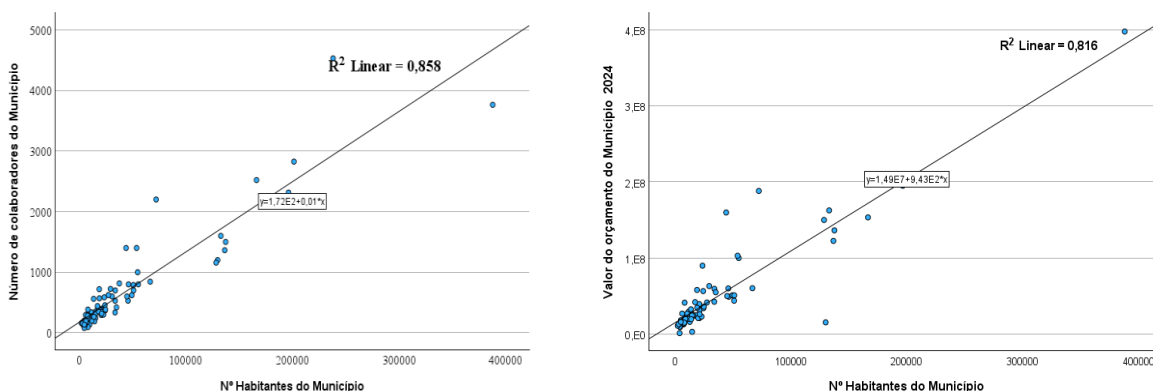


Figura 16. Resultados da correlação entre o “Nº de Habitantes do Município” e as variáveis “Número de colaboradores do Município” e “Valor do orçamento do Município 2024”

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0

Relativamente à **Questão 6**, sobre qual a Unidade Orgânica responsável por responder ao questionário, foi considerada inconclusiva face à enorme diversidade de respostas e por isso, sem muito interesse para o estudo em análise. No entanto, assinala-se

que das 89 Unidades Orgânicas responsáveis por responder ao Questionário, somente 14 têm a palavra “Qualidade” na sua identificação.

“Um Sistema de Gestão da qualidade (SGQ) é um sistema formalizado que define e documenta os processos, procedimentos e responsabilidades de uma organização para alcançar políticas, práticas e objetivos de qualidade. Ajuda uma organização a coordenar e dirigir as suas atividades para cumprir os requisitos regulamentares e do cliente, bem como a melhorar continuamente a sua eficácia e eficiência” (ASQ *Organization-Portal*).

Na Tabela 6, consideramos a relação entre o número de habitantes dos Municípios e a existência de um SGQ. Verificamos que nos Municípios com menos de 25.000 habitantes o número de Municípios sem SGQ é maior do que o número de Municípios com SGQ implementado. Por sua vez, nos Municípios com 25.000 habitantes ou mais, a situação inverte-se. Como vimos na Figura 16, associado a uma maior população, está a presença de um maior número de colaboradores e orçamentos mais elevados, o que poderá justificar, por parte dos Municípios mais pequenos (menos recursos humanos e financeiros), uma maior dificuldade na implementação de um SGQ.

**Tabela 6. Implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) \* N° Habitantes do Município (Agrupados)**

			N° Habitantes dos Municípios (Agrupados)						Total
			[1000 ; 5000[	[5000 ; 10000[	[10000 ; 25000[	[25000 ; 50000[	[50000 ; 150000[	[150000 ; 400000]	
<b>O Município tem implementado um SGQ?</b>	<b>Não</b>	N° de Municípios	6	16	25	5	5	1	<b>58</b>
		% Municípios	6,7%	18,0%	28,1%	5,6%	5,6%	1,1%	<b>65,2%</b>
	<b>Sim</b>	N° de Municípios	2	2	7	8	7	5	<b>31</b>
		% Municípios	2,2%	2,2%	7,9%	9,0%	7,9%	5,6%	<b>34,8%</b>
<b>Total</b>		N° de Municípios	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>32</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>89</b>
		% Municípios	<b>9,0%</b>	<b>20,2%</b>	<b>36,0%</b>	<b>14,6%</b>	<b>13,5%</b>	<b>6,7%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBM SPSS *Statistics* 29.0

## 5.2. Municípios com Sistema de Gestão de Qualidade

No Capítulo 2, descreve-se que o crescente desenvolvimento das competências dos municípios associado a contextos socioeconómicos, políticos e financeiros/orçamentais adversos tem levado a criar situações de desequilíbrio financeiro e ao excesso de dívida face à sua receita efetiva. A criação de mecanismos de recuperação financeira municipal tem com objetivo permitir a promoção da sustentabilidade das finanças municipais, nos casos de excesso de endividamento. Refere-se igualmente, que as mudanças preconizadas pela Nova

Gestão Pública, Gestão do Valor Público e Novo Serviço Público ajudaram a formar o ambiente adequado à utilização de sistemas de gestão, entre os quais, os sistemas de gestão da qualidade, cujos princípios fundamentais (foco no cliente; compromisso da liderança; envolvimento total dos trabalhadores; abordagem estratégica e sistemática; centrado nos processos; tomada de decisões baseada em factos; comunicação efetiva; melhoria contínua; sistema integrado), surgem como principais impulsionadores da introdução da inovação na Administração Pública.

### 5.2.1. Principais Razões para a Implementação de um SGQ

Em resultado do exposto, deseja-se compreender as principais razões que levam os Municípios a implementarem Sistemas de Gestão de Qualidade. O número de Municípios em análise, corresponde aos 31 Municípios (Norte 17; Centro 4; Área Metropolitana de Lisboa e Algarve 3 cada; e Alentejo e Região Autónoma dos Açores 2 cada), 34,8% do total em estudo (89), que responderam possuírem um SGQ implementado. Logo, temos para análise uma subamostra constituída por 10,1% dos 308 Municípios portugueses.

Relativamente à 1ª Questão, da Parte 3, do Questionário, pretende-se conhecer os principais fundamentos para a Melhoria Contínua dos Sistemas e Processos (MCSP) do Município. Foi solicitado que usassem a escala de “1 a 5: 1-nada importante; 2-pouco importante; 3-importante; 4-muito importante; e 5-extremamente importante”. Consideramos como principais razões, a falta de recursos (“falta de pessoal” e “orçamentos reduzidos”), e por isso a necessidade de “organizações mais eficientes”, de modo a lograr a “satisfação dos munícipes”.

Da leitura da Figura 17, retira-se que 100% dos respondentes consideram importantes uma “organização mais eficiente” e a “satisfação dos Municípes” (destes, 64,5% e 71%, consideram extremamente importantes). Relativamente à “falta de pessoal” e “orçamentos reduzidos” temos 64,5% e 67,7% dos respondentes que as consideram como razões importantes e 35,5%/32,3% como nada/pouco importantes.

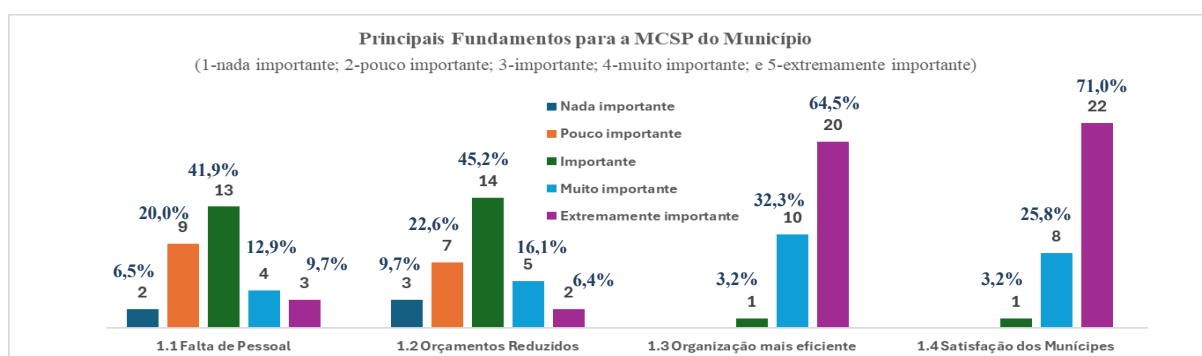


Figura 17. Resultado das respostas à 1ª Questão da Parte 3 do Questionário. Como classifica as principais razões que fundamentam a necessidade de MCSP do Município?

Estes valores confirmam que a obtenção da “satisfação dos Municípios” através de uma “organização mais eficiente” é o objetivo último da implementação de um SGQ. A falta de recursos apesar de ser importante para a maioria dos respondentes não é 100% consensual como razão importante para a decisão de implementar um SGQ.

De seguida, utilizando o SPSS, analisou-se a associação entre as variáveis “Organização mais eficiente” e “Satisfação dos municípios” assim como entre as variáveis “Falta de pessoal” e “Satisfação dos municípios”, selecionando os coeficientes de associação *Tau-b* e *Tau-c de Kendall*, uma vez que estamos na presença de duas variáveis ordinais. Obteve-se no primeiro caso, os coeficientes de associação: *Tau-b de Kendall* (0,950); *Tau-c de Kendall* (0,645). Podemos concluir que, nesta amostra, existe uma forte associação ( $>0,5$ ) entre as variáveis “Organização mais eficiente” e “Satisfação dos municípios” as quais tendem a variar no mesmo sentido, uma vez que os coeficientes são positivos. No segundo caso, obteve-se igualmente, uma forte associação entre as variáveis “Falta de pessoal” e “Satisfação dos municípios”: *Tau-b de Kendall* (0,879) e *Tau-c de Kendall* (0,613).

Nas respostas à **Questão 2**, foram identificadas, pelos respondentes, outras razões que fundamentam a necessidade de Melhoria Contínua de Sistemas e Processos (MCSP) no Município: *análise continuada do contexto e identificação de riscos e de oportunidades de melhoria; maior produtividade e uniformidade; motivação dos colaboradores; monitorização e otimização de processos; garantia da qualidade dos serviços prestados; celeridade e rigor nas decisões; transparência nos processos; transição digital dos processos; maior satisfação das partes interessadas; melhoria da imagem da organização; desenvolvimento pessoal e profissional dos colaboradores, estimulando a melhoria do seu desempenho.*

### 5.2.2. Organização e Liderança

Sabemos que depois da satisfação dos municípios/clientes a liderança é um dos princípios mais importantes na implementação e gestão da qualidade. Os líderes estabelecem a unidade de propósito e a direção da organização. Devem criar e manter um ambiente interno no qual as pessoas possam envolver-se plenamente na realização dos objetivos da organização. Muitas vezes a implementação e gestão da qualidade envolve uma mudança cultural profunda, exigindo um compromisso total de todos os trabalhadores e em especial das lideranças.

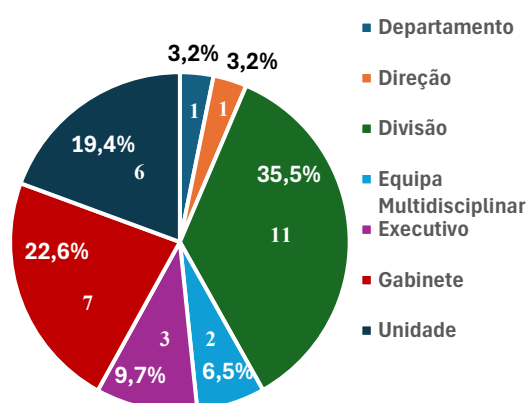
“Os executivos de topo devem planear despende, desde um terço a metade do seu tempo no esforço da qualidade total. Certamente, menos de um quarto do seu tempo não é suficiente. Há quem diga: “Mas o presidente está tão ocupado. Porque é que ele não pode

delegar a implementação?” Quer a experiência pessoal, quer as experiências registadas nas muitas empresas de que temos conhecimento, dizem-nos que não existe uma única história de sucesso de uma implementação da qualidade total delegada” (Goetsch & Davis, 2014). Em face do exposto, é recomendável que um SGQ esteja organicamente, o mais próximo possível da liderança, idealmente, na dependência direta do Diretor Executivo de uma organização.

As Questões 3, 8 e 9, 10 e 11, da Parte 3 do Questionário têm como finalidade perceber qual o grau de compromisso do município com as questões da qualidade.

Assim, a **Questão 3** intenta conhecer o tipo de Unidade Orgânica (Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de outubro) responsável pela gestão do SGQ.

Os resultados (Figura 18), apresentam uma grande variedade de estruturas organizacionais. No entanto, mostram que numa grande percentagem (64,6%), dos Municípios em análise (31), os SGQ estão inseridos em unidades orgânicas (Direção, Divisão, Equipa Multidisciplinar, Unidade) cujas chefias poderão não ter acesso direto à liderança de topo, com as implicações negativas que daí poderão advir.

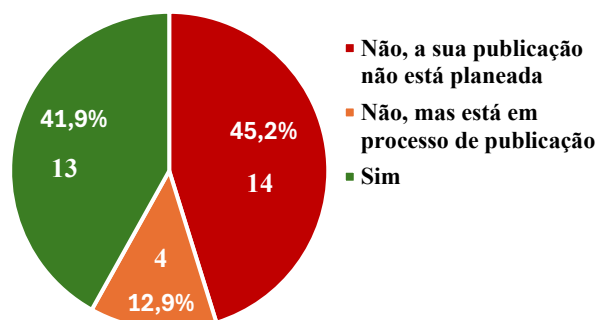


**Figura 18. Respostas à Questão 3. Qual é o tipo de Unidade responsável pela gestão do SGQ?**

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

Em relação à **Questão 8**, foi intenção perceber qual o grau de observância relativamente à publicação da carta de qualidade de acordo com o Decreto-Lei nº135/99, de 22 de abril (artigos 44.º e 45.º).

Retira-se da Figura 19, que pelo menos até agosto 2024 (25 anos passados da publicação do Decreto-Lei nº135/99, de 22 de abril), 58,1% dos Municípios em análise (31), não tinham publicada a carta de qualidade.

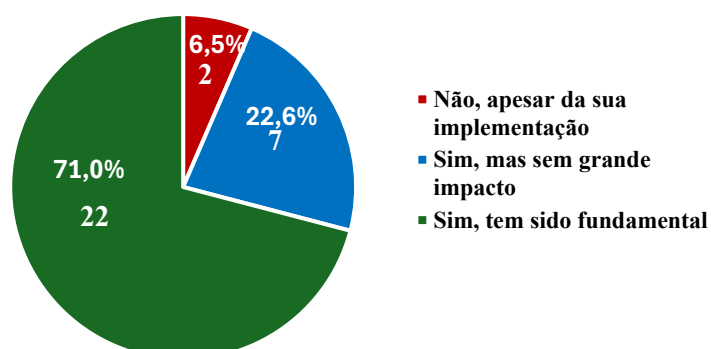


**Figura 19: Respostas à Questão 8. O Município tem publicada a carta de qualidade?**

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

Olhamos de seguida para a **Questão 9**, onde questionamos sobre a prioridade dada pela gestão de topo à melhoria contínua dos serviços e processos.

Das respostas obtidas (Figura 20), verifica-se que 6,5% responderam que apesar de terem um SGQ consideram que a gestão de topo não tem dado a prioridade adequada à gestão da qualidade. Por sua vez, 22,6% consideram que embora a gestão de topo trate a qualidade como uma questão importante, isto não se reflete na gestão prática da organização.



**Figura 20: Resposta à Questão 9. A MCSP do Município é vista como uma prioridade pela gestão de topo?**

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

A gestão da qualidade não é apenas uma atividade para o departamento de gestão da qualidade, é uma filosofia que deve envolver para além de todos os colaboradores todas as partes interessadas de uma organização. As Questões 10 e 13 visam perceber o nível de envolvimento da organização como um todo na gestão da qualidade.

Observa-se das respostas obtidas à **Questão 10** (Tabela 7) que só 16,2% dos Municípios respondentes com SGQ afirmam que todas as Unidades Orgânicas da organização estão comprometidas na MCSP da organização. No entanto, se adicionarmos os 38,7% dos Municípios que responderam que o envolvimento de todas as Unidades Orgânicas é elevado, temos que 54,9% têm um envolvimento de pelo menos elevado.

**Tabela 7. Respostas à Questão 10. Qual é o grau de envolvimento das várias Unidades Orgânicas na MCSP do Município?**

	Nº Municípios	% Municípios	% Municípios acumulada
Nenhum, só o SGQ se preocupa com isso	1	3,2	3,2
Baixo	1	3,2	6,4
Razoável	12	38,7	45,1
Elevado	12	38,7	83,8
Envolvimento Total	5	16,2	100,0
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0

Goetsch e Davis (2014) referem que envolver as pessoas nas decisões tomadas em relação ao seu trabalho é um princípio fundamental de uma boa gestão. Quando se trata da qualidade total, este princípio deve ser levado ainda mais longe. Os colaboradores, não só são envolvidos, como mandatados, tanto na tomada de decisões, como nos processos de pensamento criativo que precedem a tomada de decisões.

Assim, com a **Questão 13**, pretende-se conhecer o nível de contribuição de todos os colaboradores para a MCSP dos Municípios. Da análise da Tabela 8, extrai-se que somente 48,4% dos Municípios respondentes com SGQ, considera que todos os colaboradores se sentem incluídos no objetivo de melhoria.

**Tabela 8. Resposta à Questão 13. Considera que, todos os colaboradores contribuem, dentro da sua função, para a MCSP do Município?**

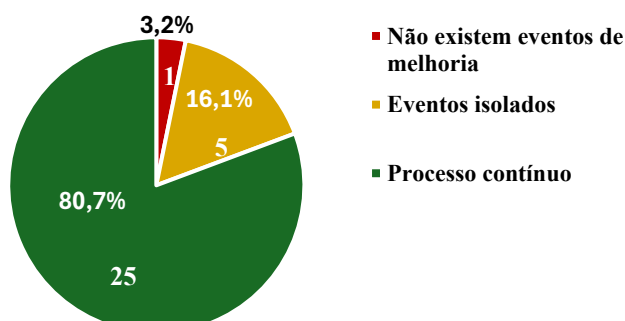
	Nº Municípios	% Municípios
Não, apenas a gestão de topo e o pessoal ligado ao SGQ têm essa preocupação	7	22,6
Não, apenas a gestão de topo tem essa preocupação	1	3,2
Não, apenas o pessoal ligado ao SGQ tem essa preocupação	8	25,8
Sim, todos os colaboradores sentem-se incluídos neste objetivo	15	48,4
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0

A melhoria contínua do desempenho global da organização deve ser um objetivo permanente de qualquer organização. Objetivo esse, que tem de ser compreendido, assimilado e participado pelo universo dos colaboradores, convertendo-se num objetivo global.

Com a **Questão 11**, procura-se deduzir sobre o tipo de eventos de melhoria nos Municípios. Depreende-se (Figura 21), que 80,7% dos Municípios respondentes com SGQ, utilizam o princípio da gestão de qualidade que incentiva as organizações a converter a

melhoria contínua num ato congénito na vida de uma organização. No entanto, 19,3% apesar de terem instituído um SGQ apresentam apenas eventos isolados de melhoria ou não apresentam qualquer melhoria.



**Figura 21. Resultados resposta Questão 11. Eventos de melhoria no Município, considera que têm sido eventos isolados, ou um processo contínuo?**

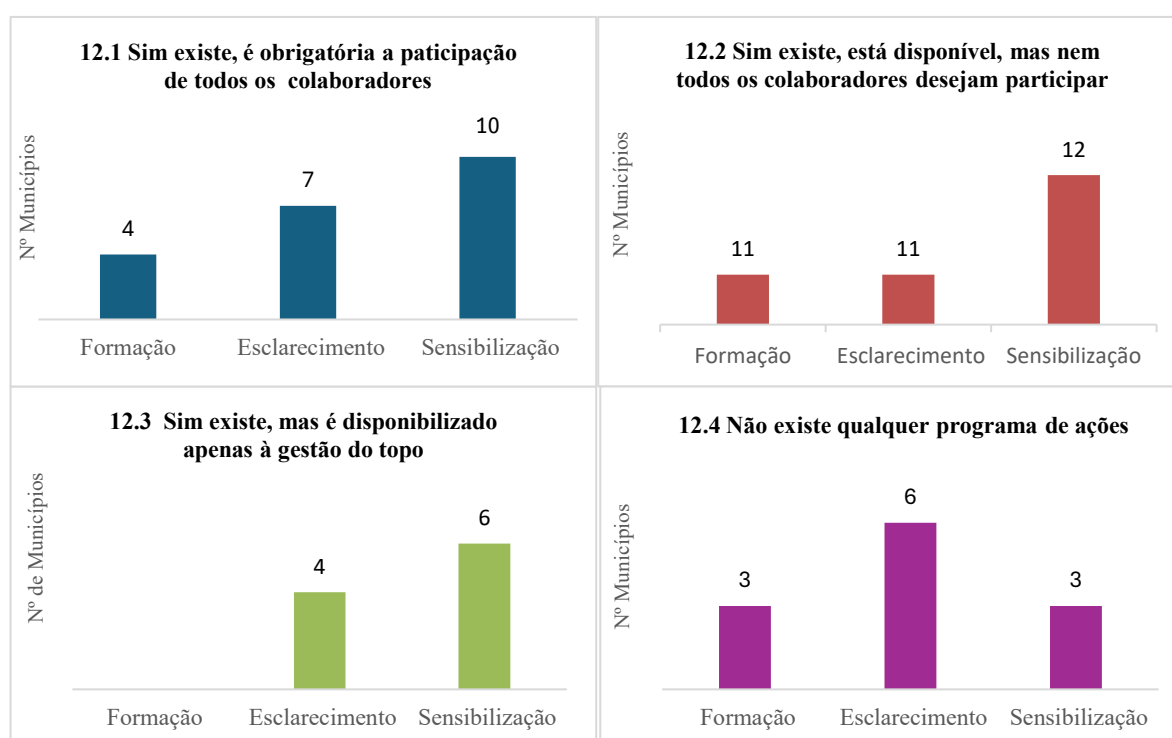
Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

### 5.2.3. Formação e Treino

As pessoas, a todos os níveis, são a essência de uma organização e o seu envolvimento total permite que as suas capacidades sejam utilizadas em benefício da organização. A formação e o treino possibilitam a todos os colaboradores compreender o objetivo do processo de melhoramento contínuo e da filosofia TQM, facultando o conhecimento teórico e prático das ferramentas e técnicas utilizadas para a melhoria dos produtos e serviços. Dos 14 Pontos de Deming, essenciais para a Gestão da Qualidade, releva-se o estabelecimento de formação no local de trabalho. “Uma organização sem problemas requer uma contínua transferência de informação de pessoa para pessoa. A formação, sob qualquer forma, tem de se tornar numa rotina. Todos devem deter uma linguagem comum, as competências adequadas para realizar o seu trabalho e a perceção da função de cada um a fim de manter a organização em movimento” (Crosby, 1984, p.87).

Com a **Questão 12**, pretende-se averiguar sobre o programa de formação e treino existente na organização. Solicitou-se que assinalassem as opções de resposta e o tipo de ações que considerassem aplicáveis (possibilidade de escolhas múltiplas).

Da Tabela 3 do Anexo B, resultante das respostas do Municípios respondentes com SGQ implementado, verifica-se que em 16 (51,6%) desses Municípios, existe um programa de ações de formação/esclarecimento/sensibilização obrigatórias para todos os colaboradores, em 21 (67,7%) disponibilizam, mas nem todos os colaboradores desejam participar, em 9 (29,0%) só estão disponíveis à gestão de topo, e por fim 6 (19,4%) afirmam não ter quaisquer ações de formação/esclarecimento/sensibilização, apesar de deterem um SGQ. A Figura 22 mostra o número de Municípios, por tipo de ações (formação/esclarecimento/sensibilização) para cada opção de resposta.



**Figura 22. Respostas à Questão 12. Existe um programa de ações de formação/esclarecimento/sensibilização sobre os benefícios da MCSP do Município, disseminado por todos os colaboradores?**

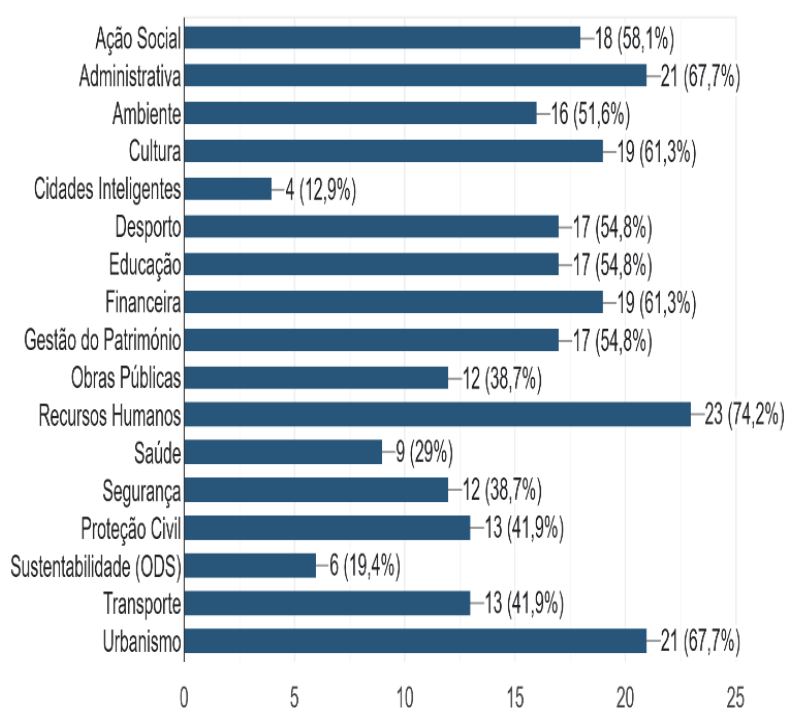
Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

#### 5.2.4. Áreas e Processos Intervencionados pelos SGQ dos Municípios

A Gestão da Qualidade Total é uma abordagem holística que engloba todos os aspetos das atividades de uma organização, incluindo pessoas, processos e sistemas, por outra palavras, busca a qualidade em todos os setores de uma organização. Existem, contudo, modelos de gestão da qualidade que, face à sua complexidade e inexperiência da organização, permitem uma aproximação faseada à qualidade, priorizando as áreas ou os processos a intervencionar, servindo igualmente de aprendizagem e pilotagem para a qualidade total.

Com a **Questão 4** pretende-se conhecer quais as áreas mais intervencionadas pelos SGQ dos Municípios. Foram disponibilizadas várias opções de resposta predefinidas e ainda uma opção aberta para identificarem outras áreas não sinalizadas, e solicitado que assinalassem todas as que considerassem aplicáveis.

Da leitura da Figura 23, retira-se que as áreas mais intervencionadas pelos SGQ dos Municípios são: recursos humanos (23; 74,2%); áreas administrativa e urbanismo, cada (21; 67,7%); áreas financeira e cultura, cada (19; 61,3%); ação social (18; 58,1%); áreas do desporto, educação e património, cada (17; 54,8%); ambiente (16; 51,6%); proteção civil e transportes, cada (13; 41,9%); segurança e obras públicas, cada (12; 38,7%); saúde (9; 29%); sustentabilidade (6; 19,4%); e cidades inteligentes (4; 12,9%).



**Figura 23. Respostas à Questão 4. Quais as áreas já intervencionadas pelos SGQ dos Municípios?**

Fonte: Google Forms 2024

Para além das opções de resposta proporcionadas pelo questionário, na opção aberta foram enumeradas um conjunto de outras áreas, sintetizadas do seguinte modo: *implementação da qualidade em todos os setores da organização* (5; 16,1%); *serviço de atendimento ao munícipe* (7; 22,6%); *gestão tecnologias e sistemas de informação* (3; 9,7%); *áreas da biblioteca, piscinas municipais, arquivo municipal, cada* (2; 7,4%); e ainda *as áreas da fiscalização e vistorias, turismo, juventude, veterinário municipal, aprovisionamento, gestão de frota, higiene e segurança no trabalho, manutenção, planeamento, serviços jurídicos, apoio a órgãos municipais, controlo da qualidade da água,*

*gabinete de comunicação, promoção de eventos, conservação, qualidade e águas e saneamento, cada (1; 3,2%).*

Em relação às áreas intervencionadas que apresentaram maior taxa de sucesso (**Questão 6**) vários Municípios referem que todas as áreas apresentam uma boa taxa de sucesso. Outros Municípios conseguem destacar algumas áreas como: *compras, gestão de infraestruturas e equipamentos; área financeira; serviço de educação; higiene urbana e espaços verdes; recursos humanos; serviços com prestação direta aos municípios; administração, finanças, urbanismo e transportes; urbanismo; urbanismo, desporto, recursos humanos, ação social; atendimento, contraordenações, recursos humanos, fiscalização, estratégia, informática; atendimento, recursos humanos, cultura, gestão património; operações urbanísticas e sistemas de informação; e fundos comunitários, obras particulares, gestão de eventos, gestão de recursos humanos.*

Com a **Questão 7** pretendeu-se saber, quais das áreas intervencionadas apresentaram menor taxa de sucesso. Alguns Municípios responderam que todas as áreas tiveram taxas de sucesso muito positivas. Aqueles Municípios que conseguiram enfatizar áreas pela negativa referem: *gestão de recursos humanos; a piscina municipal e o serviço municipal de medicina veterinária; obras municipais; comunicação; educação e cultura; área operacional (oficinas); serviços jurídicos, gestão financeira; águas e saneamento; administração direta; ambiente; ação social; manutenção, planeamento urbano e compras; urbanismo, obras municipais; processos de suporte; águas e saneamento; informática; piscinas municipais.*

Ziekow (2021) narra que a literatura sobre os processos da administração pública distingue três tipos de processos: processos centrais de prestação serviços ao cidadão, de gestão e de suporte. Os processos centrais são os processos de valor acrescentado, de prestação de serviços que servem diretamente a realização dos objetivos estratégicos da organização, normalmente prestando serviços a pessoas externas à organização. Os processos de suporte são normalmente processos intraorganizacionais que aprovisionam os recursos ou serviços necessários para a realização dos processos principais. Por sua vez, os processos de gestão (também designados por processos de liderança ou de controlo) são processos que não estão diretamente relacionados com a prestação de serviços, mas que servem para formular os objetivos estratégicos da organização e estabelecer e aplicar normas de desempenho e um quadro de referência para os outros tipos de processos.

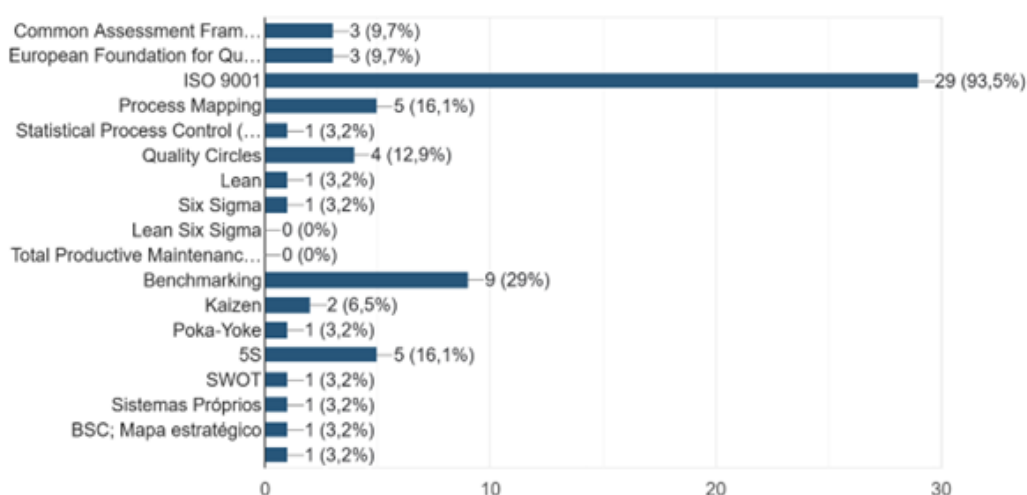
Das respostas recebidas dos Municípios com SGQ à **Questão 5**, infere-se que, na generalidade, os três tipos de processos têm sido submetidos a projetos de melhoria.

### 5.2.5. Ferramentas e Técnicas de Melhoria Contínua dos Municípios

Para melhorar seja o que for, é necessário introduzir mudanças. As organizações mais perduráveis têm sobrevivido ao longo dos anos através da melhoria contínua e de inovações incrementais de uma forma sistemática e estruturada. Para isso, são necessárias metodologias e ferramentas para impulsionar e manter estas melhorias. Existe uma grande variedade de ferramentas e técnicas que podem ser utilizadas e que facultam orientação e um roteiro para ajudar a alcançar os resultados desejados. A decisão sobre uma ou várias depende do estado atual da organização e, obviamente, dos seus objetivos futuros.

Pretende-se com a **Questão 14** entender como é que os Municípios gerem sistematicamente as melhorias a fim de as converter numa prática comum. Solicitou-se que assinalassem todas as opções que considerassem aplicáveis.

Obtém-se da Figura 24, que a norma ISO 9001 é, de longe, a técnica/metodologia mais utilizada pelos Municípios respondentes com SGQ implementados (29; 93,5%), A *European Foundation for Quality Management* (EFQM) e a *Common Assessment Framework* (CAF) mostram uma baixa representatividade na implementação de SGQ (3; 9,7%, cada) o que demonstra o pouco conhecimento existente sobre estas metodologias. Outras metodologias (Lean, Six Sigma, Lean Six Sigma) são praticamente inexistentes neste contexto.



**Figura 24. Resposta Questão 14. Quais são as ferramentas e técnicas utilizadas pelo SGQ do Município, na melhoria contínua?**

Fonte: Google Forms 2024

A CAF foi concebida para ser utilizada em todos os setores do domínio público, sendo aplicável a organizações públicas a nível internacional, nacional, regional e local. O Centro de Recursos CAF nacional, sediado na Direção-Geral da Administração e do

Emprego Público (DGAEP), é a entidade responsável pela promoção da CAF em Portugal, sendo a sua implementação gratuita ou pouco dispendiosa, caso não seja utilizada consultoria externa (o catálogo de avaliação está disponível ao público e o processo de aplicação pode ser conduzido sem consultoria externa). Não parece que o Centro de Recursos CAF nacional esteja a fazer um excelente serviço na sua divulgação. Os números da norma ISO 9001 são justificáveis pelo conjunto de referenciais normativos existentes que facilitam a sua implementação e pelo seu reconhecimento a nível mundial. A certificação ISO 9001 também o é, o que significa que os seus detentores têm a vantagem do reconhecimento global. Retira-se da Tabela 4, do Anexo B, que a maioria dos Municípios respondentes com SGQ implementados (17; 54,8%) utilizam mais de uma metodologia/técnicas e ferramentas no seu caminho para a Qualidade como: *CAF, ISO 9001, Process Mapping, Benchmarking; CAF, ISO 9001, Quality Circles; EFQM, ISO 9001; EFQM, ISO 9001, Kaizen; EFQM, ISO 9001, Quality Circles, Benchmarking; ISO 9001, Benchmarking; ISO 9001, Benchmarking, BSC, Mapa estratégico; ISO 9001, Benchmarking, SWOT; ISO 9001, Process Mapping, 5S; ISO 9001, Process Mapping, Kaizen, Poka-Yoke, 5S; ISO 9001, Process Mapping, Statistical Process Control; ISO 9001, Quality Circles, Lean, 5S; ISO 9001, Six Sigma, Benchmarking, 5S; Sistemas Próprios.*

#### **5.2.6. Principais Vantagens e Obstáculos da Implementação de Ferramentas e Técnicas de Melhoria Contínua dos Municípios**

O estabelecimento de um Sistema de Gestão da Qualidade é crucial para manter níveis consistentes de qualidade dos produtos, garantir a satisfação dos clientes e cumprir as normas. Inclui políticas, processos e procedimentos destinados a alcançar e manter a qualidade numa organização. Funciona como uma estrutura que supervisiona e melhora a qualidade, definindo objetivos, atribuindo responsabilidades e implementando processos. Um SGQ forte dá ênfase à satisfação do cliente, à melhoria e ao cumprimento de regras e normas. Quando aplicada corretamente, a gestão da qualidade total leva a que uma organização obtenha o máximo de resultados a um custo mínimo. Isto significa clientes satisfeitos e colaboradores empenhados. Com a **Questão 16**, visa-se perceber quais as vantagens da aplicação de ferramentas e técnicas de MCSP nos Municípios. Solicitou-se a utilização da seguinte escala de 1 a 5: 1-nada importante; 2-pouco importante; 3- importante; 4-muito importante; e 5-extremamente importante.

Obtém-se da Figura 25, que o aumento da eficiência, aumento da satisfação dos munícipes, melhoria da qualidade dos serviços e a redução do nº de reclamações são vistas

como as principais vantagens, com 100% dos respondentes com SGQ a considerarem-nas pelo menos importantes. Em segundo lugar aparecem o aumento da produtividade, aumento do envolvimento dos colaboradores, facilita a consecução dos objetivos estratégicos, facilita a clarificação de funções e responsabilidades, melhoria da comunicação e a melhoria organizacional, com 96,8% dos respondentes com SGQ a considerarem-nas pelo menos importantes e por último surgem o aumento da motivação dos colaboradores e a redução dos custos de operação com 90,3% dos respondentes com SGQ a considerarem-nas pelo menos importantes.



**Figura 25. Resultados Questão 16. Como classifica as principais vantagens da implementação de ferramentas e técnicas de MCSP nos Municípios?**

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

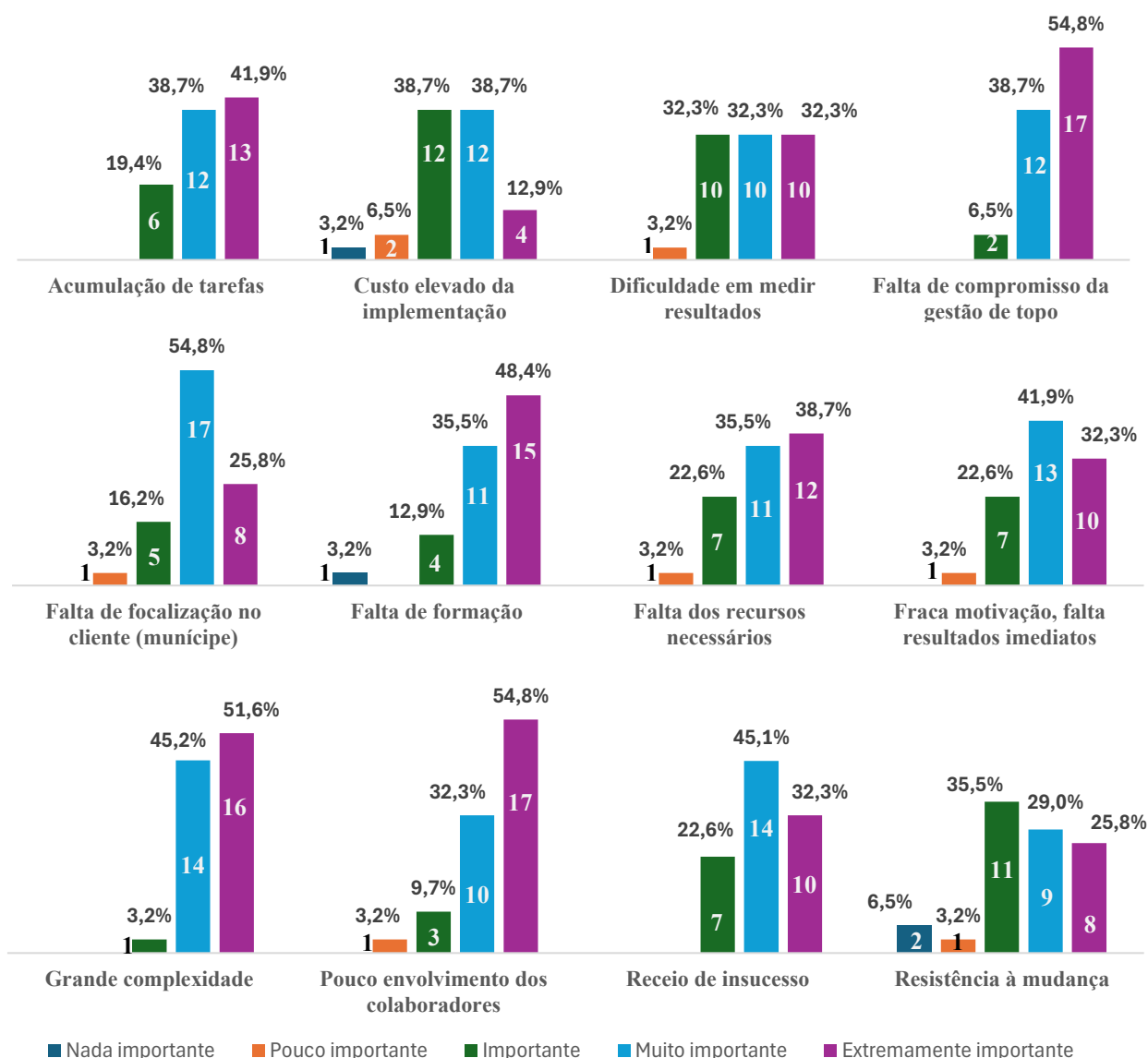
Empregando o SPSS, analisou-se a associação entre as variáveis “Aumento do envolvimento dos colaboradores” e “Aumento da motivação dos colaboradores” assim como entre as variáveis “Aumento da motivação dos colaboradores” e “Aumento da produtividade”, selecionando os coeficientes de associação Tau-b e Tau-c de Kendall, uma vez que estamos na presença de duas variáveis ordinais. Obteve-se no primeiro caso, os coeficientes de associação: Tau-b de Kendall (0,891); Tau-c de Kendall (0,592). Podemos concluir que, nesta amostra, existe uma forte associação ( $>0,5$ ) entre as variáveis “Aumento do envolvimento dos colaboradores” e “Aumento da motivação dos colaboradores” as quais tendem a variar no mesmo sentido, uma vez que os coeficientes são positivos. No segundo caso, obteve-se igualmente, uma forte associação entre as variáveis “Aumento da motivação dos colaboradores” e “Aumento da produtividade”: Tau-b de Kendall (0,891) e Tau-c de Kendall (0,598).

A Gestão da Qualidade é crucial para o sucesso de qualquer organização, no entanto, esta pode ser difícil de gerir por uma série de razões. A superação dos desafios e problemas que lhe estão associados é fundamental para alcançar a melhoria contínua. É provável que já tenhamos ouvido frases ditas em voz alta ou apenas sugestões subtis de colaboradores como “já tentámos isso antes e não funcionou”, “a nossa organização é diferente, não precisamos disso”. Da consulta de vários documentos sobre o tema, conclui-se que são muitos os desafios colocados à Gestão da Qualidade, dos quais se destacam entre outros: estratégias desajustadas; falta de empenhamento a nível executivo; falta de documentação, normas e processos claros; problema de gestão e planeamento de projetos; resistência à mudança; recursos inadequados; dados e análises insuficientes; comunicação deficiente; formação inadequada; falta de responsabilização; falta de compreensão dos requisitos do processo e o elevado custo de implementação.

Com a **Questão 18**, pretendeu-se identificar os principais obstáculos à implementação bem-sucedida de ferramentas e técnicas de MCSP nos Municípios. Selecionaram-se 12 possíveis obstáculos, solicitando que assinalassem a sua opção, utilizando a seguinte escala de 1 a 5: 1-nada importante; 2-pouco importante; 3-importante; 4-muito importante; e 5-extremamente importante).

Verifica-se da análise da Figura 26 que, a acumulação de tarefas, falta de compromisso da gestão de topo, grande complexidade e receio de insucesso são olhados como os principais obstáculos, com 100% dos respondentes com SGQ a considerarem-nos pelo menos importantes. Logo de seguida, posicionam-se, a dificuldade em medir resultados, falta de formação, falta de focalização no cliente (municípe), falta dos recursos necessários,

fraca motivação por de falta de resultados imediatos e o pouco envolvimento dos colaboradores, com 96,8% dos respondentes com SGQ, a considerarem-nos pelo menos importantes. Por fim, temos o custo elevado da implementação e a resistência à mudança com 90,3% dos respondentes com SGQ, a considerarem-nos pelo menos importantes. A falta de compromisso da gestão de topo e o pouco envolvimento dos colaboradores são os obstáculos considerados mais gravosos (extremamente importantes) por 54,8% dos respondentes com SGQ.



**Figura 26. Resultados Questão 18. Como classifica os principais obstáculos na implementação de ferramentas e técnicas de MCSP nos Municípios?**

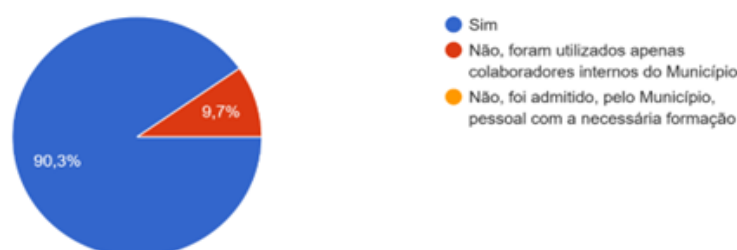
Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

Usando o SPSS, analisou-se a associação entre as variáveis “Falta de compromisso da gestão de topo” e “Resistência à mudança” assim como entre as variáveis “Falta de formação” e “Falta de focalização no cliente (município)”, selecionando os coeficientes de associação Tau-b e Tau-c de Kendall, uma vez que estamos na presença de duas variáveis ordinais. Obteve-se no primeiro caso, os coeficientes de associação: Tau-b de Kendall (0,895); Tau-c de Kendall (0,587). Podemos concluir que, nesta amostra, existe uma forte associação ( $>0,5$ ) entre as variáveis “Falta de compromisso da gestão de topo” e “Resistência à mudança” as quais tendem a variar no mesmo sentido, uma vez que os coeficientes são positivos. No segundo caso, obteve-se igualmente, uma forte associação entre as variáveis “Falta de formação” e “Falta de focalização no cliente (município)”: Tau-b de Kendall (0,877) e Tau-c de Kendall (0,597).

### 5.2.7. Apoio Técnico de Consultadoria Externa para a Implementação de Ferramentas e Técnicas de Melhoria Contínua.

O sucesso de uma organização depende em grande medida da eficácia dos seus processos. Se os processos em vigor forem ineficazes, conduzem a desperdícios de recursos. Uma empresa de consultoria experiente pode avocar as melhorias dos processos, realizando uma série de tarefas destinadas a tornar uma organização mais eficiente. Alguns dos benefícios são: a experiência de múltiplos projetos em vários setores; o evitar de erros comuns; e a transferência de conhecimentos. No entanto, a contratação de qualquer trabalho também tem os seus riscos: o custo desses serviços; a possível diminuição da motivação dos colaboradores caso não se sintam envolvidos no projeto; e a confiança no parceiro contratado (alguns consultores poderão copiar e colar soluções, trabalho apressado e não cumprir com o prometido).

A **Questão 20** tem como propósito conhecer a realidade dos Municípios relativamente a este assunto. Retira-se da Figura 27, que apenas 9,7% dos municípios respondentes com SGQ não utilizaram consultadoria externa.



**Figura 27. Resultado respostas Questão 20. Apoio técnico de consultadoria externa para implementação de ferramentas e técnicas de melhoria contínua**

Fonte: Google Forms 2024

Relativamente à **Questão 22**, pretendeu-se indagar sobre o tipo de formação recebida pelos colaboradores internos do Município, participantes diretos na implementação das ferramentas e técnicas de melhoria contínua e onde a receberam. Só um Município respondente com SGQ, não teve qualquer formação dos seus colaboradores. Os restantes 30 Municípios proporcionaram formação específica às suas equipas de implementação do projeto, uma nas próprias autarquias e outras nas instalações das empresas de consultadoria contratadas.

#### **5.2.8. Contribuição de um SGQ para a Promoção de uma Cultura de Qualidade no Município, Transformação Digital e Modernização dos Serviços Públicos**

Quando pensamos em gestão da qualidade, focamo-nos frequentemente em processos, sistemas, certificações e auditorias. No entanto, por trás de tudo isso, está o ingrediente fundamental: a cultura organizacional. A identidade e valores de uma organização, a forma como funciona, determinam muitas vezes os resultados relacionados com a qualidade, e é fulcral que todos façam parte dessa cultura. A **Questão 23** propõe-se ajuizar da importância da existência de um SGQ para a promoção de uma cultura de qualidade no Município. Das 31 respostas em análise só um Município respondeu que a existência de um SGQ não contribui para a criação de cultura de qualidade no Município e um outro que apenas contribuiu de uma forma muito limitada e circunscrita. Os restantes 29 Municípios responderam que sim, dando alguns exemplos dessa contribuição: *ajudou muito para a melhoria organizacional; alargou práticas a outros processos fora do sistema; auxiliou na reorganização dos serviços internos e no tratamento uniforme dos trabalhos executados pelo município; contribui para a organização e otimização de procedimentos; gerou mais qualidade nos serviços prestados; permitiu o conhecimento da rede de processos, o levantamento do estado da arte, a monitorização de indicadores de resultados, de impacto de desempenho, a identificação de inconformidades, das oportunidades de melhoria e o compromisso de execução de um plano de ações para a melhoria contínua, direcionou o caminho para a excelência dos serviços e melhoria da qualidade de vida dos munícipes; produziu mais eficiência e maior credibilidade; contribui para a melhoria da integração de processos, apoio na tomada de decisões, aumento da satisfação do cliente, melhoria da confiança e perceção do município perante terceiros; maior compromisso e preocupação em cumprir o estipulado, em fazer bem; e maior interesse no cumprimento dos objetivos, na simplificação e desmaterialização de procedimentos.*

Segundo Radziwill (2018), o processo de transformação digital está a revelar mudanças na forma como percebemos os clientes e as fronteiras organizacionais. As organizações já não serão definidas apenas pelos seus colaboradores e parceiros de negócios, mas também pelos clientes que participam - mesmo sem terem consciência explícita do seu envolvimento integral - em diálogos contínuos que moldam a evolução das linhas de produtos e dos novos serviços. A Gestão da Qualidade Total (TQM) enfatiza a importância dos dados para a tomada de decisões informadas. É essencial a utilização e análise de grandes volumes de dados. A integração de várias tecnologias digitais como a *Internet of Things* (IoT), a Inteligência Artificial (IA), a aprendizagem automática e a cadeia de blocos, facilitam o controlo de qualidade e a gestão de riscos. No contexto da TQM, isto significa um melhor controlo dos processos e uma resolução mais rápida dos problemas.

A **Questão 24**, pretende aferir do impacto da existência de um SGQ nas iniciativas em curso de transformação digital da Administração Pública e de modernização e melhoramento da qualidade dos serviços público. Das 31 respostas recebidas uma é negativa (*não, consideramos que são procedimentos paralelos*), três respondem que só parcialmente (*apenas de uma forma muito limitada e circunscrita; em parte; algumas vezes, principalmente no atendimento*) e os restantes 27 Municípios consideram que a existência de um SGQ, tem facilitado bastante as iniciativas em curso de transformação digital da Administração Pública e de modernização e melhoramento da qualidade dos serviços públicos.

### **5.3. Municípios Sem Sistema de Gestão de Qualidade**

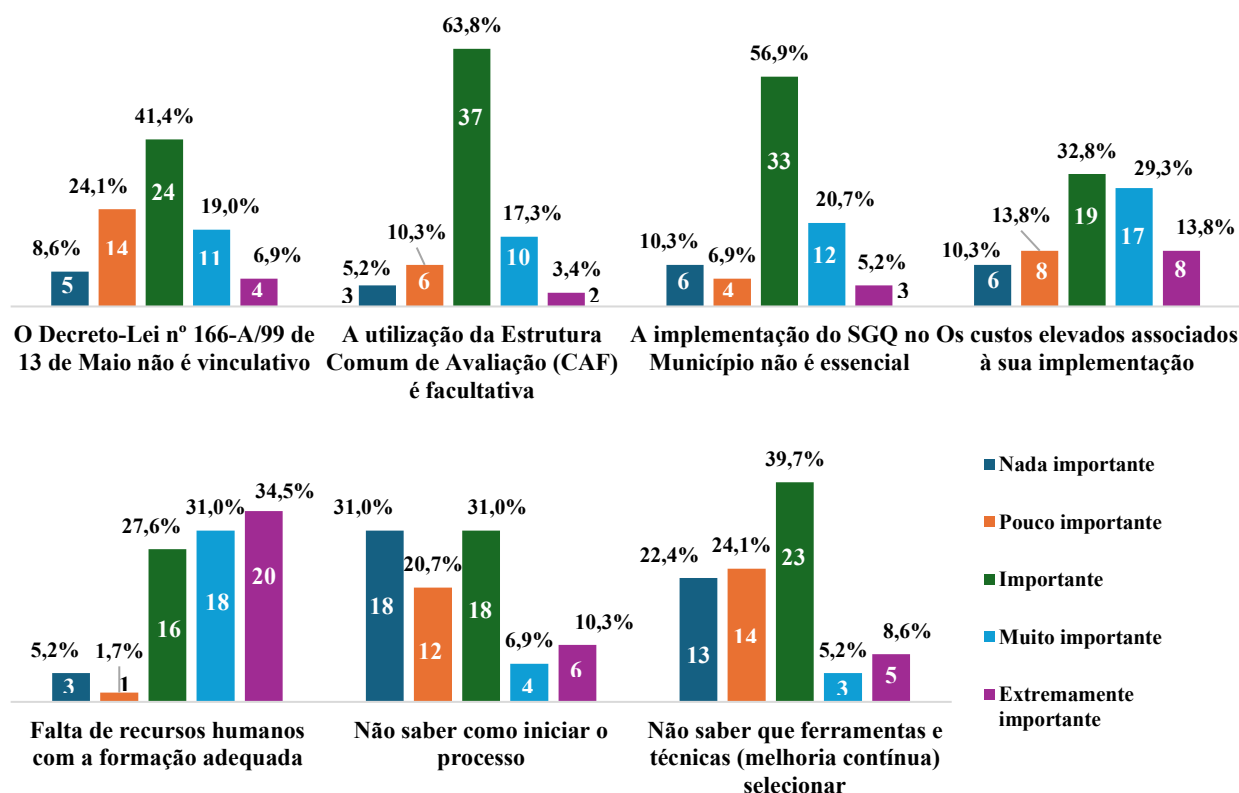
O Decreto-Lei nº 166-A/99 de 13 de maio institui o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, diploma que se aplica aos serviços e organismos da administração central, regional e local. No entanto, o diploma nunca foi regulamentado. Também o Decreto-Lei nº 135/99 de 22 de abril, no seu artigo 2º diz “Os serviços e organismos da Administração Pública estão ao serviço do cidadão e devem orientar a sua ação de acordo com os princípios da qualidade, ...” e o artigo 44º refere que” Os serviços e organismos da Administração Pública devem elaborar, progressivamente, cartas de qualidade.” Por sua vez a Estrutura Comum de Avaliação (CAF) é o produto mais visível da rede das administrações públicas (EUPAN) dos Estados-Membros da União Europeia, com claro impacto na forma como se avalia e melhora a qualidade das administrações públicas na Europa. A sua implementação

na administração pública é apoiada pelo Governo português. Conclui-se que a qualidade e a modernização são peças fundamentais na inovação da Administração Pública.

Com a **Parte 4** do questionário, pretende-se apreender os principais motivos da não implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade. O número de Municípios em análise, corresponde aos 58 Municípios (Norte e Alentejo 12 cada; Centro 24; Área Metropolitana de Lisboa 2; Algarve 4; Região Autónoma dos Açores 3; e Região Autónoma da Madeira 1), 65,2% dos 89 Municípios que aceitaram responder ao questionário e que responderam não possuem um SGQ implementado. Logo, temos para análise uma subamostra constituída por 18,9% dos 308 Municípios portugueses.

Na **Questão 1**, da parte 4, do questionário, foram facultadas aos Municípios várias razões para uma possível não implementação de um SGQ e solicitado que numa escala de 1 a 5, classificassem o grau de importância das referidas razões, em que: 1-nada importante; 2-pouco importante; 3-importante; 4-muito importante; e 5-extremamente importante.

Da análise da Figura 28, verifica-se que relativamente ao facto do Decreto-Lei nº 166-A/99 de 13 de maio não ser vinculativo, 67,3% dos Municípios respondentes sem SGQ, consideram que é um fator pelo menos importante na tomada de decisão de implementação ou não de um SGQ.



**Figura 28. Resultados da Questão 1, da Parte 4 do Questionário. Quais as principais razões para a não implementação de um SGQ no Município?**

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

Apesar do apadrinhamento e apoio do governo português à utilização do modelo da Estrutura Comum de Avaliação (CAF) por parte da Administração Pública, na qual estão inseridos os Municípios, retira-se que 84,5% dos Municípios respondentes sem SGQ, consideram o facto de ser facultativo e voluntário, uma razão pelos menos importante, na decisão de implementação ou não de um SGQ. Outro dos possíveis motivos para a não implementação de um SGQ é ser alvidrado como não essencial pelo Município, com 82,8% dos Municípios respondentes sem SGQ, a considerarem-no um fator pelo menos importante. Por sua vez, os custos elevados associados à implementação de um SGQ, são vistos por 75,9% dos Municípios respondentes sem SGQ, como fator pelo menos importante. Retira-se igualmente, da Figura 28, que 93,1% dos Municípios respondentes sem SGQ, considera a falta de recursos humanos com a formação adequada, como fator pelo menos importante. Por seu turno, não saber como iniciar o processo ou não saber que ferramentas e técnicas (melhoria contínua) selecionar são percebidos por 51,7% e 46,5% respetivamente como nada ou pouco importantes para a decisão de implementar ou não um SGQ pelos Municípios respondentes sem SGQ. Conclui-se do gráfico da Figura 28, que a falta de recursos humanos com a formação adequada (93,1%) é o fator mais relevante na tomada de decisão de não implementação de um SGQ, seguida do facto da Estrutura Comum de Avaliação ser facultativa (84,5%) e ainda da implementação do SGQ no Município ser considerada não essencial (82,8%).

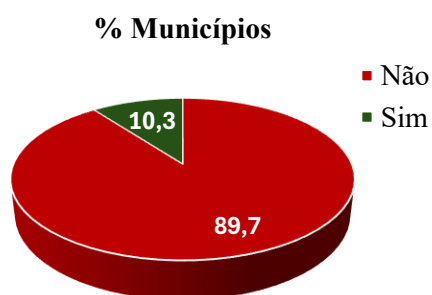
Após os resultados e utilizando o SPSS, analisou-se a associação entre as variáveis “Os custos elevados associados à sua implementação” e “A implementação do SGQ no Município não é essencial”, escolhendo os coeficientes de associação Tau-b e Tau-c de Kendall, uma vez que estamos na presença de duas variáveis ordinais. Obteve-se os coeficientes de associação: Tau-b de Kendall (0,651); Tau-c de Kendall (0,582). Podemos concluir que, nesta amostra, existe uma razoável associação ( $>0,5$ ) entre as variáveis as quais tendem a variar no mesmo sentido, uma vez que os coeficientes são positivos.

Em relação à **Questão 2**, se eram identificadas outras razões, não indicadas na Questão 1, para a não implementação de um SGQ no Município, retira-se que a maioria não tinha quaisquer outros contributos. No entanto, alguns Municípios contribuíram com as seguintes razões: *falta de recursos para assegurar a implementação e manutenção do sistema (os recursos existentes estão absorvidos com tarefas já obrigatórias e de natureza do próprio funcionamento da instituição); a implementação é muito complexa, e manter o sistema em funcionamento, igualmente. Carece de recursos humanos com formação*

*específica e bastante qualificados. Temos outras prioridades; falta de sensibilidade ao nível executivo para a sua implementação; alterações do Executivo Municipal; temos muitas fragilidades na nossa organização, ainda não temos capacidade interna para a sua implementação; dificuldade na definição dos procedimentos internos; o sistema havia sido implementação, mas o modelo implementado não estava a granjear ganhos de eficiência para os serviços; temos sistema de qualidade não certificado; pouca sensibilidade para o facto; não existe nenhuma razão objetiva; a dimensão do município não justifica. O quadro de funcionários é limitativo; resistência à mudança por parte dos colaboradores, que pode ser devido a uma falta de compreensão dos benefícios de um SGQ; dificuldades na integração do SGQ com sistemas existentes, o que pode levar a uma perceção de duplicação de esforços ou incompatibilidade técnica; priorização de outros projetos estratégicos ou urgências operacionais, que acabam por consumir os recursos e a atenção que poderiam ser destinados ao SGQ; limitações orçamentais que restringem a capacidade do município em investir em novos sistemas e na formação necessária; falta de incentivos ou de um sistema de reconhecimento para os departamentos e funcionários que adotam e mantêm as práticas de qualidade; vontade política.*

### 5.3.1. Apoio da Administração Central para a Implementação de um SGQ

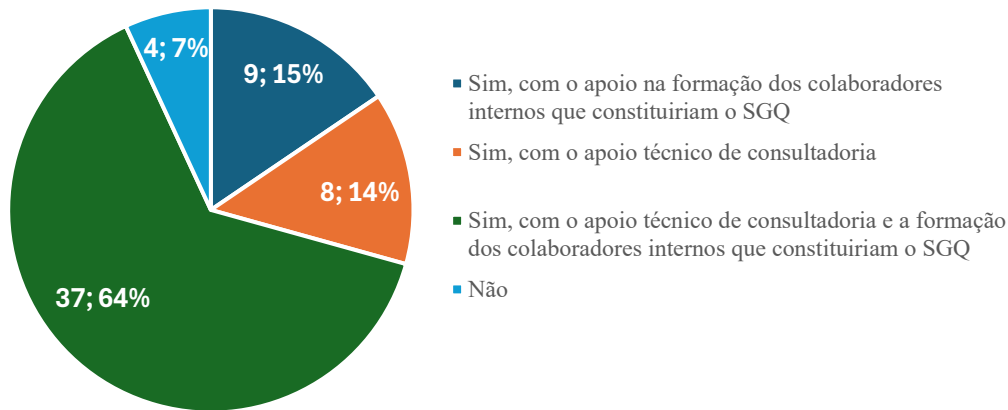
Com as **Questões 3 e 4**, da Parte 4, do questionário, pretendeu-se saber se o Município tinha considerado solicitar apoio à Administração Central para a implementação de um SGQ e, caso esse apoio existisse nas formas especificadas (Figura 29), considerariam a sua implementação. Verifica-se (Figura 29) que 89,7% dos Municípios respondentes sem SGQ, responderam que não tinham considerado essa hipótese.



**Figura 29: Resultados resposta Questão 3. O Município considerou solicitar o apoio da Administração para a implementação de um SGQ?**

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

No entanto, em resultado das respostas à **Questão 4** (Figura 30) verifica-se que, caso a Administração Central disponibilizasse apoio para a sua implementação, 93% dos Municípios respondentes sem SGQ, redarguiram estar abertos a essa possibilidade.

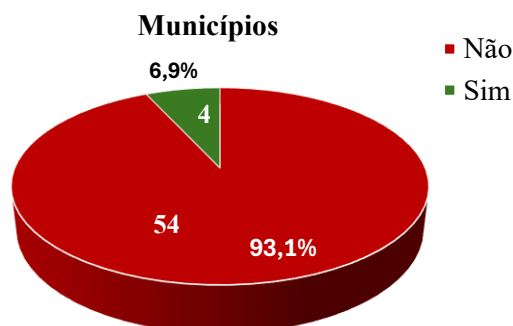


**Figura 30: Resultados resposta Questão 4. Consideraria a possibilidade de implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade se a Administração Central apoiasse o Município?**

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

### 5.3.2. Admissão de Pessoal Externo com a Necessária Formação

“Utilizados de forma sensata, os consultores podem fornecer competências especializadas, oferecer conselhos sólidos, sugerir soluções práticas e dar uma nova vida a uma organização sem custar muito dinheiro ou perturbar o pessoal - a melhor estratégia é combinar recursos internos e externos em equipas cliente/consultor” (Oakland, 2014). Com a **Questão 5** questionou-se sobre uma possível admissão de pessoal externo com a necessária formação para a implementação e gestão de um SGQ. Da Figura 31 percebe-se que 93,1% responderam negativamente.



**Figura 31: Resultados resposta Questão 5. O Município considerou a possibilidade de admissão de pessoal externo com a necessária formação para a implementação e gestão de um SGQ?**

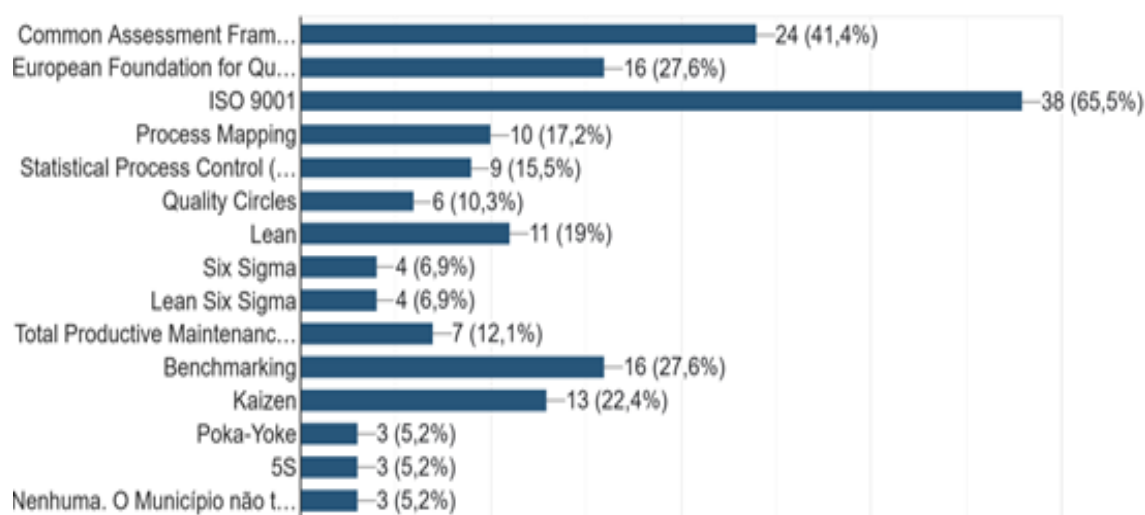
Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0 e Excel Microsoft 365

Aos Municípios que responderam “Sim” à **Questão 5**, solicitou-se que indicassem as razões por que não o fizeram, obtendo as seguintes respostas: *outros assuntos ainda mais prioritários; por motivos de ordem diversa, optou-se por não renovar a consultadoria existente, situação que está em análise; falta de disponibilidade financeira; questões orçamentais.*

### 5.3.3. Ferramentas e Técnicas de Melhoria Contínua

Por fim, questionaram-se (**Questão 6**) os Municípios sobre as ferramentas e técnicas de melhoria contínua, consideradas mais adequadas, caso, no futuro decidam pela implementação de um SGQ.

Das respostas dos Municípios sem SGQ (Figura 32), verifica-se que, apesar da Norma ISO 9001 continuar a ser a mais popular (38; 65,5%), outras metodologias e técnicas de melhoria contínua aparecem com bastante representatividade. Assim, o modelo da *Common Assessment Framework (CAF)* aparece em segundo lugar (24; 41,4%), logo seguido pelo modelo da *European Foundation for Quality Management e Benchmarking*, cada (16; 27,6%), as metodologias *Kaisen* com (13; 22,4%) e *Lean* com (11; 19%). Sublinha-se ainda o facto de que 4 Municípios consideram utilizar as metodologias *Six Sigma* e *Lean SixSigma*.



**Figura 32: Resposta Questão 6. Caso, no futuro, o Município decida pela implementação de um SGQ, quais seriam as ferramentas e técnicas de melhoria contínua, consideradas mais adequadas pelo Município?**

Fonte: Google Forms 2024

#### **5.4. Síntese Conclusiva**

É globalmente aceite que a gestão da qualidade é crucial para o sucesso de qualquer organização. Das 31 respostas dos Municípios com SGQ, 29 responderam que a existência de um SGQ contribuiu para a criação de uma cultura de qualidade no Município, verificando-se uma grande concordância com os resultados relativos aos quatro casos apresentados no Capítulo 4. Apesar dessa constatação, verifica-se que apenas 34,8% dos Municípios da amostra têm um SGQ implementado, se bem que o Decreto-Lei nº 166-A/99 de 13 de maio institui o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, diploma que se aplica aos serviços e organismos da Administração Central, Regional e Local. O diploma nunca foi regulamentado e por isso tornou-se não vinculativo, talvez porque no âmbito da gestão da qualidade, em regra, a utilização de modelos e instrumentos de qualidade não deve ser obrigatória ou mesmo exigida por lei.

Regista-se que é nos Municípios com menos de 50.000 habitantes onde as dificuldades na sua implementação são maiores, sendo a falta de recursos humanos com a formação adequada o fator mais relevante na tomada de decisão de não implementação de um SGQ. No subcapítulo 4.1.1. (Caso de Unidades Seleccionadas do Setor Público em Duas Províncias Polacas) é referido como principais obstáculos na aplicação de um SGQ, o baixo nível de conhecimentos do pessoal em matéria de gestão da qualidade, e ainda as funções suplementares do pessoal (acumulação de funções), o baixo orçamento para formação, os colaboradores não se identificarem com os objetivos do serviço e a falta de bons exemplos para seguir. Nos outros casos apresentados releva-se o fraco envolvimento da gestão de topo, o pouco envolvimento dos colaboradores nos processos organizacionais e o desconhecimento da gestão de topo sobre a TQM, como as maiores fragilidades dos vários projetos.

Assinala-se também, que nos Municípios com SGQ, não obstante a sua existência, e com exceção de alguns casos, não são seguidos muitos dos princípios fundamentais da gestão da qualidade total. Sublinha-se igualmente, o facto do modelo CAF ter uma utilização particularmente baixa, conquanto, tem o apoio do Governo para a sua implementação. O estudo apresentado no subcapítulo 4.1.2. (Autarquias e a Qualidade) frisa que resultante da informação recolhida, observou-se que apenas 17 autarquias aplicaram a CAF e apenas 2 delas implementaram em todos os departamentos/serviços municipais, no entanto, nenhuma autarquia concluiu a implementação do plano de ações de melhoria e quem implementou não lhe deu continuidade. Entende-se que face ao resultado do Questionário aos Municípios,

na maioria dos casos, a qualidade não é um assunto relevante ou encontra-se num estado incipiente.

## 6. Implementação de Metodologias de Qualidade Total – Guia Prático

*“Toda a glória vem de ousar começar”*

(autor desconhecido)

Neste capítulo, propõe-se um guia prático, um “roteiro” lógico, ou seja, uma estrutura de implementação da qualidade total, na expectativa de ajudar as organizações a dar o primeiro passo, neste desiderato. A gestão da qualidade total foi já, anteriormente, descrita como uma viagem e não como um destino. “A primeira decisão é por onde começar, e isto, pode ser tão difícil, que muitas organizações nunca chegam a começar. A isto chama-se PQT - paralisia da qualidade total! “(Oakland, 2014).

Refere Oakland (2014) que o conceito de gestão da qualidade total é basicamente muito simples. Cada setor de uma organização tem clientes (internos ou externos) e identificar quais são os seus requisitos e, de seguida, procurar satisfazê-los, constitui o núcleo de uma abordagem à qualidade total. Para um bom desempenho, recorre-se aos três pilares da gestão: planeamento, que inclui as políticas e estratégias corretas; processos e sistemas de gestão de apoio e ferramentas de melhoria; e pessoas com os conhecimentos, competências e formação adequados.

Como referido no Capítulo 2, e ainda de acordo com Goetsch e Davis (2014), a maioria das organizações no mundo ocidental, independentemente do tipo (indústria, serviços, governamental) são orientadas por: objetivos de curto prazo, “não me digas, que vai ser bom daqui a 5 anos, diz-me o que é que vai fazer, por mim, hoje?”; uma abordagem ativa e não centrada no cliente, considerando que sabem mais sobre as necessidades dos seus clientes do que eles próprios, ou pior, não se preocupam com as suas necessidades; uma subestimada potencial contribuição dos colaboradores, em especial, dos que desempenham funções práticas, resultando no desperdício do poder cerebral existente na organização; uma abordagem que associa melhor qualidade a um custo mais elevado, enquanto Crosby (1979) refere que a qualidade é gratuita, e Deming (2000a), num movimento a que chamou reação em cadeia, menciona que investindo na qualidade (melhor qualidade), conduzirá a custos de produção mais baixos, pessoas motivadas, aumento de produtividade e geração de emprego; e uma abordagem pobre em liderança e rica em “mandonismo”, onde demasiados gestores entendem que o seu trabalho consiste simplesmente em dizer aos subordinados o que devem fazer e quando o devem fazer. Goetsch e Davis (2014) finalizam, afirmando que estes, são

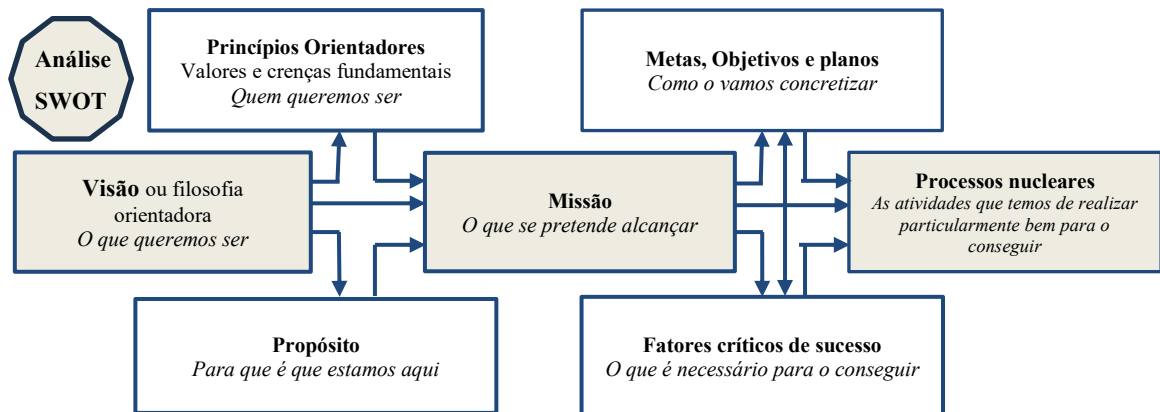
alguns dos motivos que obrigam as organizações a mudar, antes de iniciarem o caminho da gestão da qualidade total.

## 6.1. Requisitos para Implementação

Dos muitos documentos analisados e das respostas ao questionário implementado neste trabalho, infere-se que para muitas organizações, as tarefas de implementação de metodologias de qualidade, excedem o que estas estão preparadas para assumir ou realizar. Apesar disso, entende-se que demonstram falta de visão se não tentarem. Com o apoio do topo e uma abordagem bem planeada, é seguramente possível concretizá-las, tendo como estímulo e recompensa para os esforços despendidos, os possíveis dividendos daí obtidos. Assim, apoiando-nos em Goetsch e Davis (2016) e Oakland (2014), descreve-se de seguida, o que deve acontecer para que a qualidade total possa ocorrer e quais os requisitos fundamentais para a sua implementação:

- *Compromisso da Gestão de Topo.* O diretor executivo ou qualquer outro título que a pessoa de topo numa organização detenha, deve alocar não só os recursos (humanos, materiais e financeiros), mas também, uma quantidade considerável do seu próprio tempo. É expectável que o chefe se empenhe nas questões mais importantes. Se os colaboradores internos e externos não virem esse esforço na qualidade total, a mensagem subliminar é que não é assim, tão importante.
- *Afetação de Recursos.* Para além dos recursos humanos e materiais, a implementação da qualidade total precisa de recursos financeiros. Não precisa de ser dispendiosa, mas tudo tem um custo. Neste caso, o custo deverá incluir alguma formação e possivelmente despesas com consultores.
- *Comissão Diretiva.* Dependendo do tamanho da organização e do nível de implementação (toda a organização ou só em algumas áreas) é recomendável criar uma Comissão Diretiva. Pode ter várias designações, mas deve ser presidida pela pessoa que ocupa a posição de topo na estrutura da organização e a sua composição deve incluir os seus colaboradores diretos. A sua função é determinar a forma de implementação e garantir que isso aconteça. Para isso, é necessário estabelecer a visão e os objetivos de qualidade para a organização, criar equipas de implementação multifuncionais para perseguir os objetivos e monitorizar o progresso das equipas. Desde o início, a implementação requer gestão.
- *Planeamento e Divulgação.* A Comissão Diretiva deve estabelecer a visão (Figura 33), princípios orientadores e a missão, definir as metas e os objetivos, pôr em prática o

plano de implementação e, em seguida, desenvolver um programa de reconhecimento e outros esforços de divulgação:



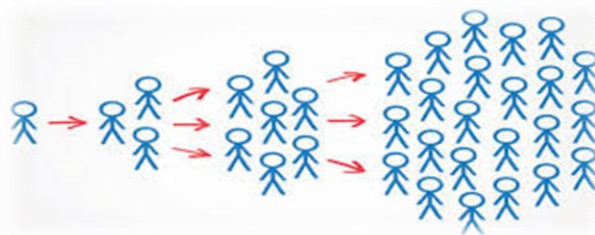
**Figura 33. Estrutura de visão para uma organização**  
 Fonte: adaptada de Oakland (2014)

- *Visão e Princípios Orientadores.* Uma declaração da visão da organização, antecedida por uma análise SWOT, traduz-se numa visão estratégica a longo prazo (período de 5 a 10 anos). A qualidade total necessita dessa visão, porque só é possível ser alcançada, num período relativamente longo. No entanto, é exequível registarem-se melhorias visíveis praticamente desde o início. A visão não precisa de ser longa, pelo contrário, quanto mais curta, melhor. Deve, no entanto, ser expressão de uma discussão livre e aberta da Comissão Diretiva. Os princípios orientadores são o segundo elemento da visão e normalmente acompanham a declaração da visão, num único documento. Estes princípios, dizem respeito a valores como a honestidade, ética, respeito, justiça e qualidade, concernentes aos fornecedores, aos clientes, à comunidade, ao ambiente, aos papéis da direção e dos colaboradores, etc.
- *Missão e Propósito.* A declaração da missão dá um propósito à organização. Deve responder às perguntas “para que é que estamos aqui?” ou “qual é o nosso objetivo básico?” e “o que é que temos de alcançar?”. Por conseguinte, define os limites da atividade em que a organização opera. Isto ajuda a organização a centrar-se na sua “competência distintiva” e a orientar todos no que tem de ser feito.
- *Metas e Objetivos.* As metas e os objetivos estratégicos gerais, estabelecidos pela Comissão Diretiva, devem estar em harmonia com a declaração da visão. Estas metas e objetivos são para toda a organização. Decorrem da declaração da visão e fazem frequentemente parte do plano estratégico da organização. Para alcançar a

visão, estes são os objetivos que devem ser atingidos. A partir destas metas e objetivos, serão desenvolvidos objetivos operacionais e táticos específicos de apoio para os departamentos, equipas e mesmo indivíduos. A visão aponta a organização no sentido desejado e cinge os colaboradores aos princípios que devem usar na prossecução da visão.

- *Plano de Implementação da Qualidade Total.* O plano é norteado pela visão, missão, metas e objetivos. Define, com a maior precisão possível, o caminho a seguir para a sua implementação. A decisão de uma organização poderá ser, iniciar com alguns projetos-piloto em dois ou três departamentos, avançar lentamente e acompanhar de perto ou poderá decidir avançar para a qualidade total, através da criação de equipas, para trabalhar na compreensão dos processos funcionais. O plano de implementação deve prever a formação. Antes de o executivo de topo e a comissão diretiva poderem funcionar como uma equipa da qualidade total, necessitam de formação. Esta pode ser obtida através de uma variedade de fontes: cursos, seminários, consultores ou autoensino (menos desejável).

Segundo Goetsch e Davis (2016), muitas organizações utilizaram com êxito a abordagem da formação em cascata (Figura 34): primeiro, os membros da Comissão Diretiva recebem formação e iniciam o planeamento para a implementação da qualidade total e depois, imediatamente antes da primeira implementação, os membros da Comissão Diretiva dão formação aos chefes de projeto da qualidade total, que, por sua vez, dão formação aos membros das equipas.



**Figura 34. Formação em cascata**

Fonte: [www.thebrooke.org](http://www.thebrooke.org)

- *Processos Nucleares.* A partir daqui a Comissão Diretiva tem de institucionalizar a missão sob a forma de processos. Os processos nucleares descrevem o que precisa de ser feito para que a organização cumpra com os seus fatores críticos de sucesso. Cada processo deve ter um responsável. Se os processos centrais de uma organização não forem percebidos, o resto da estrutura é difícil de implementar. A

análise dos processos, também designada por mapeamento ou fluxograma, é fundamental para compreender plenamente a atividade da organização e identificar oportunidades de melhoria.

- *Programa de Reconhecimento.* Deve ser desenvolvido um programa de reconhecimento pelos serviços prestados antes do início da implementação. A nossa sociedade está orientada para os indivíduos (prémios individuais), no entanto, ao nível da qualidade total, esses sistemas são contraproducentes. Sem ostracizar o reconhecimento de realizações individuais excecionais, a qualidade total é um trabalho de equipa, não de superestrelas, assim, o foco do sistema de recompensas deve estar nas equipas. As possibilidades são infinitas, mas os colaboradores devem considerar o processo de atribuição de recompensas como justo e equitativo, e em sintonia com as declaradas intenções da organização.
- *Formas de Divulgação.* Todos os colaboradores precisam de saber o que se passa e o porquê. Só quando plenamente informados, podem compreender as decisões de gestão e não as hostilizar. Não se deve encobrir o fracasso de um projeto, mas sim admiti-lo abertamente, sem subterfúgios antes que os colaboradores o descubram através de métodos mais ou menos oficiosos que preenchem o vazio de informação. Existem muitas possibilidades de comunicação: um jornal ou boletim informativo da empresa, reuniões com todos os colaboradores, vídeos, boletins especiais, sistema de intercomunicação, etc.
- *Infraestrutura de Apoio à Implementação e à Melhoria Contínua.* De seguida, torna-se necessário uma infraestrutura que suporte, numa base permanente, a implantação da qualidade total em toda a organização e a melhoria contínua. Pela sua importância (podem apoiar ou dificultar os esforços de implementação) serão consideradas duas características da infraestrutura:
  - *Procedimentos Operacionais.* Todas as organizações devem funcionar de acordo com os regulamentos/procedimentos publicados. No entanto, estes procedimentos podem não estar em sintonia com a qualidade total, representando por isso, uma oportunidade de melhoria. Se houver uma forma melhor de proceder, os regulamentos/procedimentos devem ser alterados.
  - *Organização.* A estrutura organizacional hierárquica, típica ocidental, não está, na generalidade, alinhada com a qualidade total. Estas organizações estão estruturadas em departamentos que erguem todo o tipo de barreiras (a comunicação é apenas o

mais notável dos problemas) a um funcionamento eficiente. À medida que a implementação da qualidade total avança, pode ser necessário alterar a organização.

## 6.2. Abordagens de Implementação a Evitar

- *Não formar/treinar todos os colaboradores em simultâneo.* É desmoralizador para as pessoas receber formação e não conseguirem utilizá-la. A forma correta de o fazer é formar pequenos grupos de pessoas na altura certa - quando estas precisam.
- *Não apressar o processo, colocando demasiadas pessoas em equipas.* As equipas devem ser formadas com um propósito, conforme necessário, para tratar de questões ou problemas específicos, de acordo com as orientações da Comissão Diretiva.
- *A implementação da qualidade total não deve ser delegada.* A gestão de topo que compromete a organização com a qualidade total e depois delega a sua implementação, demonstra ignorância sobre o significado de qualidade total e revela algo sobre o tipo de liderança.
- *Não iniciar a implementação antes de estar preparado.* Mergulhar em algo tão complexo dos pontos de vista técnico e sociológico como a qualidade total, sem ter um domínio do assunto, é garantia de fracasso.

## 6.3. Modelo de Implementação

A implementação de metodologias da qualidade total requer um conjunto de passos, que devem ser seguidos numa ordem lógica. O processo de implementação da qualidade total exibido por Goetsch e Davis (2016), requer 20 passos (Tabela 9), divididos por três fases e funcionará em qualquer organização, com os devidos ajustes a fim de acomodar as especificidades de cada organização. O passo 7 e os passos 12 a 20 repetem-se indefinidamente. Segundo Oakland (2014), a melhoria contínua ou sem-termo, garante que a organização aprende com os resultados, normaliza o que faz bem num sistema de gestão da qualidade documentado e melhora as operações e os resultados com base no que aprendeu.

Na viagem rumo à qualidade total, depois de definidas as ações a realizar é necessário colocá-las numa sequência temporal: um calendário. É essencial ter uma ideia clara do que vem primeiro e do que se segue, pois, alguns passos são pré-requisitos para outros. O calendário não deve, inicialmente, ter uma fita de tempo rígida, uma vez que só os utilizadores terão a noção do tempo que certas etapas demoram.

**Tabela 9. O processo de implementação da qualidade total em 20 passos de Goetsch-Davis**

Preparação	Gestão de Topo	1	Compromisso com a Qualidade Total
		2	Constituir a Comissão Diretiva da Qualidade Total
	Consultores	3	Formação em Equipa ( <i>Team Building</i> )
		4	Formação em Qualidade Total para a Comissão Diretiva
	Comissão Diretiva da Qualidade Total	5	Gerar a visão e os princípios orientadores
		6	Estabelecer objetivos estratégicos gerais
		7	Comunicar e divulgar
		8	Identificar os pontos fortes e fracos da organização (Análise SWOT)
		9	Identificar defensores e resistentes
	Comissão Diretiva reforçada	10	Satisfação/Atitudes de base dos colaboradores
		11	Satisfação de base dos clientes
Planeamento	Comissão Diretiva	12	Planear o método de implementação (Ciclo PDCA)
		13	Identificar projetos
		14	Definir a composição das equipas
		15	Proporcionar formação/treino às equipas
		16	Ativação e orientação das equipas (Ciclo PDCA)
Execução	Equipas de Projeto	17	Ciclo de <i>feedback</i> da Equipa com a Comissão Diretiva
		18	Ciclo de <i>feedback</i> da satisfação do cliente
		19	Ciclo de <i>feedback</i> sobre a satisfação dos colaboradores
	Comissão Diretiva	20	Modificar a infraestrutura conforme necessário - Procedimentos/Processos, etc. - Estrutura organizacional - Sistema de recompensa/reconhecimento

Nota: O passo 7 e os passos 12 a 20 repetem-se perpetuamente.

Fonte: Goetsch e Davis (2016)

### • Fase de Preparação

Durante a fase de preparação, são os seguintes os passos a considerar:

1. *Comprometimento da Gestão de Topo com a Qualidade Total*. Significa comprometer-se em termos de tempo e de recursos.
2. *Constituição da Comissão Diretiva da Qualidade Total*. O executivo de topo designa o pessoal mais próximo (colaboradores diretos) para a Comissão Diretiva da qualidade total, sendo ele próprio o presidente.
3. *Comissão Diretiva: "Team Building"*. A Comissão Diretiva deve passar por uma sessão de formação em equipa, de preferência fora do ambiente de trabalho, antes

de iniciar qualquer trabalho de qualidade total. Para tal, é normalmente necessário recorrer a um consultor externo.

4. *Comissão Diretiva: Formação em Qualidade Total.* A Comissão Diretiva deverá receber formação em filosofia, técnicas e ferramentas da qualidade total antes de iniciar qualquer trabalho de qualidade total. Esta formação deve incluir aspetos como: os catorze pontos da gestão da qualidade e as sete doenças mortais de Deming (2000a), e as sete ferramentas da qualidade (fluxograma, diagrama Ishikawa (espinha-de-peixe), folha de verificação, diagrama de Pareto, histograma, diagrama de dispersão e cartas de controle) e os seus complementos. Normalmente, é necessário recorrer a um consultor externo.
5. *Elaboração da visão e dos princípios orientadores.* O primeiro verdadeiro esforço de trabalho é produzir a declaração da visão da organização e os princípios orientadores, segundo os quais, a organização deve funcionar.
6. *Definição de objetivos gerais (estratégicos).* A Comissão Diretiva transforma a declaração da visão num conjunto de objetivos gerais da organização, dos quais decorre um conjunto de objetivos táticos de apoio que são específicos dos vários departamentos.
7. *Comunicação e Divulgação.* Deve ser assegurado, que todos na organização conhecem a visão, os princípios orientadores, os objetivos e a qualidade total. É muito importante que saibam o porquê da implementação da qualidade total.
8. *Identificação dos pontos fortes e fracos da organização.* A Comissão Diretiva deve identificar objetivamente os pontos fortes e fracos da organização. Esta informação ajudará a orientar a melhor abordagem de implementação da qualidade total e pode também destacar deficiências que devem ser corrigidas.
9. *Identificação de defensores e de resistentes.* A Comissão Diretiva deve tentar identificar as pessoas que, em lugares-chave, poderão ser defensoras da qualidade total e as que poderão resistir à qualidade total. Isto, ajudará a selecionar os primeiros projetos e os membros da equipa.
10. *Satisfação/atitudes de base dos colaboradores.* A Comissão Diretiva deve tentar avaliar o estado atual da satisfação e das atitudes dos colaboradores. Com isso estabelecido, será possível determinar, mais tarde, se as mudanças na qualidade total estão a ser eficazes, pela melhoria ou não da satisfação e das atitudes.
11. *Referência da satisfação dos clientes.* A Comissão Diretiva, reforçada, talvez pelo departamento que trabalha mais próximo dos clientes, deve obter um feedback

objetivo dos clientes, relativamente ao seu nível de satisfação. Esta informação, permitirá avaliar a eficácia dos esforços empregues na qualidade total, visto por aqueles que têm a decisão final.

- **Fase de Planeamento**

A Comissão Diretiva decide sobre a abordagem mais adequada. Nesta fase observam-se os seguintes passos:

12. *Utilizar o ciclo Planear-Fazer-Verificar-Ajustar (ciclo PDCA)*. Este é o passo a partir da qual o processo da qualidade total passa a ser gerido, não apenas na fase de implementação, mas enquanto o processo existir.
13. *Identificação dos projetos*. A Comissão Diretiva é responsável pela seleção dos projetos da qualidade total, com base nos pontos fortes e fracos da empresa, nas personalidades envolvidas, na visão e objetivos e na probabilidade de sucesso, levando em consideração as sugestões de todas as fontes. Os primeiros projetos devem promover uma base de experiência positiva a partir da qual se possa avançar para desafios mais difíceis, à posteriori.
14. *Determinar a composição da equipa*. Depois de os projetos terem sido selecionados, a Comissão Diretiva deve estabelecer a composição das equipas que os vão realizar. De acordo com o projeto, as equipas poderão ser multifuncionais, com representação de vários departamentos ou disciplinas.
15. *Providenciar formação para as equipas*. Antes de qualquer equipa começar a trabalhar, deve ser instruída, nos princípios básicos da qualidade total e nas ferramentas adequadas ao projeto. A formação pode ser externa ou dada por um membro da Comissão Diretiva habilitado.

- **Fase de Execução**

São os seguintes os passos a cumprir:

16. *Ativação e direção da equipa de projeto*. A Comissão Diretiva atribui a cada equipa a sua missão e orientações e ativa-as. As equipas trabalham nos projetos assumidos utilizando as técnicas e ferramentas que aprenderam, com especial enfoque no ciclo PDCA.
17. *Ciclo de feedback da equipa de projeto à Comissão Diretiva*. A equipa de projeto disponibiliza periodicamente informações sobre os progressos e os resultados. Este *feedback* é normalmente feito sob a forma de apresentações à Comissão Diretiva.
18. *Ciclo de feedback da satisfação do cliente/cidadão*. Devem ser criadas equipas de projetos especiais para obter informações sobre o *feedback* dos clientes/cidadãos.

Esta informação é analisada no ciclo PDCA da Comissão Diretiva e influencia as mudanças de orientação emitidas para as equipas de projeto e também a possível formação de novas equipas de projeto.

19. *Ciclo de feedback sobre a satisfação dos colaboradores.* Outra equipa de projeto especial deve medir periodicamente o pulso à atitude e satisfação dos colaboradores. Os inquéritos formais podem ser efetuados anualmente e, se necessário, noutros intervalos. Estas informações são transmitidas à Comissão Diretiva para avaliar os progressos e determinar as correções de rumo, se necessárias.
20. *Alterar a infraestrutura conforme necessário.* O *feedback* dado nos passos 17, 18 e 19 (pelas equipas de projeto, clientes e colaboradores) permitirá à Comissão Diretiva realizar as alterações necessárias na infraestrutura da organização - procedimentos e processos, estrutura organizacional, programas de prémios e reconhecimento, etc.

#### **6.4. Estratégias de Implementação**

Como referido anteriormente, uma completa implementação da qualidade total é, possivelmente, para muitas organizações uma missão hercúlica. No entanto, para aquelas que pretendem avançar nessa direção, várias estratégias poderão ser seguidas como:

- *Começar por Um ou Vários Departamentos.* Começar num ou vários departamentos não é muito diferente do processo para uma implementação em toda a organização. O número de pessoas envolvidas em cada passo, será menor, mas a maioria dos passos é necessária. Implementar a qualidade total num ou vários departamentos é por conceito, uma contradição. Só pode ser qualidade total quando todos os aspetos da organização estejam envolvidos e comprometidos com ela. No entanto, implementar a qualidade num ou vários departamentos é melhor do que não o fazer de todo. Se correr bem, poderá prover as sementes para o envolvimento de toda a organização.
- *Utilizar a Certificação como Ponto de Partida.* Se uma organização sente que pode beneficiar do registo na norma ISO 9001, a realização das etapas de preparação permitirá iniciar automaticamente o caminho da qualidade total. Embora a norma ISO 9001, seja um subconjunto da qualidade total, qualquer organização deve aplicar o tipo de procedimentos, controlos e envolvimento da gestão exigidos por esta norma. Se a organização não tiver quaisquer procedimentos escritos, se os processos não estiverem bem documentados e se não existir um sistema de qualidade ou um manual de

qualidade, então enfrenta uma batalha difícil. Mas é trabalho indispensável e igualmente necessário para a qualidade total. A norma ISO 9000 não exige que a gestão da qualidade inclua funções e níveis que desempenham apenas papéis indiretos na gestão e execução dos processos.

- *Autoavaliação Baseada na CAF.* Caso, uma organização não se queira comprometer, para já, com a qualidade total, a realização de uma autoavaliação, baseada na Estrutura Comum de Avaliação (CAF), fornecerá um quadro de pontuação para comparação, ajudando a identificar as áreas que mais precisam de ser melhoradas. Em resultado, é esperado que gere o impulso necessário, para a implementação da qualidade total e a focalização de todo o seu pessoal nas áreas mais deficitárias. O sistema de autoavaliação baseia-se num modelo de critérios e um quadro de avaliação, em relação aos quais, uma organização se pode confrontar e medir, mostrando os pontos fortes, assim como, eventuais “lacunas” que constituem oportunidades de melhoria, promovendo a melhoria contínua.

## 6.5. Proposta de Metodologia de Implementação da Qualidade nos Municípios

Esta proposta serve unicamente como ponto de partida para que, qualquer Município, independente do seu tamanho, possa decidir abraçar o caminho da qualidade, tendo como objetivo ou não, a sua certificação. Assim, considera-se que:

- **Todos os Municípios devem:**
  - Criar (por despacho) um **Sistema de Gestão de Qualidade**, na dependência direta do Presidente do Município.
  - Seguir o processo de implementação da qualidade total em **20 passos de Goetsch-Davis**, como plasmado acima.
  - Iniciar a sua aproximação à qualidade utilizando a **iniciativa de mudança conhecida por 5S**. Técnica de cinco passos, que procura alterar mentalidades e envolver toda a organização em melhorias. Uma prática simples de qualidade, mas poderosa, ajuda a identificar e eliminar o desperdício num local de trabalho, assim como, a estabelecer e manter um ambiente produtivo e de qualidade numa organização.
  - Aplicar as técnicas *Lean* de melhoria dos processos, através da eliminação dos desperdícios.

- **Os Municípios cujo objetivo seja a certificação devem ainda:**
  - Fazer o registo na **norma ISO 9001**. Não impõe a sua implementação a toda a organização.
  - Poder entrar na implementação da gestão da qualidade total, através dos projetos de preparação para a ISO 9001, ao beneficiar de muitos componentes comuns.
- **Os Municípios que Procuram a Melhoria Contínua e a Gestão da Qualidade Total devem adicionalmente:**
  - Implementar a **Estrutura Comum de Avaliação (CAF)**. Ferramenta de livre acesso a todas as organizações que pretendem melhorar sua performance através da utilização de um modelo de autoavaliação baseado nos conceitos de excelência. Além dos benefícios gerais de realizar a autoavaliação, a aplicação do modelo CAF é uma excelente oportunidade de obter uma visão mais fidedigna da organização. Os utilizadores CAF podem solicitar a distinção “*Effective CAF User*”.
  - Aprender e utilizar a **filosofia *Kaisen*** que significa “melhoria contínua”. A palavra implica uma melhoria que envolve todos - tanto os gestores como os trabalhadores - e implica relativamente poucas despesas. A filosofia *Kaizen* assume que o nosso modo de vida - seja a nossa vida profissional, a nossa vida social ou a nossa vida doméstica - deve centrar-se em esforços de melhoria contínua.
- **A Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) deve:**

Através do Departamento de Estruturas Orgânicas e de Recrutamento (DEOR), assumir, em coordenação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, um papel de maior intervenção junto dos Municípios, na divulgação, formação, supervisão e apoio na implementação e manutenção de sistemas de gestão de qualidade e metodologias de melhoria contínua, alargando o seu âmbito de responsabilidade, adicionando à CAF, pelo menos as metodologias *5S*, *Lean* e *Kaisen*, que não envolvem custos elevados. Vimos no Capítulo 5, que, caso a Administração Central disponibilizasse apoio para a implementação de um SGQ, 93,1% dos Municípios respondentes sem SGQ, afirmaram estar abertos à possibilidade da sua implementação.

*“As organizações que adotaram com êxito a qualidade total descobriram não só que a qualidade é gratuita, mas também que traz benefícios imprevistos” (Goetsch & Davis, 2016).*

## 7. Conclusão

*"O sucesso é alcançado quando a qualidade deixa de ser uma tarefa especial e passa a ser parte integrante do dia a dia de uma organização - por outras palavras, quando na prática a gestão da qualidade total é corporizada como um conceito de gestão integrador que visa a excelência da organização"* (Zink, 1997, p.87).

Este trabalho ditou uma investigação abrangente, que incluiu revisões da literatura relacionados com os vários modelos de governação pública, a administração local e a implementação de metodologias de melhoria contínua, assim como, inquéritos por questionário e estudos de caso associados à implementação de sistemas de gestão da qualidade e de melhoria contínua tendo como fio condutor a pergunta de partida **“Qual a viabilidade de implementação de Metodologias de Melhoria Contínua nos Municípios?”** Para ajudar a responder a esta questão, colocaram-se quatro hipóteses que se pretendem agora validar:

- H1 - *A evolução dos modelos de governação pública foi fundamental para o aparecimento de Sistemas de Gestão da Qualidade.*

Vimos no subcapítulo 2.1.1., que a Administração Pública tem uma longa história, obviamente vinculada com os princípios da civilização. Sendo durante muito tempo, uma prerrogativa do chefe e dos seus familiares, as primeiras administrações públicas eram patrimonialistas, onde os patrimónios privado e público se confundiam. Só em meados do século XIX, já depois da Revolução Francesa e da teoria da separação dos poderes, se inicia o modelo tradicional de Administração Pública, cuja herança intelectual vem do pensamento, da escrita e do proselitismo de Woodrow Wilson, Frederick Taylor e Max Weber. Estes defendiam uma administração pública separada da política, um serviço público autónomo e profissional e a eficiência dos processos, argumentando que a burocracia com princípios científicos e hierárquicos bem definidos era o mecanismo organizacional mais eficiente.

Em Portugal, com a revolução social do 25 de abril de 1974, o carácter supletivo do Estado em relação à sociedade civil, e a natureza complementar e emergencial da assistência são substituídos pelo Estado-Providência, originando a expansão da Administração Pública e o correspondente aumento da despesa pública.

A este contínuo crescimento do Estado, opõem-se os defensores da teoria da escolha pública que pretendiam uma Administração Pública minimalista e acusavam os

dirigentes da Administração Pública de estarem mais preocupados com a sua carreira, e o seu prestígio, do que propriamente com o interesse público.

A crise económica que ocorreu em finais da década de 70 do século passado (devido a fatores como a primeira grande crise do petróleo, o aumento das taxas de inflação e a profunda estagnação económica das sociedades ocidentais), expôs os governos ocidentais a enorme pressão, levando ao esgotamento do Estado-Providência, com vários setores da sociedade a reivindicarem o regresso à mão invisível do mercado e uma administração pública mais eficiente, mais célere e responsável que respondesse às necessidades de uma sociedade dinâmica, em constante mudança e às exigências dos agentes económicos. O modelo tradicional de Administração Pública, burocrático e hierarquizado era considerado ultrapassado e tornava-se necessário encontrar outros meios de organização que não a burocracia.

Em resultado, a partir dos anos 80, a nível mundial, a Administração Pública tradicional, deu o seu lugar ao que se intitulou de Nova Gestão Pública (NGP), em que se afirmava a superioridade das técnicas de gestão do setor privado sobre as da administração pública, substituindo a palavra administração por gestão e tendo como principais componentes doutrinários: gestão profissional; padrões explícitos e medidas de desempenho; maior ênfase nos controlos de resultados; maior concorrência no setor público; géneros de práticas de gestão do setor privado; e maior disciplina e parcimónia na utilização dos recursos.

Em meados da década de 1990, o professor Mark Moore desenvolve uma nova abordagem à gestão pública, estabelecendo o conceito de “valor público” em contraste com o valor para os acionistas nas empresas. Esta abordagem é uma reação aos princípios da NGP (que apenas se preocupou em direcionar os organismos públicos para o mercado, esvaziando de significado a esfera pública), destacando o valor público e esclarecendo que este, engloba não só, a mesma preocupação das empresas e da Administração Pública tradicional com a eficiência, mas inclui adicionalmente, valores como a equidade, a justiça e a governação democrática. Moore (2021) esclarece que os gestores públicos devem ter como principal função a “criação de valor público” a partir dos ativos que lhes são confiados pelo público.

Já dentro do novo milénio e no seguimento do aparecimento do conceito de “valor público”, surge um novo modelo de gestão pública denominado Novo Serviço Público (NSP), que coloca o foco da gestão pública nos cidadãos, na comunidade e na sociedade civil, enfatizando que neste modelo, os funcionários públicos devem ter

como principal preocupação, ajudar os cidadãos a articular e a satisfazer os seus interesses comuns e não em controlar ou dirigir a sociedade. Este modelo contrasta quer com a abordagem da NGP, em que as transações entre gestores públicos e clientes são enquadradas pelos princípios do mercado, refletindo o interesse individual, quer com a antiga abordagem da Administração Pública, onde os cidadãos se relacionavam com a burocracia como clientes ou constituintes (eleitores), sendo tratados como elementos passivos no mecanismo de elaboração de políticas públicas e de prestação de serviços.

Também a Administração Local, mais especificamente os municípios, em resultado da transferência de novas competências da administração central para os municípios, impostas pela Comunidade Europeia, têm acompanhado a evolução dos modelos de administração, optando por modificar os parâmetros organizacionais burocráticos por modelos de gestão pós-burocrático com bastantes medidas de carácter empresarial, mas em simultâneo, relevando o conceito de “valor público” e colocando o enfoque nos cidadãos, na comunidade e na sociedade civil.

Face ao exposto nos subcapítulos 2.1. (Evolução da Administração Pública) e 2.2. (A Administração Local em Portugal), conclui-se que estes modelos de gestão pós-burocrático serviram de base ao desenvolvimento da Gestão da Qualidade Total e ao aparecimento de SGQ cujos princípios fundamentais são o âmago das gestões modernas, considerando-se respondida a **questão QD1** e validada a **hipótese H1**.

- *H2 - Um SGQ é a infraestrutura basilar para a promoção de uma cultura de qualidade total no Município.*

Bednarova e Walenia (2015) referem que após ter sido tomada a decisão de implementar um sistema de qualidade, cada organização possui um sistema de qualidade. O sistema pode ser formalizado (desenvolvido, documentado e notificado) ou informal, baseado apenas na experiência e nos princípios desenvolvidos. A sua finalidade será sempre de ajudar uma organização a coordenar e dirigir as suas atividades no sentido de alcançar as políticas, práticas e objetivos da qualidade. Quando formalizado, o sistema define e documenta processos, procedimentos e responsabilidades que se traduzem em regras, princípios e normas de conduta trazendo ordem e a garantia de qualidade estável a uma organização. Um SGQ proporciona a estrutura fundamental, o alicerce para a implementação da filosofia TQM, com as ferramentas educacionais adequadas para a melhoria da qualidade, não sendo, no

entanto, só por si, uma garantia de alta qualidade ou um método para a gestão eficiente de toda a organização. Bednarova e Walenia (2015) afirmam que os principais objetivos da implementação de sistemas de gestão da qualidade na administração pública são: a certificação; a melhoria da satisfação dos clientes dos serviços e a melhoria da eficácia na utilização dos fundos públicos; *a criação de uma cultura organizacional favorável à qualidade*; e a correção de defeitos e irregularidades no funcionamento do sistema.

Todos os principais teóricos da gestão da qualidade (subcapítulo 2.3.2.) coincidem na necessidade de criar de uma cultura organizacional favorável à qualidade, uma cultura de excelência de desempenho, para que a sua implementação seja bem-sucedida. Deming (2000b) refere como pontos de referência incontornáveis na sua visão da qualidade os “14 pontos de gestão da qualidade”, bem como o “sistema de conhecimento profundo”, nos quais, Deming aconselha a colocar o ser humano no centro da qualidade. Refere Deming (2000b) que o primeiro passo é a transformação do indivíduo. Embora descontínua, a transformação resulta da compreensão do sistema de conhecimento profundo. O indivíduo, transformado, perceberá um novo sentido para a sua vida, para os acontecimentos, para os números, para as interações entre as pessoas. Por sua vez, Juran (Juran & De Feo, 2017) afirma que “para se alcançar um avanço notável no desempenho, é desejável - se não necessário - que as normas e padrões culturais da organização apoiem os objetivos de desempenho da organização. Sem este apoio, os objetivos de desempenho podem muito bem ser diluídos, resistidos, encarados com indiferença ou simplesmente ignorados. Por estas razões, as características da cultura da uma organização são um assunto vital que a sua direção precisa de compreender e estar preparada para influenciar. A mudança cultural não acontece ao acaso. A superioridade em termos de qualidade na perspetiva do cliente não acontece por acaso”.

No subcapítulo 5.2.8. (contribuição de um SGQ para a promoção de uma cultura de qualidade no Município), vemos que das 31 respostas em análise, 29 Municípios responderam que a existência de um SGQ foi fundamental para a promoção de uma cultura de qualidade no Município.

Em síntese, considera-se que, com o subcapítulo 2.3. (A Gestão da Qualidade), Capítulo 4 (Análise de Estudos de Caso), Capítulo 5 (Análise e Discussão de Resultados) e Capítulo 6 (Implementação de Metodologias de Qualidade Total – Guia Prático) fica respondida a **questão QD2** e validada a **hipótese H2**.

- H3 - *A existência de um SGQ pode ser um excelente facilitador na implementação de iniciativas de inovação da Administração Pública Local.*

Como referido anteriormente (subcapítulo 4.1.), na maior parte dos países da UE, as iniciativas de gestão da qualidade têm estado claramente relacionadas com os programas globais de modernização da administração. Sabemos que a revolução neoliberal do final do século XX, atribui a supremacia dos métodos de gestão empresarial do sector privado sobre os métodos tradicionalmente utilizados na administração pública, estando a inovação no centro da criação de “vantagem competitiva”. Os governos europeus avançaram para a reforma dos serviços públicos no pressuposto de que a introdução da concorrência e das disciplinas de mercado conduziria a uma maior eficiência na prestação de serviços públicos.

Osborne e Brown (2011) definem a inovação nos serviços públicos, como a introdução de novos elementos nos serviços públicos sob a forma de novos conhecimentos, novas organizações e novas formas de gestão. Assim, a inovação representa uma descontinuidade em relação ao passado. Essa descontinuidade pode estar nos processos, na adoção de novas tecnologias, na criação de novos produtos e serviços e na introdução de novos conceitos. O objetivo é aumentar a eficiência e a eficácia e, ao mesmo tempo, aumentar a satisfação dos cidadãos.

Retira-se desta definição que a inovação seja de produtos, processos ou administrativa apresenta objetivos coincidentes com os da gestão da qualidade total e que princípios fundamentais da qualidade total como a liderança da gestão, envolvimento dos colaboradores, capacitação dos colaboradores, informação e análise, formação e educação, orientação para o cliente e melhoria contínua são igualmente essenciais para a inovação. “Tanto a TQM como a inovação têm os mesmos objetivos e importância no desempenho das organizações, especialmente no setor dos serviços. Ambas procuram integrar os objetivos e funções da organização para satisfazer os clientes e aumentar a vantagem competitiva” (Kaynak, 2003 citado em Bon & Mustafa, 2013). Segundo Pinto e Romero (2020), as práticas de gestão da qualidade podem ajudar a criar o ambiente e a cultura adequada à inovação, proporcionar oportunidades para aplicar princípios e técnicas de gestão da qualidade em atividades inovadoras, a detetar as necessidades dos clientes, a partilhar conhecimentos e a promover a melhoria de sistemas e processos. A adoção de um sistema de gestão da qualidade ajuda as organizações a inovar de acordo com as necessidades dos clientes, minimizando as atividades sem valor e reduzindo o tempo e os custos de desenvolvimento de novos

produtos. A gestão da qualidade concebe a satisfação do cliente, a inovação e a melhoria do desempenho da maioria das organizações. “As organizações que implementam um sistema de gestão da qualidade total têm de explorar e encontrar formas de melhor satisfazer as necessidades e expectativas dos clientes, o que as torna inovadoras no desenvolvimento e lançamento de novos produtos e/ou serviços para satisfazer as necessidades dos clientes” (Hoang *et al.*, 2006 citado em Bon & Mustafa, 2013).

No subcapítulo 5.2.8. (contribuição de um SGQ para transformação digital e modernização dos serviços públicos) deste trabalho e em resposta à questão 24 do questionário enviado aos Municípios, das 31 respostas recebidas, 27 Municípios consideram que a existência de um SGQ, tem facilitado bastante as iniciativas em curso de transformação digital da Administração Pública e de modernização e melhoramento da qualidade dos serviços públicos.

Em conclusão, com o subcapítulo 2.3. (A Gestão da Qualidade), onde verificamos que todos os modelos da TQM têm como um dos objetivos fomentar a inovação (relewa-se a ferramenta DMADV do SixSigma), o Capítulo 4 (Análise de Estudos de Caso) e o Capítulo 5 (Análise e Discussão de Resultados) considera-se respondida a **questão QD3** e validada a **hipótese H3**.

- H4 - *O comprometimento da gestão de topo das Instituições públicas locais com a qualidade total é crucial para o sucesso do processo de implementação de ferramentas e técnicas de melhoria contínua.*

Vemos, no subcapítulo 2.3.2.2., que relativamente aos 14 pontos da gestão da qualidade de Deming, este afirma que “estas “obrigações” proporcionam as fundações para, através da qualidade, iniciarem e sustentarem uma transformação organizacional, focando-se na satisfação do cliente, e são da responsabilidade da direção de topo e não podem ser delegadas.

Também Juran, no subcapítulo 2.3.2.3., refere que “é muito importante que a gestão de topo esteja orientada para a qualidade. Se não houver uma sincera manifestação de interesse no topo, pouco acontecerá nas bases.”.

Por sua vez Crosby, no subcapítulo 2.3.2.4., fala numa abordagem à qualidade em 14 etapas, consistindo em atividades que são da responsabilidade da gestão de topo, mas que também envolvem os trabalhadores.

Bednarov e Walenia (2015) referem que são responsabilidades da gestão de topo o desenvolvimento, a aplicação e a utilização do sistema de gestão da qualidade.

No Capítulo 4 (Análise de Estudos de Caso) é referido que um dos princípios basilares mais referenciados é o papel crucial da liderança de uma organização. Os gestores de topo são referidos em todos os casos como os principais responsáveis pelo sucesso ou insucesso da implementação de um SGQ.

No subcapítulo 5.2.2. (Organização e Liderança), na questão 9, questionam-se os Municípios sobre a prioridade dada pela gestão de topo à melhoria contínua dos serviços e processos. Foram obtidas 31 respostas, verificando-se que 6,5% responderam que, apesar de terem um SGQ, consideram que a gestão de topo não tem dado a prioridade adequada à gestão da qualidade e 22,6 % responderam que embora a gestão de topo trate a qualidade como uma questão importante, isto não se reflete na gestão prática da organização. Relativamente à questão 18, do mesmo subcapítulo, pretendeu-se identificar os principais obstáculos à implementação bem-sucedida de ferramentas e técnicas de MCSP nos Municípios. Das respostas recebidas, verificou-se que a acumulação de tarefas, *falta de compromisso da gestão de topo*, grande complexidade e receio de insucesso são olhados como os principais obstáculos, com 100% dos respondentes com SGQ a considerarem-nos pelo menos importantes.

“Os executivos de topo devem planear despende, desde um terço a metade do seu tempo no esforço da qualidade total. Certamente, menos de um quarto do seu tempo não é suficiente. Quer a experiência pessoal, quer as experiências registadas nas muitas empresas de que temos conhecimento, dizem-nos que não existe uma única história de sucesso de uma implementação da qualidade total delegada” (Goetsch & Davis, 2014). Refere a norma ISO 9001:2015 que, quando a gestão de topo de uma organização lidera o projeto de implementação e se envolve diretamente com os colaboradores dos níveis inferiores da organização ou demonstra um elevado envolvimento, isso tem um forte impacto porque os colaboradores desses níveis estão a receber a mensagem diretamente da gestão de topo, permitindo-lhes conhecer as suas perspetivas e expectativas.

Face ao exposto, considera-se respondida **a questão QD4** e validada a **hipótese H4**.

De seguida iremos dar resposta à pergunta de partida: **Qual a viabilidade de implementação de Metodologias de Melhoria Contínua nos Municípios?**

Os Municípios existem para melhorar a qualidade de vida e a qualidade dos territórios das comunidades que servem. Por conseguinte, o trabalho dos órgãos autárquicos centra-se nas garantias que prestam às comunidades locais. Nesse conjunto de garantias incluem-se os elementos essenciais baseados em processos e estruturas, mas também a cultura organizacional, os comportamentos e as formas de trabalho. Os líderes políticos e de gestão desempenham um papel crucial na génese dessa cultura organizacional e na debelação de comportamentos inadequados.

“Os cidadãos esperam que a Administração Local forneça produtos e serviços públicos de elevada qualidade, tais como segurança e proteção, estradas bem conservadas, transportes públicos, processamento eficiente de documentos, transparência e acessibilidade da informação pública, saúde, educação e infraestruturas, entre outros. Os cidadãos querem que a Administração Local os represente, proteja e melhore o seu modo de vida” (ISO 18091:2019).

É responsabilidade dos Municípios adotarem sistemas de gestão da qualidade com o objetivo de melhorar os seus produtos e serviços públicos. Em regra, um SGQ não deve ser imposto ou mesmo exigido por lei, requer o envolvimento e a adesão de todos os níveis de uma organização. A imposição de um sistema sem compreender as necessidades e preocupações dos colaboradores pode levar à resistência e, em última análise, ao fracasso do sistema. Em vez disso, um sistema de qualidade deve ser desenvolvido de forma colaborativa e implementado com o objetivo de melhorar e adaptar continuamente.

Resumem-se de seguida as principais metodologias de melhoria contínua:

- O Sistema de Gestão da Qualidade para a Administração Local (ISO 18091) é a primeira norma internacional que oferece inovação, eficiência e qualidade na gestão pública dos serviços municipais com base na ISO 9001, com o objetivo de trabalhar na melhoria contínua e na otimização das políticas públicas para procurar a satisfação do cliente/cidadão.
- A Estrutura Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework* (CAF)) é o primeiro instrumento europeu de gestão da qualidade especificamente adaptado e desenvolvido para ser utilizada em todos os setores do domínio público, sendo aplicável a organizações públicas a nível internacional, nacional, regional e local. O método CAF é uma ferramenta de gestão da qualidade inspirada no modelo de excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (EFQM), baseia-se numa autoavaliação em que a organização é vista em simultâneo, de diferentes pontos de vista, como parte de um processo abrangente de análise do seu desempenho. O

método de avaliação CAF, no seu conceito geral de abordagem às questões da qualidade, equipara-se à filosofia TQM, levando em consideração a especificidade das entidades da administração pública.

- Por princípio a filosofia e as práticas *Lean* são contrárias às características da Administração Pública (complexidade das suas operações, onde o interesse e valor públicos se sobrepõem aos preceitos comerciais, torna o processo de definição dos resultados desejados, menos simples do que nas empresas privadas), no entanto, os princípios e ferramentas analíticas *Lean* podem ajudar os gestores a identificar as atividades que devem ser eliminadas, simplificadas ou melhoradas.
- A filosofia *Kaizen* parte do princípio de que o nosso modo de vida - seja a nossa vida profissional, a nossa vida social ou a nossa vida doméstica - deve centrar-se em esforços de melhoria constante. Na metodologia *Kaizen*, a gestão nas organizações tem duas funções: a manutenção e a melhoria. A manutenção refere-se às atividades dirigidas à preservação dos atuais padrões de gestão e operacionais, através da formação e da disciplina. Por sua vez, a melhoria, refere-se às atividades destinadas a elevar os atuais padrões.
- A implementação da metodologia *Six Sigma*, no contexto da Administração Pública, pode ser complexa, mas pode melhorar significativamente a eficácia e a qualidade dos serviços, reduzindo significativamente os custos de operação. Embora requeira ferramentas e técnicas estatísticas (algumas complicadas), muitas organizações simplesmente não precisam de muitas das ferramentas e técnicas da panóplia de ferramentas *Six Sigma*. A maioria dos problemas relacionados com os processos e a qualidade nas organizações públicas e de serviços pode ser facilmente resolvida utilizando ferramentas simples de resolução de problemas do *Six Sigma*, como o mapeamento de processos, a análise de causas e efeitos, a análise de *Pareto*, as cartas de controlo, etc.
- A fusão de *Lean* e *Six Sigma* (*Lean Six Sigma*) oferece em conjunto, as vantagens da redução de defeitos, mudança de cultura, satisfação do cliente e desenvolvimento de produtos/serviços do *Six Sigma*, e as vantagens da redução do tempo de ciclo, da diminuição do tempo de entrega, da redução de custos e da diminuição do capital humano do *Lean*. Os impactos e benefícios são sinérgicos, compensando as falhas de cada um.

Em resultado do exposto, vemos que, a implementação de um SGQ nos Municípios (independentemente do seu tamanho) é não só viável, como altamente recomendável, face às muitas vantagens e benefícios que lhe estão associados entre os quais: aumentar a qualidade dos serviços prestados pelas instituições públicas; contribuir para a sensibilização e para o estabelecimento de uma cultura de gestão da qualidade e de melhoria contínua dos colaboradores e quadros superiores das instituições; melhorar o desempenho e os resultados da organização; melhorar a comunicação entre os colaboradores; aumentar a sua participação e motivação; melhorar a transparência dentro da instituição, o que, poderá levar a uma menor resistência à mudança; melhorar a gestão de processos e a qualidade dos dados e aumentar a eficiência dos processos.

Em face dos objetivos definidos, são várias as metodologias disponíveis aos Municípios para possível implementação, mais ou menos complexas, compatíveis e complementares entre si. Os Municípios poderão selecionar metodologias mais simples e pouco onerosas (5S, *Kaizen*, CAF) ou mais complexas e dispendiosas em resultado dos seus objetivos e recursos.

Percebe-se (Capítulo 4 e Capítulo 5) que pelas mais variadas razões a maioria dos Municípios portugueses ainda não enveredou pelo caminho da qualidade e que muitos dos que a iniciaram nunca se comprometeram inteiramente, alegando motivos como: falta de comprometimento da gestão de topo, falta de direção estratégica, comunicação deficiente, estilo de gestão inadequado, falta de recursos humanos e financeiros, falta de tempo, infraestruturas informáticas deficientes, falta de fundamentos teóricos, não saber como começar, não saber que metodologia implementar, resistência à mudança, falta de motivação dos colaboradores, mal-entendidos entre colaboradores, cultura organizacional inadequada, não perceber o conceito de gestão de processos e dificuldade na manutenção e sustentação do sistema para além da implementação inicial.

No Capítulo 6, propõe-se um guia prático, um “roteiro” lógico, ou seja, uma estrutura de implementação da qualidade total, na expectativa de ajudar os Municípios, independentemente do seu tamanho, a dar o primeiro passo no caminho da qualidade, tendo como objetivo ou não, a sua certificação. Um sistema de gestão da qualidade baseado nos requisitos da norma ISO 9001 e nos critérios no modelo CAF, torna-se, na nossa perspetiva, um instrumento adequado ao apoio à implementação da qualidade total e à promoção da transformação digital e modernização dos serviços públicos.

Em conclusão, considera-se que tanto o objetivo principal como os objetivos secundários deste trabalho foram plenamente atingidos.

## **7.1. Limitações do Estudo**

O estudo realizado apresentou algumas limitações, relacionadas em primeiro lugar, com os reduzidos conhecimentos teóricos iniciais e a pouca experiência vivida do autor da dissertação, na utilização de metodologias e ferramentas de melhoria contínua, o que exigiu uma investigação teórica bastante aprofundada sobre a evolução da Administração Pública e o tema da gestão da qualidade. Em segundo lugar, destaca-se a fraca adesão por parte dos Municípios ao inquérito por questionário, processo bastante demorado que, só com muita insistência, nos limites, originou uma amostra considerada uma representação credível das várias regiões onde se inserem os Municípios portugueses e conseqüentemente, da sua heterogeneidade. Em terceiro lugar, sublinha-se o facto de apenas 15,7% das Unidades Orgânicas, da amostra, responsáveis por responder aos questionários terem a palavra “Qualidade” na sua identificação o que poderá ser uma indicação da falta da adequada habilitação para responder ao questionário.

## **7.2. Recomendações para Investigação Futura**

No que respeita a propostas para investigações futuras, sugere-se: a análise da viabilidade de implementação de metodologias de melhoria contínua a outras esferas do setor público, casos da Administração direta e indireta; a obtenção de amostras de maior dimensão de modo a conseguir melhores representatividades das várias realidades em estudo; e estudar a exequibilidade de utilização do guia prático proposto neste estudo para a concretização da qualidade total nos Municípios (apoiado no processo de implementação de 20 passos de Goetsch-Davis) poder ser reproduzido com as devidas adaptações a outras esferas do setor público.

## Referências Bibliográficas

1. Almeida, M (2022). Innovations in the Portuguese local government: contributions for local democracy. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 98, 137-158. <https://journals.openedition.org/spp/10323>
2. Amanor-Boadu, V., & Martin, L. (2012). Quality Management in a Changing Organizational Environment: Looking for New Conversation Tools. *Research Papers in Economics*. George Morris Centre. <https://core.ac.uk/download/pdf/6407404.pdf>
3. American Society for Quality (19agosto2024). Página oficial internet. <https://asq.org/quality-resources/history-of-quality>
4. Ananthanarayanan, M., & Muthuganapathy, P. (2016). *QR Views. Bimonthly Publication for NIQR*, n.º 06/2015-16 (November 2016). National Institution for Quality and Reliability (NIQR). <https://niqr.in/wp-content/uploads/2021/07/23.pdf>
5. Andrade, J. (2020). *Lições de Direito Administrativo (6.ª edição)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
6. António, N., Teixeira A., & Rosa, A. (2019). *Gestão da Qualidade: De Deming ao modelo de excelência da EFQM*. 3ª Edição, Edições Sílabo
7. Antony, J., Antony, F., Kumar, M., & Rae Cho, B. (2007). Six sigma in service organisations: Benefits, challenges and difficulties, common myths, empirical observations and success factors. *International Journal of Quality & Reliability Management*, Vol. 24, No. 3, 294-311. <https://doi.org/10.1108/02656710710730889>
8. Antony, J., Rodgers, B., & Cudney, E. (2017) "Lean Six Sigma for public sector organizations: is it a myth or reality?", *International Journal of Quality & Reliability Management*, Vol. 34, Issue: 9, 1402-1411. <https://doi.org/10.1108/IJQRM-08-2016-0127>
9. Aole, R. (2013). Quality Gurus: Philosophy and Teachings. *International Journal of Research in Aeronautical and Mechanical Engineering*. Vol.1 Issue.8, December 2013, 46-52. [https://www.academia.edu/5487034/Quality\\_Gurus\\_Philosophy\\_and\\_Teachings](https://www.academia.edu/5487034/Quality_Gurus_Philosophy_and_Teachings)
10. Asensio, M., Evaristo, C., & Martins, M. (2021). *CAF Challenges to Promote Public Sector Capacity*. Lisboa: DGAEP

11. Aucoin, P. (1990), Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 3, No. 2, April 1990, 115-137. [https://www.academia.edu/3414178/Administrative\\_Reform\\_in\\_Public\\_Management\\_Paradigms\\_Principles\\_Paradoxes\\_and\\_Pendulums](https://www.academia.edu/3414178/Administrative_Reform_in_Public_Management_Paradigms_Principles_Paradoxes_and_Pendulums)
12. Aucoin, P. (1996), Reforma Administrativa en La Gestión Pública: Paradigmas, Principias, Paradojas y Péndulos. *Lecturas de Gestión Pública*, 491-515, MAP: Instituto Nacional de Administración Pública. [https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25289w/LECTURAS\\_DE\\_GESTION\\_PUBLICA.pdf](https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25289w/LECTURAS_DE_GESTION_PUBLICA.pdf)
13. Assembleia da República (2017). Descentralização – Poder Local. *Coleção Temas A*, nº 64. Divisão de Informação Legislativa Parlamentar. <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/descentralizacao.pdf>
14. Bedin, G., & Nielsson, J. (2013). *A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências*. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI* [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, 27-41. <https://books.scielo.org/id/rfv9p/pdf/costa-9788577982318-02.pdf>
15. Bednarov, L., & Walenia, A. (2015). Implementation of Quality Management Systems in Public Administration. *Journal of Environmental Protection, Safety, Education and Management*, November 2015, Number 6, volume 3. [https://www.researchgate.net/publication/297715422\\_IMPLEMENTATION\\_OF\\_QUALITY\\_MANAGEMENT\\_SYSTEMS\\_IN\\_PUBLIC\\_ADMINISTRATION](https://www.researchgate.net/publication/297715422_IMPLEMENTATION_OF_QUALITY_MANAGEMENT_SYSTEMS_IN_PUBLIC_ADMINISTRATION)
16. Bon, A., & Mustafa, E. (2013). Impact of total quality management on innovation in service organizations: Literature review and new conceptual framework. *Procedia Engineering*, 53, 516-529. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877705813001860>
17. Bortnik, O. (2019). Implementation of international standards in local government as a key to sustainable development. *Public Administration Aspects* 7 (5), 31-43. <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/599/582>
18. Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Public Management and Change Series. Georgetown University Press. Washington, D.C.

19. Branco, R. (2017). Entre Bismarck e Beveridge: Sociedade Civil e Estado Providência em Portugal (1960-2011). *Análise Social*, 224, lii (3.º), 2017, 534-558. <https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/22441/16542>
20. Bryson, J., Crosby, B., & Bloomberg, L. (2015). *Creating Public Value in Practice: Advancing the Common Good in a Multi-Sector, Shared-Power, No-One-Wholly-in-Charge World*. Taylor & Francis Group, LLC. [https://students.aiu.edu/submissions/profiles/resources/onlineBook/Z2u8A9\\_Creating\\_Public\\_Value\\_Advancing\\_the\\_Common\\_Good.pdf](https://students.aiu.edu/submissions/profiles/resources/onlineBook/Z2u8A9_Creating_Public_Value_Advancing_the_Common_Good.pdf)
21. Chaer, G., Diniz, R., & Ribeiro, E. (2011). A técnica do questionário na pesquisa educacional. *Evidência, Araxá*, v.7, n.7, 251-266. [http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/maio2013/sociologia\\_artigos/pesquisa\\_social.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/maio2013/sociologia_artigos/pesquisa_social.pdf)
22. Crosby, P. (1979). *Quality is free. The Art of Making Quality Certain*. New York: McGraw-Hill
23. Crosby, P. (1984). *Quality without tears: The art of hassle-free management*. New York: McGraw-Hill
24. Crosby P. (1990). *Let's talk quality. 96 Questions you Always Wanted to Ask Phil Crosby*. New York. A Plume Book
25. Dahlgaard, J., Kristensen, K., & Kanji, G. (2007). *Fundamentals of Total Quality Management*. Abingdon-on-Thames: Taylor and Francis Group
26. Deming, W. (2000a). *Out of the Crisis*. First MIT Press edition, 2000
27. Deming, W. (2000b). *The New Economics for Industry, Government, Education*, Second Edition. MIT Press Edition
28. Denhardt, J., & Denhardt, R. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. M.E. Sharpe, Inc. [http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_2/PUBLIC%20ADMINISTRATION%20The%20new%20public%20service%20serving,%20not%20steering.pdf](http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20ADMINISTRATION%20The%20new%20public%20service%20serving,%20not%20steering.pdf)
29. DGAEP (2019). *Estrutura Comum de Avaliação (CAF) 2020*. <http://www.caf.dgaep.gov.pt>
30. Domingos, A. (2019). A Transferência de Competências para as Autarquias Locais Portuguesas: Uma Reflexão Sobre o Processo em Curso. *Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)*, Ano 5 (2019), nº 5, 47-82. [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019\\_05\\_0047\\_0082.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_0047_0082.pdf)

31. Drucker, P. (1971). What we can learn from Japanese management. *Harvard Business review*, Vol. 49, No. 2, 110–122. <https://hbr.org/1971/03/what-we-can-learn-from-japanese-management>
32. EFQM (2024). *The EFQM Model 2025*. <https://efqm.org/the-efqm-model>
33. Feigenbaum, A. (1983). *Total quality control (3rd edition)*. NY: McGraw-Hill
34. Ferreira, F., & de Amorim, J. (2022). Breve reflexão sobre o poder local em Portugal: do constitucionalismo liberal às reformas impostas pela intervenção da Troika. *Lusíada. Direito*, (27/28), 23–53. <https://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/ldl/article/view/3127>
35. Fletcher, J. (2016). Lean Six Sigma & Local Government. *Teaching Public Administration Journal*. [https://www.researchgate.net/publication/315664749\\_Lean\\_Six\\_Sigma\\_Local\\_Government](https://www.researchgate.net/publication/315664749_Lean_Six_Sigma_Local_Government)
36. George, M. L. (2002). *Lean Six Sigma: Combining Six Sigma Quality with Lean Production Speed*. McGraw-Hill
37. George, M. O. (2010). *The Lean Six Sigma guide to doing more with less: Cut costs, reduce waste and lower your overhead*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons
38. Gerth, H., & Mills, C. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford University Press. <https://ia802600.us.archive.org/26/items/frommaxweberessa00webe/frommaxweberessa00webe.pdf>
39. Ghosh, L. (2021). New Public Service Approach in Public Administration. *International Journal of Creative Research Thoughts (IJCRT)*, Volume 9, Issue 1 January 2021. <https://ijcrt.org/papers/IJCRT2101227.pdf>
40. Gladden, E. (1972). *A History of Public Administration. Volume I - From Earliest Times to the Eleventh Century*. Frank Cass and Co. Ltd., London
41. Gladden, E. (1972). *A History of Public Administration. Volume II - From the Eleventh Century to the Present Day*. Frank Cass and Co. Ltd., London
42. Goetsch, D., & Davis, S. (2014). *Quality Management for Organizational Excellence: Introduction to Total Quality*. Seventh Edition. Pearson Education Limited
43. Goetsch, D., & Davis, S. (2016). *Quality Management for Organizational Excellence: Introduction to Total Quality*. Eighth Edition. Pearson Education Limited
44. Gonçalves, P. (2019). *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.

45. Graham, A. (2010). Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público. *ENAP. Estudos de Caso*. [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/515/1/estudos\\_de\\_caso.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/515/1/estudos_de_caso.pdf)
46. Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, Volume 4, Issue 1, Spring 2001, 1-25. [https://www.academia.edu/11775272/Origin\\_and\\_theoretical\\_basis\\_of\\_New\\_Public\\_Management](https://www.academia.edu/11775272/Origin_and_theoretical_basis_of_New_Public_Management)
47. Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration - An Introduction*. Third edition, 2003. Published by Palgrave Macmillan
48. Gupta, A., McDaniel, J., & Herath, S. (2005). Quality management in service firms: sustaining structures of total quality service. *Managing Service Quality*, Vol. 15 No. 4, 2005, 389-402. [https://www.researchgate.net/profile/Siriyama-Herath/publication/240257690\\_Quality\\_management\\_in\\_service\\_firms\\_Sustaining\\_structures\\_of\\_total\\_quality\\_service/links/56e9c95908ae95bddc2a1cfe/Quality-management-in-service-firms-Sustaining-structures-of-total-quality-service.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Siriyama-Herath/publication/240257690_Quality_management_in_service_firms_Sustaining_structures_of_total_quality_service/links/56e9c95908ae95bddc2a1cfe/Quality-management-in-service-firms-Sustaining-structures-of-total-quality-service.pdf)
49. Gygi, C., & Williams, B. (2012). *Six Sigma for Dummies*. 2nd Edition. John Wiley & Sons, Inc.
50. Horner, L., Lekhi, R., & Blaug, R. (2006). Deliberative democracy and the role of public managers. *Final report of The Work Foundation's public value consortium – November 2006*. [https://archive.epa.gov/publicinvolvement/web/pdf/107\\_deliberative%20democracy%20and%20the%20role%20of%20public%20managers.pdf](https://archive.epa.gov/publicinvolvement/web/pdf/107_deliberative%20democracy%20and%20the%20role%20of%20public%20managers.pdf)
51. Howarth, T., & Greenwood, D. (2018). *Construction Quality Management: Principles and Practice*. Second edition by Routledge. <https://construccion.uv.cl/docs/textos/coleccion02/Texto.11.ConstructionQuality.pdf>
52. Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. Third Edition. Palgrave Macmillan
53. Hughes, O. (2018). *Public Management and Administration: An Introduction*. Fifth Edition. Red Globe Press. [https://www.academia.edu/120706938/Public\\_Management\\_and\\_Administration?auto=download](https://www.academia.edu/120706938/Public_Management_and_Administration?auto=download)
54. Imai, M. (2012). *Gemba Kaizen: A Commonsense Approach to a Continuous Improvement Strategy*. Second Edition. Kaizen Institute, Ltd. McGraw-Hill eBooks
55. International Six Sigma Institute. *Six Sigma Revealed*. Second Edition. [https://www.sixsigma-institute.org/contents/Six\\_Sigma\\_Revealed\\_by\\_International\\_Six\\_Sigma\\_Institute.pdf](https://www.sixsigma-institute.org/contents/Six_Sigma_Revealed_by_International_Six_Sigma_Institute.pdf)

56. Juran, J., & De Feo, J. (2017). *Juran's Quality Handbook - The Complete Guide to Performance Excellence*. Seventh Edition. McGraw-Hill eBooks
57. Juran, J., & De Feo, J. (2010). *Juran's Quality Handbook - The Complete Guide to Performance Excellence*. Sixth Edition. McGraw-Hill eBooks
58. Juran, J., & Godfrey, A. (1999). *Juran's Quality Handbook*. Fifth Edition. McGraw-Hill. [https://www.academia.edu/9378072/JURAN\\_S\\_QUALITY\\_HANDBOOK\\_JURAN\\_S\\_QUALITY\\_HANDBOOK?auto=download](https://www.academia.edu/9378072/JURAN_S_QUALITY_HANDBOOK_JURAN_S_QUALITY_HANDBOOK?auto=download)
59. Juran, J., & Gryna, F. (1988). *Juran's Quality Control Handbook*. Fourth Edition. McGraw-Hill, New York. [https://openlibrary.org/account/login?redirect=/books/OL25439829M/Quality-control\\_handbook/borrow?action=borrow](https://openlibrary.org/account/login?redirect=/books/OL25439829M/Quality-control_handbook/borrow?action=borrow)
60. Khan, S., Kaviani, M., Galli, B., & Ishtiaq, P. (2019). Application of continuous improvement techniques to improve organization performance: A case study. *International Journal of Lean Six Sigma*. <https://doi.org/10.1108/IJLSS-05-2017-0048>
61. Krings, D., Levine, D., & Wall, T. (2006). The Use of “Lean” in Local Government. *Public Management, September 2006*. International City/County Management Association (ICMA). [https://icma.org/sites/default/files/307131\\_The%20Use%20of%20LEAN%20in%20Local%20Government.pdf](https://icma.org/sites/default/files/307131_The%20Use%20of%20LEAN%20in%20Local%20Government.pdf)
62. Kruger, V. (2001). Main schools of TQM: “the big five”. *The TQM Magazine, Volume 13, Number 3*. 2001. pp. 146-155. <http://qc.iem.yzu.edu.tw/file/Main%20schools%20of%20TQM%20'the%20big%20five'.pdf>
63. Kumar, P., Raju, N., & Kumar, M. (2016). Quality of Quality Definitions –An Analysis. *International Journal of Scientific Engineering and Technology, Volume No.5, Issue No.3*, 142-148. [https://www.researchgate.net/publication/355168169\\_Quality\\_of\\_Quality\\_Definitions\\_-An\\_Analysis](https://www.researchgate.net/publication/355168169_Quality_of_Quality_Definitions_-An_Analysis)
64. Mahmood, Z., Mahmood, S., & Siddiqui, M. (2012). *Implementation of Quality Management: An Internal Marketing Perspective*. LAP LAMBERT Academic Publishing
65. Majone, G. (2003). *Regulating Europe. European Public Policy Series*. European Public Policy Institute. Taylor & Francis e-Library
66. Matas, C. (2009). Evaluación de la innovación institucional y de gestión de las Administraciones Locales”. *Revista Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular – Inovación nas Organizacións Públicas, nº15*, 21-52. <https://www.eixoatlantico.com/pt/biblioteca>

67. Martusewicz, J., Wierzbic, A., & Łukaszewicz, M. (2024). Strategic Transformation and Sustainability: Unveiling the EFQM Model 2025. *Sustainability* 2024, 16, 9106. <https://www.mdpi.com/2071-1050/16/20/9106>
68. McCourt, W. (2013). Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. *World Bank Policy Research Working Paper No. 6428*. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2258956](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2258956)
69. Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Prentice-Hall. <https://www.nrc.gov/docs/ML0907/ML090710600.pdf>
70. Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Havard University Press
71. Moore, M. (2021). Creating Public Value: The Core Idea of Strategic Management in Government. *International Journal of Professional Business Review, Vol 6, N° 1*. [https://www.researchgate.net/publication/349250622\\_Creating\\_Public\\_Value\\_The\\_Core\\_Idea\\_of\\_Strategic\\_Management\\_in\\_Government/link/604d485292851c2b23c90f48/download?tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19](https://www.researchgate.net/publication/349250622_Creating_Public_Value_The_Core_Idea_of_Strategic_Management_in_Government/link/604d485292851c2b23c90f48/download?tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19)
72. Neyestani, B. (2017). Principles and Contributions of Total Quality Management (TQM) Gurus on Business Quality Improvement. *Department of Civil Engineering. Selected Works*. De La Salle University. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2948946](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2948946)
73. Njie, B., & Asimiram, S. (2014). Case Study as a Choice in Qualitative Methodology. *IOSR Journal of Research & Method in Education (IOSR-JRME), Volume 4, Issue 3 Ver. I (May-Jun. 2014), PP 35-40*. <https://www.iosrjournals.org/iosr-jrme/papers/Vol-4%20Issue-3/Version-1/E04313540.pdf>
74. Oakland, J. (2014). *Total Quality Management and Operational Excellence*. Text with cases. Fourth Edition. Routledge.
75. Oberoi, R. (2016). *Frederick Wilson Taylor's Scientific Management Theory*. University of Delhi, New Delhi. [https://epgp.inflibnet.ac.in/epgpdata/uploads/epgp\\_content/S000030PU/P001502/M016156/ET/146536875003.ET.Taylor-Roopinder\\_Oberoi.pdf](https://epgp.inflibnet.ac.in/epgpdata/uploads/epgp_content/S000030PU/P001502/M016156/ET/146536875003.ET.Taylor-Roopinder_Oberoi.pdf)
76. Ohno, T. (1988). *Toyota Production System: Beyond Large-Scale Production*. English translation copyright by Productivity, Inc.
77. Oliveira, A. (1993), *Direito das Autarquias Locais*. Braga, Coimbra Editora. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/79401>

78. Oliveira, F. & Dias, J. (2023). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo (5ª edição)*: Coimbra: Almedina.
79. Önday, Ö. (2016). Classical Organization Theory: From Generic Management of Socrates to Bureaucracy of Weber. *International Journal of Business and Management Review*, Vol.4, No.1, 87-105. <https://www.eajournals.org/wp-content/uploads/Classical-Organization-Theory.pdf>
80. Osborne, S. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Book edited by Stephen P. Osborne
81. Pereira, P. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social, Quarta Série, Vol. 32, N°141, 1997*, 419-442. <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/26451/1/PTPEREIRA.%20Analise%20Social.%201997.pdf>
82. Pereira, B. (2000). A Reforma Gerencial do Estado de 1995, *Revista de Administração Pública 34(4), julho 2000*, 55-72. INA. <https://bresserpereira.org.br/papers/2000/81RefGerenc1995-INA.pdf>
83. Pinto, C., & Romero, F. (2020). The Relationship Between Quality Management and Innovation. *China-USA Business Review 19(5)*, 148-157, October 2020. [https://www.researchgate.net/publication/348067420\\_The\\_Relationship\\_Between\\_Quality\\_Management\\_and\\_Innovation](https://www.researchgate.net/publication/348067420_The_Relationship_Between_Quality_Management_and_Innovation)
84. Pinto, J. (2014). *Pensamento Lean: A filosofia das organizações vencedoras*. Lidel-Edições Técnicas, Lda
85. Pinto, S. (2012). Poder Regulamentar das Autarquias Locais. *Separata da Revista de Administração Local, N.º 251*, Lisboa 2012. [https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/1857/4/ART\\_SusanaPinto\\_2012.pdf](https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/1857/4/ART_SusanaPinto_2012.pdf)
86. Plato (1993). *The Last Days of Socrates - Euthyphro • Apology • Crito • Phaedo*. Penguin Books. <https://www.pdfdrive.com/plato-euthyphro-apology-crito-phaedo-phaedrus-e175459229.html>
87. Protzman, C., Whiton, F., Kerpchar, J., Lewandowski, C., Stenberg, S., & Grounds, P. (2016). *The Lean Practitioner's Field Book: Proven, Practical, Profitable and Powerful Techniques for Making Lean Really Work*. CRC Press, Taylor & Francis Group
88. Pyzdek, T. (2003). *The Six Sigma Handbook. A Complete Guide for Green Belts, Black Belts, and Managers at All Levels*. Revised and expanded. McGraw-Hill

89. Pyzdek, T., & Keller, P. (2013). *The Handbook for Quality Management: A Complete Guide to Operational Excellence*. Second Edition. McGraw-Hill
90. Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5ª Edição. Gradiva - Publicações
91. Rehmani, K., Naseem, A., & Ahmad, Y. (2020). The Relationship between Quality Culture and Core Practices of Quality Management System and their Direct and Indirect Effects on Organizational Performance. *Global Social Sciences Review, V(I)*, 180-189. doi:10.31703/gssr.2020(V-I).19
92. Rocha, J., & Zavale, G. (2021). Innovation and Change in Public Administration. *Open Journal of Social Sciences, 2021, 9*, 285-297. <https://www.scirp.org/journal/jss>
93. Rocha, J., & Araújo, J. (2007). Administrative reform in Portugal: prospects and dilemmas. *International Review of Administrative Sciences. Volume 73, Issue 4*, 583-596. [https://repositorium.uminho.pt/bitstream/1822/5753/1/Administrative%20Reform%20in%20Portugal\\_%20prospects%20and%20dilemmas.pdf](https://repositorium.uminho.pt/bitstream/1822/5753/1/Administrative%20Reform%20in%20Portugal_%20prospects%20and%20dilemmas.pdf)
94. Rodrigues, C. (2011). *Governança das Organizações Públicas em Portugal: A emergência de modelos diferenciados*. s.l.: Edições Pedagogo.
95. Rodrigues, M. (2007). A Gestão Pública nos Governos Locais: Uma Era de Mudança e Modernização. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. [https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1304/1/CLAD\\_A%20Gest%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20nos%20Governos%20Locais\\_uma%20era%20de%20mudan%C3%A7a%20e%20moderniza%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1304/1/CLAD_A%20Gest%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20nos%20Governos%20Locais_uma%20era%20de%20mudan%C3%A7a%20e%20moderniza%C3%A7%C3%A3o.pdf)
96. Rolo, N. (2019/2020). *Manual de Administração e Governança e Pública, vols I e II*. Lisboa: AAFDL.
97. Santos, Y., Fernández, J., & Pérez, A. (2008). Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas. *Pecvnia, 6 (2008)*, pp. 75-105, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad de León. [https://www.researchgate.net/publication/42253261\\_Modernizacion\\_de\\_la\\_Gestion\\_Publica\\_Necesidad\\_incidencias\\_limites\\_y\\_criticas/link/56b1be2408ae56d7b06ac3f3/download?\\_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uLiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19](https://www.researchgate.net/publication/42253261_Modernizacion_de_la_Gestion_Publica_Necesidad_incidencias_limites_y_criticas/link/56b1be2408ae56d7b06ac3f3/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uLiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19)
98. Sarkar, D. (2006). *5S for Service Organizations and Offices: a Lean Look at Improvements*. American Society for Quality

99. Secchia, L., Caeiro, J., & Pinto, R. (2022). Duzentos anos de reformas administrativas em Portugal e em Espanha: da administração patrimonialista à gestonária. *Public Sciences & Policies / Ciências e Políticas Públicas, Issue 8(1) 2022*. <https://cpp.iscsp.ulisboa.pt/index.php/capp/article/view/113/144>
100. Shaw, J. (2022). Public Choice Theory. *The Concise Encyclopedia of Economics*. <https://www.econlib.org/library/Enc1/PublicChoiceTheory.html>
101. Shingo, S. (1987). *The Sayings of Shigeo Shingo: Key Strategies for Plant Improvement*. Productivity Press. Translation of: Shingo goroku: kojokaizen no hiketsu o kataru (1985). Nikkan Kogyo Shimbun, Ltd., Tokyo.
102. Shingo, S. (1989). *A Study of the Toyota Production System from an Industrial Engineering Viewpoint*. Revised Edition. English translation copyright by Productivity Press
103. Suarez, J. (2012). Three Experts on Quality Management: Philip B. Crosby, W. Edwards Deming, Joseph M. Juran. *TQLO Publication n° 92-02, July 1992*. Total Quality Leadership Office. Office of the Under Secretary of the Navy [https://elsmar.com/pdf\\_files/Quality\\_Experts.pdf](https://elsmar.com/pdf_files/Quality_Experts.pdf)
104. Teles, F. (2016). *Local governance and inter-municipal cooperation*. New York, NY: Palgrave Macmillan. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Kit%20Asociatividad%20Territorial/Banco%20de%20Documentos/Teles%202016%20LocalGovernance+and%20Intermunicipal%20Coo.Pdf>
105. Thijs, N., Hammerschmid, G., & Palari, E. (2017). *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. [https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/2018/Comp\\_overview\\_PA\\_characteristics\\_2018.pdf](https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/2018/Comp_overview_PA_characteristics_2018.pdf)
106. Tikoo, N. (2020). Total Quality Management DMGT524. *Distance Education*. Lovely Professional University. <https://kh.aquaenergyexpo.com/wp-content/uploads/2022/11/Total-Quality-Management-TQM.pdf>
107. UKEssays (November 2018). The Taguchi Methods for Quality Improvement. Retrieved from <https://www.ukessays.com/essays/engineering/the-taguchi-method.php?vref=1>

108. Vinni, R. (2007). Total Quality Management and Paradigms of Public Administration. *International Public Management Review* (electronic Journal), *Volume 8, Issue 1*, 2007. <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/24/24>
109. Womack, J., & Jones, D. (2003). *Lean Thinking: Banish Waste and Create Wealth in your Corporation*. First Free Press Edition 2003.
110. Ziekow, J. (2021). Administrative Procedures and Processes. *Public Administration in Germany*, (eBook). IAS Series: Governance and Public Management. International Institute of Administrative Sciences. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-53697-8\\_11](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-53697-8_11)
111. Zink, K. (1997). *Total Quality Management as a Holistic Management Concept: The European Model for Business Excellence*. Springer-Verlag Berlin· Heidelberg 1998. DOI: 10.1007/978-3-642-72098-7

## Anexos

### Anexo A – Questionário

#### Análise de Metodologias de Melhoria Contínua: Viabilidade e Implementação em Municípios

O meu nome é Joaquim Fernando Soares de Almeida, militar da Força Aérea, na situação de Reserva. Sou, atualmente, estudante do 2º ano do Mestrado em Administração Pública, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria.

Este é o momento de desenvolver a dissertação de mestrado, cujo tema visa analisar as várias metodologias de melhoria contínua na Administração Pública, em particular, a sua aplicabilidade à Administração Local. Este trabalho será realizado sob a orientação do Professor Nuno Salvador, investigador principal e coorientação do Professor Fernando Sebastião, ambos docentes da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria.

Durante a minha carreira na Força Aérea, acompanhei a implementação das técnicas “lean” nas áreas da manutenção de aeronaves da Força Aérea e mais tarde, nas áreas de planeamento e apoio dos órgãos situados no complexo do Estado-Maior da Força Aérea. Esta prévia experiência, estimulou-me a abraçar este desafio que, espero, seja mais um singelo contributo para que mais municípios abracem o desafio da melhoria contínua.

Em resultado do exposto, solicitamos a colaboração de **todos os Municípios portugueses** para o preenchimento voluntário e sincero deste questionário. As respostas destinam-se única e exclusivamente ao tratamento estatístico para fins científicos e académicos. A recolha de dados ocorrerá nas instalações dos Municípios, através de via eletrónica e serão tratados de forma agregada e totalmente anónima, garantindo a confidencialidade da informação, seguindo as regras de proteção da privacidade vigentes no regulamento geral sobre a proteção de dados (Regulamento (UE) 2016/679). O questionário não envolve questões que identifiquem individualmente os respondentes (nome, nº de identificação, localização e elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social), não sendo os dados recolhidos disponibilizados nem sujeitos a custos ou investimentos de terceiros, não se antevendo quaisquer riscos para quem participa.

Não existem custos de participação associados por parte dos participantes no estudo e a decisão de não participação não acarreta quaisquer consequências. O estudo não envolve benefícios para quem nele participa. Uma resposta franca ao questionário permitirá ao Município conhecer melhor o seu Sistema de Gestão da Qualidade e as razões da sua implementação ou, caso não exista, da sua não implementação. O Município se o desejar, poderá ter acesso aos resultados do estudo.

**Este questionário tem como tempo previsto de resposta cerca de 30 minutos.**

Agradecemos, desde já, a colaboração do Município, destacando a importância da sua participação para o resultado do trabalho. O investigador encontra-se disponível, para qualquer esclarecimento que surja sobre o preenchimento do questionário, através do endereço do correio eletrónico: [nuno.salvador@ipleiria.pt](mailto:nuno.salvador@ipleiria.pt)

**Obrigado pela contribuição do Município!**

## **Parte 0 - Consentimento do Município participante**

O Município afirma ter lido e compreendido a página de rosto deste questionário, onde lhe é garantida a possibilidade de, em qualquer altura, recusar participar no estudo “Análise de Metodologias de Melhoria Contínua: Viabilidade e Implementação em Municípios” sem qualquer tipo de consequências. Desta forma,

1. O Município aceita participar neste estudo e permite a utilização dos dados, que de forma voluntária fornece, confiando em que apenas serão utilizados para fins científicos e publicações que delas decorram e nas garantias de confidencialidade e anonimato que lhe são dadas pelo investigador?
  - a. Sim, continua para a Parte 1 deste questionário
  - b. Não

## Parte 1 – Dados de caracterização do Município

*(assinalar apenas uma opção de resposta)*

1. Qual é o nome do Município?

\_\_\_\_\_ *(resposta aberta)*

2. Qual é a localização do Município? (NUTS II, versão 2013)

- a. Norte
- b. Centro
- c. Área Metropolitana de Lisboa
- d. Alentejo
- e. Algarve
- f. Região Autónoma dos Açores
- g. Região Autónoma da Madeira

3. Qual é o tamanho da população do Município?

\_\_\_\_\_ *(resposta aberta)*

4. Qual é o número de colaboradores da Administração Pública Local (Município)?

\_\_\_\_\_ *(resposta aberta)*

5. Qual é o valor do orçamento do Município previsto para o ano de 2024?

\_\_\_\_\_ *(resposta aberta)*

6. Qual a Unidade Orgânica responsável por responder a este questionário?

\_\_\_\_\_ *(resposta aberta)*

## **Parte 2 – Sistema de Gestão da Qualidade**

1. O Município tem implementado um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ)?
  - a. Sim, continua para a Parte 3 deste questionário
  - b. Não, avança para a Parte 4 deste questionário

### Parte 3 – Questões sobre a Gestão da Qualidade (melhoria contínua) no Município

(assinalar apenas uma opção de resposta, exceto se, em alguma questão, for indicado outro procedimento)

1. Um SGQ tem como um dos seus principais objetivos a melhoria contínua dos serviços e processos (MCSP). Como classifica as principais razões (motivações) que fundamentam a necessidade de MCSP do Município?

(Use a seguinte escala de 1 a 5: 1-nada importante; 2-pouco importante; 3-importante; 4-muito importante; e 5-extremamente importante)

Principais razões (motivações)	1	2	3	4	5
1.1. Falta de pessoal					
1.2. Orçamentos reduzidos					
1.3. Organização mais eficiente					
1.4. Satisfação dos munícipes					

2. Relativamente à questão anterior, identifica outras razões (motivações), não indicadas na tabela, que fundamentam a necessidade de MCSP do Município? Se sim, especifique quais e classifique-as de acordo com a escala do número anterior (*resposta aberta*) \_\_\_\_\_

3. Qual é o tipo de Unidade Orgânica (Decreto-Lei n.º 305/2009 de 23 de outubro) responsável pela gestão do SGQ?

- a. Executivo
- b. Direção
- c. Departamento
- d. Divisão
- e. Equipa de Projeto
- f. Equipa Multidisciplinar
- g. Unidade
- h. Gabinete
- i. Outra. Qual? \_\_\_\_\_ (*resposta aberta*)

4. Quais as áreas já intervencionadas pelo SGQ?

- a. Ação Social
- b. Administrativa
- c. Ambiente
- d. Cultura
- e. Cidades Inteligentes
- f. Desporto
- g. Educação
- h. Financeira
- i. Gestão de Património

- j. Obras Públicas
  - k. Recursos Humanos
  - l. Saúde
  - m. Segurança
  - n. Proteção Civil
  - o. Sustentabilidade (ODS)
  - p. Transporte
  - q. Urbanismo
  - r. Outras \_\_\_\_\_ (*resposta aberta*)
5. Até à data de hoje, quais foram os processos (de gestão, de cliente, de suporte) selecionados pelo Município para aplicação destas ferramentas e técnicas. (*resposta aberta*)
- 
6. Das áreas intervencionadas, quais foram as que apresentaram **maior** taxa de sucesso. (*resposta aberta*)
- 
7. Das áreas intervencionadas, quais foram as que apresentaram **menor** taxa de sucesso. (*resposta aberta*)
- 
8. O Município tem publicada a carta de qualidade de acordo com o Decreto-Lei nº135/99, de 22 de abril (artigos 44.º e 45.º)?
- a. Sim
  - b. Não, mas está em processo de publicação
  - c. Não, a sua publicação não está planeada
9. A MCSP do Município é vista como uma prioridade pela gestão de topo?
- a. Sim, tem sido fundamental
  - b. Sim, mas sem grande impacto
  - c. Não, apesar da sua implementação
10. Qual é o grau de envolvimento das várias Unidades Orgânicas na MCSP do Município?
- a. Total
  - b. Elevado
  - c. Razoável
  - d. Baixo
  - e. Nenhum, só o SGQ se preocupa com isso
11. Existindo eventos de melhoria no Município, considera que têm sido eventos isolados, ou um processo contínuo?
- a. Processo contínuo
  - b. Eventos isolados
  - c. Não existem eventos de melhoria

12. Existe um programa de ações de formação/esclarecimento/sensibilização sobre os benefícios da MCSP do Município, disseminado por todos os colaboradores? *(assinalar as opções de resposta e o tipo de ações que considerar aplicáveis)*

	Tipo de ações		
	Formação	Esclarecimento	Sensibilização
12.1. <b>Sim existe, é obrigatória a participação de todos os colaboradores</b>			
12.2. <b>Sim existe, está disponível, mas nem todos os colaboradores desejam participar</b>			
12.3. <b>Sim existe, mas é disponibilizado apenas à gestão de topo</b>			
12.4. <b>Não existe qualquer programa de ações</b>			

13. Considera que, todos os colaboradores contribuem, dentro da sua função, para a MCSP do Município?

- Sim, todos os colaboradores sentem-se incluídos neste objetivo
- Não, apenas a gestão de topo tem essa preocupação
- Não, apenas o pessoal ligado ao SGQ tem essa preocupação
- Não, apenas a gestão de topo e o pessoal ligado ao SGQ têm essa preocupação
- Não, nenhum colaborador se preocupa com as questões de melhoria da qualidade dos serviços e processos

14. Quais são as ferramentas e técnicas utilizadas pelo SGQ do Município, na melhoria contínua? *(assinalar todas as opções que considerar aplicáveis)*

- Common Assessment Framework (CAF)
- European Foundation for Quality Management (EFQM)
- ISO 9001
- Process Mapping
- Statistical Process Control (SPC)
- Quality Circles
- Lean
- Six Sigma
- Lean Six Sigma
- Total Productive Maintenance (TPM)
- Benchmarking
- Kaizen
- Poka-Yoke
- 5S
- Outras. Quais? \_\_\_\_\_ *(resposta aberta)*

15. No seguimento da resposta à pergunta anterior, explique sucintamente, as razões para a escolha das ferramentas e técnicas que assinalou, em detrimento de outras ferramentas e técnicas. *(resposta aberta/não obrigatória)*

---

16. Como classifica as principais vantagens da implementação destas ferramentas e técnicas? *(Use a seguinte escala de 1 a 5: 1-nada importante; 2-pouco importante; 3-importante; 4-muito importante; e 5-extremamente importante)*

Principais vantagens	1	2	3	4	5
16.1. Aumento da eficiência					
16.2. Aumento da motivação dos colaboradores					
16.3. Aumento da produtividade					
16.4. Aumento da satisfação dos munícipes					
16.5. Aumento do envolvimento dos colaboradores					
16.6. Facilita a consecução dos objetivos estratégicos do Município					
16.7. Facilita a clarificação de funções e responsabilidades					
16.8. Melhoria da comunicação					
16.9. Melhoria da qualidade dos serviços					
16.10. Melhoria organizacional					
16.11. Redução do nº de reclamações					
16.12. Redução dos custos de operação					

17. Relativamente à questão anterior, identifica outras vantagens, não indicadas na tabela, da implementação das ferramentas e técnicas de melhoria contínua? Se sim, especifique quais e classifique-as de acordo com a escala do número anterior. *(resposta aberta)* \_\_\_\_\_

18. Como classifica os principais obstáculos na implementação destas ferramentas e técnicas? *(Use a seguinte escala de 1 a 5: 1-nada importante; 2-pouco importante; 3-importante; 4-muito importante; e 5-extremamente importante)*

Principais obstáculos	1	2	3	4	5
18.1. Acumulação de tarefas					
18.2. Custo elevado da implementação					
18.3. Dificuldade em medir resultados					
18.4. Falta de compromisso da gestão de topo					
18.5. Falta de focalização no cliente (municípe)					
18.6. Falta de formação					
18.7. Falta dos recursos necessários					
18.8. Fraca motivação devido à falta de resultados imediatos					
18.9. Grande complexidade					
18.10. Pouco envolvimento dos colaboradores					
18.11. Receio de insucesso					
18.12. Resistência à mudança					

19. Relativamente à questão anterior, identifica outros obstáculos, não indicados na tabela, na implementação das ferramentas e técnicas de melhoria contínua? Se sim, especifique quais e classifique-os de acordo com a escala do número anterior (*resposta aberta*) \_\_\_\_\_
20. O Município beneficiou de apoio técnico de consultadoria externa para a implementação destas ferramentas e técnicas de melhoria contínua?
- Sim
  - Não, foram utilizados apenas colaboradores internos do Município
  - Não, foi admitido, pelo Município, pessoal com a necessária formação
21. Se respondeu "Sim" à resposta anterior, diga quais as entidades que prestaram o apoio (*resposta aberta*) \_\_\_\_\_
22. Os colaboradores internos do Município participantes na implementação das ferramentas e técnicas de melhoria contínua, receberam alguma formação especial? Se sim, qual e onde? (*resposta aberta*) \_\_\_\_\_
23. Considera que a existência de um SGQ, tem contribuído para a promoção de uma cultura de qualidade no Município? De que modo? (*resposta aberta*) \_\_\_\_\_
24. Considera que a existência de um SGQ, tem facilitado as iniciativas em curso de transformação digital da Administração Pública e de modernização e melhoramento da qualidade dos serviços públicos? (*resposta aberta*) \_\_\_\_\_

**O questionário terminou. Obrigado pela sua colaboração!**

## Parte 4 – Questões sobre a não implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade no Município

O Decreto-Lei nº 166-A/99 de 13 de maio institui o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, diploma que se aplica aos serviços e organismos da Administração Central, Regional e Local. No entanto, o diploma nunca foi regulamentado. Também o Decreto-Lei nº 135/99 de 22 de abril, no seu artigo 2º diz “Os serviços e organismos da Administração Pública estão ao serviço do cidadão e devem orientar a sua ação de acordo com os princípios da qualidade, ...” e o artigo 44º refere que “ Os serviços e organismos da Administração Pública devem elaborar, progressivamente, cartas de qualidade.” Por sua vez a Estrutura Comum de Avaliação (CAF) é o produto mais visível da rede das administrações públicas (EUPAN) dos Estados-Membros da União Europeia, com claro impacto na forma como se avalia e melhora a qualidade das administrações públicas na Europa. A sua implementação na Administração Pública é apoiada pelo Governo português. Conclui-se que a qualidade e a modernização são peças fundamentais na inovação da Administração Pública.

1. Quais as principais razões para a não implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) no Município?

*(Use a seguinte escala de 1 a 5: 1-nada importante; 2-pouco importante; 3-importante; 4-muito importante; e 5-extremamente importante)*

Principais razões	1	2	3	4	5
1.1. A implementação do SGQ no Município não é essencial					
1.2. A utilização da Estrutura Comum de Avaliação (CAF) é facultativa					
1.3. Falta de recursos humanos com a formação adequada					
1.4. Não saber como iniciar o processo					
1.5. Não saber que ferramentas e técnicas (melhoria contínua) selecionar					
1.6. O Decreto-Lei nº 166-A/99 de 13 de Maio não é vinculativo					
1.7. Os custos elevados associados à sua implementação					

2. Relativamente à questão anterior, identifica outras razões, não indicadas na tabela, para a não implementação de um SGQ no Município? Se sim, especifique quais e classifique-as de acordo com a escala do número anterior (resposta aberta) \_\_\_\_\_

3. O Município considerou solicitar o apoio da Administração Central para a implementação de um SGQ?
- Sim
  - Não

4. Consideraria a possibilidade de implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade se a Administração Central apoiasse o Município?
- Sim, com o apoio técnico de consultoria e a formação dos colaboradores internos que constituiriam o SGQ
  - Sim, com o apoio técnico de consultoria
  - Sim, com o apoio na formação dos colaboradores internos que constituiriam o SGQ
  - Não
5. O Município considerou a possibilidade de admissão de pessoal externo com a necessária formação para a implementação e gestão de um SGQ?
- Sim
  - Não
- 5.1. Se respondeu "Sim" à resposta anterior, indique quais as razões por que não o fez (*resposta aberta*)
- 
6. Caso, no futuro, o Município decida pela implementação de um SGQ, quais seriam as ferramentas e técnicas de melhoria contínua, consideradas mais adequadas pelo Município? (*assinalar todas as opções que considerar aplicáveis*)
- Common Assessment Framework (CAF)
  - European Foundation for Quality Management (EFQM)
  - ISO 9001
  - Process Mapping
  - Statistical Process Control (SPC)
  - Quality Circles
  - Lean
  - Six Sigma
  - Lean Six Sigma
  - Total Productive Maintenance (TPM)
  - Benchmarking
  - Kaizen
  - Poka-Yoke
  - 5S
  - Nenhuma. O Município não tem qualquer intenção de implementar um SGQ, nem utilizar quaisquer ferramentas e técnicas de melhoria contínua
  - Outras. Quais? \_\_\_\_\_ (*resposta aberta*)
7. No seguimento da resposta à pergunta anterior, explique sucintamente, as razões para a escolha das opções que assinalou. (*resposta aberta/não obrigatória*)
- 

**O questionário terminou. Obrigado pela sua colaboração!**



## Anexo B – Tabelas

Tabela 1. Resultado das respostas à 1ª Questão da Parte 3 do Questionário. Como classifica as principais razões que fundamentam a necessidade de MCSP do Município?

		Nada importante	Pouco importante	Importante	Muito importante	Extremamente importante	Total
Falta de Pessoal	Nº Municípios	2	9	13	4	3	31
	% Municípios	6,5	29,0	41,9	12,9	9,7	100,0
	% Municípios acumulativa	6,5	35,5	77,4	90,3	100,0	
Orçamentos Reduzidos	Nº Municípios	3	7	14	5	2	31
	% Municípios	9,7	22,6	45,2	16,1	6,4	100,0
	% Municípios acumulativa	9,7	32,3	77,5	93,6	100,0	
Organização mais eficiente	Nº Municípios			1	10	20	31
	% Municípios			3,2	32,3	64,5	100,0
	% Municípios acumulativa			3,2	35,5	100,0	
Satisfação dos Municípios	Nº Municípios			1	8	22	31
	% Municípios			3,2	25,8	71,0	100,0
	% Municípios acumulativa			3,2	29,0	100,0	

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0

Tabela 2. Resultados Questão 16 da Parte 3 do Questionário. Como classifica as principais vantagens da implementação de ferramentas e técnicas de MCSP nos Municípios?

		Nada importante	Pouco importante	Importante	Muito importante	Extremamente importante	Total
Aumento da Eficiência	Nº Municípios			6	12	13	31
	% Municípios			19,4	38,7	41,9	100
Aumento da Motivação dos Colaboradores	Nº Municípios	1	2	12	12	4	31
	% Municípios	3,2	6,5	38,7	38,7	12,9	100
Aumento da Produtividade	Nº Municípios		1	10	10	10	31
	% Municípios		3,2	32,3	32,3	32,3	100
Aumento da Satisfação dos Municípios	Nº Municípios			2	12	17	31
	% Municípios			6,5	38,7	54,8	100
Aumento do Envolvimento dos Colaboradores	Nº Municípios		1	5	17	8	31
	% Municípios		3,2	16,2	54,8	25,8	100
Facilita a consecução dos objetivos estratégicos	Nº Municípios	1		4	11	15	31
	% Municípios	3,2		12,9	35,5	48,4	100
Facilita a clarificação de funções e responsabilidades	Nº Municípios		1	7	11	12	31
	% Municípios		3,2	22,6	35,5	38,7	100
Melhoria da comunicação	Nº Municípios		1	7	13	10	31
	% Municípios		3,2	22,6	41,9	32,3	100
Melhoria da qualidade dos serviços	Nº Municípios			1	14	16	31
	% Municípios			3,2	45,2	51,6	100
Melhoria Organizacional	Nº Municípios		1	3	10	17	31
	% Municípios		3,2	9,7	32,3	54,8	100
Redução do nº de reclamações	Nº Municípios			7	14	10	31
	% Municípios			22,6	45,1	32,3	100
Redução dos custos de operação	Nº Municípios	2	1	11	9	8	31
	% Municípios	6,5	3,2	35,5	29	25,8	100

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0

**Tabela 3. Respostas à Questão 12 da Parte 3 do Questionário. Existe um programa de ações de formação/esclarecimento/ sensibilização sobre os benefícios da MCSP do Município, disseminado por todos os colaboradores?**

	Sim existe. Obrigatória a participação de todos os colaboradores	Sim existe. Disponível, mas nem todos os colaboradores desejam participar	Sim existe. Disponível apenas à gestão de topo	Não existe qualquer programa de ações
<b>Formação</b>	2 / 6,4%	3 / 9,7%		
<b>Formação, Esclarecimento</b>		1 / 3,2%		
<b>Formação, Esclarecimento, Sensibilização</b>	2 / 6,4%	7 / 22,6%		3 / 9,7%
<b>Esclarecimento</b>	4 / 12,9%	3 / 9,7%	3 / 9,7%	3 / 9,7%
<b>Esclarecimento, Sensibilização</b>	1 / 3,2%	1 / 3,2%	1 / 3,2%	
<b>Sensibilização</b>	7 / 22,6%	6 / 19,4%	5 / 16,1%	
<b>Total</b>	<b>16 / 51,6%</b>	<b>21 / 67,7%</b>	<b>9 / 29,0%</b>	<b>6 / 19,4%</b>

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0

**Tabela 4. Resposta Questão 14. Quais são as ferramentas e técnicas utilizadas pelo SGQ do Município, na melhoria contínua?**

Técnicas e Ferramentas	Nº Municípios
CAF	1
CAF, ISO 9001, Process Mapping, Benchmarking	1
CAF, ISO 9001, Quality Circles	1
EFQM, ISO 9001	1
EFQM, ISO 9001, Kaizen	1
EFQM, ISO 9001, Quality Circles, Benchmarking	1
ISO 9001	13
ISO 9001, Benchmarking	3
ISO 9001, Benchmarking, BSC; Mapa estratégico	1
ISO 9001, Benchmarking, SWOT	1
ISO 9001, Process Mapping, 5S	1
ISO 9001, Process Mapping, Kaizen, Poka-Yoke, 5S	1
ISO 9001, Process Mapping, Quality Circles, 5S	1
ISO 9001, Process Mapping, Statistical Process Control	1
ISO 9001, Quality Circles, Lean, 5S	1
ISO 9001, Six Sigma, Benchmarking, 5S	1
Sistemas Próprios	1
<b>Total</b>	<b>31</b>

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0

**Tabela 5. Resultados Questão 18 da Parte 3 do Questionário. Como classifica os principais obstáculos na implementação de ferramentas e técnicas de MCSP nos Municípios?**

		Nada importante	Pouco importante	Importante	Muito importante	Extremamente importante	Total
Acumulação de tarefas	Nº Municípios			6	12	13	31
	% Municípios			19,4	38,7	41,9	100,0
Custo elevado da implementação	Nº Municípios	1	2	12	12	4	31
	% Municípios	3,2	6,5	38,7	38,7	12,9	100,0
Dificuldade em medir resultados	Nº Municípios		1	10	10	10	31
	% Municípios		3,2	32,3	32,3	32,3	100,0
Falta de compromisso da gestão de topo	Nº Municípios			2	12	17	31
	% Municípios			6,5	38,7	54,8	100,0
Falta de focalização no cliente (município)	Nº Municípios		1	5	17	8	31
	% Municípios		3,2	16,2	54,8	25,8	100,0
Falta de formação	Nº Municípios	1		4	11	15	31
	% Municípios	3,2		12,9	35,5	48,4	100,0
Falta dos recursos necessários	Nº Municípios		1	7	11	12	31
	% Municípios		3,2	22,6	35,5	38,7	100,0
Fracá motivação, falta resultados imediatos	Nº Municípios		1	7	13	10	31
	% Municípios		3,2	22,6	41,9	32,3	100,0
Grande complexidade	Nº Municípios			1	14	16	31
	% Municípios			3,2	45,2	51,6	100,0
Pouco envolvimento dos colaboradores	Nº Municípios		1	3	10	17	31
	% Municípios		3,2	9,7	32,3	54,8	100,0
Receio de insucesso	Nº Municípios			7	14	10	31
	% Municípios			22,6	45,1	32,3	100,0
Resistência à mudança	Nº Municípios	2	1	11	9	8	31
	% Municípios	6,5	3,2	35,5	29,0	25,8	100,0

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0

**Tabela 6. Resultados da Questão 1, da Parte 4 do Questionário. Quais as principais razões para a não implementação de um SGQ no Município?**

		Nada importante	Pouco importante	Importante	Muito importante	Extremamente importante	Total
O Decreto-Lei nº 166-A/99 de 13 de Maio não é vinculativo	Nº Municípios	5	14	24	11	4	58
	% Municípios	8,6	24,1	41,4	19,0	6,9	100,0
A utilização da Estrutura Comum de Avaliação (CAF) é facultativa	Nº Municípios	3	6	37	10	2	58
	% Municípios	5,2	10,3	63,8	17,3	3,4	100,0
A implementação do SGQ no Município não é essencial	Nº Municípios	6	4	33	12	3	58
	% Municípios	10,3	6,9	56,9	20,7	5,2	100,0
Os custos elevados associados à sua implementação	Nº Municípios	6	8	19	17	8	58
	% Municípios	10,3	13,8	32,8	29,3	13,8	100,0
Falta de recursos humanos com a formação adequada	Nº Municípios	3	1	16	18	20	58
	% Municípios	5,2	1,7	27,6	31,0	34,5	100,0
Não saber como iniciar o processo	Nº Municípios	18	12	18	4	6	58
	% Municípios	31,0	20,7	31,0	6,9	10,3	100,0
Não saber que ferramentas e técnicas (melhoria contínua) selecionar	Nº Municípios	13	14	23	3	5	58
	% Municípios	22,4	24,1	39,7	5,2	8,6	100,0

Fonte: IBM SPSS Statistics 29.0



## Anexo C – Principais Modelos de Gestão da Qualidade: Quadro Resumo

	Gestão da Qualidade Total (TQM)	Norma ISO 9001	Modelo EFQM	Estrutura Comum de Avaliação (CAF)	Pensamento <i>Lean</i>	<i>Kaizen</i>	5 S	<i>Six Sigma</i>	<i>Lean Six Sigma</i>
ABORDAGEM À QUALIDADE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma abordagem holística da gestão da qualidade que engloba todos os aspetos das atividades de uma organização (pessoas, processos e sistemas);</li> <li>• Qualidade em todos os departamentos;</li> <li>• Tem como objetivo estabelecer uma cultura de qualidade na organização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procura o reconhecimento externo pela conformidade dos seus produtos e serviços e a satisfação dos seus clientes;</li> <li>• Norma que especifica os requisitos para a criação e aplicação de um sistema de gestão da qualidade;</li> <li>• Dá prioridade ao cumprimento dos requisitos da norma e à garantia da coerência da qualidade dos produtos;</li> <li>• Visa a melhoria contínua de processos concretos. Pode não considerar todas as funções da organização;</li> <li>• Não garante a qualidade de um produto ou serviço. Apenas avalia se uma norma é ou não cumprida;</li> <li>• ISO 18091 dirigida ao sector público, fornece orientações para a implementação da ISO 9001 na administração local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordagem holística entre o desempenho económico, a responsabilidade social e a gestão ambiental;</li> <li>• Modelo de excelência. Procura que as organizações atinjam e mantenham níveis de desempenho extraordinários;</li> <li>• Instrumento de gestão integrado que se centra na qualidade e ajuda as organizações a reconhecerem onde se encontram atualmente no seu “caminho para a excelência” e quais os passos necessários para se tornarem (ainda) melhores;</li> <li>• Fornece uma visão global da organização, revelando áreas a melhorar e fornecendo técnicas e ferramentas para medir e introduzir melhorias ao longo do tempo;</li> <li>• Alicerça-se na relação “causa e efeito”. Compara os recursos utilizados com os resultados obtidos e deduz as lacunas existentes;</li> <li>• Capacita as organizações para: obterem, em permanência, excelentes resultados;</li> <li>• Construírem um futuro mais sustentável;</li> <li>• Garante benefícios significativos a todas as partes interessadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordagem holística TQM centrada no sector público, inspirando-se no Modelo EFQM;</li> <li>• Modelo de avaliação de desempenho;</li> <li>• Visa impulsionador a melhoria da qualidade e gestão das organizações através da melhoria contínua;</li> <li>• Introduce nas administrações públicas a cultura de excelência e os princípios do TQM;</li> <li>• Procura a excelência, de dentro para fora (autoavaliação);</li> <li>• Orienta de forma gradual para um “Plan-Do-Check-Act (PCDA)”;</li> <li>• Facilita a auto-avaliação de uma organização pública, a fim de chegar a um diagnóstico de melhoria de ações;</li> <li>• Atua como uma ponte entre os vários modelos utilizados na gestão da qualidade;</li> <li>• Facilita o <i>bench learning</i> entre as organizações do sector público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordagem centrada na gestão de projetos, no fluxo de trabalho, no valor para o cliente e na eliminação de desperdícios nos processos;</li> <li>• Procura maximizar o valor para o cliente, minimizando o desperdício através da melhoria do fluxo nos processos;</li> <li>• Pretende criar uma cultura <i>Lean</i>, que promova o crescimento, harmonizando a satisfação dos clientes com a satisfação dos colaboradores e ofereça produtos e serviços inovadores de forma rentável, minimizando os custos excessivos desnecessários para os clientes, fornecedores e ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A metodologia Kaizen tem como divisa “Melhorar o mundo, com todos, em todo o lado, todos os dias” (Instituto Kaizen );</li> <li>• Centra-se na melhoria contínua em pequenos incrementos, melhorando a qualidade, o processo e o desempenho da organização;</li> <li>• A palavra “kaizen” traduz-se por “melhoria contínua” e engloba a melhoria contínua de si próprio como pessoa e profissional, do local de trabalho, dos processos de produção, da gestão, das relações com os consumidores e de tudo o que está à sua volta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordagem que procura alterar a perspetiva de uma organização em relação à qualidade;</li> <li>• Visa organizar e manter um ambiente do local de trabalho limpo e de elevado desempenho. Trata-se de uma “limpeza doméstica”. “Um lugar para tudo, e tudo no seu lugar”;</li> <li>• As organizações japonesas quando embarcam numa jornada de qualidade, normalmente começam com a implementação dos 5S e só depois avançam para metodologias mais avançadas;</li> <li>• Melhorara a eficiência através da eliminação de desperdícios;</li> <li>• É um marco na jornada de qualidade de uma organização, não um destino.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordagem centrada na satisfação das necessidades dos clientes, minimizando o desperdício através da redução e controlo das variações dos processos;</li> <li>• Gestão de projetos;</li> <li>• Melhoria dos processos tornando-os mais eficientes através da redução da variação;</li> <li>• Busca a perfeição. Zero defeitos;</li> <li>• Projetos devem ser selecionados em resultado do seus impactos financeiros;</li> <li>• Obtenção de excelentes resultados financeiros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordagem centrada na melhoria da qualidade, através da redução da variação dos processos, melhorando a sua eficiência global e na eliminação de desperdícios;</li> <li>• Resolução da ineficiência de um processo (<i>Lean</i> - velocidade e eficiência) e da sua variação (<i>Six Sigma</i> - precisão e exatidão) como um esforço único;</li> <li>• Procura a melhoria do desempenho dos colaboradores e das organizações, eliminando o desperdício de recursos e os defeitos dos processos/produtos;</li> <li>• Resolução de problemas específicos, garantindo que os processos funcionam com o mínimo de defeitos.</li> </ul>

Análise de Metodologias de Melhoria Contínua: Viabilidade e Implementação em Municípios

	Gestão da Qualidade Total (TQM)	Norma ISO 9001	Modelo EFQM	Estrutura Comum de Avaliação (CAF)	Pensamento Lean	Kaizen	5 S	Six Sigma	Lean Six Sigma
PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Foco no cliente;</li> <li>Compromisso da liderança;</li> <li>Envolvimento total dos trabalhadores;</li> <li>Mudança cultural;</li> <li>Abordagem estratégica e sistemática;</li> <li>Centrado nos processos;</li> <li>Tomada de decisões baseada em factos;</li> <li>Comunicação efetiva;</li> <li>Sistema integrado;</li> <li>Melhoria contínua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Focalização e satisfação do cliente;</li> <li>Liderança;</li> <li>Envolvimento das pessoas (colaboradores, clientes, parcerias);</li> <li>Abordagem por processos; Abordagens sistemáticas à gestão (processos alinhados);</li> <li>Tomada de decisões com base em evidências;</li> <li>Relações mutuamente benéficas com os fornecedores;</li> <li>Melhoria contínua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A primazia do cliente;</li> <li>Compromisso da liderança;</li> <li>A necessidade de ter uma visão a longo prazo, centrada nas partes interessadas;</li> <li>Compreender as ligações de causa e efeito entre o porquê de uma organização fazer algo, como o faz e o que alcança como consequência das suas ações;</li> <li>Existência de um conjunto de valores europeus;</li> <li>Apoiar os objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas na promoção da equidade social, da boa governação e da prosperidade, protegendo simultaneamente o planeta;</li> <li>Relação custo-eficácia;</li> <li>Orientação para os resultados;</li> <li>Parcerias;</li> <li>Gestão da informação;</li> <li>Desempenhos;</li> <li>Aprendizagem;</li> <li>Melhoria contínua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientação para o cidadão/cliente;</li> <li>Melhores serviços para os cidadãos;</li> <li>Adaptado ao sector público;</li> <li>Princípios e valores europeus;</li> <li>Língua comum;</li> <li>Participação dos trabalhadores;</li> <li>Reforma administrativa baseada em dados concretos;</li> <li>Sem custos externos;</li> <li>Orientação para os resultados;</li> <li>Liderança e constância de objetivos;</li> <li>Gestão de processos e factos;</li> <li>Desenvolvimento e envolvimento das pessoas;</li> <li>Desenvolvimento de parcerias;</li> <li>Responsabilidade social;</li> <li>Aprendizagem, inovação e melhoria contínuas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Foco na maximização do valor para o cliente, minimizando o desperdício;</li> <li>Identificação do Valor;</li> <li>Mapeamento do fluxo de valor;</li> <li>Criação de fluxo;</li> <li>Melhoria do fluxo nos processos;</li> <li>Utilização de um sistema de tração (puxar);</li> <li>Comprometer a liderança.</li> <li>Procurar a perfeição (melhoria contínua).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Foco nos clientes, fomentando a sua satisfação;</li> <li>Compromisso da liderança;</li> <li>Conhecer o cliente (colocar sempre o cliente em primeiro lugar);</li> <li>Deixar fluir (otimizar os desafios no local);</li> <li>Ir ao “<i>gemba</i>” (observar os processos para um fluxo de trabalho contínuo);</li> <li>Capacitar as pessoas (incentivar a participação ativa de todos os trabalhadores);</li> <li>Ser transparente (adotar uma abordagem de comunicação aberta e honesta);</li> <li>Utilização eficiente dos recursos e equipamentos;</li> <li>Atmosfera de entretajuda e cooperação;</li> <li>Colaboradores motivados;</li> <li>Melhoria contínua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminar a desordem no local de trabalho;</li> <li>Construir uma cultura de qualidade;</li> <li>Criar um sentimento de pertença entre os todos os colaboradores;</li> <li>Eliminar o desperdício;</li> <li>Criar um local de trabalho eficiente e produtivo;</li> <li>Iniciar um percurso de qualidade;</li> <li>Eliminar a mentalidade de prevenção;</li> <li>Envolver toda a organização na qualidade;</li> <li>Melhorar o serviço ao cliente;</li> <li>Facilitar a rápida obtenção de informações;</li> <li>Comprometer a liderança;</li> <li>Melhoria contínua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Foco na satisfação dos clientes e partes interessadas;</li> <li>Avaliar a cadeia de valor e encontrar o problema;</li> <li>Eliminar os defeitos e os casos isolados;</li> <li>Envolver as partes interessadas;</li> <li>Sistema flexível e reativo;</li> <li>Tomada de decisões baseada em dados;</li> <li>Resolução colaborativa de problemas;</li> <li>Compromisso da liderança;</li> <li>Melhoria contínua dos processos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Foco na satisfação dos clientes e partes interessadas, trabalhar para o cliente;</li> <li>Encontrar o problema e concentrar-se nele;</li> <li>Eliminar variações e estrangulamentos;</li> <li>Comunicar claramente e instruir os membros da equipa;</li> <li>Ser flexível e ter capacidade de resposta;</li> <li>Compromisso da liderança;</li> <li>Melhoria contínua dos processos.</li> </ul>
CONCEITOS FUNDAMENTAIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de gestão centrado na satisfação do cliente que envolve todos os funcionários na melhoria contínua da organização;</li> <li>É um sistema integrador que utiliza estratégia, dados e comunicações eficazes para agregar os princípios da qualidade total aos processos, produtos, serviços e cultura da organização;</li> <li>Compromisso e liderança da gestão de topo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de gestão centrado no cumprimento dos requisitos das normas ISO;</li> <li>Demonstra a capacidade de uma organização para fornecer de forma consistente produtos e serviços que satisfaçam os requisitos do cliente e os requisitos estatutários e regulamentares aplicáveis;</li> <li>Requere o compromisso da Gestão, a demonstração de liderança e empenhamento na qualidade e a responsabilização do gestor da qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo abrangente de gestão da qualidade. Baseia-se em sete critérios, que ajudam a compreender e analisar o comportamento, o pensamento e a cultura de uma organização;</li> <li>Tem como objetivo melhorar o desempenho operacional em todas as áreas e a todos os níveis;</li> <li>Procura: Atingir resultados equilibrados, acrescentar valor para os clientes, liderar com visão, inspiração e integridade, gerir por processos, obter sucesso com as pessoas, nutrir a criatividade e a inovação, construir parcerias, assumir a responsabilidade por um futuro sustentável.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de gestão da qualidade que visa introduzir nas administrações públicas uma cultura da excelência, baseada nos princípios da TQM, orientando-as progressivamente para um ciclo PCDA completo;</li> <li>Características: Propriedade da comunidade, financiamento (através de impostos), influência (por forças políticas), missão (interesse público), objetivos (múltiplos, contraditórios);</li> <li>Mecanismos de auditoria (baseados na legitimidade e na responsabilidade).</li> </ul>	<p>Modelo de gestão da qualidade que pretende melhorar continuamente o valor criado para os clientes, através:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mudança de mentalidades;</li> <li>Identificação e eliminação de desperdícios/ineficiências;</li> <li>Identificação de resíduos/ desperdícios ocultos;</li> <li>Mapeamento do Fluxo de Valor: Visualização dos processos;</li> <li>Organização para a eficiência;</li> <li>Promoção da melhoria contínua;</li> <li>Controlo de qualidade.</li> </ul>	<p>Modelo de gestão da qualidade que pretende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Promover uma cultura de melhoria contínua, de pequenas mudanças incrementais nos processos e serviços;</li> <li>Estabilizar os processos;</li> <li>Fomentar a satisfação do cliente;</li> <li>Colocar a qualidade em primeiro lugar;</li> <li>Orientar-se para o mercado (desejos);</li> <li>Gerir a montante;</li> <li>Decidir com dados;</li> <li>Controlar a variabilidade.</li> </ul>	<p>Este método resulta na criação de um espaço de trabalho limpo, arrumado, seguro e bem organizado, o que ajuda a reduzir o desperdício e otimizar a produtividade.</p> <p>Prende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mudar a mentalidade dos colaboradores e facilitar a melhoria contínua;</li> <li>Melhorar a eficiência dos colaboradores e torná-los mais produtivos;</li> <li>Eliminar o tempo gasto em trabalho sem valor acrescentado que afeta a eficiência individual e do local de trabalho;</li> <li>Criar uma base sólida para o trabalho futuro no domínio da qualidade;</li> <li>Obter a participação de todos na organização, desde a gestão de topo até aos colaboradores na linha da frente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Metodologia que visa a melhoria contínua dos processos. Divide o processo de melhoria em várias fases;</li> <li>Apoia-se num conjunto de ferramentas e métodos para melhorar os processos da organização e não se destinam a desenvolver todo um sistema de gestão da qualidade;</li> <li>Não existe um conjunto normalizado de requisitos;</li> <li>Conceitos-chave cruciais para o seu sucesso: DMAIC, <i>Critical to Quality Characteristics</i>, DPMO (<i>Defects Per Million Opportunities</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Metodologia cuja abordagem assenta em dados, com ênfase na utilização de ferramentas e metodologias estatísticas para identificar e eliminar defeitos de forma sistemática;</li> <li>Baseia-se fortemente na análise estatística e na resolução estruturada de problemas;</li> <li>Pretende aumentar a eficiência dos processos, melhorar a qualidade da prestação de serviços aos cidadãos e reduzir os custos da prestação desses serviços.</li> </ul>

Análise de Metodologias de Melhoria Contínua: Viabilidade e Implementação em Municípios

	Gestão da Qualidade Total (TQM)	Norma ISO 9001	Modelo EFQM	Estrutura Comum de Avaliação (CAF)	Pensamento Lean	Kaizen	5 S	Six Sigma	Lean Six Sigma
PARTICIPAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos são responsáveis pela qualidade;</li> <li>• Todos os colaboradores, independentemente do seu nível ou função, devem participar ativamente nos esforços de melhoria da qualidade;</li> <li>• A formação, a capacitação e a promoção de uma cultura de responsabilidade são essenciais;</li> <li>• Compromisso e liderança da gestão de topo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envolvimento das pessoas;</li> <li>• Pessoas competentes, habilitadas e empenhadas a todos os níveis da sua organização são essenciais para melhorar a sua aptidão para criar e facultar valor aos seus clientes e partes interessadas;</li> <li>• Gestão das relações quer com os clientes/cidadãos, os fornecedores e os parceiros externos;</li> <li>• Envolver as partes interessadas relevantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envolver todas as principais partes interessadas relevantes no seu objetivo, visão e estratégia para criar uma relação baseada na abertura, confiança, segurança e empenho;</li> <li>• Valorizar os seus colaboradores e criar uma cultura em que os objetivos individuais e organizacionais se beneficiam mutuamente;</li> <li>• Desenvolver as competências dos colaboradores; cuidar deles; comunicar com eles; reconhecê-los, motivá-los e apreciá-los;</li> <li>• Os colaboradores têm a oportunidade de utilizar os seus conhecimentos e competências em prol da organização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir todos os colaboradores dos vários níveis institucionais, contribui para uma maior motivação dos colaboradores e facilita a gestão das mudanças;</li> <li>• Promover o envolvimento, a motivação, o desenvolvimento e a retenção das pessoas;</li> <li>• Apenas pessoas satisfeitas podem fazer com que a organização tenha clientes satisfeitos;</li> <li>• Promover uma cultura de consenso, abertura, transparência e envolvimento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos participam empenhados;</li> <li>• Promover o envolvimento de todos os colaboradores na eliminação de desperdícios e na adição de valor;</li> <li>• Destacar o respeito pelas pessoas e o trabalho em equipa;</li> <li>• Formar internamente, um número suficientemente grande de experiência <i>Lean</i>;</li> <li>• Facilitar a colaboração entre trabalhadores e gestores tornando-a mais habitual e eficaz, permitindo-lhes visualizar com maior nitidez, em que consiste um trabalho de qualidade e de valor acrescentado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envolver toda a organização, sem exceções, no planeamento e realização conjunta;</li> <li>• O empenhamento e envolvimento da gestão de topo, deve ser demonstrado de forma consistente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envolver toda a organização na qualidade;</li> <li>• Sem o comprometimento e empenhamento dos líderes a iniciativa não será sustentável por muito tempo;</li> <li>• Sentimento de pertença entre os todos os colaboradores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envolvimento da gestão;</li> <li>• Formação de equipas especializadas. (<i>Belt System</i>);</li> <li>• Cada função, quer seja um membro da equipa, um líder de equipa, um gestor, um executivo, um agente de mudança, uma parte interessada ou um formador, tem deveres específicos que são cruciais para o sucesso global das implementações <i>Six Sigma</i>;</li> <li>• Compreender e valorizar as diversas responsabilidades de cada função;</li> <li>• Os profissionais devem promover um ambiente colaborativo que reduz o risco da mentalidade de silo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empenho e participação consistente da gestão;</li> <li>• Envolvimento e participação de todos os colaboradores;</li> <li>• Devem sentir que têm voz ativa no desenvolvimento da solução;</li> <li>• Formação de equipas especializadas. (<i>Belt System</i>).</li> </ul>
COMPATIBILIDADE COM OUTROS SGQ	Compatível e complementar com outros SGQ.	Compatível e complementar com outros SGQ.	Organizações tendem a implementar primeiro os procedimentos da ISO 9000 e mais tarde o Modelo de Excelência da EFQM.	Compatível com outros modelos e ferramentas de gestão da qualidade. Complementar com outros SGQ. (A autoavaliação segundo a CAF é uma forma adequada de preparação para a certificação segundo a norma ISO 9001.	Complementaridade e reforço mútuo com outros SGQ (ex. sincronização das ferramentas <i>Lean</i> com as cláusulas ou requisitos ISO; <i>LeanSixSigma</i> ).	O <i>Kaizen</i> , também conhecido como melhoria contínua, atua como elemento essencial na prática da TQM. Compatível com outros modelos e ferramentas de gestão da qualidade.	Complementaridade com outros SGQ. As práticas 5-S ajudam em todas as facetas da vida. Representam o ponto de partida de qualquer SGQ.	Compatível e complementar com outros SGQ (ex. <i>Lean</i> , <i>Kaizen</i> )	Compatível e complementar com outros SGQ.
TEMPO E RESULTADO DA IMPLEMENTAÇÃO	Abordagem a longo prazo (5-10 anos), com mudanças lentas e progressivas .	Implementação de um novo sistema de gestão da qualidade de acordo com as normas ISO 9001 pode levar muito tempo. Estabelecer relações que equilibrem ganhos de curto prazo com considerações de longo prazo. É mais suscetível de obter resultados a longo prazo do que a curto prazo.	Modelo orientado para a gestão da mudança contínua e a longo prazo. É menos adequado para atingir objetivos a curto prazo.	O caminho para a excelência, de acordo com o modelo CAF, é um processo de longo prazo (1 a 3 anos).	Não se trata de um projeto de curto prazo, mas de uma estratégia interminável de longo prazo. Requer um longo período (1 a 10 anos) de trabalho intensivo antes de começar a ver o início de uma mudança cultural sustentável.	Centra-se em melhorias rápidas e frequentes, efetuando alterações de pequena escala em prazos curtos que produzam resultados imediatos, criando simultaneamente uma dinâmica para outras alterações ao longo do tempo.	A implementação do método 5S é muito simples e oferece muitos benefícios a curto e longo prazo.	O planeamento a longo prazo abrange um período de três a cinco anos ou mesmo mais; o planeamento a curto prazo abrange até um ano. Manter a tónica nos ganhos a curto prazo e na sustentabilidade a longo prazo das melhorias dos processos.	Trata-se de fazer as coisas com rapidez.  Ajuda a obter melhorias a curto e a longo prazo.

Análise de Metodologias de Melhoria Contínua: Viabilidade e Implementação em Municípios

	Gestão da Qualidade Total (TQM)	Norma ISO 9001	Modelo EFQM	Estrutura Comum de Avaliação (CAF)	Pensamento Lean	Kaizen	5 S	Six Sigma	Lean Six Sigma
VANTAGENS DIRETAS E INDIRETAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover uma mudança cultural;</li> <li>Aumentar a satisfação do cliente;</li> <li>Fidelizar os clientes;</li> <li>Melhorar o desempenho;</li> <li>Melhorar produtos/ serviços;</li> <li>Melhorar a imagem da organização/ marca;</li> <li>Reduzir defeitos/ erros nos produtos/ serviços;</li> <li>Reduzir os custos de operação;</li> <li>Minimizar os defeitos e desperdícios;</li> <li>Definir os valores organizacionais;</li> <li>Incrementar a adaptabilidade a mercados e ambientes em mudança;</li> <li>Criar mais segurança nos empregos;</li> <li>Aumentar o valor para os acionistas e partes interessadas;</li> <li>Melhorar o moral/motivação dos colaboradores;</li> <li>Melhorar e inovar processos;</li> <li>Enfatizar e sensibilizar para o valor da produção de produtos e serviços de qualidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhorar o desempenho da Organização;</li> <li>Melhorar a capacidade de fornecer, de forma consistente, produtos e serviços que satisfaçam tanto os requisitos dos clientes como as exigências estatutárias e regulamentares aplicáveis;</li> <li>Aumentar a satisfação do cliente;</li> <li>Fidelizar e captar novos clientes;</li> <li>Avaliar riscos e oportunidades;</li> <li>Aceder a novos mercados;</li> <li>Obter confiança acrescida nos processos de concepção, planeamento, produção do produto e/ou fornecimento do serviço;</li> <li>Melhorar a imagem perante o mercado e sociedade em geral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Granjear clientes satisfeitos e fiéis;</li> <li>Gerar Líderes de sucesso;</li> <li>Desenvolver um sentido comum de objetivo em toda a organização;</li> <li>Gerir bem as mudanças de paradigma;</li> <li>Envolver e motivar colaboradores e outras partes interessadas;</li> <li>Incentivar o fluxo ascendente de ideias;</li> <li>Utilizar os dados de modo eficiente e eficaz;</li> <li>Operar a organização de modo eficiente e eficaz;</li> <li>Ter orgulho e desejar melhorar ainda mais;</li> <li>Minimizar a necessidade de resolução problemas recorrentes;</li> <li>Desenvolver o ambiente propício à inovação;</li> <li>Obter excelentes resultados, incluindo um bom desempenho financeiro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar a qualidade dos serviços prestados pelas instituições públicas;</li> <li>Contribuir para a sensibilização e para o estabelecimento de uma cultura de gestão da qualidade e de melhoria contínua dos colaboradores e quadros superiores das instituições;</li> <li>Melhorar o desempenho e os resultados da organização;</li> <li>Melhorar a comunicação entre os colaboradores;</li> <li>Aumentar a sua participação e motivação;</li> <li>Melhorar a transparência dentro da instituição, o que, poderá levar a uma menor resistência à mudança;</li> <li>Melhorar a gestão de processos e a qualidade dos dados;</li> <li>Aumentar a eficiência dos processos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afinar e estabilizar os processos de uma organização para obter uma ótima eficiência;</li> <li>Reduzir custos de armazenamento e inventário;</li> <li>Aumentar a produtividade e a satisfação do cliente;</li> <li>Reduzir os prazos de entrega;</li> <li>Melhorar a qualidade dos produtos e serviços;</li> <li>Minimizar o desperdício de tempo e recursos;</li> <li>Incrementar o moral e a satisfação dos colaboradores e a sustentabilidade da organização;</li> <li>Melhorar o controlo de qualidade;</li> <li>Melhorar a visibilidade das partes interessadas;</li> <li>Incrementar o valor previsível para o cliente;</li> <li>Diminuir os custos operacionais;</li> <li>Melhorar a gestão da mudança;</li> <li>Adotar uma cultura de melhoria contínua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhorar a qualidade do produto;</li> <li>Diminuir os custos de produção;</li> <li>Aumentar a produtividade;</li> <li>Tornar o ambiente de trabalho agradável e limpo;</li> <li>Melhorar a capacidade de inovação dos colaboradores;</li> <li>Melhorar a eficácia do trabalho em equipa;</li> <li>Melhorar a satisfação do cliente;</li> <li>Aumentar as receitas das vendas;</li> <li>Melhorar a competitividade;</li> <li>Melhorar a satisfação e motivação dos colaboradores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criar um ambiente de trabalho de qualidade - física e mentalmente;</li> <li>Reduzir as atividades sem valor acrescentado;</li> <li>Melhorar a segurança e o moral;</li> <li>Criar uma base para a melhoria contínua;</li> <li>Capacitar os funcionários a serem responsáveis pelos seus próprios ambientes de trabalho;</li> <li>Aumentar a produtividade;</li> <li>Eliminar a desordem no local de trabalho;</li> <li>Construir uma cultura de qualidade;</li> <li>Criar um sentimento de pertença entre os todos os colaboradores;</li> <li>Eliminar o desperdício;</li> <li>Iniciar um percurso de qualidade;</li> <li>Criar uma mentalidade de prevenção;</li> <li>Envolver toda a organização na qualidade;</li> <li>Melhorar o serviço ao cliente;</li> <li>Facilitar a obtenção de informações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhorar significativamente a qualidade dos produtos/serviços;</li> <li>Alcançar os objetivos económicos;</li> <li>Melhorar os resultados financeiros;</li> <li>Reduzir os custos de operação;</li> <li>Constituir um processo normalizado de resolução de problemas;</li> <li>Aumentar a satisfação do cliente;</li> <li>Obter vantagem competitiva;</li> <li>Melhorar a reputação de qualidade da organização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar a eficiência de processos importantes;</li> <li>Fidelizar dentro e fora da empresa;</li> <li>Obter processos simplificados e otimizados;</li> <li>Capitalizar rapidamente novas oportunidades;</li> <li>Melhorar os resultados financeiros;</li> <li>Reduzir os custos de operação;</li> <li>Melhorar os resultados comerciais;</li> <li>Economizar tempo, dinheiro e esforço humano.</li> </ul>

Análise de Metodologias de Melhoria Contínua: Viabilidade e Implementação em Municípios

	Gestão da Qualidade Total (TQM)	Norma ISO 9001	Modelo EFQM	Estrutura Comum de Avaliação (CAF)	Pensamento Lean	Kaizen	5 S	Six Sigma	Lean Six Sigma
<b>FERRAMENTAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ferramentas analíticas e estatísticas;</li> <li>Ferramentas de apoio à decisão;</li> <li>Conjunto básico de ferramentas TQM: Princípio de Pareto; Gráficos de dispersão; Fluxogramas; Diagramas de causa e efeito; Histograma ou gráfico de barras; Listas de verificação; Folhas de controle.</li> <li>Ciclo PCDA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mapeamento de Processos;</li> <li>Análise de Lacunas;</li> <li>Ciclo PDCA;</li> <li>Análise SWOT;</li> <li>Lista de verificação de auditorias;</li> <li>Relatório de ações corretivas;</li> <li>Tabelas de dados;</li> <li>Diagramas de causa e efeito;</li> <li>Listas de verificação;</li> <li>Folhas de controle;</li> <li>Princípio de Pareto;</li> <li>Análises de estratificação;</li> <li>Gráficos de dispersão;</li> <li>Histograma;</li> <li>Exige procedimentos escritos e manual de qualidade;</li> <li>Ferramentas analíticas e estatísticas como técnicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Segue o chamado “círculo dourado” de perguntas: Porquê? Como? e O quê?;</li> <li>Permite que as organizações compreendam melhor as relações causais entre o “porquê” das decisões estratégicas, “como” põem em prática essas políticas e “o que” alcançam como resultado das suas ações;</li> <li>Ferramenta de diagnóstico RADAR para avaliar a maturidade de cada critério;</li> <li>Análise SWOT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>e-tool CAF</li> <li>Grelha de Autoavaliação</li> <li>Plano para implementar a CAF;</li> <li>Plano de Riscos;</li> <li>Plano de Comunicação;</li> <li>Relatório de Autoavaliação;</li> <li>Plano de Melhorias;</li> <li>Ficha de ação de melhoria;</li> <li>Questionário de satisfação para Trabalhadores;</li> <li>Questionário de satisfação para Clientes;</li> <li>Questionário de avaliação das competências de liderança;</li> <li>Balanced Scorecard (BSC);</li> <li>Análise SWOT;</li> <li>Ciclo PCDA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ferramentas analíticas e estatísticas;</li> <li>Fluxogramas e mapas de processos;</li> <li>Centro de melhoria de processos;</li> <li>5S;</li> <li>Kanban;</li> <li>Análise e Mapeamento do Fluxo de Valor;</li> <li>Indicadores-chave de desempenho;</li> <li>Quadros de sombra;</li> <li>Poka-yoke;</li> <li>Kaizen;</li> <li>SMED;</li> <li>TQM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão da Qualidade Total;</li> <li>Sistema de Produção Just-In-Time (JIT);</li> <li>Manutenção Produtiva Total (TPM);</li> <li>Sistema de sugestões;</li> <li>Zero Defeitos (ZD);</li> <li>Ciclos PDCA/SDCA (normalização do trabalho);</li> <li>Cinco passos (5S) da “limpeza doméstica” (housekeeping);</li> <li>Eliminação de desperdícios (MUDA);</li> <li>Trabalho em equipa;</li> <li>Técnica dos 5 porquês;</li> <li>Produção/serviços Lean;</li> <li>Análise do Fluxo de Valor;</li> <li>Círculos de Controlo da Qualidade;</li> <li>Sistema de Produção da Toyota;</li> <li>Sistema Kanban,</li> <li>Mapeamento Visual;</li> <li>Poke-Yoke (correção de erros).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ferramentas de processo (mapeamento de processos, análise de processos, otimização de processos);</li> <li>Listas de controlo;</li> <li>Ferramentas de comunicação visual (materiais de etiquetagem e marcação de pavimentos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ferramentas estatísticas e analíticas avançadas;</li> <li>Ciclo DMAIC;</li> <li>Ciclo DMAD;</li> <li>Belt Levels;</li> <li>Diagrama de rede de atividades;</li> <li>Ferramentas de planeamento e gestão de projetos;</li> <li>Estudos pilotos e de protótipos.</li> <li>Cartas de projeto; ferramentas voz do cliente (VOC-Voice of the customer - inquéritos, grupos de discussão, cartas, cartões de comentários); mapa de processos; desdobramento da função qualidade (QFD - Quality Function Deployment); SIPOC [fornecedores (Suppliers), entradas (Inputs), processo (Process), saídas (Outputs) e clientes (Customers)]; e benchmarking;</li> <li>Análise de sistemas de medição; análise exploratória de dados; estatística descritiva; extração de dados; gráficos de execução; e análise de Pareto;</li> <li>Diagramas de causa e efeito; diagramas de árvore; brainstorming; gráficos de comportamento do processo (SPC-process behavior charts); mapas de processo; conceção de experiências; estatística enumerativa (testes de hipóteses); estatística inferencial (Xs e Ys); análise dos modos e efeitos das falhas (FMEA-failure modes and effects analysis); e simulação;</li> <li>Diagramas de campo de forças; ferramentas 7M (diagramas de afinidade, diagrama de árvore, diagrama de inter-relações, diagramas de programa de decisão de processo, diagramas de matriz, matriz de Statistical process control (SPC); Failure Modes, Effects Analysis (FMEA); ISO 9000; alteração de orçamentos, modelos de propostas e modelos de estimativa de custos; e sistema de relatórios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ferramentas estatísticas e analíticas avançadas;</li> <li>Kanban, Kaizen, Mapeamento do fluxo de valor, 5S, Just-In-Time (JIT), DMAIC, Belt Levels.</li> </ul>

Análise de Metodologias de Melhoria Contínua: Viabilidade e Implementação em Municípios

	Gestão da Qualidade Total (TQM)	Norma ISO 9001	Modelo EFQM	Estrutura Comum de Avaliação (CAF)	Pensamento Lean	Kaizen	5 S	Six Sigma	Lean Six Sigma
PROBLEMAS FREQUENTES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de empenho da gestão;</li> <li>Mudança da cultura organizacional;</li> <li>Falta de preparação dos colaboradores;</li> <li>Não utilização de dados exatos, oportunos e fiáveis;</li> <li>Falta de direção estratégica;</li> <li>Falta de visão, missão ou princípios orientadores (ou a sua não partilha)</li> <li>Falta de cooperação e de trabalho de equipa entre diferentes grupos de trabalho;</li> <li>Concentração nos lucros a curto prazo e não nos objetivos a longo prazo;</li> <li>Falta de atenção às necessidades e expectativas dos clientes;</li> <li>Falta de confiança e respeito mútuos entre os diferentes níveis de colaboradores;</li> <li>Recursos insuficientes ou falta de empenhamento sustentado desses recursos;</li> <li>Falta de formação e educação contínuas e eficazes;</li> <li>Incapacidade da direção para reconhecer e/ou recompensar as realizações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de empenho dos dirigentes;</li> <li>Má compreensão dos requisitos;</li> <li>Formação/Treino e desenvolvimento de competências inadequados;</li> <li>Falta de comunicação e de envolvimento;</li> <li>Resistência à mudança;</li> <li>Não alinhamento com os processos da organização;</li> <li>Ênfase na teoria em detrimento da prática;</li> <li>Uma estratégia rígida ou inflexível;</li> <li>Documentação excessiva;</li> <li>Excessivo detalhe;</li> <li>Não incorporar os comentários dos clientes;</li> <li>Não garantir uma conformidade consistente e não evitar desvios do processo;</li> <li>Dificuldade na manutenção e sustentação do sistema para além da implementação inicial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de liderança eficaz e de empenhamento da gestão de topo;</li> <li>Alguma complexidade e esforço necessários para a sua aplicação;</li> <li>Planeamento deficiente para a implementação da EFQM;</li> <li>Falta de competências adequadas para utilizar o modelo;</li> <li>Obstáculos devidos à estrutura organizacional (níveis hierárquicos), dimensão e sector (privado ou público);</li> <li>Falta de comunicação vertical eficaz;</li> <li>Ênfase nos objetivos a curto prazo;</li> <li>Recursos financeiros desadequados;</li> <li>Falta de empenhamento dos colaboradores;</li> <li>Exige muita disciplina;</li> <li>Muito abrangente e, por conseguinte, de aplicação complexa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não específica de que forma e com que instrumentos os resultados devem ser alcançados;</li> <li>Lenta implantação de práticas de qualidade nos serviços e organismos públicos;</li> <li>Dificuldades em medir os resultados, pela falta de liberdade de ação e pela exigência de decisões legítimas;</li> <li>Trabalho suplementar devido à aplicação da CAF, para além das suas funções habituais;</li> <li>Uma compreensão incorreta do conceito de critérios e do sistema de pontuação;</li> <li>Falta de confiança em todo o exercício;</li> <li>Dificuldades em obter e recolher dados/informações suficientes;</li> <li>As pessoas tentam evitar situações instáveis;</li> <li>Resistência a novas ideias;</li> <li>Precisam de regras e regulamentos para se sentirem satisfeitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elevado nível de empenhamento e de mudança cultural na organização.</li> <li>A intensa focalização na redução de desperdícios e no aumento da eficiência pode levar ao esquecimento de outros aspetos importantes;</li> <li>Falta de apoio dos quadros superiores;</li> <li>Formação e ferramentas insuficientes;</li> <li>Incapacidade de acompanhar os progressos;</li> <li>Não compreender os potenciais benefícios da aplicação do <i>Lean</i>;</li> <li>Subestimar as atitudes/resistência dos funcionários à mudança;</li> <li>Regressar às antigas formas ineficientes de trabalhar;</li> <li>Falta de orientação e de visão na gestão dos projetos;</li> <li>Falta de tempo atribuído aos projetos;</li> <li>Falta de recursos;</li> <li>Falta de adesão dos colaboradores da organização;</li> <li>Reduzir custos não pode ser o principal objetivo do <i>Lean</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de manutenção e acompanhamento;</li> <li>Falta de empenhamento;</li> <li>Sobrecarga do pessoal, conduzindo ao esgotamento e à falta de empenhamento;</li> <li>Resistência à mudança;</li> <li>Falta de sistemas de recompensa e reconhecimento;</li> <li>Descurar a experiência dos colaboradores da linha da frente;</li> <li>Dar prioridade às grandes melhorias em detrimento das pequenas e contínuas;</li> <li>Planeamento insuficiente;</li> <li>Concentrar-se apenas em ferramentas e técnicas;</li> <li>Falta de um plano estratégico;</li> <li>Formação e desenvolvimento de competências inadequados.</li> <li>Não adaptação à evolução das necessidades da organização;</li> <li>Recursos e apoio inadequados;</li> <li>Falta de capacidade para gerir a melhoria contínua;</li> <li>Não percepção da necessidade de mudança.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de empenhamento dos dirigentes;</li> <li>Formação e educação insuficientes;</li> <li>Envolvimento inadequado dos colaboradores;</li> <li>Canais de comunicação deficientes;</li> <li>Falta de auditorias e revisões regulares;</li> <li>Resistência à mudança;</li> <li>Implementação inconsistente;</li> <li>Falta de motivação dos trabalhadores;</li> <li>Falta de sistemas de recompensa e reconhecimento;</li> <li>Falta de coordenadores 5S;</li> <li>Não reconhecimento dos benefícios;</li> <li>Excesso de trabalho;</li> <li>Ausência de um sistema de controlo de atividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A forte dependência da análise estatística pode ser desencorajadora;</li> <li>Rigor na aplicação;</li> <li>Ênfase em indicadores mensuráveis;</li> <li>Consome muito tempo;</li> <li>Rico em recursos;</li> <li>Oposição à mudança;</li> <li>Concentração excessiva em ferramentas na redução da variabilidade;</li> <li>Não é o melhor para a inovação;</li> <li>Inadequado em ambientes complexos ou em mudança;</li> <li>Pode ser moroso e dispendioso devido à formação e aos recursos necessários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resistência à mudança;</li> <li>Falta de apoio da liderança;</li> <li>Formação e recursos inadequados;</li> <li>Dificuldade na recolha e análise de dados;</li> <li>Falta de uma cultura de melhoria contínua;</li> <li>Seleção deficiente de projetos;</li> <li>Falha na medição de resultados;</li> <li>Alteração do âmbito;</li> <li>Dificuldades na conclusão de projetos;</li> <li>Inexistência de aprendizagem contínua.</li> </ul>

