

# Autarquias & Qualidade

**José Fidalgo Gonçalves**

[Jose.fidalgo@iseclisboa.pt](mailto:Jose.fidalgo@iseclisboa.pt)

Instituto Superior de Educação e Ciências

## **Resumo:**

Este artigo aborda a relação das Autarquias com a Qualidade. Ao partir da contextualização dos Municípios na Administração Pública portuguesa, procuramos perceber se estes conhecem e aplicam Sistemas de Gestão da Qualidade Total (SGQT), em particular a ferramenta Common Assessment Framework (CAF). O suporte desta reflexão é um levantamento nacional, realizado no período compreendido entre junho e julho de 2017, dirigido aos 308 municípios portugueses, sobre o qual recebemos 162 respostas. Concluiu-se 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. Mais de metade dos respondentes não conhecem e se ouvirem falar nunca experimentaram SGQT. No referente à CAF, nenhuma autarquia concluiu a implementação do Plano de Ações de Melhoria (PAM) e quem implementou não lhe deu continuidade. Percebe-se, ainda, que a razão destes resultados está na falta de interesse das lideranças e na falta de motivação dos funcionários.

**Palavras-chave:** CAF; Gestão; Municípios; Qualidade.

## **Abstract:**

This article deals with the relationship between local authorities and quality. Starting from the contextualization of the Municipalities in the Portuguese Public Administration, we try to understand if they know and apply Total Quality Management Systems (TQM), specifically the Common Assessment Framework (CAF) tool. The support for this reflection is a national survey, carried out between June and July 2017, addressed to 308 Portuguese municipalities, to which we received 162 responses. It was concluded that municipalities choose hierarchical organizational models, segmented by areas of activity (departments) that do not interact with each other, which makes it very difficult to make a rational reading about the organization's performance. More than half of the respondents do not know and if they heard about it, they have never tried TQM. Regarding CAF, no municipality has completed the implementation of the Improvement Action Plan and the ones that did start to implement it, didn't pursue it. It is also noticed that the reason for these results is based on the leaders' lack of interest and on the employees' lack of motivation.

**Keywords:** CAF; Management; Municipality; Quality.

## 1. Enquadramento do estudo

O atual modelo organizativo do Estado, conforme descrito na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, “estabelece os objetivos, os princípios e os parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica e, define e enquadra os termos da participação das autarquias locais na concretização desse processo”. É um modelo político-administrativo centrado na relação entre o Estado e o município e destes com as entidades intermunicipais e com as Freguesias.

Os Municípios são a representação político-administrativa dos concelhos e são instituições públicas vocacionadas para servir o interesse público local materializado nas ambições, preocupações e necessidades dos cidadãos que representam; que exercem um papel fundamental na promoção do desenvolvimento local, nomeadamente: Por disporem de um conjunto relevante de funções cuja implementação pode contribuir para melhorar a qualidade de vida das suas comunidades; Por estarem muito bem posicionadas (proximidade) para influenciar os outros agentes de desenvolvimento e envolverem toda a comunidade; Porque são empregadores e consumidores, com a responsabilidade de organizar de forma sustentável a sua própria unidade produtiva local (Gonçalves, 2013).

Consta-se que o modelo organizativo do Estado traduz-se 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. Assim, torna-se necessário inverter esta lógica, para uma outra, norteadas pela identificação, otimização/racionalização dos seus ativos e recursos estratégicos, em projetos que garantam eficiência e sustentabilidade económica e social, numa perspetiva de médio e longo prazo (Lopes e Esteves, 2011).

Para uma adequada resposta é importante criar ‘ferramentas’ de gestão que promovam e motivem para o trabalho de qualidade, no combate aos desafios da competitividade, às exigências do rigor e da eficácia dos resultados (Azevedo, 2007), para além dos ganhos na celeridade da tomada de decisões e dos quais resultarão, certamente, menos custos para o erário público.

O objetivo dos Sistemas de Gestão da Qualidade Total (SGQT) é assegurar as linhas de orientação dos modelos, métodos e normas da qualidade, de modo a integrar todas as funções e processos organizacionais, sustentados pela produção de evidências de planeamento, organização, controlo e avaliação, exigindo maior ou menor portfólio documental, da política e manual da qualidade aos procedimentos, instruções e registos a estes associados (Pires, 1999).

No que concerne aos serviços públicos, a qualidade é “uma condição básica para a satisfação no sector dos serviços é a sensação real ou psicológica de participar num projeto” (Bilhim, 2004). Existe um amplo interesse em medir não apenas a qualidade dos serviços, mas também a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, bem como a transparência dos processos de decisão, ou seja, junta a excelência na prestação de serviços com a preocupação da boa governança (Gonçalves, 2013).

Esta ideia está bem patente no preâmbulo Decreto-Lei 166-A/99 de 13 de maio, quando refere 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.”

Neste contexto a União Europeia (UE) e os seus Estados-membros 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. E, assim, nasceu a Common Assessment Framework (CAF), especificamente para aplicação nos organismos da Administração Pública, para que estes promovam a gestão da qualidade através da aplicação de técnicas de Gestão da Qualidade Total, mediante a realização de diagnósticos, assentes num referencial de boas práticas e indicadores promulgados pelos próprios serviços.

A CAF resultou da cooperação de sucessivas Presidências da União Europeia (Reino Unido e Áustria em 1998, Alemanha e Finlândia em 1999 e Portugal em 2000), desenvolvido numa parceria conjunta entre a European Foundation for Quality Management (EFQM), a Academia de Speyer (Deutsches Institut für Verwaltungswissenschaften - Instituto Alemão de Ciências Administrativas) e o European Institute for Public Administration (EIPA).

Se traduzirmos literalmente o significado de Common Assessment Framework, como Estrutura Comum de Avaliação, o termo ‘Estrutura’ pressupõe um conjunto de princípios agrupados de forma lógica e coerente, abarcando todas as características de funcionamento dessa mesma organização, de forma a efetuar um diagnóstico da organização. ‘Comum’ subentende que as mesmas estruturas são empregues nas várias organizações, independentemente da sua cultura ou estrato socioeconómico. ‘Avaliação’ engloba as necessidades de melhoria nos sítios onde sejam necessárias. (DGAEP, 2005).

Neste âmbito e tendo em linha de conta a relevância do município no contexto político-administrativo português, considerámos importante perceber se os autarcas conhecem, aplicam ou aplicaram Sistemas de Gestão da Qualidade Total (SGQT) nos seus respetivos municípios.

Para responder a estas questões, realizamos um levantamento nacional, com recurso a técnicas predominantemente quantitativas. O processo de construção do formulário e modelo de auscultação foi construído em conjunto, pelas equipas do Centro de Estudos e Sondagens de Opinião da Universidade Católica Portuguesa (CESOP-Católica), onde o autor é coordenador, e da Direção Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP) que detém a responsabilidade da implementação da CAF em Portugal.

De seguida, apresentam-se os resultados relativos ao cada uma das questões a seguir referenciadas. Seguindo a mesma ordem, procede-se à sua análise. O número (N) de respostas validadas foi variável de questão para questão, por isso são identificadas caso a caso, conforme se poderá verificar nos resultados a seguir apresentados.

## 2. Levantamento nacional sobre SGQT nos municípios

Realizamos um levantamento nacional com o propósito de perceber se os autarcas conhecem, aplicam ou aplicaram SGQT nos municípios. O processo de consulta foi desenvolvido considerando três componentes de resposta: (1) Retrato-geral dos SGQT; (2) Retrato-geral CAF; (3) Retrato detalhado CAF. O levantamento foi dirigido a todos municípios portugueses - 308 concelhos: 278 no continente, 11 na Madeira e 19 nos Açores.

### 2.1. Participantes

Todas as autarquias foram convidadas a responder na plataforma digital criada para o efeito, por email dirigido à presidência e este convite foi reforçado por telefone. Foram validadas 162 respostas. Os municípios responderam no prazo estabelecido de dois meses, entre junho e julho de 2017.

Conforme se pode constatar no Quadro 1, a seguir, todas as NUT II tiveram uma representação efetiva de respondentes.

**Quadro 1 - Universo/Amostra: distribuição por NUT II**

NUT II	Universo	Respondentes	%
Norte	86	49	57,0
Centro	100	52	52,0
AM Lisboa	18	11	61,1
Alentejo	58	22	37,9
Algarve	16	9	56,2
Açores	19	14	73,7
Madeira	11	4	36,4
<b>Totais</b>	<b>308</b>	<b>162</b>	<b>52,6%</b>

Nota: o total de respondentes deveria ser de 161. Houve 1 (um) município que respondeu, mas que nós não conseguimos identificar.

Verificou-se que 52,6% dos municípios responderam ao solicitado. No peso de respostas por NUT II, em termos percentuais, salienta-se a Região dos Açores (73,7%), em termos nominais as Regiões Centro (52) e Norte (49).

A partir da informação recolhida, desenharam-se três retratos: um mais geral, para perceber quem conhece, aplica ou aplicou Sistemas de Gestão da Qualidade Total; um retrato, também, geral da CAF, saber quem conhece, aplica ou aplicou a CAF; e outro, ainda sobre a CAF, para perceber, de forma mais detalhada, a vontade de conhecer e de aplicar dos autarcas e, para os que aplicaram, quais os motivos e que documentos produziram.

De seguida apresentam-se os resultados relativos a cada uma das componentes acima referenciadas, seguindo a ordem acima indicada. O número (N) de respostas validadas foi variável de questão para questão, por isso são identificadas caso a caso, conforme se poderá verificar em cada uma das questões a seguir descritas.

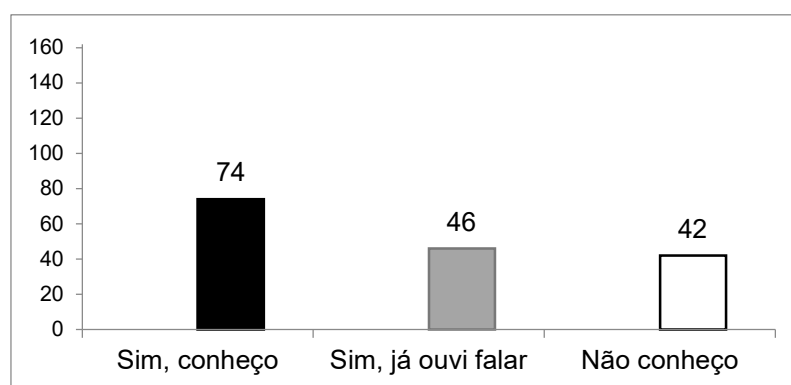
## 2.2. Retrato geral – Sistemas de Gestão da Qualidade Total

Pretendia-se saber se conhece, aplica ou aplicou Sistemas de Gestão da Qualidade Total e, em caso afirmativo, quais as ferramentas e se as aplicou ou aplica e quantas vezes o fez, bem como, precisar se foi em toda, ou em parte da organização.

### Conhece ou ouviu falar de SGQT?

Com esta questão pretendia-se saber quem conhece ou ouviu falar de SGQT na sua autarquia. Os resultados espelham-se no gráfico 1, a seguir.

**Gráfico 1 - Conhece ou ouviu falar de SGQT?**

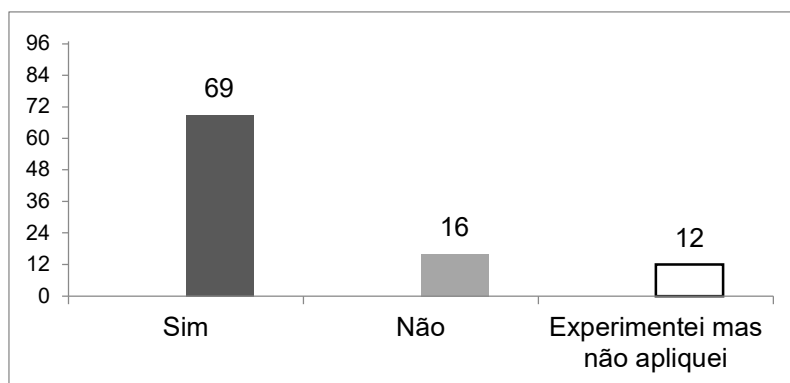


N=162 - (1) sim, conheço; (2) Sim, já ouvi falar; e (3) não conheço.

No gráfico 1, acima, pode-se verificar o contraste entre o número de municípios que não conhecem (42), em relação aos que conhecem (74) e aos que ouviram falar (46).

Se conhece, aplicou um SGQT?

Com esta questão pretendia-se saber se quem conhece aplicou, ou ainda se experimentou e aplicou um SGQT na sua autarquia. Os resultados espelham-se no gráfico 2, a seguir.

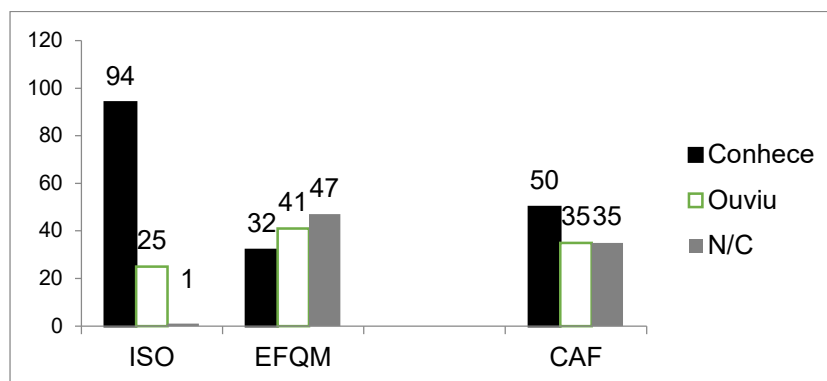
**Gráfico 2- Se conhece, aplicou SGQT?**

N=9 - (1) sim; (2) Não; (3) Experimentei mas não apliquei.

Como se pode verificar no gráfico 2, acima, 69 aplicaram, 16 não e 12 experimentaram mas não aplicaram.

Conhece alguma ferramenta SGQT?

Com esta questão pretendia-se saber que ferramentas SGQT o autarca conhece. A cinzento identificam-se os que não conhecem (N/C), a branco os que ouviram falar (Ouviu) e a preto os que conhecem (Conhece), cada uma das ferramentas sujeitas à apreciação ISO, EFQM e CAF. Os resultados espelham-se no gráfico 3, a seguir.

**Gráfico 3- Que ferramentas conhece?**

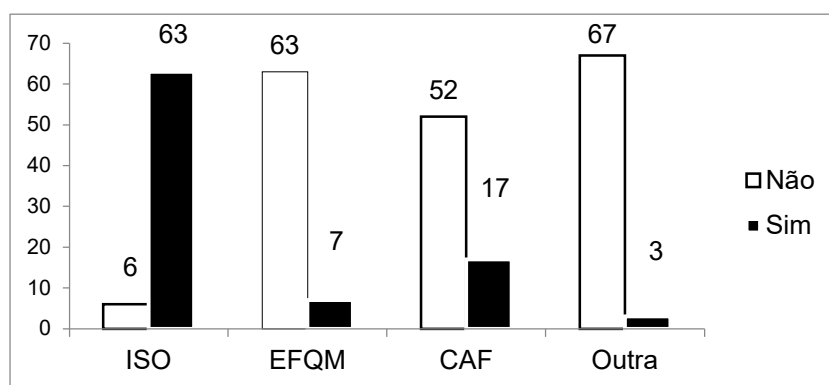
N=120 - (1) ISO; (2) EFQM; (3) CAF.

Seguindo o gráfico 3, acima, constata-se que quanto à ferramenta da Qualidade mais conhecida entre os autarcas respondentes, 94 disseram conhecer a ISSO (International Organization for Standardization) e 50 a CAF (Common Assessment Framework).

Se conhece, que ferramenta aplicou?

Com esta questão pretendia-se saber que ferramenta a autarquia aplicou e em que ano o fez pela primeira vez. Assim, a partir de cada uma das ferramentas sujeitas à apreciação ISSO, EFQM e CAF, a branco identifica os que responderam não, a preto os que responderam sim. Os resultados espelham-se no gráfico 4, a seguir.

**Gráfico 4 – Que ferramenta aplicou?**



N=70 – (1) ISSO; (2) EFQM; (3) CAF; (4) Outra.

Como se pode verificar no gráfico 4, acima, a ferramenta da Qualidade mais aplicada (63) foi a Norma ISSO:9001 (abordagem por processos) e 17 aplicaram a CAF.

Em que ano aplicou pela primeira vez?

De seguida perguntámos, de entre as opções acima, qual o ano em que pela primeira e última vez aplicaram a ferramenta que indicaram. Os resultados espelham-se no Quadro 2, a seguir.

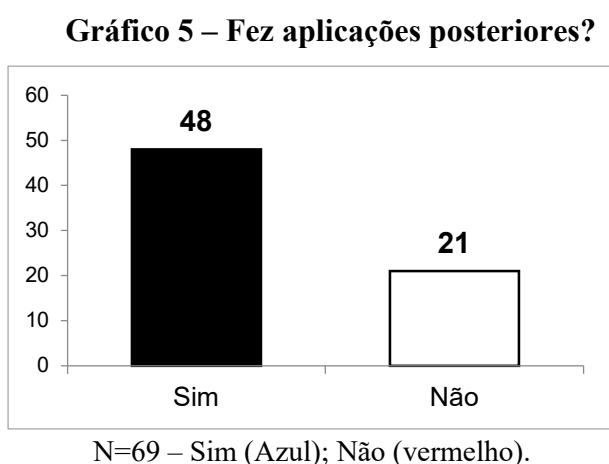
**Quadro 1 – Primeiro e último ano de aplicação**

Ferramenta	Primeiro ano	Último ano
ISSO	2004	2017
CAF	2006	2013
EFQM	2004	2004

Conforme se pode constatar pelo Quadro 2, anterior, os resultados indicam que as primeiras experiências aconteceram no ano de 2004, com a ISSO e a CAF e no ano de 2006 com a EFQM. Sobre a última vez que aplicaram, referem que a ISSO foi em 2017, a CAF em 2013 e a EFQM em 2004.

#### Fez aplicações posteriores?

Com esta questão pretendia-se saber se fez novas aplicações, depois de ter iniciado o processo de implementação de um dos Sistemas de Gestão da Qualidade Total. Os resultados espelham-se no gráfico 5, a seguir.



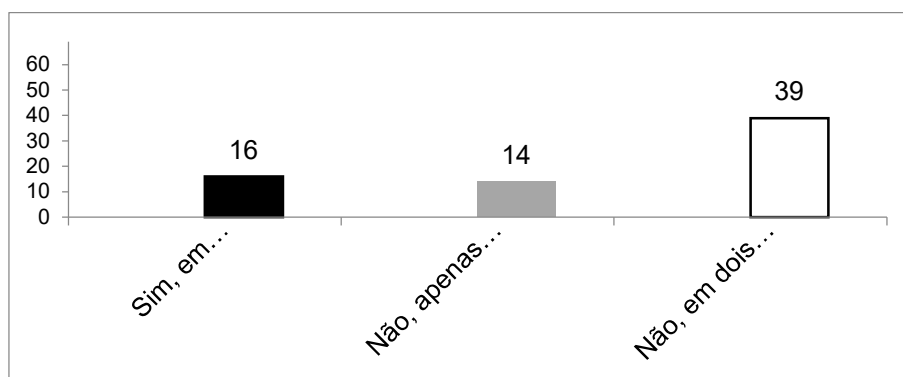
Sobre esta questão obtivemos 69 respostas, de entre as quais, 48 responderam que sim, fizeram novas aplicações e 21 não o fizeram, como se pode verificar no gráfico 5, acima.

#### Aplicou em toda ou em parte da organização?

Com esta questão pretendia-se saber se aplicou uma dessas ferramentas, em toda ou em parte da organização. A questão foi dividida em 3 partes: (a) Sim, em todos os departamentos/serviços; (b) Não, apenas num departamento/serviço; (c) Não, em dois ou mais departamentos/serviços. Os resultados espelham-se no gráfico 6, a seguir.



**Gráfico 6 – Aplicou em toda ou parte da organização?**



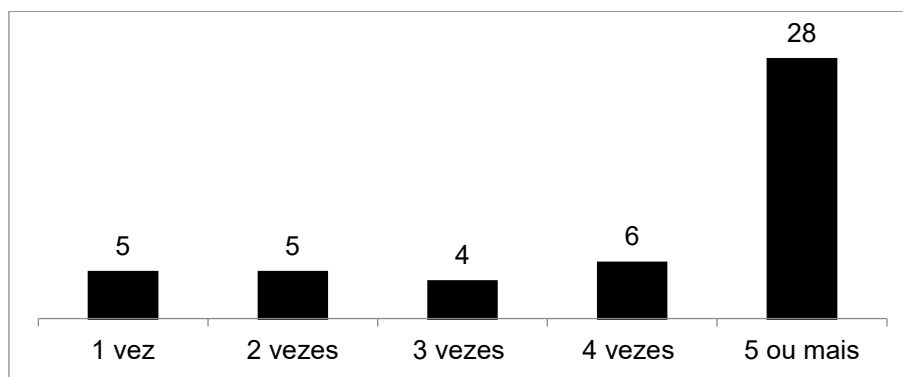
N=69 – (1) Sim, em todos os departamentos/serviços; (2) Não, apenas em um os departamento/serviço; (3) Não, em dois ou mais os departamentos/serviços.

A esta questão, dos 69 respondentes, apenas 16 responderam que a aplicação aconteceu em todos os departamentos/serviços, como se pode verificar no gráfico 6 acima.

Quantas vezes aplicou?

Pretendia-se saber quantas vezes aplicaram. Para tal solicitou-se que respondessem optando pela escala 1, 2, 3, 4 ou 5 ou mais vezes, o gráfico 7, a seguir, espelha o número de autarquias que referiu ter aplicado por cada uma dessas vezes indicadas.

**Gráfico 7 – Quantas vezes aplicou?**



N=48 – (1) 1 vez; (2) 2 vezes; (3) 3 vezes; (4) 4 vezes; (5) 5 ou mais vezes

Responderam a esta questão 48 autarquias que, como se pode verificar pelo gráfico 7 acima, 28 municípios aplicaram 5 ou mais vezes ferramenta SGQT. Lembramos que a Norma ISSO:9001 (abordagem por processos) foi a mais implementada pelos municípios, conforme referido atrás, no gráfico 4.

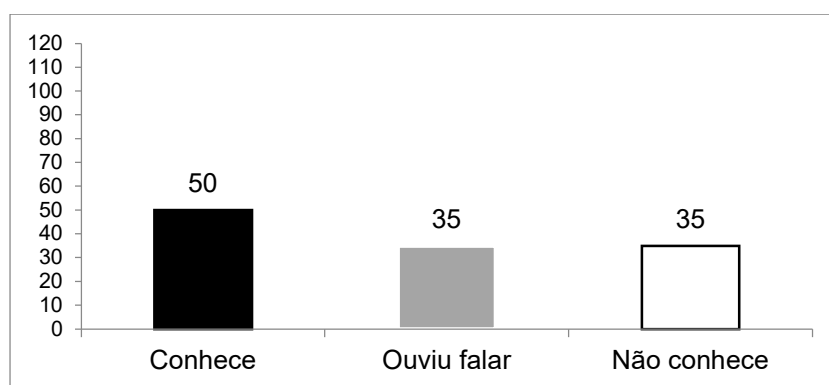
### 2.3. Retrato geral – CAF (Estrutura Comum de Avaliação)

Com este retrato geral sobre a CAF, pretendia-se perceber se existe disponibilidade para aplicar a CAF; perguntámos quem conhece, quem aplica ou aplicou a CAF, em caso de conhecerem, de que forma tiveram conhecimento e, para concluir, que importância atribuem ao reconhecimento externo.

#### Conhece a CAF?

Com esta questão pretendia-se saber quem conhece ou ouviu falar da CAF. Os resultados espelham-se no gráfico 8, a seguir.

**Gráfico 8 – Conhece a CAF?**



N=120 – (1) conhece; (2) ouviu falar; (3) não conhece.

Como gráfico 8, acima, demonstra, 50 respondentes disseram conhecer, 35 que ouviram falar e 35 que não conhecem a CAF.

#### Se conhece, de que forma tiveram conhecimento?

Quisemos também saber, se conhecem, de que forma tiveram conhecimento da CAF. No Quadro 3 a seguir, colocaram-se na primeira coluna, as opções sobre a forma como teve conhecimento e, na segunda coluna, o número de respostas obtidas.

**Quadro 2 – De que forma tiveram conhecimento da CAF?**

De que forma teve conhecimento da CAF?	Sim
Direção-Geral das Autarquias Locais	6
Outra Câmara Municipal que utilizou o modelo	11
Associação Nacional de Municípios	7
Direção-Geral da Administração e do Emprego Público	6
Colaboradores internos	13
Internet ou Site <a href="http://www.caf.dgaep.gov.pt">www.caf.dgaep.gov.pt</a>	48
Outra	27
<b>Total 'N'</b>	<b>120</b>

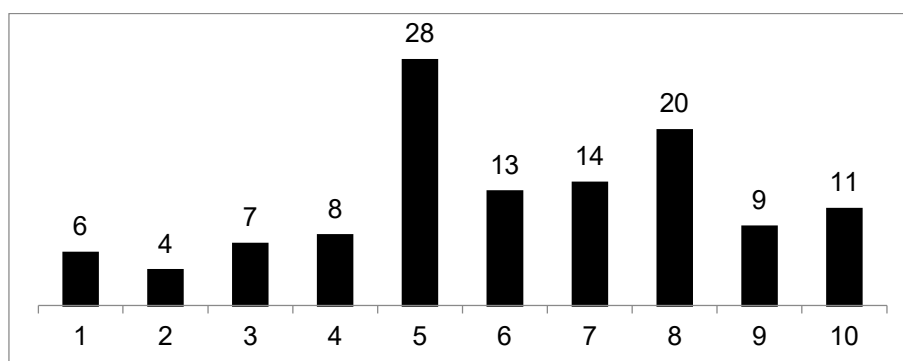
N=120 – (1ª coluna) meio de divulgação; (2ª coluna) Quantos responderam por meio de divulgação.

Como se pode verificar, no Quadro 3 acima, constatou-se que os 120 respondentes tiveram conhecimento da CAF, através de meios muito diversificados, de onde sobressaem 48 autarquias que souberam através da internet ou Site: [www.caf.dgaep.gov.pt](http://www.caf.dgaep.gov.pt).

Disponibilidade para aplicar a CAF

Com esta questão pretendia-se saber qual a disponibilidade para aplicar a CAF na sua autarquia. A escala de respostas utilizada foi de 1 a 10, onde 1 significa nada disponível e 10 muito disponível. Os resultados espelham-se no gráfico 9, a seguir.

**Gráfico 9 – Disponibilidade para aplicar a CAF?**



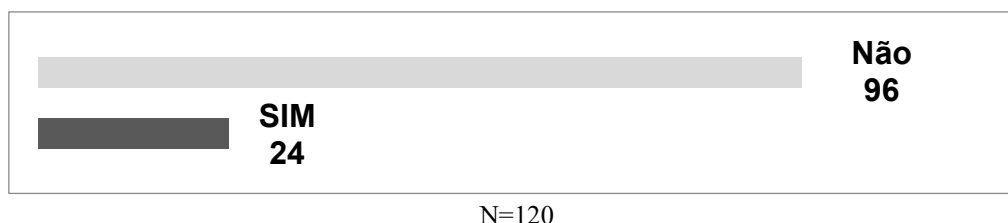
N=120 – A escala de respostas é entre 1 e 10, onde 1 significa nada disponível e 10 muito disponível.

Como se pode verificar pelo gráfico 9, acima, pode-se afirmar que existe disponibilidade das autarquias para aplicar a CAF no futuro.

Conhece o reconhecimento externo (Effetive CAF User)?

Nesta questão pretendia-se saber se conhece o reconhecimento externo (Effetive CAF User). Os resultados espelham-se no gráfico 10, a seguir.

**Gráfico 10 – Conhece o reconhecimento externo (Effetive CAF User)?**

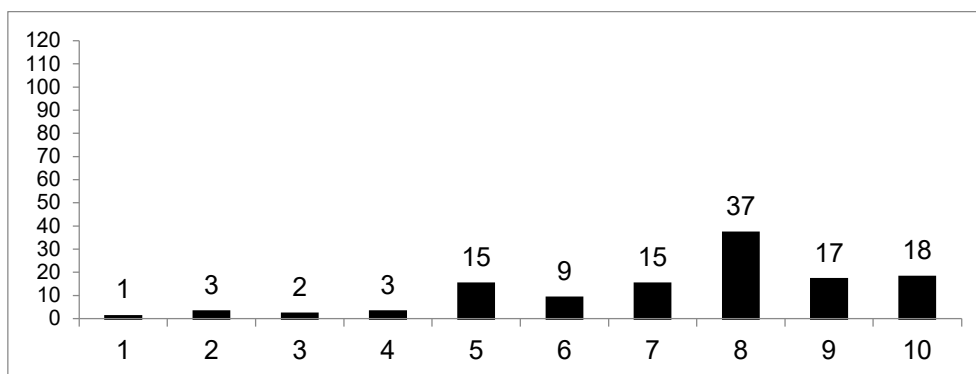


Com se pode verificar, pelo Gráfico 10, acima, dos 120 respondentes, 96 disseram não conhecer e 24 responderam que conheciam.

Que importância dá ao reconhecimento externo (Effetive CAF User)?

Com esta questão pretendia-se saber qual a importância que atribuem ao reconhecimento externo (Effetive CAF User). Para perceber o grau de importância, utilizou-se uma escala de respostas de 1 a 10, onde 1 significa 'nenhum interesse' e 10 'muito interesse'. Os resultados espelham-se no gráfico 11, a seguir.

**Gráfico 11 – Que importância atribui ao reconhecimento externo?**



N=120 – A escala de respostas é entre 1 e 10, onde 1 significa nada importante e 10 muito importante.

A esta questão responderam 120 autarquias que, em cada barra da escala definida de 1 a 10 registaram a sua opinião, onde está o número de autarquias correspondentes a cada. Assim,

como se pode verificar pelo gráfico 11, acima, percebe-se que os respondentes valorizam de forma positiva o reconhecimento externo CAF (Effective CAF User).

## 2.4. Retrato detalhado da CAF

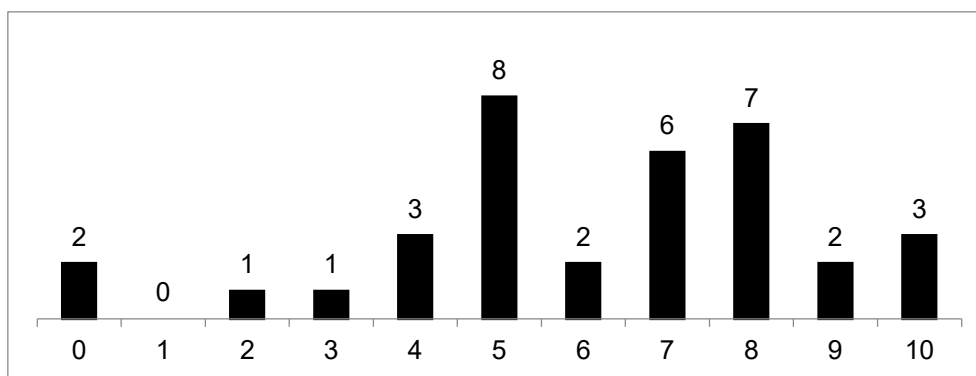
Pretendia-se saber, de forma detalhada, se existe vontade para conhecer a CAF, se a prevê aplicar e quais os motivos para aplicar a CAF; para os que implementaram, perceber que documentos produziram, quem participou, quem aprovou e quanto tempo demorou; para os que elaboraram o PAM (Plano de Ações de Melhoria) se implementaram e avaliaram os resultados; Finalmente perceber qual a importância que os municípios atribuem à consultoria externa.

O número de respondentes, neste pressuposto de maior detalhe, foi muito menor do que nos pontos anteriores, onde predominaram 35 respondentes.

### Quer conhecer a CAF?

Com esta questão pretendia-se saber se o autarca quer conhecer a CAF. Para medir esse interesse utilizou-se uma escala de respostas de 1 a 10, onde 1 significa ‘nenhum interesse’ e 10 ‘muito interesse’. Os resultados espelham-se no gráfico 12, a seguir.

**Gráfico 12 – Tem interesse em conhecer a CAF?**



N=35 – A escala de respostas é de 1 a 10, onde 1 significa ‘nenhum interesse’ e 10 ‘muito interesse’

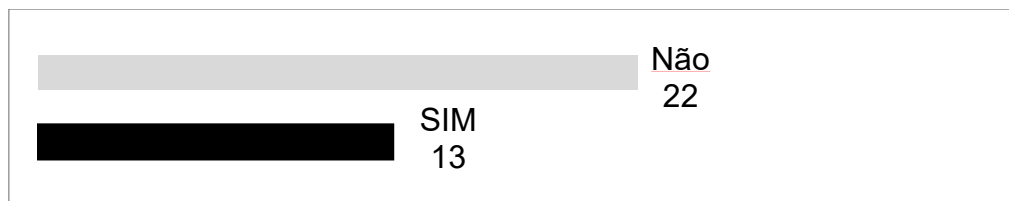
Conforme leitura do gráfico 12, acima, neste universo de 35 respondentes, a maioria manifesta vontade em conhecer a CAF.

### Prevê aplicar a CAF? Se sim, com que expectativas, se não, indique o motivo.

Com esta questão pretendia-se saber se o autarca prevê aplicar a CAF no seu município e, em caso afirmativo, quais as suas expectativas e, em caso negativo, quais os motivos.

Responderam a esta questão 35 autarquias. Sobre o primeiro caso, o resultado espelha-se no gráfico 13, a seguir.

**Gráfico 13 – Prevê aplicar a CAF?**



N=35

Neste primeiro caso, conforme Gráfico 13, atrás, de entre os 35 respondentes, 22 referiram não ter interesse em aplicar a CAF, e 13 manifestam vontade em aplicar.

No segundo caso, para perceber quais as expectativas dos que disseram ‘Sim’ e os motivos dos que disseram ‘Não’, uniformizou-se o tipo de respostas que se sintetizam em formato das cinco mais referidas para cada um dos casos, como se pode verificar no Quadro 4, a seguir.

**Quadro 3 – Se sim, com que expectativas. Se não, indique os motivos.**

%	Se sim, com que expectativas.	%	Se não, indique os motivos.
53,6	Melhorar os processos	77,3	Metodologia de autoavaliação
46,2	Envolver colaboradores na gestão da organização	72,7	a CM não teve acesso a informação s/ CAF
38,5	Melhorar a gestão dos recursos internos	54,5	Processo complexo
30,8	Sensibilizar para a gestão da Qualidade	40,9	a CM utiliza outras metodologias de autoavaliação
30,8	Iniciar uma cultura de mudança	27,3	a CM não tem recursos humanos motivados p/ CAF

N=35 – Nesta recolha uniformizou-se o tipo de respostas e sintetizou-se em top 5, as mais referidas

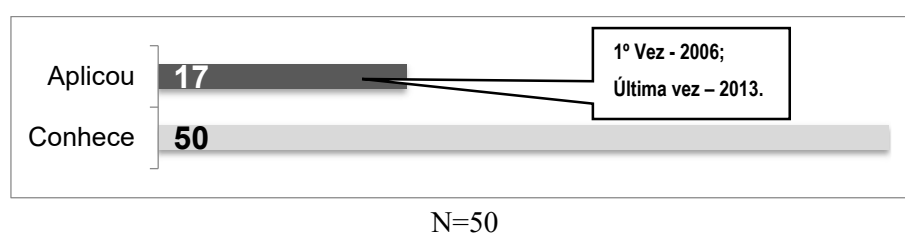
Conforme se pode extrair através da leitura do Quadro 4, acima, de entre os 35 respondentes, 13 manifestam vontade em aplicar a CAF têm a expectativa de que a ferramenta poderá: 53,6% ‘Melhorar os processos’; 46,2% ‘Envolver’; e 38,5% ‘Melhorar a gestão dos recursos internos’. Por contraste, 22 que disseram não querer conhecer a CAF e salientaram que os principais motivos são: 77,3% a ‘Metodologia de autoavaliação’; 72,7% refere que ‘a Câmara Municipal não teve acesso a informação sobre a CAF’; e 54,5% considera o ‘processo complexo’.

Já aplicou a CAF? Se sim, em parte ou em toda organização?

Se sim, quais os motivos e que documentos produziu?

Com esta questão pretendia-se saber, por um lado, se a autarquia aplicou a CAF, em que data o fez pela primeira e pela última vez, e se aplicou a CAF parcialmente ou a toda a organização. Por outro lado, em caso afirmativo, quais os motivos para ter aplicado a CAF e quais os documentos produzidos. Sobre o primeiro caso, os resultados são espelhados no Gráfico 14, a seguir.

**Gráfico 14 – Já aplicou a CAF?**



Como se pode verificar no Gráfico 14, acima, num universo dos 50 respondentes que disseram conhecer a CAF, só 17 a implementaram nos seus municípios.

Para responder à questão se a aplicação foi parcial ou em toda a organização, espelha-se as respostas no Gráfico 15, a seguir.

**Gráfico 15 – Aplicou em todos os departamentos?**



O ‘N’deveria ser igual a 17 e não a 18. É o município que não conseguimos identificar.

Como se pode constatar no Gráfico 15, acima, 16 responderam que aplicaram num ou mais departamentos e 2 implementaram a CAF em toda a organização. Os respondentes disseram o ano em que tinham tido a primeira e a última experiência de aplicação da CAF. Assim, verificámos que a primeira experiência aconteceu em 2006 e a última no ano de 2013.

Para perceber os motivos que levaram a aplicar a CAF e os documentos que produziram, uniformizaram-se o tipo de respostas, sintetizando-as pelas cinco mais referidas, considerando a percentagem atribuída a cada uma das respostas dadas, como se pode verificar no Quadro 5 a seguir.

**Quadro 4 – Motivos para ter aplicado a CAF e documentos produzidos.**

%	Motivos para ter aplicado a CAF	%	Que documentos produziu?
61,0	Encontrar oportunidades de melhoria	66,7	Plano de Ações de Melhorias
55,6	Melhorar os processos	61,1	Relatório de satisfação/colaboradores
50,0	Promover o envolvimento dos colaboradores na gestão da organização	55,6	Grelha de autoavaliação
33,3	Melhorar a gestão dos recursos internos	55,6	Relatório de autoavaliação
27,8	Sensibilizar a organização p/a Gestão da Qualidade	50,0	Relatório de satisfação/utentes

N=35 – Nesta recolha uniformizou-se o tipo de respostas e sintetizou-se em top 5, as mais referidas

Como se pode verificar pelo quadro 5, acima, os motivos mais valorizados para ter aplicado a CAF foram ‘Encontrar oportunidades de melhoria’ (61%) e ‘Melhorar os processos’ (55,6%). Resultantes da aplicação CAF, os documentos mais vezes produzidos foram o ‘Plano de Ações de Melhoria’ (66,7%) e o ‘Relatório de satisfação a colaboradores’ (61,1%).

#### Quem participou, quem aprovou os documentos?

Com esta questão pretendia-se saber quem participou na equipa de autoavaliação e quem aprovou os documentos: (1) Relatório-diagnóstico e (2) o Plano de Ações de Melhoria. Assim, num universo dos 17 respondentes que aplicaram a CAF, resume-se no quadro 6, a seguir, a tipologia de colaboradores que integraram a equipa de autoavaliação e os órgãos que aprovaram os documentos: (1) Relatório-diagnóstico e (2) o Plano de Ações de Melhoria.

**Quadro 5 – Quem participou e quem aprovou os documentos?**

C	Quem participou na equipa AA?
15	Especialista informática
13	Chefe de Divisão
9	Assistente Técnico
8	Consultora externa
7	Diretor de Departamento

A	Quem aprovou o Relatório?	A	Quem aprovou PAM?
3	Presidente	8	Presidente
5	Executivo municipal	4	Executivo municipal
9	Assembleia Municipal	0	Assembleia Municipal



N=17 – a coluna ‘C’ indica o número de colaboradores, a coluna ‘A’ o número de autarquias que indicou qual o órgão de decisão e, as seguintes, referem (quem participou na equipa AA) a classificação de colaborador, e (quem aprovou) refere o órgão decisor.

Percebe-se pelos resultados expressos no quadro 6, acima, que as equipas de autoavaliação são 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?

Com esta questão pretendia-se saber quanto tempo demorou o processo de implementação e qual o sistema de pontuação utilizado. Ainda neste contexto, perceber o tempo de demora da implementação e o sistema de pontuação mais utilizado. Obtivemos 17 respostas. Os resultados apurados resumem-se no quadro 7, a seguir, quer sobre o tempo de implementação, quer sobre o sistema de pontuação utilizado.

**Quadro 6 - Quanto tempo demorou e que sistema de pontuação utilizou?**

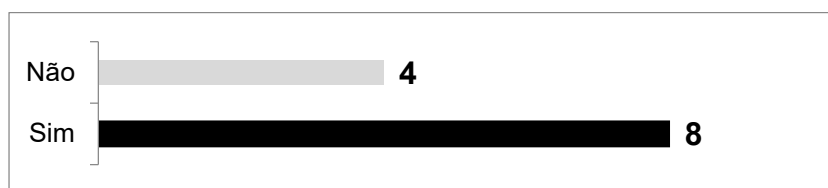
A	Quanto tempo demorou?	A	Que pontuação utilizou?
6	Até 3 meses	11	Clássico
7	Entre 3 e 6 meses	2	Avançado
2	Entre 6 e 9 meses	5	Não CAF
1	Entre 9 meses e 1 ano		
1	Mais de 1 ano		

N=17 – a coluna A indica o número de autarquias e as seguintes referem o tempo de demora na implementação e a pontuação utilizada respetivamente.

Conforme se pode extrair do quadro 7, acima, o tempo médio de demora varia entre os 3 e os 6 meses. No quadro da direita indica que a pontuação mais utilizada foi baseada no sistema clássico da CAF.

Implementou o PAM e avaliou os seus resultados?

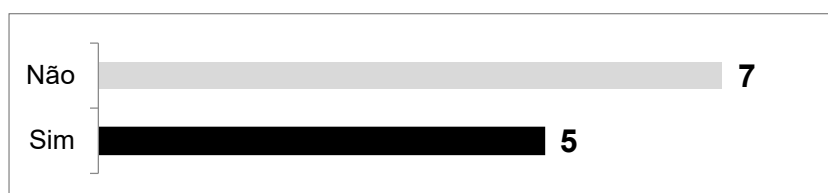
Nesta questão pretende-se saber, por um lado, quem implementou o Plano de Ações de Melhoria (PAM) e, em caso afirmativo, se avaliou os resultados dessa implementação. Por outro lado, considerando os resultados da implementação do PAM, quais os progressos conseguidos e quais os fatores críticos de sucesso.

**Gráfico 16 - Implementou o PAM na sua autarquia?**

N=12

Como se pode constatar pelo Gráfico 16, acima, dos 12 respondentes, 4 não implementaram o PAM e 8 sim, fizeram-no.

De entre os que implementaram o PAM, quisemos saber se avaliaram os resultados dessa implementação; os resultados espelham-se no Gráfico 17, a seguir.

**Gráfico 17 - Avaliou a implementação do PAM?**

N=12

Desses mesmos 12 respondentes, 7 responderam que não e 5 referiram ter avaliado o resultado da implementação do PAM.

Para perceber a importância atribuída aos progressos e aos fatores críticos de sucesso encontrados, uniformizou-se o tipo de respostas, sintetizando-as pelas cinco mais referidas, considerando o somatório do grau de importância, entre 1 e 5, atribuído por cada autarquia, de entre os mesmos 12 respondentes, como se pode verificar no Quadro 8, a seguir.

**Quadro 7 - Que progressos mais relevantes e que fatores críticos de sucesso?**

EI	Progressos mais relevantes?	EI	Fatores críticos de sucesso?
14	Capacidade p/ aprender	13	Apoio da liderança de topo
13	Práticas de melhoria contínua	8	Apoio das lideranças intermédias
12	Capacidade p/ inovar	7	Envolvimento dos funcionários
10	Conhecimento e informação	7	Motivação da equipa AA
9	Motivação dos colaboradores		

N=12 – a coluna EI indica o somatório da pontuação atribuída por cada autarquia participante e as seguintes referem os progressos mais relevantes e os fatores críticos de sucesso, respetivamente.

Como se pode verificar pelo quadro 8, acima, a ‘capacidade para aprender’ e as ‘práticas de melhoria contínua’ são indicadas como os progressos mais relevantes. Já o ‘Apoio da liderança de topo’, bem como, o ‘Apoio das lideranças intermédias’ são apontados como os principais fatores críticos de sucesso para a implementação da CAF.

PAM – percentagem de implementação, melhorias e dificuldades

Com esta questão pretendia-se saber, por um lado, qual a percentagem de implementação do PAM e, por outro lado, quais as melhorias alcançadas e quais as dificuldades sentidas. A estas questões responderam 12 autarquias. No primeiro caso, construiu-se um quadro, com o número de respondentes para cada um dos 5 seguintes aspetos: considerando 5 critérios: (1) até 30%; (2) de 31% até 50%; (3) de 51% até 70%; (4) de 71% até 90%; e (5) de 91% até 100%. No segundo caso, tendo em linha de conta o universo dos mesmos 12 respondentes, refere-se as melhorias alcançadas e às dificuldades sentidas, considerando o somatório do grau de importância atribuída por cada autarquia. O conjunto de resultados espelham-se no Quadro 9, a seguir.

**Quadro 8 - Percentagem de implementação, melhorias e dificuldades.**

% de implementação	Nº de autarquias
Até 30%	3
De 31% a 50%	6
De 51% a 70%	1
De 71% a 90%	2
De 91% a 100%	0

EI	Melhorias alcançadas	EI	Dificuldades sentidas
10	Práticas de avaliação e de definição de indicadores	9	Compreender e implementar o processo CAF
8	Eficiência interna	7	Maturidade da organização para aplicar CAF
8	Comunicação interna	7	Liderança de topo não se comprometeu
6	Operacionais	5	Recolha de informação (evidências)
5	Satisfação dos colaboradores	4	Trabalhadores não estavam motivados p/ aplicar CAF

N=12 – no quadro de cima, a primeira coluna indica a percentagem de implementação atingida e a segunda coluna refere-se ao número de autarquias que indicaram atingir cada uma das opções atrás indicadas. Nos

quadros em baixo, na coluna da esquerda ‘EI’, indica a escala de importância atribuída a cada um dos fatores apontados nas colunas à sua direita.

Conclui-se que, de acordo com o quadro 9, acima, nenhuma autarquia concluiu a implementação do PAM. As ‘Práticas de avaliação e de definição de indicadores’ e a ‘eficiência interna’ são apontados como as melhorias alcançadas. As dificuldades mais sentidas foram ‘Compreender e implementar o processo CAF’ e a ‘Maturidade da organização para aplicar CAF’.

### Consultoria externa

Com esta questão pretendia-se saber qual a importância do apoio externo e quais as necessidades formativas. A estas questões responderam 12 autarquias que resumimos, considerando o somatório do grau de importância atribuída por cada autarquia. O conjunto de resultados espelham-se no Quadro 10, a seguir.

**Quadro 9 - Consultoria externa.**

EI	Importância do apoio externo	EI	Necessidades formativas
16	Formação e sensibilização sobre a CAF	12	Formação CAF a todos os trabalhadores
15	Partilha de práticas com outras CMs	10	Ação de sensibilização interna
11	Consultores externos	9	Formação sobre Qualidade
7	Base de dados com boas-práticas	7	Formação s/ gestão da mudança para dirigentes
		7	Formação CAF p/ dirigentes

N=12 –na coluna da esquerda ‘EI’, indica a escala de importância atribuída a cada um dos fatores apontados nas colunas à sua direita.

Pode-se extrair que, de acordo com o quadro 10, acima, quem implementou a CAF recorreu, por norma, a apoio externo; a ‘Formação e sensibilização sobre a CAF’ e ‘Partilha de práticas com outras Câmaras Municipais’ foram consideradas como as mais importantes do apoio externo; a ‘Formação CAF a todos os trabalhadores’ e ‘Ação de sensibilização interna’ foram as mais salientadas como necessidades formativas a incrementar.

### 3. Conclusões

Concluiu-se 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. Percebe-se que para as autarquias, a implementação da sistematização regulada de procedimentos numa autarquia assume-se como um projeto de validação dos atos administrativos praticados pelos órgãos autárquicos (Mozzicafreddo, 2007). Torna-se assim imperativo pensar em cultura da qualidade como vetor chave da modernização administrativa e como forma de maximizar a probabilidade de sucesso dos compromissos assumidos, para que a organização se habilite a aprender e a adaptar-se ao meio ambiente com ética e transparência. (Azevedo, 2007; Caldeira, 2009).

Ao longo deste trabalho, procurámos perceber se os autarcas conhecem, aplicam ou aplicaram Sistemas de Gestão da Qualidade Total nos seus respetivos municípios. Para tal realizámos um levantamento nacional, entre junho e julho de 2017, dirigido a todos os 308 municípios portugueses: 278 no continente, 11 na Madeira e 19 nos Açores. Participaram neste processo 162 autarquias. O processo de consulta foi desenvolvido considerando três componentes de resposta: (1) Retrato-geral dos SGQT; (2) Retrato-geral CAF; (3) Retrato detalhado CAF.

- (1) Relativamente Retrato-geral dos SGQT, 46% dos autarcas disseram conhecer e destes 70% aplicaram nos seus municípios. A ferramenta da Qualidade mais conhecida é a ISO (*International Organization for Standardization*), abordagem por processos. 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.
- (2) Sobre o Retrato-geral CAF, 31% dos autarcas disseram conhecer e destes 34% implementaram ou experimentaram aplicar nos seus municípios. Salienta-se que 22% dos respondentes ouviram falar e outros 22% dizem que não conhecem nem ouviram falar da CAF.
- (3) Retrato detalhado CAF, resultante da informação recolhida, verificou-se que apenas 17 autarquias aplicaram a CAF e apenas 2 delas implementaram em todos os departamentos/serviços municipais. Os que implementaram, em média, demorou 6 meses; 8 autarquias implementaram o Plano de Ações de Melhoria (PAM), mas só 5 o avaliaram. Em suma, nenhuma autarquia concluiu a implementação do PAM e quem implementou não lhe deu continuidade.

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. Bibliografia

- Azevedo, A. (2007). Administração Pública. Modernização Administrativa. Gestão e Melhoria dos Processos Administrativos. CAF CIADAP. Grupo Editorial Vida Económica. Porto.
- Bilhim, J. (2004). A Governação nas Autarquias Locais. Coleção Inovação e Governação nas Autarquias. Sociedade Portuguesa de Inovação. Porto.
- Caldeira, J. (2009). Monitorização da Performance Organizacional. Almedina. Lisboa.
- Gonçalves, J. (2013). ‘Autarquia Inclusiva e Participada’. O Mirante. Santarém
- Lopes, E. e Esteves, J. (2011). Cidades e Desenvolvimento: Um domínio de potencial estratégico para a economia portuguesa. GET – Gabinete de Estudos da CGD. SAER.
- Mozzicafreddo, J. et al (2007). Interesse público, Estado e Administração. Celta Editora. Lisboa.
- Pires, A. (1999). Inovação e desenvolvimento de novos modelos, técnicas e métodos de apoio à concepção. Lisboa: Sílabo, 1999. ISBN 972-618- 203-4.

### Outros documentos consultados:

- CAF - Estrutura Comum de Avaliação (Common Assessment Framework): [https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF\\_2013\\_atualizada\\_29%20set.pdf](https://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF_2013_atualizada_29%20set.pdf)
- Documento Verde da Reforma da Administração Local, produzido pelo Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares do XIX Governo Constitucional, em setembro de 2011.
- Decreto-Lei nº 166-A/99 de 13 de maio;
- Decreto-Lei nº 22/2012, de 30 de maio;
- Decreto-Lei nº 75/2013, de 12 de setembro;
- Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (título III - artigos 63.º a 110.º).

### Acessos eletrónicos institucionais

- CESOP-Local (Unidade de Investigação da Católica-CESOP): <https://cesop-local.ucp.pt/>
- DGAEP – Direção Geral da Administração e do Emprego: <http://www.dgap.gov.pt>.
- DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais: <http://www.dgaa.pt>.

## Authors Profiles:

**José Fidalgo Gonçalves**, Mestre em Gestão Autárquica, grau atribuído pelo ISEC Lisboa, e Especialista de Reconhecido Mérito em Gestão e Administração (CNAEF 345), título atribuído pelos Institutos Politécnicos de Lisboa, Leiria e Coimbra, é Professor Adjunto no ISEC – Instituto Superior de Educação e Ciências, Lisboa e, também, coordenador da unidade de investigação CESOP-Local, da Universidade Católica Portuguesa.

