

**GESTÃO DA QUALIDADE NAS ENTIDADES PÚBLICAS:
O CASO DA ENTIDADE BETA**

Cláudia Rodrigues Vieira

Dissertação de Mestrado em Contabilidade

Orientadora:

Professora Doutora Maria Antónia Jorge de Jesus

Professora Auxiliar, ISCTE *Business School*, Departamento de Contabilidade

Abril 2013

RESUMO

Evidenciando a literatura sobre o *Total Quality Management* (TQM), que existem posições muito divergentes sobre a possibilidade da sua aplicação às entidades do sector público, o presente estudo tem como principal objetivo analisar a implementação do TQM nas Entidades Públicas, no sentido de compreender as motivações e as dificuldades que essas entidades enfrentam. Ao mesmo tempo, procura mostrar que adoção desta filosofia de gestão deixou de ser destinada apenas ao sector privado, passando também a fazer parte da realidade das organizações públicas.

Como forma de alcançar os objetivos propostos, optou-se por uma metodologia qualitativa e interpretativa, tendo sido utilizado o método do estudo de caso e como técnica de investigação entrevistas semiestruturadas aos colaboradores da Entidade Beta envolvidos no processo da qualidade.

As principais conclusões apontam pelo facto de a adoção do TQM na Entidade Beta ter contado com o envolvimento da gestão de topo e de todos os colaboradores apesar de inicialmente existir uma grande resistência por parte destes últimos. Uma das principais motivações para a adoção desta filosofia foi a preocupação com a imagem externa, bem como a preocupação em satisfazer as necessidades dos clientes. Quanto às dificuldades encontradas no processo de implementação, a escassez de tempo foi a mais realçada pelos colaboradores. A aplicação do TQM à Entidade Beta trouxe vários benefícios, tais como a melhoria dos processos, incentivo ao trabalho de equipa, satisfação dos clientes e uma visão de melhoria contínua.

Palavras-chave: Qualidade; *Total Quality Management*; Sector Público; Estudo de caso.

Sistema de Classificação JEL: M41 – *Accounting*; M49 – *Other*.

ABSTRACT

Considering the literature review around Total Quality Management (TQM) demonstrates divergent points of view about the possibility of applying this tool to public sector entities, this study aims to analyze the implementation of TQM in the Public Entities in order to understand the motivations and difficulties these entities face and at the same time seeking to show this management philosophy adoption no longer intended only for the private sector, also making part of the public organizations reality.

In order to achieve these objectives, we selected the use of a qualitative and interpretative methodology, applying the case study method and the technique of semi structured interviews with employees of Entity Beta involved in the implementation of the quality process.

The main findings indicate that the top managers and all employees were involved in the adoption of TQM in Entity Beta, although an initial resistance by the latter. One of the main motivations for the adoption of this philosophy was the concern with the external image and the desire meeting the needs of customers. Regarding the difficulties pointed out, the lack of time was the most highlighted by the employees. The application of TQM to the Entity Beta has brought many benefits, such as improving processes, encouraging teamwork, increased customer satisfaction and a vision of continuous improvement.

Keywords: Quality; Total Quality Management; Public Sector; Case Study.

JEL Classification: M41 – Accounting; M49 – Other.

AGRADECIMENTOS

Concluída uma etapa da minha vida académica, não poderia deixar de expressar o mais profundo agradecimento a todos aqueles que me apoiaram nesta longa caminhada e contribuíram para a realização deste trabalho.

À minha orientadora, Professora Doutora Maria Antónia Jorge de Jesus, o meu especial agradecimento por toda a disponibilidade e pela compreensão incondicional que manifestou.

À professora Doutora Romana Lança Xerez que sempre me incentivou a seguir os meus objetivos e nunca desistir.

À minha orientadora de estágio Dra. Greta Martins pela compreensão, confiança e apoio demonstrados.

À Doutora Sara do gabinete de qualidade da Entidade Beta que disponibilizou tempo e recursos para que as entrevistas fossem realizadas.

Agradeço a todos os entrevistados pelo interesse em participar na elaboração deste estudo.

Ao corpo docente do Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE-IUL, que de certa forma contribuíram em parte para a realização deste trabalho.

Finalmente, de modo especial, quero agradecer aos meus pais, irmãs, namorado e amigos pela compreensão, apoio, incentivo e motivação imprescindíveis para a concretização deste trabalho.

ÍNDICE

RESUMO.....	I
ABSTRACT	II
AGRADECIMENTOS	III
GLOSSÁRIO.....	VI
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	1
1.1 Breve contextualização teórica do estudo	1
1.2 Objetivos do estudo e questões de investigação	3
1.3 Pertinência do tema	3
1.4 Metodologia	4
1.5 Estrutura da dissertação	5
CAPITULO 2 – ORIGEM E EVOLUÇÃO DA NOÇÃO DE QUALIDADE	7
2.1. CONCEITOS DE QUALIDADE.....	8
2.1.1 <i>Total Quality Management</i> (TQM).....	10
2.1.2 TQM versus qualidade tradicional	11
2.2 Os principais teóricos da qualidade	13
2.3 TQM no sector público	20
2.3.1 Fatores que influenciam a qualidade no sector público	24
2.3.2 TQM no sector público português.....	25
2.4 Modelos de qualidade	28
2.4.1 ISO 9000.....	28
2.4.2 Cartas de Qualidade.....	29
2.4.3 Modelos de Excelência (EFQM).....	29
2.4.4 Estrutura comum de Avaliação (CAF).....	31
2.5 Limitação da aplicação do TQM no sector público	322
2.6 Vantagens da adoção do TQM no sector público	33
CAPITULO 3 - METODOLOGIA E MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO ADOTADOS	35
3.1 Opção metodológica	35
3.2 Passos desenvolvidos no desenho da investigação	36
CAPÍTULO 4 – DESCRIÇÃO DO ESTUDO DE CASO	41

4.1 Breve apresentação da Entidade Beta	41
4.2. Análise dos resultados das entrevistas	46
4.2.1 Motivações para a implementação do TQM	46
4.2.2 Descrição do processo de implementação do TQM.....	47
4.2.3 Identificação das principais dificuldades e obstáculos.....	56
4.2.4 Resultados alcançados com a implementação.....	57
4.3 Discussão dos resultados.....	58
CAPÍTULO 5 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	66
5.1 Síntese do trabalho desenvolvido.....	66
5.2 Respostas às questões de investigação.....	67
5.3 Principais contributos do estudo	68
5.4 Limitações e sugestões para investigação futura	68
BIBLIOGRAFIA	70
ANEXOS	77
ANEXO I – Carta de apresentação	78
ANEXO II – Guião de entrevista.....	80

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Organograma da Entidade Beta.....	42
---	----

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Comparação entre a gestão tradicional da qualidade e o TQM	13
Tabela 2. Os 14 princípios de gestão da qualidade segundo Deming.....	15
Tabela 3. Os 14 Passos para a melhoria da qualidade	18
Tabela 4. Resumo do contributo dos princípios teóricos de qualidade.....	20
Tabela 5. Entrevistas realizadas	39
Tabela 6. Objetivos estratégicos da Entidade Beta.....	45
Tabela 7. Breve comparação entre as vantagens e dificuldades teóricas e as encontradas no estudo	65

GLOSSÁRIO

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

APCER – Associação Portuguesa de Certificação

APQ – Associação Portuguesa para a Qualidade

CAF – *Common Assessment Framework*

CAO – Centro de Atividades Ocupacionais

CEO – *Chief Executive Officer*

CNQ – Conselho Nacional da Qualidade

CRI – Centro de Recursos para Inclusão

DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

EEE – Escola de Educação Especial

EFQM – *European Foundation for Quality Management*

GSEMA – Gabinete de Secretariado do Estado para a Modernização Administrativa

IIAE – Instituto para a Inovação na Administração do Estado

IPQ – Instituto Português de Qualidade

ISO – *International Organization for Standardization*

NPM – *New Public Management*

PRACE – Plano de Reforma da Administração Central do Estado

SAD – Serviço de Apoio Domiciliário

SMA – Secretariado para a Modernização Administrativa

SNGQ - Sistema Nacional de Gestão da Qualidade

SPQ – Sistema Português da Qualidade

TQM – *Total Quality Management*

UCMA – Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa

UE – União Europeia

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

Este capítulo inicia-se com um breve contextualização teórica sobre o tema em estudo. De seguida, são identificados os objetivos que estão na base da realização do mesmo, bem como, a pertinência do tema, as questões de investigação e a metodologia de investigação adotada. Por último, apresenta-se a forma como a dissertação se encontra esquematizada.

1.1 Breve contextualização teórica do estudo

Nos últimos anos, as organizações têm sido confrontadas com as condições de elevada globalização, concorrência e com os avanços nas comunicações e tecnologias de informação, recessão económica e busca incessante pela qualidade, eficácia e eficiência (Rowley, 1998).

As baixas expectativas em relação às atividades realizadas pelas organizações públicas registaram um agravamento a partir da década de 70, em resultado do aumento dos preços do petróleo em 1973 e 1979. Estas crises causaram a desaceleração da economia, o que levou à diminuição da produção, aumento do desemprego, aumento do défice público e consequente aumento dos impostos (Worthington, 1999). Destes factos resultaram a convicção que o Estado não fazia o uso eficiente dos dinheiros públicos (Suleiman, 2003).

É nesse contexto que em 1979 surgiu a reforma no sector público sob a influência de um novo modelo de gestão pública designada por *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública, que significa a substituição da gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial (Antunes, 2007).

Este novo paradigma de gestão veio permitir a descentralização do poder de decisão, a flexibilização das estruturas organizacionais, maior eficácia na prestação do serviço público e maior proximidade aos cidadãos (Bilhim, 2000).

O NPM é composto por três variantes, sendo elas: eficiência, eficácia e qualidade (Araújo, 2004). Das quais daremos mais ênfase a variante da qualidade.

A palavra qualidade tem sido atualmente muito utilizada, mas não existe apenas uma única definição de qualidade, porque a sua definição muda em função da perceção de quem a define (Taleghani *et al.*, 2011).

A abordagem sobre a qualidade, de acordo com alguns estudiosos, teve origem nos escritos de Edwards Deming, que é considerado por muitos (Grant *et al.*, 1994; Milakovich, 1991; Ehigie e Akpan, 2004) o pai da moderna abordagem da qualidade. Para além de Deming, outros autores deram contributos importantes nessa área, tais como: Walter Shewhart; Joseph Juran; Armand Feigenbaum; Philip Crosby; Kaoru Ishikawa; Genichi Taguchi e Shigeo Shingo.

Para alguns autores (Thijs e Staes, 2006) a variante da qualidade desenvolve-se ao longo de quatro fases: inspeção da qualidade; controlo da qualidade; garantia da qualidade e a gestão da qualidade total. Sendo esta última a que tem mais relevância para nosso estudo.

É a partir dos anos 80, com o surgimento de novas teorizações e práticas na área de qualidade, que surge no Japão o *Total Quality Management* (TQM) ou Gestão Total da Qualidade (Rocha, 2011).

Apesar de não existir ainda na literatura um conceito de TQM que seja aceite na sua plenitude, podemos defini-la como sendo uma filosofia de gestão que se concentra em cumprir as expectativas dos clientes, oferecendo serviços e produtos de qualidade como resultado de melhoria contínua de processos organizacionais (Ehrenberg e Stupak, 1994).

Apesar do TQM ser uma filosofia que teve início no sector privado, atualmente, tem sido amplamente adotado por organizações do sector público (Carpeto e Fonseca, 2005).

A adoção do TQM no sector público tem despertado críticas por parte de vários autores, (Swiss, 1992; Rago, 1994; Poister e Harris 1997; Kaboolian 1999). Estes autores consideram que a dificuldade de aplicação do TQM ao sector público se deve às seguintes razões: dificuldade em definir o “cliente” público; existência de “excecionalidade” no sector público no que diz respeito à dimensão política e às características do serviço público; inexistência de um mercado para o serviço público; inexistência de experiências de aplicação deste programa no sector público.

Apesar dessas críticas, esses autores não descartam a possibilidade da aplicação do TQM no sector público, desde que seja adaptado às especificidades deste sector, fazendo com que as organizações públicas passem a valorizar o *feedback* dos cidadãos/clientes e a apostar na melhoria contínua.

Neste contexto surge a presente investigação subordinada ao tema da gestão da qualidade nas Entidades Públicas.

1.2 Objetivos do estudo e questões de investigação

Os objetivos que se pretendem alcançar com a realização deste estudo são:

Objetivo Geral:

- Verificar se é possível aplicar a filosofia do TQM numa Entidade Pública.

Objetivos Específicos:

- Analisar quais são as motivações para a implementação do TQM por parte da Entidade Beta¹;
- Avaliar o processo de implementação do TQM na Entidade Beta;
- Identificar as dificuldades e os obstáculos no processo de adoção do TQM na Entidade Beta;

Estes objetivos serão alcançados pela resposta às seguintes questões de investigação:

- Quais as motivações para a implementação do TQM na Entidade Beta?
- Como decorreu o processo de implementação do TQM na Entidade Beta?
- Quais foram as dificuldades e os obstáculos na implementação do TQM na Entidade Beta?

1.3 Pertinência do tema

Nas últimas décadas, a preocupação com qualidade na Administração Pública têm estado no centro dos discursos e estratégias dos governos. A gestão da qualidade, em particular, tem

¹Por razões de confidencialidade dos resultados, adotou-se a designação Entidade Beta, para se referir a entidade objeto do estudo.

sido considerada como essencial para lidar com a economia, eficiência, eficácia e responder ao aumento das expectativas dos cidadãos / clientes (Sá, 2011).

A aplicação das técnicas de gestão privada no sector público, nomeadamente a introdução do conceito de qualidade, não deixou de levantar dificuldades e de ser alvo de discussão entre os especialistas. Se, por um lado, existe um conjunto de autores que defendem a aplicação do TQM no sector público (Mcnary, 2008; Dewhurst *et al.*, 2003; Sinha, 1999; Handfield *et al.*, 1998; Sousa, 2007; Cohen e Brand, 1993; Rago, 1996; Osborne e Gaebler, 1992), por outro, encontram-se estudiosos (Swiss, 1992; Poister e Harris 1997; Kaboolian 1999) que alegam que a aplicação do TQM no sector público consiste num grande erro.

Apesar das discussões e dos estudos que têm sido feitos sobre este tema, há uma escassez de pesquisas sobre a forma como o sistema de qualidade funciona no sector público. Infelizmente, existe pouca evidência empírica disponível para apoiar a ideia de adoção do TQM nas instituições públicas (Yu *et al.*, 2012).

Este facto por si só torna extremamente difícil julgar se o TQM é uma ferramenta de gestão adequada e útil para o sector público e se essas experiências com a gestão da qualidade no sector público têm sido bem-sucedidas ou não.

Neste sentido urge perceber a forma como a qualidade é promovida nas instituições públicas, em concreto, nas organizações públicas portuguesas. Ao mesmo tempo que se procura mostrar através da análise da experiência da Entidade Beta que a aplicação do TQM em instituições públicas, apesar de ser difícil não é algo impossível, nem utópico (Stringham, 2004).

1.4 Metodologia

Tendo em atenção a natureza do estudo em causa, recorreu-se ao uso de uma metodologia de natureza qualitativa e interpretativa porque permite interpretar, compreender, explicar, em profundidade as práticas sociais, onde se incluem as práticas de contabilidade (Vieira, 2009). O que possibilita o enriquecimento do estudo, visto que garante uma aproximação múltipla e diferenciada à realidade e o efetivo conhecimento da mesma.

Como método de investigação, foi escolhido o estudo de caso explanatório, devido ao facto de ser uma investigação de carácter empírico, que tem por objetivo investigar um fenómeno no seu ambiente real, cujo propósito principal não é a obtenção de generalizações, mas antes estudar e explicar a existência de determinadas práticas, colocando ênfase no particular e não no genérico (Yin, 2003).

Na procura de respostas para as questões de investigação, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas, caracterizadas pelo emprego de uma lista de perguntas ordenadas e redigidas por igual para todos os entrevistados, mas de resposta livre e aberta (Denzin e Lincoln 2000).

A recolha de dados foi feita durante um dia, sendo que foram realizadas cerca de quatro entrevistas com a duração total de duas horas e quarenta e cinco minutos. Os dados recolhidos constituem a base para a elaboração do presente estudo e como tal irá contribuir para a discussão em torno da aplicação do TQM em Entidades Públicas.

1.5 Estrutura da dissertação

O presente trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos, cujo conteúdo se passa a descrever.

O Capítulo 1, esta Introdução, inclui o enquadramento geral do tema, de seguida são apresentados os objetivos que se pretende alcançar com o presente estudo, bem como as questões de investigação, a metodologia e, por fim, é abordado a forma como a dissertação se encontra estruturada.

O Capítulo 2, inicia-se com a análise da origem e evolução do conceito de qualidade, são destacados os autores mais relevantes na definição deste conceito, para além de se fazer referência aos modelos de qualidade e às teorias sobre a aplicação do TQM em Entidades Públicas.

No Capítulo 3, descreve-se a metodologia, os métodos e as técnicas utilizadas para a realização do trabalho e a justificação para a sua escolha.

No Capítulo 4, é desenvolvido o estudo empírico sobre a adoção do TQM na Entidade Beta. Primeiro é efetuada a apresentação da Entidade Beta e a explicação detalhada do processo de implementação do modelo da qualidade nesta Entidade, tendo por base o modelo de Crosby (1979); por último inclui a comparação entre os resultados obtidos nas entrevistas e a teoria de Swiss (1992).

No Capítulo 5, consta a súmula dos resultados obtidos neste estudo, bem como as respostas as questões de investigação, as principais limitações do presente estudo e as sugestões para estudos futuros.

CAPITULO 2 – ORIGEM E EVOLUÇÃO DA NOÇÃO DE QUALIDADE

Atualmente a qualidade pode ser definida como sendo o cumprimento das necessidades, desejos e expectativas dos clientes avaliados (Tuomi e Ajmal, 2010).

Apesar da gestão da qualidade ser um assunto que ganhou grande visibilidade a partir do início da década de 1980, não se trata contudo de uma invenção moderna (António e Teixeira, 2009). A qualidade tem a sua origem nas primeiras civilizações de egípcios e fenícios, apontando provas da sua utilização nas penas previstas no código Hummurabi (1752 a.c.) e nas leis dos fenícios para quem realizasse produtos com defeitos, assim como nos sistemas de controlo utilizados nas agremiações da idade média (Carapeto e Fonseca, 2005).

O surgimento do conceito de qualidade não corresponde a um momento concreto na história. De acordo com alguns autores (Tuomi e Ajmal, 2010; Rocha 2011; António e Teixeira, 2009), o termo qualidade evoluiu ao longo do tempo, passando por cinco fases:

- Inspeção da qualidade (1945-1949);
- Controlo estatístico da qualidade (1949-1951);
- Garantia de qualidade (1951-finais dos anos sessenta);
- Controlo da qualidade em toda a organização (finais anos sessenta até anos oitenta);
- Gestão total da qualidade (anos oitenta até à atualidade).

1ª Fase: Inspeção da qualidade (1945-1949) – esta fase é iniciada e desenvolvida nas indústrias transformadoras, onde a qualidade era vista como sendo a conformidade com os requisitos. A inspeção tinha uma função que era a de detetar os produtos defeituosos. Os instrumentos de controlo utilizados nesse período eram constituídos por normas estandardizadas. Neste contexto, as investigações das causas dos problemas e tomada de ações corretivas, ainda não eram atividades relevantes.

2ª Fase: Controlo estatístico da qualidade (1949-1951) – para fazer face aos problemas apresentados na primeira fase, esta converte-se no controlo estatístico da qualidade. O impulso deve-se a Edwards Deming, primeiro autor a salientar a importância da utilização de

métodos estatísticos na análise do desempenho organizacional. Nesta fase a noção de qualidade era associada a conformidade com *standards* e especificações técnicas.

3ª Fase: Garantias de qualidade (1951-finais dos anos sessenta) – Nos anos sessenta do século passado ocorreram grandes mudanças a nível do ambiente empresarial, caracterizado pela produção em massa, e pelo advento dos grandes investimentos (indústria nuclear, sector petroquímico), o que veio institucionalizar a garantia da qualidade, enquanto exigência dos grandes compradores perante os seus fornecedores. Nesta fase os princípios de qualidade eram aplicados tanto ao sector transformador como ao sector dos serviços. O objetivo principal deixa de ser o produto final e passa a ser o processo de produção, dando prioridade a satisfação das necessidades dos consumidores.

4ª Fase: Controlo da qualidade em toda a organização (finais anos sessenta até anos oitenta) – esta fase conta com o contributo importante de Ishikawa, o qual considera que é relevante a análise do mercado como forma de conhecer as necessidades dos clientes, a fim de converter essas necessidades em especificações técnicas. Neste período a noção da qualidade significava redução dos custos.

5ª Fase: Gestão Total da Qualidade (anos oitenta até a atualidade) – A Gestão Total da Qualidade (GTQ) ou *Total Quality Management* (TQM) é a ultima fase do desenvolvimento do conceito de qualidade. Corresponde ao desenvolvimento de uma visão clara e inequívoca de qualidade, o que implica: (i) existência de poucas barreiras interdepartamentais; (ii) ênfase na formação do pessoal; (iii) excelente relacionamento com os clientes; (iv) ênfase na melhoria contínua e na qualidade da empresa como um todo.

2.1 Conceitos de qualidade

Apesar de ser possível definir na atualidade a noção de qualidade, não há consenso entre profissionais e estudiosos sobre o significado do termo "qualidade". Esta confusão pode estar relacionada com diferentes aspetos da qualidade e com a forma como foi definida, tendo em conta que as pessoas são diferentes e vêem a realidade de forma diferente (Taleghani *et al.*, 2011). Deste modo a qualidade pode ser definida de diversas formas, consoante os vários autores:

- “*Não é apenas satisfazer as expectativas dos consumidores mas sim excede-las*” (Deming, 1986:37);
- “*A adaptação ao uso*” (Juran, 1974:10);
- “*Conformidade com os requisitos*” (Crosby, 1984:31);
- “*Conjunto de características do produto por meio das quais o produto ou o serviço em uso vai ao encontro das necessidades e das expectativas dos clientes*” (Feigenbaum, 1986:1);
- “*A perda que um produto causa à sociedade depois de ser expedido*” (Taguchi, 1986:13);
- “*Ausência de variação nas características de qualidade*” (Ishikawa, 1985:38);
- “*Grau de satisfação de requisitos, dado por um conjunto de características intrínsecas*” (Instituto Português de Qualidade – IPQ).

Apesar de cada autor ter a sua própria definição de qualidade, o ponto de convergência entre essas definições é o facto de colocarem ênfase no cliente/consumidor como sendo o elemento principal da qualidade, e de considerarem a qualidade como sendo um conceito que abrange todos os aspetos que compõem uma organização, não apenas os produtos ou serviços.

A necessidade de qualidade está presente em todos os lugares no tempo e no espaço e é determinada pela complexidade dos produtos ou serviços, a globalização dos mercados e da evolução sociocultural (Todorut *et al.*, 2012).

Segundo estes autores o conceito de qualidade pode ser usado em várias perspetivas: significado absoluto, significado relativo, qualidade transformacional e conceito processual, como se passa a explicar:

- **Significado absoluto** – é sinónimo de "alta qualidade ou de qualidade superior"; o conceito de qualidade visto nesta perspetiva está relacionada com a TQM que visa alcançar a "excelência".
- **Significado relativo** – a qualidade não é encarado enquanto atributo de um produto ou serviço, mas como algo que lhe é atribuído. A qualidade relativa consiste em medir e relatar as especificações fornecidas pelas normas ou pelos padrões.

- **Conceito processual** – este conceito de qualidade tem suas origens no significado relativo de qualidade. Consiste em verificar se os produtos ou serviços vão ao encontro da conformidade das especificações pré-determinadas através das opiniões fornecidas pelos fabricantes ou fornecedor. Este conceito basea-se no sistema de garantia da qualidade em conformidade com as normas ISO² 9000.
- **Qualidade transformacional** – é obtida através da opinião dos clientes e, em seguida, da construção de estruturas organizacionais e culturas específicas que habilitam os funcionários a resolver e realizarem as suas tarefas. A essência deste conceito é melhorar continuamente a qualidade em relação aos procedimentos.

A evolução do conceito de qualidade conclui-se com o surgimento da filosofia *Total Quality Management* (TQM) (Nicolescu, 2005), enfoque da secção que se segue.

2.1.1 *Total Quality Management*

TQM é uma filosofia que fornece as ferramentas e a orientação para melhoria da qualidade dos produtos e dos serviços. É uma filosofia e não uma ciência, porque sendo uma filosofia, pode ser negociada e adaptada às diferenças e realidades de cada organização, não sendo uma fórmula ou solução simples para os problemas organizacionais (Tuomi e Ajmal, 2010).

TQM teve a sua origem no Japão onde transformou as empresas nipónicas em líderes mundiais durante o período de pós-guerra. Esta abordagem ganhou ainda mais visibilidade com a restauração da competitividade económica dos EUA durante a década de 1980 e, desde então, tem sido mundialmente difundido (Green, 2012).

É possível identificar dois elementos que compõem a noção de TQM (Taleghani *et al.*, 2011; Green, 2012):

- Elementos *hard*, compostos pelas técnicas e ferramentas de gestão (exemplo: estratégia, estrutura, sistemas).
- Elementos *soft*, compostos pelos conceitos e princípios de gestão (partilha de valores; habilitações dos recursos humanos; estilo de gestão).

²*International Organization for Standardization*

Segundo Taleghani *et al.* (2011), o TQM rege-se por um conjunto de objetivos e gira em torno de um conjunto de aspetos, que a seguir se identificam.

Objetivos do TQM: (i) Melhoria de processos; (ii) Prevenção de defeitos; (iii) Prioridade ao esforço; (iv) Desenvolvimento das relações de causa-efeito; (v) Medição das capacidades do sistema; (vi) Identificar e inumerar formas de melhoria continua; (vii) Ajudar as equipas a tomar melhores decisões; (viii) Desenvolver definições operacionais; (ix) Priorizar as necessidades significativas; (x) Observar as mudanças de comportamento ao longo de um período de tempo.

TQM gira em torno de: a) Comprometimento da gestão de topo e de todos os empregados; b) Definição eficaz da estratégia, visão, missão e objetivos; c) Boa relação com os clientes e com os fornecedores; d) Comunicação; e) Criação de ferramentas e técnicas para a melhoria contínua; f) Trabalho em equipa; g) Criação de sistemas que facilitem a melhoria da qualidade; h) Confiança.

Segundo aqueles autores, para que os objetivos acima referidos sejam alcançados é necessário levar a cabo um conjunto de sugestões: (i) os gestores devem estar envolvidos nos esforços para a promoção do TQM, não ignorando as sugestões, opiniões e ideias dos colaboradores; (ii) envolver os funcionários na tomada de decisão; (iii) apostar na aprendizagem profissional especializada; (iv) apostar na formação e na educação continua; (v) Selecionar os funcionários com base nas suas capacidades gerais, por exemplo, formação e qualificação para executarem tarefas específicas; (vi) estabelecer um plano de avaliação de desempenho.

Para além dos aspetos já apontados, o TQM ainda é composto por cinco dimensões, nomeadamente: foco no cliente, liderança, formação e desenvolvimento, trabalho em equipa e cultura organizacional (Molina *et al.*, 2007; Stoddart, 2001).

2.1.2 TQM *versus* qualidade tradicional

TQM significa a passagem da antiga gestão taylorística (caracterizada pelo trabalho individual, pela ênfase no produto e nos objetivos departamentais) para uma nova gestão centrada na satisfação das necessidades dos clientes, no trabalho em equipa, orientada para os

objetivos estratégicos, que aposta na formação, na melhoria contínua e na cooperação (Carpeto e Fonseca, 2005).

Desta forma torna-se possível distinguir entre a qualidade numa perspetiva tradicional e a nova abordagem TQM. A qualidade tradicional baseava-se muito nos chamados “níveis aceitáveis de qualidade”, enquanto a qualidade total defende a existência de zero erros e zero defeitos, o que tem implicações a nível dos custos. Na qualidade tradicional, os defeitos não são corrigidos no início do processo, mas sim ao longo do mesmo, o que faz elevar os custos devido às atividades de inspeção. Na qualidade total, a abordagem dos zero defeitos leva a redução de custos e evita o *rework*, substituindo a deteção de erros por testes e atividades de prevenção, adotando uma posição pró-ativa (Rocha, 2011; Carapeto e Fonseca, 2005).

A qualidade tradicional é caracterizada pela existência de organizações fortemente hierarquizadas, ao passo que na gestão total as organizações tornam-se menos hierarquizadas e desaparecem as chefias intermédias; há um aumento da autonomia dos funcionários para seguirem os seus objetivos; os clientes e os consumidores passam a assumir um papel central nessa nova abordagem; verifica-se insistência no conceito de melhoria contínua e na importância da existência de grupos de trabalho (Carapeto e Fonseca, 2005).

Na gestão tradicional o cliente fica no fim da linha do processo produtivo ou serviço; na gestão total o cliente encontra-se na origem do serviço ou produto, sendo a identificação das suas expectativas uma tarefa fundamental, atendidos em primeiro lugar na forma como um serviço é prestado e um produto produzido (Rocha, 2011).

Na Tabela 1 apresenta-se uma síntese comparativa entre estas duas perspetivas.

Tabela 1. Comparação entre a gestão tradicional da qualidade e o TQM

Crítérios	Gestão Tradicional	TQM
Objetivos	Aumentar a produtividade	Aumentar a satisfação dos clientes
Abordagem	<i>Top Down</i>	<i>Bottom Up</i>
Ênfase	Redução dos custos	Estratégia
Importância da Tecnologia	Nula	Elevada
Visão da qualidade	A qualidade aumenta os custos	A qualidade reduz os custos
Práticas de recompensa	Orientada para o individuo	Orientada para o grupo
Base de informação	Comportamento individual em conformação com o sistema	Participação no grupo de trabalho /melhoria continua do sistema
Nível de Formalidade	Alta	Baixa
Papel da chefia	Supervisão	Orientação
Tipo de Ação	Reativa	Proactiva

Fonte: Elaboração própria

2.2 Os principais teóricos da qualidade

A abordagem sobre a qualidade, de acordo com alguns estudiosos (Grant *et al.*, 1994; Milakovich, 1991; Ehigie e Akpan, 2004), teve origem nos escritos de Edwards Deming, que é considerado o pai da moderna abordagem da qualidade. Para além de Deming, outros autores, deram contributos importantes nesta área, de entre os quais se destacam os seguintes: Walter Shewhart; Joseph Juran; Armand Feigenbaum; Philip Crosby; Kaoru Ishikawa; Genichi Taguchi e Shigeo Shingo.

Com suporte nestes teóricos e noutros autores que os referenciam, passa-se a descrever os principais contributos dos teóricos da qualidade acima identificados.

Walter Shewhart

Segundo António e Teixeira (2009), Shewhart considerava que a qualidade era composta por quatro valores essenciais: uso, o custo a estima e a troca. O contributo mais relevante de Shewhart é a carta de controlo escrita por ele em 1930. Esta carta consistiu na busca de uma nova forma de assegurar a garantia da qualidade dos produtos fabricados.

Shewhart considerava que a qualidade consistia na satisfação das necessidades dos consumidores, dando a estes um papel central na definição de qualidade. Esta abordagem posteriormente veio a ser assumida e desenvolvida nos estudos de Edwards Deming (António e Teixeira, 2009).

Edwards Deming

Este teórico teve um contributo muito importante para a melhoria da qualidade e da produtividade nas indústrias nipónicas. Para este autor a qualidade não significa só satisfazer as necessidades e as expectativas dos clientes, mas também excedê-las, através da criação do valor para o cliente, sendo que os meios para melhorar a qualidade residem na habilidade e na responsabilidade da gestão de topo em controlar e gerir corretamente os sistemas e os processos. Deming defende que o desempenho organizacional deve ser mensurado através da aplicação de métodos estatísticos (Ghobadian e Speller, 1994).

Deming (1986) considera que existem dois tipos de causa que podem interferir no desempenho organizacional:

- (i) Causas comuns (exemplo: inclui o *design* de produto, más condições de trabalho) são da responsabilidade da gestão de topo;
- (ii) Causas especiais (por exemplo: falta de conhecimento ou incapacidade ou mau desempenho) são da responsabilidade dos trabalhadores. Com base nessa perspetiva, o autor considera que a qualidade é uma tarefa que deve envolver todos os colaboradores da organização.

Deming coloca ênfase no processo porque considera que é este que dá origem a resultados, que por sua vez dão origem a produtos e serviços, que irão satisfazer as necessidades dos consumidores. Nesta linha o autor divulga o ciclo, mais conhecido por “ciclo de Deming” que é composto por uma sucessão de quatro fases, iniciando-se com a conceção, produção, vendas e pesquisa de mercado, seguido de outro ciclo com início na revisão da conceção com base na experiência obtida do ciclo anterior (António e Teixeira, 2009).

Conforme o apresentado na Tabela 2 Deming (1986) apresenta os catorze pontos considerados fundamentais para que uma organização alcance a qualidade.

Tabela 2. Os 14 princípios de gestão da qualidade segundo Deming

1	Criar uma visão consistente para melhorar o produto ou serviço
2	Adotar uma nova filosofia
3	Reduzir a dependência em relação às inspeções
4	Acabar com a prática de fazer negócios apenas com base no preço
5	Melhoria contínua do processo organizacional
6	Promover a formação dos trabalhadores
7	Instituir a liderança, que engloba supervisão por parte da gestão de topo como forma de a garantir a melhor realização das atividades
8	Evitar a liderança com base no medo, pois esta reduz a motivação dos trabalhadores e bloqueia a sua criatividade, limitando as suas opiniões
9	Acabar com as barreiras entre os departamentos
10	Eliminar os <i>slogans</i> e as exortações com base na fixação de metas
11	Eliminar as quotas numéricas, ou os standards de trabalho, assim como a gestão com base em objetivos e os indicadores quantitativos
12	Não avaliar o desempenho dos trabalhadores com base nos rankings
13	Institucionalizar programas rigorosos de formação e desenvolvimento de capacidades e conhecimento
14	Incentivar todos na organização a participarem no processo de mudança e a adotarem as novas diretrizes de gestão.

Fonte: Adaptado Deming (1986)

Joseph Juran

Para o autor a qualidade reside na adequação ao uso, tornando a qualidade algo que é avaliada pelo cliente/utilizador. Segundo Juran (1974) a qualidade é composta por cinco dimensões principais:

Qualidade de *design* - consiste num conjunto de características existentes nos produtos ou serviços que vão ao encontro das necessidades dos clientes;

Qualidade de conformidade – diz respeito a conformidade do produto produzido ou dos serviços prestados com as especificações de *design* e produção;

Disponibilidade – o produto ou serviço tem de transmitir confiança ao consumidor e tem que ser de fácil manutenção;

Segurança – está relacionado com aspetos como riscos de acidentes no trabalho devido a falta de segurança;

Utilidade – conformidade do produto com os requisitos e adequação.

Segundo Brandmüller (2009), este teórico da qualidade defende que o processo de melhoria de qualidade deve ser composto por três passos, mas conhecido por “trilogia de Juran”, abaixo descritas:

- Planeamento da qualidade – consiste em identificar os clientes externos e internos; determinar as necessidades dos clientes; desenvolver as características do produto que respondem as necessidades dos clientes; estabelecer metas de qualidade que atendam as necessidades dos clientes e fornecedores a um custo mínimo combinado; desenvolver um processo que possa produzir o produto com as características necessárias; provar a capacidade do processo;
- Controlo da qualidade – diz respeito à avaliação do desempenho e à comparação desse desempenho com os objetivos inicialmente definidos;
- Melhoria da qualidade – refere-se à melhoria contínua dos processos e do desempenho dos recursos humanos da organização.

Juran, tal como Deming, acredita que os problemas de qualidade são causados pelos gestores de topo e não pelos trabalhadores. Juran também é contra a filosofia dos zeros defeitos porque considera que essa abordagem não passa de uma visão utópica da realidade. O que distingue a abordagem de Juran das outras é a ênfase que ele coloca no trabalho de equipa como forma de alcançar a qualidade (Brandmüller, 2009).

Juran (1974) defende que a implementação da qualidade passa por 10 passos: 1. Criar a convicção de que há necessidade e oportunidade para melhorar; 2. Estabelecer metas e objetivos de melhoria; 3. Organizar para alcançar as metas; 4. Providenciar formação para os colaboradores; 5. Desenvolver programas capazes de resolver problemas que possam surgir; 6. Relatar os progressos; 7. Reconhecer os esforços dos que participaram ou contribuíram; 8.

Comunicar os resultados alcançados; 9. Promover processos de melhoria contínua; 10. Institucionalizar processos de melhoria anual.

Juran (1974) identifica quatro tipos de custos que podem ser associados a qualidade:

- Custos com falhas internas – são os custos que resultam de corrigir erros e defeitos nos produtos antes de chegarem ao consumidor final;
- Custos com falhas externas – são custos suportados pela organização devido à entrega de um produto com defeitos ao consumidor final;
- Custo de prevenção – custos que a organização incorre como forma de evitar possíveis erros ou defeitos na produção;
- Custo de detecção – são custos que resultam da atividade de detetar os produtos que não estão em conformidade com as especificações.

Ainda segundo este autor para reduzir os custos de qualidade é necessário criar projetos inovadores; controlar processos e criar programas anuais de qualidade.

Philip Crosby

De acordo com Rocha (2011), Crosby é conhecido pela sua teoria dos “zero-defeitos”, que consiste em fazer bem à primeira vez e com zero defeitos. Para que tal seja possível, é de inteira importância o envolvimento de todos os colaboradores da organização, incluindo os gestores de topo, porque só assim é possível diminuir os defeitos e as falhas na prestação e produção de serviços e bens.

Crosby (1984) considera que a qualidade deve estar em conformidade com as exigências dos clientes, fazendo com que a mesma seja tangível, controlada e mensurável. A abordagem de Crosby tem como principal objetivo mudar a percepção e as atitudes dos gestores sobre a qualidade, cuja melhoria é alcançada através do compromisso, da comunicação e da aprendizagem (Brandmüller, 2009). Tal como Juran e Deming, aquele autor defende que a qualidade é da responsabilidade dos gestores, que devem liderar os processos; todavia considera de extrema importância a existência de equipas de trabalho e um conselho de qualidade, que contribuam para a melhoria contínua da qualidade.

Ao contrário de Juran, Crosby considera que a qualidade deve ser vista numa base contínua e não projeto a projeto. Para isso Crosby (1979), tal como Deming e Juran apresenta um conjunto de 14 passos para implantar com sucesso a melhoria da qualidade (Tabela 3).

Tabela 3. Os 14 Passos para a melhoria da qualidade

1	Comprometimento da gestão de topo com a qualidade
2	Criar equipas de melhoria da qualidade
3	Criar indicadores de medição da qualidade
4	Identificar os custos da qualidade
5	Consciencializar os trabalhadores sobre a importância da qualidade
6	Medidas corretivas: fornecer métodos sistemáticos para resolver os problemas de qualidade que tenham sido identificados através das etapas anteriores
7	Criar e implementar programas “zero defeitos”
8	Promover a formação dos trabalhadores
9	Criar um dia de zero defeitos através da criação de um evento que mostre aos trabalhadores as reais intenções de mudança da organização
10	Estabelecer metas incentivando os trabalhadores a estabelecerem metas de melhoria individual e de grupo
11	Dar oportunidades aos trabalhadores de poderem comunicar à gestão de topo os problemas que os impedem de alcançar a melhoria da qualidade
12	Reconhecimento do esforço dos trabalhadores para a melhoria da qualidade
13	Criar um conselho de qualidade que permita a partilha de problemas, experiências e soluções
14	Ter sempre em consideração que a melhoria da qualidade é um processo contínuo.

Fonte: Adaptado Grosby (1979)

Armand Feigenbaum

Segundo Rocha (2011), Feigenbaum é o pai do controlo da qualidade total que desenvolve na sua obra designada *Total Quality Control*. Assim para Feigenbaum (1986) a qualidade consiste num conjunto de características do produto/serviço, que permite que o mesmo vá ao encontro das necessidades e das expectativas dos clientes. Deste modo a qualidade é vista como sendo multidimensional, composta por várias características individuais (*marketing*, engenharia, *design*), e, simultaneamente, dinâmica porque as expectativas e as necessidades dos clientes são subjetivas e vão mudando ao longo do tempo.

Para este autor, a formação dos trabalhadores é fundamental para alcançar a qualidade. A mesma deve incidir em áreas como: qualidade das atitudes, qualidade do conhecimento e qualidade das habilitações dos trabalhadores.

Segundo Feigenbaum (1986) os produtos têm de ser bem produzidos, bem distribuídos e bem dirigidos para mercados certos. E para que haja qualidade é necessário que o acompanhamento pós-venda seja uma realidade.

Kaoru Ishikawa

Ishikawa (1985) teve um papel importante ao definir a qualidade como sendo o desenvolvimento, *design*, produção e serviço de um produto que é mais económico, mais útil, satisfazendo sempre as necessidades do consumidor. Argumenta que o controle de qualidade estende-se para além do produto propriamente dito, abrangendo também os serviços pós-venda, qualidade de gestão, a qualidade dos indivíduos e da própria empresa. Neste aspeto o ponto de vista deste autor coincide com o de Feigenbaum.

Ishikawa defende fortemente a criação de “círculos de qualidade”, definidos como pequenos grupo de trabalhadores de uma mesma área de atividade que se reúnem regularmente e de forma voluntária para identificarem as causas e as potenciais soluções para a melhoria da qualidade. Para este autor a formação dos trabalhadores é algo essencial, considerando mesmo que a qualidade começa e termina com a educação (Rocha, 2011). Desenvolveu simultaneamente setes ferramentas básicas de qualidade: análise de Pareto; diagramas de causa-efeito; histogramas; folhas de controlo; diagramas de escala; gráficos de controlo e fluxos de controlo (Ishikawa, 1985).

Genichi Taguchi

O seu contributo deve-se à introdução do conceito do custo da não qualidade, que refere-se a perda de qualidade que se reflete em prejuízo para a organização. Este autor preocupa-se com a otimização dos produtos ou serviços antes da fase de fabrico, porque é nesta fase que se pode corrigir e evitar os potenciais erros ou perdas para a empresa e para a sociedade (Rocha, 2011; António e Teixeira, 2009).

Shigeo Shingo

Segundo António e Teixeira (2009) é associada a Shingo a definição do método de “zero defeitos” ou também conhecido por método *poka-yoke*, que consiste em identificar os erros e criar instrumentos que forneçam de imediato as soluções para reduzir os erros a zero, monitorizando estas fontes de erros para evitar com que os mesmos erros se transformem em defeitos. Em síntese, apresenta-se no Tabela 4 os vários contributos teóricos evidenciados nesta secção.

Tabela 4. Resumo do contributo dos princípios teóricos de qualidade

Ano	Autor	Definição	Fator dominante	Perspetiva
1930	Walter Shewhart	Orientada para o Cliente	Conceção da qualidade enquanto um conjunto de características (multipolaridade)	Processo
1974	Joseph Juran	Orientada para os clientes	Adequação ao uso	Consequências
1984	Philip Crosby	Orientada para o fornecedor	Conformidade com os requisitos/ Zero defeitos	Resultados
1985	Kaoru Ishikawa	Orientada para a criação de valor	Círculos de qualidade/Ausência de Variação de Características de qualidade	Resultados
1986	Edwards Deming	Orientada para os clientes	Maximizar a utilidade para os clientes/consumidores	Processo
1986	Armand Feigenbaum	Orientada para o cliente	Alcançar a perfeita satisfação dos clientes	Processo
1986	Genichi Taguchi	Orientada para criação de valor para a sociedade	Otimização do produto e do processo antes da fase de fabrico	Consequências
1996	Shigeo Shingo	Orientada para a criação de valor	Zero defeitos (<i>poka-yoke</i>)	Processo

Fonte: Elaboração própria

2.3 TQM no sector público

Os princípios do TQM têm sido aplicados com sucesso em empresas privadas ao longo dos anos; assim, o desafio atual é aplicar esta abordagem também nas organizações do sector público, a fim de melhorar a eficiência de seus processos (Campatelli *et al.*, 2011).

As baixas expectativas em relação às atividades realizadas pelas organizações públicas registaram um agravamento a partir da década de setenta, em resultado do aumento dos preços do petróleo entre 1973 e 1979. Estas crises causaram a desaceleração da economia, o que

levou a diminuição da produção, ao aumento do desemprego, aumento do défice público e consequente aumento dos impostos (Gultekin, 2011). Destes factos resultaram a convicção que o Estado não fazia o uso eficiente dos dinheiros públicos (Suleiman, 2003).

Desta forma, era necessário encontrar novas formas de prestação e controlo do serviço público. É nesse contexto que em 1979 surgiu a reforma no sector público sob a influência de um novo modelo de gestão pública designada por *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública, que pode ser definido como um novo modelo de gestão voltado para a introdução no sector público de instrumentos de gestão privada, com vista a melhorar a eficácia, a eficiência e alcançar a estabilidade financeira. (Calogero, 2010). Desta forma pode ser visto como um sistema baseado em ideias geradas no sector privado e importadas para o sector público (Hood, 1991).

A origem do NPM está fortemente associada com o trabalho desenvolvido pela primeira-ministra do Reino Unido, Margaret Thatcher e pelo presidente dos EUA, Ronald Reagan. Ambos deram um contributo importante para a sua expansão e adoção, influenciando vários governos e instituições internacionais para introduzir reformas do sector público orientado pelo modelo NPM. Através das iniciativas ativas e programas realizados por agências internacionais, organizações regionais, associações profissionais e líderes políticos, o modelo NPM tem-se tornado um modelo global de reforma e gestão do sector público em várias partes do mundo (Haque, 2001).

Este novo modelo veio permitir: a descentralização do poder de decisão; a flexibilização das estruturas organizacionais; maior eficácia na prestação do serviço público e maior proximidade aos cidadãos; e ainda ênfase na qualidade dos serviços públicos (Brandmüller, 2009).

Das falhas já referidas, o modelo de reforma proposto pelo NPM tinha como propósitos gerais: a) reduzir a burocracia, uma vez que restringe a capacidade dos gestores públicos, b) colocar os clientes em primeiro lugar; c) eficiência e eficácia na prestação dos serviços; d) capacitar os funcionários, para saberem lidar com situações incertas; e) produzir mais com menos recursos; f) promover sinergia entre o sector público e o privado; g) aumentar a qualidade dos serviços públicos (Gore, 1993; Bilhim, 2000).

O NPM é caracterizado por três variantes complementares: eficiência, descentralização e qualidade (Silvestre, 2010; Rocha, 2011; Walsh, 1995).

- Variante eficiência – tem como objetivo principal a redução do número de funcionários públicos e a promoção do *value-for-money* que por sua vez é composto pela noção eficiência, eficácia e economia e tem como principal objetivo reduzir os custos da Administração Pública, promovendo um maior controlo das atividades dos serviços públicos;
- Variante descentralização – coloca ênfase em questões relacionadas com eficiência organizacional e de justiça social. Desta variante defende a proximidade dos serviços públicos aos cidadãos;
- Variante qualidade – tem como princípio básico a promoção da qualidade dos produtos e serviços produzidos e prestados pela Administração Pública. Os cidadãos passam a ser encarados como os principais interessados na qualidade dos serviços públicos e, como tal, é-lhes dado o poder de participarem na forma como são prestados os serviços a que têm direito.

Em Portugal a variante da eficiência foi introduzida apenas a partir de 1986. Posteriormente, em 1993 é introduzida a variante da qualidade na Administração Pública portuguesa e em 2000 é introduzida a variante da descentralização através do PRACE – Plano de Reforma da Administração Central do Estado (Silvestre, 2010).

O NPM introduziu uma série de novos conceitos e proposições na Administração Pública, tais como: (i) serviço ao cliente – colocar o cliente no papel central na prestação do serviço público; (ii) liderança e empreendedorismo – dar autonomia aos funcionários públicos na realização das suas atividades; (iii) competição – através da adoção de mecanismos de mercado; (iv) contratualização – celebração de contratos entre organizações ou entre políticos e organizações públicas; (v) *empowerment* – valorização do trabalho em equipa para alcance de objetivos organizacionais; (vi) medição da qualidade nos serviços públicos; (vii) *accountability* – responsabilização perante os eleitores; (Lane, 2005; Martin, 2002).

Este novo paradigma significou a substituição da gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial.

Nos finais da década de oitenta e início da década de noventa, o NPM passou mesmo a integrar novos conceitos e instrumentos de gestão, tais como o TQM, procurando melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos (Gültekin, 2011).

Nas últimas décadas, a preocupação com qualidade na Administração Pública têm estado no centro dos discursos e estratégias dos governos dos países desenvolvidos. O movimento da qualidade na Administração Pública é parte da reforma, modernização e esforços no sentido de substituir o modelo burocrático por um paradigma mais orientado para os cidadãos (Parker e Bradley, 2000).

Segundo Rocha (2011) é possível equacionar a existência de três fases de evolução da qualidade no sector público:

1ª Fase: Qualidade no sentido de respeitar as normas e os procedimentos – Nesta fase a qualidade era identificada como sendo a conformidade em determinadas especificações e regulamentos; caracteriza-se pela preocupação com o cumprimento das leis e normas, correspondendo no sector privado à fase da conformidade com as especificações técnicas dos produtos industriais;

2ª Fase: Qualidade no sentido de eficácia – Preocupação com os objetivos de serviço e com a aptidão para ser realizado;

3ª Fase: Qualidade no sentido de satisfação dos consumidores – Nesta fase o cidadão passou a assumir um papel importante na avaliação do desempenho e da qualidade do serviço público, passando deste modo a gestão da qualidade a ocupar um lugar central nas preocupações do sector publico.

Proporcionar alta qualidade dos serviços públicos não é fácil, pois envolve a criação de organizações que estabeleçam formas claras de prestação de serviços e coloquem as pessoas certas para a execução das atividades, como forma de responder às necessidades dos cidadãos. Também requer uma combinação de desenvolvimento de boas políticas, implementação bem-sucedida, uma boa compreensão das necessidades dos cidadãos, tecnologia, recursos apropriados, uma cultura organizacional ágil e bem treinada (Rodríguez *et al.*, 2009).

Por outro lado, é necessário que o se cidadão transforme no ponto de referência no qual o prestador de serviço público irá basear as novas estratégias de desenvolvimento, tendo como suporte os princípios da eficiência, eficácia e economia de gestão, visando atingir desempenho adequado e satisfazer as necessidades desses cidadãos/Clientes (Grönroos, 2007).

2.3.1 Fatores que influenciam a qualidade no sector público

Segundo alguns autores (Sancho, 1999; Chias, 1995; Eiglier e Langeard, 1987) a qualidade dos serviços públicos é influenciada por um conjunto de fatores de entre os quais se destacam os seguintes:

- O acesso aos serviços: está relacionada com os locais, os horários, o tempo de espera, a acessibilidade dos serviços através dos sistemas de comunicação;
- Nível de comunicação: a Administração tem que usar linguagem simples e adequada para que os cidadãos possam compreender a informação que lhes é fornecida. No entanto, a linguagem administrativa tem de obedecer a requisitos legais pelo que a sua simplificação não pode ser total. A Administração tem de se adaptar não só à sua linguagem às necessidades públicas, mas também às exigências legais;
- Um sistema administrativo compreensível: a complexidade das atividades administrativas faz com que sejam de difícil compreensão. Para resolver este problema é importante tornar os processos mais simples, melhorar a informação a nível da qualidade e da quantidade. Para os cidadãos é importante conhecerem as pessoas que estão a frente da gestão dos seus processos, arquivos e problemas;
- A capacidade de dar uma resposta flexível e rápida: os processos administrativos têm que ser suficientemente flexível para se adaptarem rapidamente as mudanças de expectativas e exigências dos cidadãos;
- Recetividade para serviços: os cidadãos tornam-se mais recetivos se forem envolvidos na definição dos serviços que lhes são prestados;
- Competência do pessoal que fornece os serviços: a capacidade técnica dos recursos humanos da Administração é a chave para o fornecimento de serviços de qualidade;
- Polidez e gentileza dos funcionários da Administração: o tratamento dos cidadãos de uma forma amigável e gentil é um elemento-chave que determina a qualidade dos serviços;

- Credibilidade na prestação de serviços: a credibilidade nos serviços públicos esta relacionada com princípios tais como: por exemplo, igualdade de tratamento, a equidade, ou profissionalismo no fornecimento de serviços. Uma forma de avaliar a credibilidade dos serviços prestados é através da análise do grau de confiança que o pessoal de administração e sua imagem inspiram. A imagem é usada como um filtro para estabelecer diferenças entre as perspetivas e perceções;
- Confiabilidade e responsabilidade na prestação de serviços: os serviços devem ser prestados com consistência, precisão e responsabilidade como forma de garantir uma boa relação entre a perceção e a expectativa por parte de quem recebe o serviço;
- Segurança do abastecimento e qualidade de aspetos tangíveis: fornecimento dos serviços deve ser isento de perigos e riscos desnecessários aos cidadãos. Portanto, é importante que os aspetos tangíveis, tais como materiais, mobiliário, entre outros, mostrem uma imagem de qualidade.

2.3.2 TQM no sector público português

A integração de Portugal na Comunidade Europeia em 1986 veio reforçar ainda mais a necessidade de adaptação a uma nova realidade, caracterizada por uma maior exposição do mercado interno, pelo aumento das exigências e expectativas dos cidadãos, pela participação no mercado único europeu e pelas pressões a nível financeiro, o que fez aumentar a preocupação com a qualidade dos serviços e dos produtos prestados e produzidos (Rocha, 2011).

Este clima de mudanças levou com que ao longo das duas últimas décadas sucessivos governos portugueses enfatizassem o compromisso em investir na qualidade. Estabelecendo programas para treinar e educar os funcionários públicos e renovar as instituições públicas, com o objetivo de apoiar a mudança, partindo de uma Administração Pública egocêntrica, autoritária e focada em procedimentos administrativos e legais, para uma Administração Pública preocupada e mais próxima dos cidadãos que serve (Sá, 2011).

Segundo Rocha (2011) a adoção da qualidade na Administração Pública portuguesa passa por três fases:

1ª Fase: Desburocratização e simplificação dos procedimentos – Esta fase tem o seu início em 1986 e caracterizou-se pela adoção de medidas de desburocratização e simplificação dos processos administrativos, como forma de aproximar a Administração Pública dos cidadãos. Esta fase é marcada pela entrada em vigor do Código Administrativo em 1991, (Decreto-Lei n.º 442/91 de 15 de novembro) introduzindo as diretrizes para o funcionamento eficiente e eficaz da Administração Pública; e pela Carta Deontológica do serviço público aprovada pelo Conselho de Ministros de 18 de fevereiro de 1993 e publicada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/93 de 17 de março. Esta carta é composta por um conjunto de valores e regras de conduta que regem as relações que os funcionários públicos estabelecem com os cidadãos, com a própria Administração Pública e com o poder político, preparando-os deste modo para a adoção da qualidade total.

2ª Fase: Adoção de uma estratégia de atenção prioritária aos clientes dos serviços – Esta fase é caracterizada pela preocupação com a melhoria da qualidade no serviço público, sendo possível identificar várias iniciativas: (i) Criação do Conselho Nacional da Qualidade - CNQ em 1993 através do Decreto-Lei n.º 234/93 de 2 de julho; (ii) Aprovação pelo Conselho de Ministros da carta para a qualidade dos serviços públicos em 1993; (iii) Lançamento da carta sectorial da qualidade e indicadores da qualidade em 1993; (iv) Realização de concursos da qualidade em serviços públicos; (v) Formação avançada em gestão da qualidade em serviços públicos para Diretores Gerais; (vi) Prémio da qualidade em serviços públicos em 1999 através do Decreto-Lei n.º 166-A/99, com o objetivo de motivar os órgãos e os serviços da Administração Pública a adotarem princípios inovadores de gestão e a apostarem na melhoria contínua da qualidade.

Essas iniciativas e programa tinham o apoio do Secretariado para a Modernização Administrativa – SMA, criado em 1985 através do Decreto-Lei n.º 497/85 de 17 de dezembro. De acordo com o artigo 2º deste diploma, o SMA tinha como principal objetivo “*promover a inovação e a reforma seletiva no seio da Administração Pública, visando o aumento da eficácia global da gestão pública, a melhoria da sua relação com os administrados, a desburocratização dos serviços do Estado, a simplificação dos procedimentos administrativos, a descentralização gradual de funções e a racionalização dos meios públicos*”. Sendo assim lançadas as bases para a adoção do CAF (*Common Assessment Framework*).

Esta fase também é marcada pela criação do Sistema Português da Qualidade (SPQ), através do Decreto-Lei n.º 234/93 de 2 de julho, em substituição do anterior Sistema Nacional de Gestão da Qualidade (SNGQ). O SPQ de acordo com o artigo n.º 3 do mesmo diploma, é composto por três entidades: o Conselho Nacional de qualidade (CNQ); o Instituto Português de Qualidade (IPQ) e Entidades acreditadas no âmbito dos subsistemas da Normalização da Qualificação e da Metrologia.

3ª Fase: Adoção do modelo de excelência: Esta fase inicia-se a partir de 1998, é caracterizado pelo surgimento do Sistema da Qualidade nos Serviços Públicos (SQSP), através da publicação do Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de maio. De acordo com o artigo 3º deste diploma a qualidade no serviço público pode ser definida como sendo algo que permite alcançar maior eficiência e eficácia dos serviços, a desburocratização, bem como a satisfação das necessidades implícitas e explícitas dos cidadãos. O mesmo diploma, no seu artigo 4º n.º 1, explica que o objetivo do SQSP é garantir a eficiência, a eficácia e o funcionamento desburocratizado dos serviços e organismos da Administração Pública.

Em 2000 é criado o Instituto para a Inovação na Administração do Estado (IIAE) através do Decreto-Lei n.º 269/2000, de 4 de novembro, contudo esse instituto teve um período de vida muito curto, tendo sido extinto em 2002 pelo Decreto-Lei n.º 215/2002 de 22 de outubro. Desta forma as suas atribuições a nível da qualidade nos serviços públicos foram transferidas para a Direção – Geral da Administração Pública (DGAP), atualmente designada por Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).

Em 2005 é criada a Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2005 de 13 de maio. Em 2007 o UCMA cria a Agência para a Modernização Administrativa – AMA (Decreto-Lei n.º 116/2007 de 27 de abril). Em 2007 é extinto o UCMA e é criado o Gabinete de Secretariado do Estado para a Modernização Administrativa (GSEMA).

Esses organismos têm como principal objetivo a simplificação e a desburocratização dos processos administrativos como forma de melhorar a qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública, aproximando-a cada vez mais dos cidadãos (Neves, 2002).

2.4 Modelos de qualidade

Segundo alguns autores (Rocha, 2011; Yu *et al.*, 2012; Kanji, 2008) existem três modelos de qualidade: ISO 9000; as Cartas de Qualidade e os Modelos de Excelência.

2.4.1 ISO 9000

Em 1979 foi criada o comité técnico ISO/TC 176 com o objetivo de abordar matérias relacionadas com a gestão e a garantia da qualidade. Este comité desenvolveu as suas primeiras normas, que foram publicadas em 1987, com a designação de ISO 9000.

A ISO 9000 consiste num conjunto de documentos publicados pela *International Organization for Standardization* (ISO). Desde então esta norma tem sofrido varias revisões sendo a última a de 2008 (Yu *et al.*, 2012).

A Norma ISO 9000 é composta por (Yu *et al.*, 2012):

- ISO 9000:2005 Sistemas de Gestão da Qualidade – Fundamentos e vocabulário: descreve os fundamentos dos sistemas de gestão da qualidade e define os termos utilizados;
- ISO 9001:2008 Sistemas de Gestão da Qualidade – Requisitos: pode ser usada por qualquer organização, independentemente do tipo, tamanho, produto ou serviço. Esta norma fornece uma série de requisitos que os produtos/ serviços têm de cumprir para atingir as expectativas dos clientes;
- ISO 9004:2009 Sistemas de Gestão da Qualidade – Diretrizes para melhorias de desempenho: fornece as diretrizes para a criação de um sistema de melhoria contínua.

A aplicação das normas ISO ao sector público tem sido feita de forma muito residual. O decreto-lei n.º 166-A/99, de 13 de maio prevê a certificação dos órgãos e dos serviços públicos nos artigos 10º e 15º; no entanto nunca foram regulamentados nem criados serviços de auditoria de qualidade, pelo que atualmente as organizações publicas recorrem as normas ISO como forma de garantirem a certificação (Rocha, 2011).

Em Portugal o Instituto Português da Qualidade (IPQ) é o organismo nacional de normalização, sendo responsável pela tradução e publicação de normas. A normalização pode

ser desenvolvida com a colaboração de organismos de normalização sectorial, reconhecidos pelo IPQ para o efeito (Rocha, 2011).

No domínio da gestão da qualidade, a Associação Portuguesa para a Qualidade (APQ) é o Organismo de Normalização sectorial, constituindo a interface entre a Comissão Técnica (CT) e o IPQ (APCER, 2007).

2.4.2 Cartas de Qualidade

É um documento composto por direitos e deveres das organizações e dos cidadãos, tem por objetivo aumentar a qualidade dos serviços, renovando a confiança dos cidadãos não só nos serviços públicos mas também no Estado. No início dos anos noventa este documento foi adotado por vários países como Reino Unido, Portugal, Itália, França e Bélgica (Löeffler, 2001).

Em Portugal, em 1998, o Secretariado para a Modernização da Administração Pública criou um documento com a designação de Carta de Qualidade que tinha como objetivo principal a melhoria da qualidade dos serviços públicos através da modernização administrativa. Neste mesmo ano foram publicados mais dois documentos, um intitulado Administração Pública e a Qualidade, onde consta as metas gerais de qualidade (zeros erros, zero defeitos, zero papeis, zero paragens, zero incompreensões) e o outro documento A Gestão da Qualidade: conceitos, sistemas de gestão, instrumentos, que consiste no resumo de todos os trabalhos desenvolvidos pelo Secretariado no domínio da qualidade (Rocha, 2011).

2.4.3 Modelos de Excelência (EFQM)

O Modelo EFQM (*European Foundation for Quality Management*) consiste num modelo que tem como objetivo principal a promoção da excelência nas organizações de serviços, em especial em organizações públicas e em organizações sem fins lucrativos (Bilhim, 2000).

A maior parte dos modelos de excelência foram desenvolvidos no sector privados e só posteriormente transferidos para o sector público. Devido à inexistência de mercado na Administração Pública. Estes modelos servem como alternativa à competição do mercado,

motivando as organizações públicas a aumentarem a qualidade e a tornarem-se melhores no longo prazo (Löeffler, 2001).

Estes modelos baseiam-se em oito princípios (Bilhim, 2000):

1. Foco no cliente: o cliente como sendo o agente principal na avaliação da qualidade dos produtos e dos serviços;
2. Criar boas relações com os fornecedores: uma boa relação com o fornecedor incentiva a criação de valor para o cliente e a melhoria contínua;
3. Envolvimento das pessoas: é necessário a comunicação, a participação e a partilha de informações para que seja possível o desenvolvimento das capacidades dos recursos humanos;
4. Processos e factos: as atividades têm de estar bem geridas no que diz respeito aos processos e essa gestão tem de ter como base os factos;
5. Melhoria contínua e a inovação: apoiar a inovação, a criatividade, a aprendizagem e promover a melhoria continua;
6. Liderança e consistência de objetivos: a liderança tem que promover uma cultura de melhoria contínua, e os funcionários têm todos de seguir os objetivos da organização como um todo;
7. Responsabilidade pública: adotar uma abordagem profissional e ética de forma a satisfazer e ate mesmo exceder as expectativas dos clientes;
8. Orientação para os resultados: alcançar a satisfação dos diferentes interessados: clientes, fornecedores, colaboradores.

Os modelos de excelência mas importantes são os seguintes:

- Prémio Deming – criado em 1950 em honra de Edwards Deming. Este prémio tem como objetivo o exame da implementação do controlo de qualidade total e a prossecução de melhorias contínuas na organização como um todo (Rocha, 2011; António e Teixeira, 2009);

- Prémio Malcon Baldrige – criado em 1987 nos Estados Unidos da América. Foi criado com o objetivo de motivar a indústria norte americana a considerar a qualidade um elemento fulcral no alcance da competitividade (Rocha, 2011);
- Prémio europeu da qualidade – criado em 1988 pela EFQM que se destina a estimular a melhoria das empresas europeias de forma a aumentar a sua competitividade em relação as empresas asiáticas e americanas (Rocha, 2011; António e Teixeira, 2009).

2.4.4 Estrutura comum de Avaliação (CAF)

A Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade da Administração Pública (*Common Assessment Framework ou CAF*) é uma ferramenta de autoavaliação inspirada no Modelo de Excelência EFQM, que permite às organizações fazerem o balanço das suas atividades e resultados com base em evidências (Bilhim, 2000).

A CAF foi criada como uma ferramenta fácil de utilizar para ajudar as organizações públicas da UE (União Europeia) a melhorar o desempenho pela utilização de técnicas de gestão da qualidade. Baseia-se numa estrutura de autoavaliação conceptualmente semelhante aos principais modelos de qualidade, particularmente o da EFQM, embora tenha sido especialmente concebida para as organizações do sector público, tendo em conta as suas especificidades (Rocha, 2011).

Segundo Bilhim (2000) o modelo CAF tem quatro objetivos principais: 1. Introduzir na Administração Pública os princípios de qualidade; 2. Facilitar a autoavaliação das organizações públicas com o objetivo de obter um diagnóstico e um plano de ações de melhoria; 3. Servir de ponte entre os vários modelos utilizados na gestão da qualidade; 4. Facilitar o *bench learning* entre organizações do sector público.

Enquanto ferramenta do TQM, a CAF subscreve os conceitos fundamentais da excelência tal como são definidos pela EFQM: orientação por resultados, focalização no cliente, liderança e constância de objetivos, gestão por processos e factos, envolvimento de pessoas, melhoria contínua e inovação, parcerias com benefícios mútuos e responsabilidade social corporativa; visa ainda melhorar o desempenho das organizações públicas com base nestes conceitos (Rocha, 2011).

Embora a CAF se focalize principalmente na avaliação do desempenho da gestão e na identificação das possibilidades organizacionais para tornar possíveis as melhorias, o seu fim último é contribuir para a boa governação.

2.5 Limitação da aplicação do TQM no sector público

A adoção do TQM no sector público tem despertado críticas por parte de vários autores, (Swiss, 1992; Rago, 1994; Poister e Harris 1997; Kaboolian 1999). Estes autores consideram que existem várias dificuldades no que diz respeito a aplicação da qualidade nas organizações do sector público. Estas dificuldades devem-se às seguintes razões:

1. A qualidade não possui um suporte teórico consistente, o que faz com que não exista um conceito claro e uniforme de qualidade;
2. Dificuldade em definir o “cliente” público e saber se os serviços estão mesmo alcançar a qualidade, já que a qualidade implica mais clientes, mais trabalho e, no caso público, o mesmo orçamento;
3. Existência de “excepcionalidade” no sector público no que diz respeito a dimensão política e as características do serviço público;
4. Inexistência de um mercado para o serviço público;
5. Inexistência de experiências de aplicação deste programa no sector público;
6. O aumento da qualidade implica o aumento da concorrência e a necessidade de existência de um mercado;
7. Forte hierarquização das organizações públicas o que aumenta a resistência dos funcionários a mudança;
8. Parte dos centros de decisões são exteriores as próprias organizações;
9. Existência de cadeias de serviço longas e complexas;
10. Falta de concorrência, de orientação para a obtenção de lucro e a escassez de recursos proporcionam poucos incentivos para superar o *status quo*, (Dewhurst *et al.*, 2003).

Streib e Willoughby (2005) apesar de defenderem que a falta de recursos no sector público pode estimular a inovação dependendo do tipo de organização, ao mesmo tempo consideram que a falta “crónicas” de recursos pode reduzir a preocupação com a gestão da qualidade;

11. A Gestão da Qualidade exige muitas vezes que as decisões sejam tomadas no curto prazo o que obriga que os funcionários públicos desenvolvam ações rápidas e pró-ativas, o que normalmente não estão acostumados a fazer (Theicher *et al.*, 2002);
12. A estrutura burocrática das organizações públicas impede a integração de princípios de qualidade (apoio da gestão de topo, foco no cliente, visão sistémica, ênfase no trabalho de equipe, relacionamento estrito com os fornecedores, melhoria continua, etc.) necessários para o sucesso (Dewhurst *et al.*, 2003). Estes autores afirmam que os serviços ao cliente são mais caros em uma organização burocrática pelo menos no curto prazo;
13. A dificuldade em definir o “Cliente”, o que torna os processos mais difíceis de serem mensurados (Teicher *et al.*, 2002). Para as organizações públicas a noção de cliente é menos clara pelo facto de servir a várias partes interessadas, e também pelo facto de os serviços públicos serem na maior parte das vezes prestados em regime de monopólio faz com que os “clientes” não tenham escolhas (Mcnary, 2008);

No sector privado os clientes podem ser segmentados e tratados com diferentes níveis de serviços, algo que não pode acontecer no sector público porque os cidadãos têm de ser tratados de forma igual (Sinha, 1999);
14. A rápida evolução das ferramentas de gestão o que faz com que a análise e a adoção das mesmas pelo sector público seja confusa (Fredriksson e Svensson, 2005);
15. Poderes políticos e influências de grupo (Madsen, 1995).

2.6 Vantagens da adoção do TQM no sector público

Apesar dos obstáculos na adoção dos princípios de qualidade no sector público, o TQM oferece varias vantagens e soluções para melhorar o trabalho no dia-a-dia das organizações públicas, tais como:

- Desenvolvimento de um sistema integrado de gestão com noções bem claras da missão, visão e objetivos (Mcnary, 2008);
- O redesenho da estrutura organizacional, alterando as linhas de autoridade e aumentado a capacitação dos funcionários (Mcnary, 2008);
- A racionalização dos processos (Dewhurst *et al.*, 2003);

- Foco no cidadão enquanto “cliente” (Sinha, 1999);
- Possibilita a criação de alianças e parcerias com a comunidade (Mcnary, 2008);
- Melhora o desempenho interno das organizações resultando em menor desperdício, maior eficiência e, em última análise maior retorno sobre os ativos (Handfield *et al.*, 1998);
- Permite a centralização dos serviços públicos nos clientes, na satisfação das suas necessidades e alcance das suas expectativas (Pollit e Bouckaert, 1995);
- Esta nova abordagem dá mais poder aos cidadãos e estimula-os a reivindicar por melhores serviços (Sousa, 2007);
- Permite a comparação com outras organizações e melhorar práticas (Rocha, 2011);
- Ensina as organizações a utilizarem as informações de forma a lidarem melhor com a mudança (Rocha, 2011);
- Potencia o *empowerment* dos funcionários (Rochas, 2011).

CAPITULO 3 – METODOLOGIA E MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO ADOTADOS

A pesquisa é uma investigação estruturada que utiliza metodologia científica para resolver problemas e criar novos conhecimentos (Galego e Gomes, 2005).

A metodologia é considerada um dos principais pilares da investigação científica, sendo composta por um conjunto de técnicas de pesquisa, procedimentos e métodos aplicados na recolha de informações sobre determinados fenómenos ou situações (Kumar, 2011).

Neste capítulo será apresentado o paradigma e a metodologia de investigação escolhidos, bem como o método e as técnicas de investigação utilizadas no desenho e no desenvolvimento deste trabalho.

3.1 Opção metodológica

Tendo em conta a natureza do estudo em causa optou-se pela uso de metodologia de natureza qualitativa, por ser um tipo de investigação que permite interpretar, compreender e explicar, em profundidade, as práticas sociais, onde está também incluído as práticas de contabilidade.

Esta abordagem possibilita o enriquecimento do estudo, visto que garante uma aproximação múltipla e diferenciada da realidade e o efetivo conhecimento da mesma; para além disso, este tipo de metodologia é plural, aberta, colaborativa e participativa (Vieira, 2009; Ahrens e Chapman, 2006).

Após a escolha da natureza da metodologia segue a escolha da perspetiva metodológica que se pretende adotar. De acordo com alguns autores (Hopper e Powell, 1985; Chua, 1986; Vieira, 2009) a investigação qualitativa é composta por três perspetivas: positivista, interpretativa ou crítica.

Neste caso, em concreto, optou-se pela perspetiva interpretativa, por ser uma perspetiva que se baseia na crença de que a teoria serve para explicar as ações e perceber como é produzida e reproduzida a realidade social (Ryan *et al.*, 2002). Esta perspetiva foi escolhida porque tem

como objetivo desenvolver ou criticar teorias existentes e explicar e entender as práticas atuais no âmbito da contabilidade (Vaivio, 2008; Wickramasinghe e Alawattage, 2007).

Como método de investigação, foi escolhido o estudo de caso se define como: "*Uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes, e utiliza fontes múltiplas de evidência*" (Yin, 2003:23).

Este método foi escolhido porque, de acordo com Yin (2003), a sua utilização se justifica quando existem três de condições i) as questões de investigação são do tipo como? e porquê? ii) o fenómeno a ser analisado é atual; iii) o investigador assume um papel de visitante não tendo qualquer influência sobre os resultados de estudo.

Segundo alguns autores (Scapens *et al.*, 2004; Vieira, 2009) o estudo de caso pode ser: descritivo, ilustrativo, experimental, exploratório ou explanatório.

Dentro dos vários tipos de estudo de caso, foi escolhido o estudo de caso explanatório, devido ao facto de ser uma investigação de carácter empírica, que tem por objetivo investigar um fenómeno no seu ambiente real, cujo objetivo principal não é a obtenção de generalizações, mas antes estudar e explicar a existência de determinadas práticas, colocando ênfase no particular e não no genérico (Yin, 2003). O caso explanatório permite compreender, analisar, e identificar, as vantagens, as desvantagens e as principais dificuldades na implementação de uma prática contabilista – TQM, num contexto específico – sector público, com o objetivo de comparar os resultados obtidos com a teoria desenvolvida pelo autor Swiss (1992).

3.2 Passos desenvolvidos no desenho da investigação

O presente estudo teve início em setembro de 2012 e terminou em abril de 2013, com uma duração de aproximadamente sete meses.

O desenvolvimento da parte empírica seguiu as etapas do modelo sugerido por autores como por Ryan *et al.* (2002); Scapens (2004) e Yin (2003): i) Esboço do estudo de caso; ii) Preparação para a recolha de evidências; iii) Recolha e qualidade das evidências; iv)

Avaliação das evidências recolhidas; v) Identificação e explicação de padrões; e por fim vi) Elaboração do relatório.

i) Esboço do estudo de caso

A construção do estudo inicia-se com a realização das leituras exploratórias, como forma de compreender e conhecer melhor o tema escolhido (Quivy e Campenhout, 2008). Estas leituras, que consubstanciam a revisão de literatura, foram feitas com base nas informações bibliográficas recolhidas nos livros, na internet e nos artigos de revistas científicas internacionais disponibilizados nas bases de dados do ISCTE-IUL: B-on, ABI, e JSTOR e no Google *Scholar*. Com base na recolha, foi possível concluir que os artigos existentes sobre o tema em análise são relativamente poucos e os que existem revelam alguma antiguidade.

Após concluída a revisão de literatura, foi identificado um problema sobre a possibilidade de aplicar a filosofia TQM nas entidades públicas, sendo o objetivo genérico desta investigação verificar tal possibilidade.

Face a este objetivo geral, foram definidos objetivos específicos que correspondem às seguintes questões de investigação formuladas:

- Quais as motivações para a implementação do TQM na Entidade Beta?
- Como decorreu o processo de implementação do TQM na Entidade Beta?
- Quais foram as dificuldades e os obstáculos na implementação do TQM na Entidade Beta?

ii) Preparação para a recolha de evidências

Nesta etapa foram elaborados os guiões de entrevistas tendo em conta as questões de investigação e as bases teóricas que suportam o estudo. De seguida foram elaborados pedidos de autorização para realização do estudo, que foram endereçados à Entidade Beta, via correio eletrónico, ao qual foi prontamente aceite.

A razão para a escolha da Entidade Beta deve-se ao facto de ser uma entidade pública certificada de acordo com a norma de qualidade ISO 9001:2008 Sistemas de Gestão da Qualidade, para além do facto de ser uma Entidade que tem vindo a desenvolver soluções no

domínio da qualidade, disponibilizando soluções de excelência, adaptáveis a novas realidades. Estas características fazem da Entidade Beta um exemplo empírico adequado para servir suporte a teoria adotada na revisão de literatura.

No âmbito da aplicação prática do método, foi utilizada a técnica de entrevista, considerada como uma das técnicas mais utilizadas na investigação qualitativa e que consiste na obtenção de informações de um entrevistado, sobre determinado assunto ou problema. Este tipo de técnica permite ao investigador falar com as pessoas e ouvir o que elas têm para dizer; possibilita a obtenção de respostas para as questões de investigação ou apenas algumas delas, com maior grau de profundidade (Vieira, 2009).

De acordo com alguns autores, como por exemplo, Denzin e Lincoln (2000), existem três tipos de entrevistas: não estruturadas, totalmente estruturadas e semiestruturadas.

Dentro do conjunto das técnicas de entrevista qualitativa optou-se pela entrevista semiestruturada, caracterizada pelo emprego de uma lista de perguntas ordenadas (para conseguir um contexto equivalente) e redigidas (para ter o mesmo significado) por igual para todos os entrevistados, mas de resposta livre e aberta (Denzin e Lincoln 2000).

As entrevistas basearam-se num guião de entrevista assente num esquema de questões flexíveis, o que permitiu recolher as opiniões, os testemunhos e as interpretações dos entrevistados, respeitando a sua forma de pensar, as suas referências e a sua linguagem (Quivy e Campenhout, 2008).

A escolha deste tipo de técnica deve ao facto de, conforme já referido, permitir uma maior comunicação entre o entrevistado e o investigador, o que faz com que o investigador consiga obter as informações necessárias para responder as questões de investigação de forma mais aprofundada.

iii) Recolha e qualidade das evidências

Desta forma as entrevistas foram dirigidas a quatro colaboradores da Entidade Beta, entre eles a Diretora executiva, a responsável por uma das unidades certificadas, a responsável pelo gabinete de qualidade e uma colaboradora da unidade dos serviços gerais. Ao todo foram

realizadas quatro entrevistas, cada uma com uma duração média de quarenta minutos. Foi pedida autorização aos entrevistados para a gravação das entrevistas e o registo das informações foi feito com a utilização de um gravador de voz digital. Para todos os entrevistados foi utilizado um único guião de entrevista (ANEXO II) como forma de fazer uma análise mais uniforme das respostas obtidas. Todas as entrevistas foram realizadas na sede da Entidade Beta, situada na área da grande Lisboa.

Para além das entrevistas também foram usados outras fontes de recolha de evidências, tais como o relatório de atividades da Entidade Beta e o *site* da Entidade na internet.

iv) Avaliação das evidências recolhidas

De acordo com o sugerido por Moll *et al.* (2006), como forma de fazer a análise dos dados obtidos foi necessário a transcrição integral das entrevistas e posterior enquadramento das partes selecionadas, para justificação dos pontos introduzidos no corpo de texto. As entrevistas foram transcritas logo no dia posterior ao da realização das mesmas e ao longo da transcrição foram feitos notas e observações às entrevistas.

Na Tabela 5 apresenta-se um resumo das entrevistas realizadas, as quais tiveram lugar no dia 07 de fevereiro de 2013.

Tabela 5. Entrevistas realizadas

Entrevistados	Cargo na Entidade Beta	Data	Duração	Forma
Entrevistado A	Diretora do gabinete de qualidade	07-02-2013	40min	Gravada
Entrevistado B	Diretora do gabinete certificado	07-02-2013	47min	Gravada
Entrevistado C	Colaboradora dos serviços gerais	07-02-2013	30min	Gravada
Entrevistado D	Diretora executiva	07-02-2013	48min	Gravada

Fonte: Elaboração própria

v) Identificação e explicação de padrões

Nesta fase, depois das entrevistas transcritas e impressas, foram lidas e revistas como forma de encontrar padrões comuns; ao mesmo tempo foram tomadas notas e feitas observações em relação as respostas obtidas para cada questão, numa tentativa de destacar os aspetos mais relevantes de cada uma das questões colocadas.

vi) Elaboração do relatório

Esta fase é considerada por muitos autores (Ryan *et al.*, 2002; Scapens, 2004 e Yin, 2003) como sendo a última fase do estudo de caso, consistindo na junção das fases anteriores. Nesta fase do estudo, após a necessária recolha das evidências, procurou-se estabelecer as relações entre os resultados obtidos e as teorias existentes que serviram de base para a elaboração da parte empírica do trabalho.

Para tornar o estudo mais convincente foi utilizado como meio de comparação a teoria de Swiss (1992) que incide sobre problemas que existem no sector público que impossibilitam a aplicação do TQM em entidades públicas. A comparação dos resultados obtidos através das entrevistas e a teoria defendida pelo autor torna o estudo muito mais credível, permitindo identificar claramente os respetivos contributos teóricos.

CAPÍTULO 4 – DESCRIÇÃO DO ESTUDO DE CASO

Após uma breve descrição da Entidade Beta, contemplando as atividades que desenvolve e a forma como se encontra organizada, este capítulo versa a análise das entrevistas realizadas, confrontando sempre que possível os resultados obtidos com as referências teóricas estudadas na revisão de literatura.

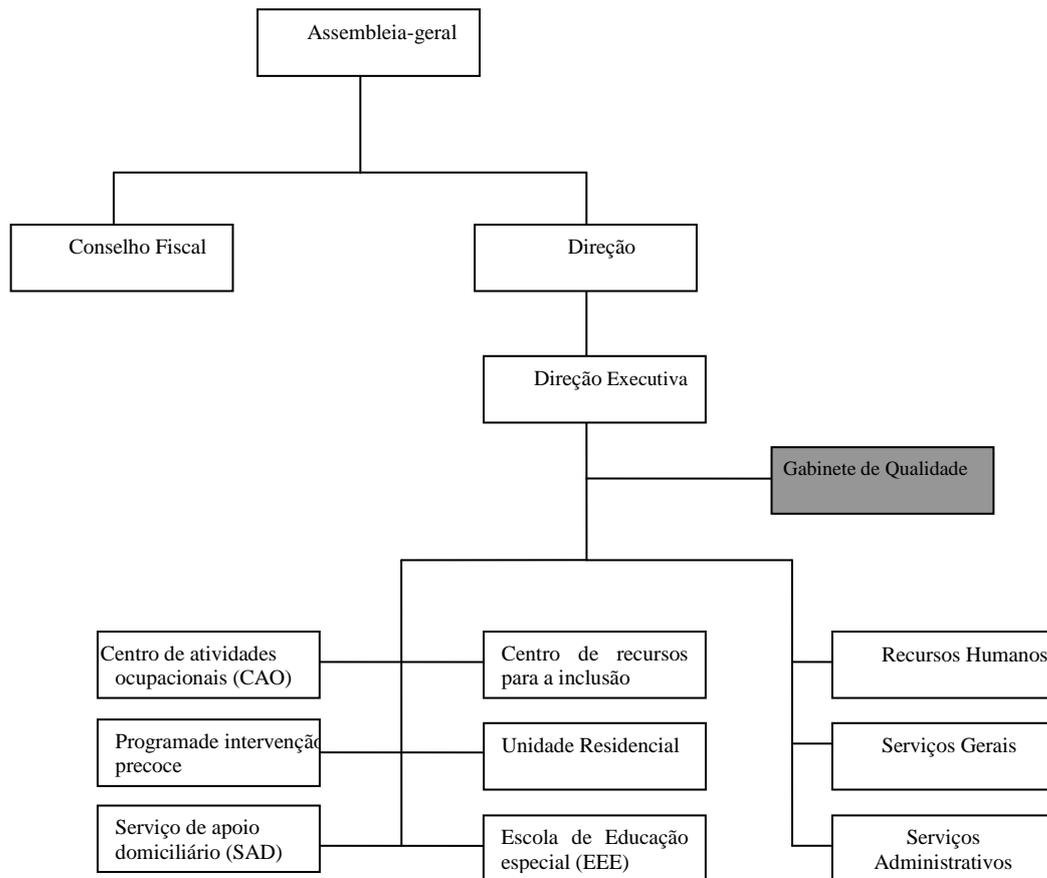
4.1 Breve apresentação da Entidade Beta

Fundada em 1975, com cerca de 35 anos de existência, a Entidade Beta é uma entidade pública, situada na área da grande Lisboa, que presta serviços de apoio social no âmbito dos cuidados de saúde e da educação.

Atualmente conta com oitenta e oito colaboradores, sendo que a maioria têm formação nas áreas da saúde e da educação. A Entidade Beta possui parcerias ativas com cerca de quarenta e seis entidades, entre elas: Agrupamentos de centros de saúde Oeiras (ACES Oeiras); Câmara Municipal de Oeiras; Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo – DRELVT; Escola Superior de Educação de Lisboa; Escola Superior de Saúde de Alcoitão; Escola Superior de Tecnologias da Saúde de Lisboa; Escola Superior de Tecnologias da Saúde de Porto; Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa; Faculdade de Motricidade Humana; Instituto da Segurança Social; Instituto Superior Psicologia Aplicada; Oriflame; Xerox, entre outros.

A Entidade Beta encontra-se organizada de acordo com o organograma da Figura 1.

Figura 1. Organograma da Entidade Beta



Fonte: Adaptado do Relatório de Atividades (2012)

O organograma acima apresentado retrata a forma como a Entidade Beta se encontra estruturada, os órgãos que a compõem e as relações hierárquicas que são estabelecidas entre esses órgãos.

As tarefas encontram-se organizadas por departamentos, podendo distinguir-se os recursos humanos ligados à direção, dos recursos humanos afetos às atividades operacionais.

A Entidade Beta presta serviços desenvolvidos pelos seguintes departamentos:

- A Escola de Educação Especial (EEE) – Apoia crianças e jovens com necessidades educativas especiais de carácter prolongado;
- Centro de Atividades Ocupacionais (CAO) – promove e maximiza o desenvolvimento da autonomia pessoal e social dos clientes, valorizando as suas competências através do desenvolvimento de atividades ocupacionais e socialmente úteis;

- Programa de Intervenção Precoce – é constituída por uma equipa pluridisciplinar, assente em parcerias institucionais, integrando representantes do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação e Ciência;
- O Lar Residencial – procura garantir um acompanhamento médico eficaz e de acordo com as necessidades dos utentes, com acordo de Cooperação com a Segurança Social para utentes com idades superiores a 16 anos;
- O Serviço de Apoio Domiciliário (SAD) – com acordo de cooperação com a Segurança Social, consiste na prestação de cuidados individualizados e personalizados no domicílio, a indivíduos e famílias quando, por motivo de deficiência ou dependência, não possam executar ou assegurar temporária ou permanentemente, a satisfação das suas necessidades básicas e/ou as atividades instrumentais da vida diária;
- Centro de Recursos para a Inclusão (CRI) – procura otimizar e disponibilizar os recursos físicos, materiais e humanos especializados às necessidades especiais dos alunos de modo a favorecer o sucesso educativo.

Para além destes departamentos existem, ainda, as seguintes áreas de apoio:

- Administração, Gabinete da Qualidade, Serviços Administrativos, Conselho Fiscal e Recursos Humanos.

Destaca-se o facto da existência do Gabinete de Qualidade que se encontra posicionado hierarquicamente acima dos departamentos operacionais, mostrando deste modo a importância e a relevância que a Entidade Beta atribui as questões relacionadas com a qualidade.

4.1.1. Missão, visão, valores

A Entidade Beta procura ser uma organização de excelência e referência na construção de uma sociedade mais igualitária. Para que tal seja possível, a entidade procura garantir a excelência na prestação de serviços, melhorando continuamente a eficácia do sistema de qualidade, com equipas qualificadas, motivadas e centradas nos clientes.

Uma vez explicitada a razão da existência, apresentam-se a definição dos valores nos quais se baseiam as atividades da Entidade, em conformidade como descrito no Relatório de Atividades 2012:

Respeito pela pessoa – Estabelecer com os clientes/*stakeholders* relações baseadas no respeito, na confiança, responsabilidade e na transparência.

Qualidade e Excelência – Procurar a melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados, tendo em conta as necessidades e expectativas de todos os *stakeholders*.

Cooperação – Incentivar o trabalho de equipa e o esforço coletivo, valorizando a complementaridade, as competências e as realizações individuais em prol da nossa missão.

Responsabilidade Social – Corresponsabilizar todos os *stakeholders* para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Inovação e Empreendedorismo – Estar aberto à mudança, promovendo o desenvolvimento de novas ideias, transformando, em permanência, o contexto onde nos inserimos.

Responsabilidade ambiental – Contribuir para a melhoria e qualidade do meio ambiente, sensibilizando e atuando para a eficiência energética, a redução de desperdícios, a reutilização e o respeito pelos recursos naturais.

4.1.2 Objetivos estratégicos

A gestão quotidiana da Entidade Beta é orientada com base nos objetivos estratégicos definidos para cada ano, sendo a expressão da missão, esboço dos traços da visão, englobando os valores como forma de materializar o que deve ser feito para que a missão seja mantida e para que a visão seja atingida.

A Entidade Beta rege-se pelos objetivos estratégicos evidenciados na Tabela 6.

Tabela 6. Objetivos estratégicos da Entidade Beta

Objetivos estratégicos (OE)	Objetivos operacionais	Ações
OE 1 – melhorar a qualidade dos serviços a prestar aos clientes.	Aumentar o grau de satisfação dos clientes.	Analisar e implementar medidas corretivas/preventivas.
OE 2 – Acelerar a modernização do sistema de gestão e os processos de melhoria continuam.	Manter a certificação ISSO 9001:2008.	Realizar auditorias internas e externas de acompanhamento.
OE 3 – Aumentar a oferta de serviços.	Aumentar as instalações atuais.	Obter o compromisso da Câmara Municipal de cedência de um terreno.
OE 4 – Promover o desenvolvimento sustentável.	Manter os custos de exploração	Controlo orçamental
OE 5 - Consolidar as parcerias existentes e incrementar novas parcerias.	Incrementar novas parcerias	Estabelecer contactos com associações e empresas.
OE 6 – Aumentar a qualificação dos recursos humanos.	Promover a qualificação dos empregados de baixa qualificação.	Solicitar aos colaboradores os cursos de formação profissional que se propõem a realizar.
	Reforçar os pedidos de formação profissional autopropostos.	
OE 7 – Promover a satisfação e o envolvimento dos empregados.	Aumentar o grau de satisfação dos colaboradores.	Propor e realizar atividades que envolvam os trabalhadores.
OE 8 – Reforçar o sistema de informação e comunicação interna.	Consolidar o sistema de informação e comunicação interna e externa.	Produzir e editar <i>Newsletters</i> Temáticos e reforçar o número de informações na internet (<i>Facebook</i>).

Fonte: Adaptado do Relatório de Atividades 2012 da Entidade Beta

Não deixa de ser importante salientar a existência de objetivos estratégicos relacionados com a qualidade, designadamente os OE 1 e 2, o que realça o facto de que a Entidade Beta tem a noção de que a qualidade é hoje em dia algo essencial para a sobrevivência de qualquer organização, seja ela pública ou privada, direcionada para a produção ou para a prestação de serviços. Desta forma a preocupação com a qualidade é tida como um fator importante para a Entidade, estando envolvida com a sua razão de existência e com a sua perspetiva de sustentabilidade futura.

4.2. Análise dos resultados das entrevistas

Nesta secção irão ser descritos todos os resultados obtidos nas entrevistas realizadas aos colaboradores da Entidade Beta, tendo como linha de orientação as respostas às questões que dão corpo ao guião de entrevista.

4.2.1 Motivações para a implementação do TQM

Para a compreensão das motivações que estiveram na base da implementação do TQM na Entidade Beta, foram colocadas as seguintes questões:

- Que opinião tem sobre o TQM?
- Quais razões que considera estarem na base do surgimento da preocupação com a qualidade nos dias de hoje? Satisfação dos clientes? Cumprimento da lei? Ou melhoraria da imagem da entidade?
- Quais as motivações que estiveram na base da implementação do TQM na Entidade?

De acordo com os entrevistados, o TQM é uma ferramenta dinâmica, inovadora e motivadora que faz com que a organização reflita sobre si mesma, como forma de melhorar os seus processos e procedimentos. Consideram igualmente que o TQM é uma mais-valia para a Entidade por garantir que as coisas sejam feitas de forma rotineira evitando a ocorrência de erros, associando assim esta filosofia à realização de atividades standardizadas. Contudo, evidenciam que, apesar de ser uma ferramenta muito útil, não resolve todos os problemas da Entidade.

Para a maioria dos entrevistados as motivações que estiveram na base da implementação do TQM foram de dois tipos:

i) Motivações internas:

- a.** Empenhamento na melhoria dos serviços prestados aos clientes;
- b.** Necessidade de harmonizar, uniformizar e clarificar todos os processos;
- c.** Preocupação em tornar as informações mais acessíveis e transparentes;
- d.** Interesse em melhorar a comunicação organizacional.

ii) Motivações externas:

- a. Pressão externa exercida pela segurança social para a adoção dos modelos da qualidade e a necessidade de acompanhar o que as restantes entidades públicas estavam a fazer;
- b. Preocupação em melhorar a imagem da Entidade face aos clientes.

A preocupação com a imagem é de facto o fator externo de motivação mais evidenciado, como se demonstra pelas transcrições das entrevistas a seguir assinaladas:

“... a imagem para o exterior foi sempre uma preocupação. No fundo dizer que somos certificados ou não, são duas coisas diferentes” (Entrevistada A).

“Acho que a imagem é muito importante ... mas o mais importante é sempre o cliente, não há dúvida de que o mais importante é o bem -estar do cliente” (Entrevistada B).

Todos os entrevistados deram grande ênfase a questão da imagem, como sendo uma das principais motivações para a adoção do TQM na Entidade. Contudo, não deixaram de frisar que a satisfação das necessidades dos clientes também é uma das razões que levaram a adoção desta filosofia.

4.2.2 Descrição do processo de implementação do TQM

Apesar da ampla divulgação do conceito do TQM, não existe atualmente nenhum método que pode ser tido como padrão para a sua implementação (Stringham, 2004).

Com o objetivo de compreender como é que o TQM foi implementado pela Entidade Beta, foram colocadas as seguintes questões:

- Quando começou a construção e implementação?
- Tiveram como referência algum autor da qualidade? Ou a implementação foi orientada através da criação de um novo modelo?
- Quais foram as fases de implementação do sistema de gestão de qualidade na entidade?

- Quanto tempo durou a implementação?
- Quem teve a iniciativa?
- Que gestores e áreas foram envolvidos?
- Houve consultores envolvidos?

A ideia de implementar a TQM na Entidade Beta, de acordo com a informação disponibilizada no *site* oficial da Entidade, teve a sua origem em 2008, mas é só em 2009 que se inicia o processo de implementação propriamente dito, sendo que em 2010 a Entidade passa a ser certificada pelas normas ISO 9001:2008.

A este propósito, entende-se relevante salientar as seguintes passagens das respostas dos entrevistados:

“A implementação começou início de 2009, quanto a construção... penso que iniciou-se em 2008 ... em 2009 iniciou-se mesmo o processo de implementação, tanto é que nós depois fomos certificados em finais de 2009 e início de 2010” (Entrevistada A).

“Acho que foi há dois anos... sim, dois anos, mas não sei... com este já é o terceiro ano, se não me engano” (Entrevistada B).

“A construção começou a quatro anos, nos já fizemos o terceiro ano de certificação, já tivemos três auditorias. O processo de implementação iniciou-se há três anos atrás, mas a construção iniciou-se antes, por isso estou a contar com quatro anos, acho que se pode considerar quatro anos nesse sentido” (Entrevistada C).

“A implementação começou em 2010, mas a construção da ideia começou em 2009” (Entrevistada D).

Constata-se assim que, no que diz respeito a data de início do processo de implementação, existe uma grande discordância entre as respostas dos entrevistados e verifica-se igualmente dificuldades na distinção entre a data do início da construção da ideia e a data da implementação propriamente dita.

De acordo com a Entrevistada D, Diretora executiva da Entidade Beta, esta divergência deve-se ao facto do processo de implementação ter sido iniciado primeiro a nível da gestão e só posteriormente alargado aos restantes colaboradores da Entidade.

Para a análise do processo de implementação do TQM na Entidade Beta, segue-se a comparação do processo de implementação realizado como o modelo dos 14 passos, apresentado por Crosby.

De acordo com Crosby (1979) para que uma entidade possa implementar o TQM com sucesso tem que seguir um conjunto de 14 passos:

1. Comprometimento da gestão de topo com a qualidade;
2. Criar equipas de melhoria da qualidade;
3. Criar indicadores de medição da qualidade;
4. Identificar os custos da qualidade;
5. Consciencializar os trabalhadores sobre a importância da qualidade;
6. Medidas corretivas;
7. Criar e implementar programas “zero defeitos”;
8. Promover a formação dos trabalhadores;
9. Criar um dia de zero defeitos através da criação de um evento que mostre aos trabalhadores as reais intenções de mudança da organização;
10. Estabelecer metas incentivando os trabalhadores a estabelecerem metas de melhoria individual e de grupo;
11. Dar oportunidades aos trabalhadores de poderem comunicar à gestão de topo os problemas que os impedem de alcançar a melhoria da qualidade;
12. Reconhecimento do esforço dos trabalhadores para a melhoria da qualidade;
13. Criar um conselho de qualidade que permita a partilha de problemas, experiências e soluções;
14. Ter sempre em consideração que a melhoria da qualidade é um processo contínuo.

Assim, confronta-se a forma como a Entidade Beta seguiu ou não cada um dos passos atrás descritos.

1. Comprometimento da gestão de topo com a qualidade

De acordo com Crosby (1979) a entidade tem que saber exatamente em que ponto se encontra em termos de qualidade, sendo que a iniciativa para iniciar o processo tem que partir da gestão de topo.

A iniciativa da implementação do TQM na Entidade Beta partiu da gestão de topo, concretamente da Diretora executiva, em conjunto com os restantes membros da direção. Todos os membros da direção estavam de acordo com a decisão de adotar o TQM e de iniciarem o processo de certificação das normas ISO 9001:2008.

Portanto, pode afirmar-se que a Entidade Beta acompanhou o que foi definido teoricamente no que respeita a este primeiro passo, o que pode ser comprovado pelas transcrições abaixo selecionadas.

“No nosso caso a direção foi estando muito envolvida e informada daquilo que se ia passando e esse foi o primeiro passo, foi o de perceber se a direção também estava preparada para este esforço económico e de recursos humanos, e se isso para eles era significativo...” (Entrevistada D).

“Houve aqui no fundo um trabalho com a direção, porque de facto se a gestão de topo não estiver envolvida será sempre mais complicado implementar o que quer que seja...” (Entrevistada D).

2. Criar equipas de melhoria da qualidade

Esta fase consiste na criação de equipas para executar o programa de melhoria da qualidade (Crosby, 1979).

A Entidade Beta, uma vez tomada a decisão de adotar o TQM, contratou consultoras para que ajudassem na construção do programa de qualidade e na formação dos funcionários, como forma de garantir que a implementação fosse bem sucedida, uma vez que o *“conhecimento interno era escasso nesta área, e portanto sozinhos ia ser muito difícil”* (Entrevistada A).

Posteriormente foram criadas pequenas equipas dentro de cada departamento como forma de porem em prática o programa elaborado pela consultora.

3. Criar indicadores de medição da qualidade

Esta fase baseia-se na identificação dos eventuais problemas como forma de fazer uma avaliação objetiva e aplicar ações corretivas (Crosby, 1979).

A Entidade Beta, uma vez criadas as equipas de atuação a nível da qualidade, iniciou uma nova fase que é a de *“muita análise do que nós fazemos internamente, como forma de percebermos bem o quê que fazíamos... portanto, no fundo um diagnóstico sobre aquilo que existia enquanto processo e enquanto atividades dentro da instituição”* (Entrevistada A).

Para além disso: *“Houve uma reflexão interna que demorou algum tempo, no sentido de percebermos o que é que tínhamos, de perceber o que era o nosso core business e o quê que era áreas de apoio. Foi um processo que de facto demorou alguns meses, até de facto conseguirmos definir quais eram os nossos processos”* (Entrevistada D).

Como base nessas reflexões e no levantamento dos pontos fortes e fracos da Entidade, foi possível para a mesma perceber em que situação se encontrava em termos de qualidade, o que facilita a posterior introdução de medidas para colmatar os problemas que possam ser identificados nesta análise.

4. Identificar os custos da qualidade

Esta fase diz respeito a definição dos custos da utilização da qualidade enquanto ferramenta de gestão (Crosby, 1979).

Para a implementação do TQM, a Entidade incorreu em diversos custos, relacionados com a formação dos colaboradores, com a compra da certificação da qualidade, os custos suportados com as consultoras que prestaram apoio para a implementação. Os entrevistados também identificam os custos relacionados com o tempo, destacando-se a seguinte frase: *“O custo de tempo tem a ver com o facto de alocarmos muito tempo das pessoas para as questões da qualidade e que ficam sem fazer outro tipo de coisas”* (Entrevistada A).

5. Consciencializar os trabalhadores sobre a importância da qualidade

Esta fase consiste em criar um método que faça com que os trabalhadores/colaboradores estejam envolvidos no processo de qualidade, ao mesmo tempo que se consciencializam da importância que a qualidade tem na organização (Crosby, 1979).

Como forma de tornar os trabalhadores mais recetíveis e mais participativos no processo de implementação, a Entidade Beta, optou pela formação e pela realização de reuniões semanais para instruir os funcionários e fazê-los perceber melhor o sentido da qualidade, e a razão por detrás da adoção da mesma.

Tal pode ser constatado, pela seguinte transcrição:

“Ao mesmo tempo foi feita a formação quer aos donos dos processos quer a toda a equipa, no sentido de perceberem o que é a qualidade, o quê que se pretende deles, o quê que é para a Entidade a questão da qualidade” (Entrevistada, D).

6. Medidas corretivas

Esta etapa visa fornecer um método sistemático para resolver os problemas de qualidade que foram identificados através das etapas anteriores (Crosby, 1979).

Uma vez adotada a qualidade foi possível uniformizar os processos. Nesta fase a Entidade Beta, optou pela reformulação da forma como as atividades eram desenvolvidas, tornando-as muito mais simples e rotineiras, reduzindo assim as falhas do dia-a-dia. A este propósito:

“...passamos a ter tudo mais controlado, sabemos se fez, não fez, o que é que fez, e isto é uma forma também de minimizar as pequenas falhas que as vezes acontecem. E o sistema permite evitar isso” (Entrevistada, B).

“Houve uma uniformização de procedimentos e uma melhoria em termos do serviço que se presta, porque também é analisado, não é só fazer por fazer” (Entrevistada, C).

7. Criar e implementar programas “zero defeitos”

Este passo consiste em analisar, identificar e implementar programas que reduzam os defeitos a nível dos serviços prestados ou produtos produzidos (Crosby, 1979).

No que diz respeito à Entidade Beta, observa-se que não existe um programa de zero defeitos, porém a Entidade procura reduzir os erros através da monitorização dos trabalhos realizados por cada funcionário. Para além da monitorização, a transparência que a qualidade trás faz com que todos se tornem-se mais responsáveis pelas suas tarefas, o que por sua vez origina menores níveis de erros.

8. Promover a formação dos trabalhadores

Como já foi referido nas fases anteriores, a formação dos trabalhadores é um elemento chave para que a qualidade seja implementada com sucesso, sendo que melhora as capacidades dos trabalhadores para desenvolverem as suas atividades (Crosby, 1979).

Para a Entidade Beta a formação dos funcionários é algo importante, de tal forma que consiste num dos objetivos estratégicos da Entidade (OE 6 – Aumentar a qualificação dos recursos humanos).

9. Criar um dia de zero defeitos

Esta etapa consiste na criação de um evento que mostre aos trabalhadores as reais intenções de mudança da organização (Crosby, 1979).

Na Entidade Beta não existe um dia tido como o “dia de zero defeitos”, mas uma vez por semana são realizadas reuniões com o intuito de fazerem o ponto de situação dos processos e procedimentos e como forma de clarificar dúvidas dos trabalhadores em relação às questões da qualidade.

“Conforme os colaboradores foram percebendo a importância e a relevância da qualidade e a mais-valia que pode ser e que é efetivamente. Portanto, eles também foram envolvidos desde o início, portanto, temos reuniões semanais onde é passado a palavra a cada colaborador como forma de poderem falar sobre as dificuldades do dia-a-dia e os progressos alcançados” (Entrevistada, A).

10. Estabelecer metas

Este passo é estabelecido, incentivando os trabalhadores a estabelecerem metas de melhoria individual e de grupo (Crosby, 1979).

A Entidade Beta privilegia muito o trabalho de equipa, e a definição de metas departamentais ligadas aos objetivos gerais da Entidade.

“ Funcionávamos de forma muito partilhada, cada um na sua quinta com os seus processos e com as suas coisas, eu acho que aqui o que a qualidade nos trouxe foi a uma maior uniformização, unificação e harmonização de todos os processos. O que nos permitiu ao mesmo tempo estabelecer objetivos departamentais que vão ao encontro dos objetivos gerais da nossa instituição ” (Entrevistada, C).

11. Remover a causa dos erros

Esta fase é concretizada dando a cada empregado um método de comunicação à gestão das situações que tornem difíceis para o trabalhador atender o compromisso de melhorar (Crosby, 1979).

A Entidade Beta incentiva os seus funcionários a avaliarem os impressos e o processo de inscrição de novos utentes de forma a darem a sua opiniões e sugestões sobre como tornar esses impressos e esses processos mais simples e práticos.

“ Neste momento os mesmos colaboradores que resistiram à adoção do TQM e a certificação é que pedem para serem preenchidos os impressos que foram criados e sugerem alterações aos impressos quando acham que existe outra forma melhor e mais pratica do que estão a fazer. ” (Entrevistada, A).

12. Reconhecimento do esforço dos trabalhadores para a melhoria da qualidade

Um dos passos mais importantes assinalados por Crosby (1979) é apreciar aqueles que participam ativamente no processo de qualidade.

Na Entidade Beta não existe nenhuma forma material de reconhecimento do esforço dos trabalhadores; contudo reconhece a participação dos trabalhadores através do empenho e da

preocupação que cada um mostra na preparação e na verificação de cada uma das exigências que fazem parte do processo da qualidade.

“A equipa está muito envolvida e isso percebe-se por exemplo quando é altura das auditorias, toda a gente quer fazer o seu melhor, quer ter as coisas todas direitinhas, as coisas por acaso resultaram bastante bem” (Entrevistada, C).

13. Criar um conselho de qualidade

A implementação do TQM passa pela criação de um conselho de qualidade que permita a partilha de problemas, experiências e soluções (Crosby, 1979).

A Entidade Beta possui de acordo com o seu organograma um gabinete de qualidade que faz parte dos departamentos de apoio, ficando situada hierarquicamente acima das áreas operacionais. Os funcionários deste gabinete realizam reuniões periódicas como forma de fazer uma síntese dos avanços e das eventuais barreiras existentes a nível da qualidade.

“Uma vez que iniciada o processo de certificação, foi necessário criar uma nova unidade, direcionada para os assuntos de relacionados com a qualidade. Existem reuniões periódicas que permitem nesta fase de “estar a olhar de novo para o que já foi feito” orientarmos em termos do que foi e do que é necessário fazer” (Entrevistada, D).

14. Ter sempre em consideração que a melhoria da qualidade é um processo contínuo.

Este último passo, é considerado no processo de implementação da gestão pela qualidade, já que todos os entrevistados mostraram ter a ideia de que a qualidade é um meio em si e não um fim. A este propósito, destaca-se:

“A perfeição é difícil, acho que estamos no bom caminho, há sempre coisas a fazer, há sempre coisas para melhorar” (Entrevistada B).

“A qualidade nunca tem um fim, não pode ter” (Entrevistada D).

“A qualidade tem sempre uma componente de análise e de procura, em que se procura sempre fazer o melhor” (Entrevistada C).

Todos consideram a qualidade como um processo de melhoria contínua, em que nunca se alcança a perfeição, e consideram igualmente que *“a qualidade não é um fim, a qualidade é um caminho, é um processo, portanto quem olhar para a qualidade como um fim vai ter uma grande desilusão, quem olhar para a qualidade enquanto processo, vê-a como um caminho de melhoria”* (Entrevistada D).

4.2.3 Identificação das principais dificuldades e obstáculos

A presente secção tem por objetivo identificar as principais dificuldades e obstáculos que a Entidade Beta teve que confrontar no processo de adoção e implementação do TQM.

A adoção desta filosofia de gestão pode parecer uma tarefa fácil, mas esta é uma reflexão muito ilusória. O dilema não é apenas a forma de implementar, mas como fazê-lo funcionar de forma eficaz e eficiente (Tuomi e Ajmal, 2010).

Para a identificação dos obstáculos e das dificuldades foram colocadas as seguintes questões:

- Houve dificuldades na construção e implementação desta ferramenta? Se sim, quais?
- Existiu resistência por parte dos colaboradores para adotar esta nova filosofia e forma de trabalhar?
- Atualmente, quais são as dificuldades que encontra na manutenção desse sistema?

A Entidade Beta ao longo da implementação TQM foi-se deparando com varias dificuldades e obstáculos que fizeram parte do caminho traçado até agora. De acordo com as informações obtidas através dos entrevistados foi possível identificar as seguintes dificuldades:

- Escassez de tempo: a adoção desta ferramenta exigiu de acordo com os entrevistados um consumo elevado de tempo, gasto em reuniões e ações de formação;
- O nível da linguagem e os conhecimentos de gestão: esta dificuldade prende ao facto da maior parte dos colaboradores não possuírem conhecimentos a nível de gestão; a este propósito, destaca-se:

“Houve dificuldades porque havia poucos conhecimentos de gestão, era necessário mudar quase que um paradigma de raciocínio. A nossa formação não tem nada a ver com o que era exigido, alguns são terapeutas, outros professores, quer dizer não tem nada a ver, e é mudar completamente a forma de pensar, de analisar e de implementar, não é? Isto foi muito difícil, porque não estamos habituados e não estamos formados para pensar desta forma, isto é extremamente difícil” (Entrevistada, C).

- Resistência inicial dos colaboradores: na fase inicial do processo houve muita resistência a mudança por parte dos colaboradores. Na origem desta resistência estava a dificuldade dos trabalhadores em perceberem a importância da certificação e da adoção da qualidade;
- Adaptação a rotina: esta dificuldade está relacionada com a criação de hábitos por parte dos colaboradores de modo a realizarem tarefas de forma rotineira, cumprirem regras e efetuarem constantemente o controlo das atividades realizadas;
- Identificar as principais falhas nos serviços prestados: não havia a noção clara do que era preciso mudar, ou manter, não sabiam ao certo quais eram os seus pontos fracos e fortes;
- Dificuldade em envolver todos os trabalhadores: existência de dificuldades em fazer com que todos participassem no processo de qualidade;
- Dificuldade em transmitir às equipas a importância das mudanças;
- Custos de implementação elevados: custos relacionados com a contratação dos trabalhos de consultoria, compra da certificação de acordo com as normas ISO 9001:2008, formação dos trabalhadores, reformulação das atividades, entre outros.

4.2.4 Resultados alcançados com a implementação

Apesar das dificuldades encontradas, a Entidades Beta também conseguiu retirar desta nova experiência resultados positivos. Como forma de identificar as vantagens e os benefícios na adoção do TQM, foram colocadas as seguintes questões:

- Que contributo ou benefício trouxe o TQM para a Entidade?
- Que resultados esperam atingir com a implementação do TQM?

- Considera que existiram vantagens na implementação e manutenção dessa filosofia que superam os custos inerentes?

De acordo com o que foi relatado pelos entrevistados, destacam-se as seguintes vantagens:

- Melhoraria na monitorização e acompanhamento dos serviços prestados;
- Criação de equipas de trabalho cada vez mais unidas e orientadas para a realização de objetivos comuns, tendo sempre em vista a melhoria de um serviço, a satisfação de um cliente;
- O reconhecimento a nível externo, através da divulgação de uma imagem de qualidade e de excelência;
- Aumento da satisfação dos clientes internos e externos;
- Conhecimento mais exaustivo da Entidade por parte dos colaboradores: estes passaram a perceber melhor as hierarquias e como tal passaram a *“perceber melhor o papel que têm no meio da “máquina a funcionar”* (Entrevistada A);
- Promoção de uma comunicação mais aberta, clara e flexível;
- Uniformização dos procedimentos;
- Aumento da participação dos clientes na toma de decisões;
- Maior responsabilização dos funcionários;
- Maior preocupação em cumprir os prazos e otimizar os serviços.

4.3 Discussão dos resultados

Um dos principais objetivos deste estudo é mostrar que a aplicação do TQM às organizações públicas não se trata de uma utopia.

Alguns autores (Cohen e Brand, 1993; Rago, 1994; Osborne e Ted, 1992) consideram que a aplicação da qualidade no sector público é algo positivo, uma vez que trás vários benefícios a essas organizações, nos quais incluem:

- (i) Produção de bens e serviços com melhor qualidade utilizando menos recursos;
- (ii) Motivação e qualificação dos empregados;
- (iii) Desenvolvimento de uma liderança forte;

- (iv) Redução de camadas de hierarquia organizacional;
- (v) Competir de forma mais eficaz contra as ameaças de privatização;
- (vi) Ajuda as organizações a alcançar metas e objetivos.

As opiniões sobre as vantagens que são mais significativas no sector público variam de autor para autor. Enquanto os autores acima referidos defendem a aplicação do TQM no sector público, outros autores como Swiss (1992) são céticos em relação a esta aplicação.

Assim, importa comparar e discutir os resultados obtidos nas entrevistas tendo por base a reflexão de Swiss (1992). A escolha deste autor deve ao facto de ser um dos maiores críticos sobre a adoção do TQM no sector público (Vinni, 2007).

O propósito é demonstrar que o TQM pode ser aplicado às entidades que atuam no sector público, apesar dos problemas que possam ter que enfrentar para alcançar o sucesso na implementação desta filosofia.

Swiss (1992) argumentou que é um erro grave tentar aplicar o TQM em instituições públicas, considerando ser necessário fazer alterações nesta filosofia para que seja útil a sua utilização neste sector. No seguimento desta argumentação, o autor identifica quatro grandes problemas na aplicação do TQM ao sector público:

- A definição do cliente;
- Produtos vs. serviços;
- Foco em *inputs* e processos;
- Cultura das organizações públicas.

A discussão a seguir começa com uma análise destes quatro problemas apresentados por Swiss, como uma transição para uma discussão sobre a experiência Entidade Beta com o TQM.

O problema da definição do Cliente

A qualidade em TQM é definido como atender ou exceder as expectativas de cada um dos clientes (Deming, 1986). Inerente a esta abordagem, é óbvia a necessidade de identificar os

clientes, e é a partir desta definição que Swiss identifica um grande problema com a aplicação do TQM às instituições públicas.

Swiss traça três tipos de dificuldades relacionadas com a identificação do cliente, não se excluem mutuamente:

- Dificuldades na identificação dos clientes;
- Conflitos ou contradições entre as expectativas dos clientes;
- A existência de um “público em geral” que apesar de não serem clientes num sentido direto (o público como um todo não recebe serviços diretos das organizações), são clientes que pagam os custos dos serviços e têm expectativas em relação aos mesmos.

O argumento de Swiss sobre a dificuldade de implementar o conceito de cliente nas instituições públicas é a base de uma perspectiva muito limitada o que leva a conclusões inadequadas (Rago, 1994).

As organizações públicas tais como os outros tipos de organizações possuem as suas estruturas organizacionais compostas por muitos departamentos diferentes, divisões e escritórios, tendo todos uma função específica. Cada departamento trabalha com um subconjunto de clientes da organização, e as expectativas desses clientes pode ser bastante ambíguas (Swiss, 1992).

O sistema de serviços da Entidade Beta não apresenta dificuldades na identificação dos clientes, contudo apresenta contradições sobre suas expectativas individuais. A Entidade Beta definiu três tipos distintos de clientes:

- **Clientes finais:** que são os destinatários diretos dos serviços, entre eles encontramos os pacientes e os familiares;
- **Os clientes externos:** incluem os destinatários indiretos dos serviços prestados e os fornecedores; entre eles podemos destacar: a Câmara Municipal de Oeiras, Oriflame, Segurança Social, Xerox, entre outros;
- **O cliente interno:** que é definido como um funcionário que conta com o trabalho de outros funcionários, a fim de realizar o seu trabalho.

Numa visão ampla, a Entidade Beta tem uma grande variedade de clientes, sendo que poucos ou alguns dos departamentos têm dificuldade em identificar sua base de clientes. Na prática, o processo formal de identificação de clientes tem sido um esforço muito produtivo, facilitando muito a eficiência de cada um dos departamentos.

Embora exista uma grande variabilidade nas expectativas dos clientes da Entidade, quando visto globalmente, a variação é bastante reduzido ao nível dos departamentos. A ambiguidade da definição de clientes ao nível dos departamentos simplesmente não existe, pelo menos não na medida em que a análise Swiss poderia afirmar, pois uma vez identificados os clientes ao nível de cada departamento, já é possível a satisfação das suas expectativas de forma muito mais eficiente e eficaz.

Produtos vs serviços

O foco principal da TQM é a melhoria dos processos de trabalho. Swiss acredita que a aplicação de TQM nos serviços é problemática, porque os serviços são mais trabalhosos e pode faltar uma uniformidade dos *outputs*, o que significa que o consumidor irá avaliar o serviço, não só pelo resultado, mas também pelo comportamento e pela aparência da pessoa que presta este serviço. O autor argumenta ainda que o TQM é fortemente orientado para os processos, o que não é apropriado para as entidades públicas, sendo que os serviços proporcionados por estas não determinam por si só se o cliente ficará satisfeito ou não.

Com base nesta análise, o autor parece não considerar o fato de que as organizações governamentais que são prestadoras de serviços terem uma infraestrutura complexa que é essencial para apoiar os seus serviços. Por exemplo: a infraestrutura de prestação de serviços da Entidade Beta inclui divisões para o desenvolvimento de regras, políticas e padrões de serviço. A estrutura organizacional inclui um Gabinete de Qualidade, que tem amplas conexões com muitos dos componentes da organização e está estrategicamente vinculado à direção executiva. Na experiência da Entidade Beta, a implementação do TQM, em certo modo, tem reforçado o sentido e dado um propósito maior para muitos dos seus processos de trabalho.

As transcrições que se seguem reforçam este ponto de vista:

“No passado, houve uma forte tendência em evitar o envolvimento dos clientes nos processos, especialmente se o cliente era alguém fora do departamento de produção do serviço” (Entrevistada D).

“Os funcionários demoraram a reconhecer a relação global entre o seu trabalho e as exigências do cliente, mas com a introdução do TQM, com sua ênfase no atendimento ao cliente veio mudar esta realidade, fazendo com que todos comesçassem a pensar em como fornecer o melhor produto ou serviço aos seus clientes” (Entrevistada D).

Um segundo ponto sobre a aplicabilidade do argumento de Swiss está diretamente relacionado com a prestação de serviços. Neste ponto o autor argumenta que as organizações públicas baseiam a satisfação dos clientes em serviços e em um número de atributos, considerando que a orientação para os processos do TQM é inadequada para organizações que prestam serviços. A grande parte da análise deste autor aborda a qualidade com base na percepção, negligenciando a qualidade do próprio serviço.

A qualidade está intimamente relacionada com o conceito de processo de trabalho e, como tal, este não pode ser negligenciado. A título de exemplo, veja-se os serviços fornecidos pelo Serviço de Apoio Domiciliário (SAD) da Entidade Beta. Este serviço é complexo e multifuncional no que diz respeito ao número de profissionais que devem ser coordenados para garantir o melhor tratamento possível para o paciente.

Com a implementação do TQM na Entidade Beta, esses serviços foram redesenhados em mapas de funções. Pela primeira vez o pessoal da SAD foi capaz de ver praticamente todo o processo de uma só vez. Os colaboradores deste departamento passaram a ser capazes de ver como o seu trabalho fluiu para o trabalho dos outros, ganhando assim uma melhor compreensão e apreciação para as exigências de seus clientes. Tratar a entrega de apoio domiciliário como um processo e reconhecer a qualidade de serviço, resulta de uma série de atividades complexas e interdependentes, o que permite à Entidade Beta realçar a qualidade de serviço, reduzindo o seu custo.

Foco no *input* e no processo

De acordo com o Swiss, qualquer ênfase adicional sobre o processo irá reforçar a tendência natural das organizações públicas em desarticular os objetivos. A preocupação do autor com a desarticulação dos objetivos é válida, mas é no entanto inadequado assumir que TQM vai reforçar a inclinação natural de organizações públicas em direção a desarticulação dos seus objetivos. Desenvolver e acompanhar as metas organizacionais é importante, mas é, em si, insuficiente quando se trata de fornecer orientações quanto à forma de melhorar o desempenho da organização. É preciso olhar para o processo de produção do serviço, analisá-lo, e fazer as alterações necessárias. Em qualquer sistema de prestação de serviços, questões relacionadas com a melhoria do desempenho são resultado de questões de gestão de processos.

Na experiência da Entidade Beta, estabelecer metas e desenvolver um plano em torno deles é relativamente fácil. A implementação dessas metas em toda a organização é muito difícil.

A política de implementação (Imai, 1986; Juran, 1974) é uma estratégia do TQM para assegurar que os objetivos da organização são integrados na atividade de trabalho diário de todos os funcionários. A implementação de determinada política tenta garantir que as atividades de toda a organização, desde a liderança aos trabalhadores da linha de frente, são coordenadas pelos objetivos da organização. A este propósito:

“...Seguimos a norma ISO 9001:2008, os modelos apresentados pela consultora, e fizemos uso de ações de benchmarking com outras instituições como forma de perceber como fizeram, o quê que fizeram, que dificuldades tiveram. O mais difícil foi adaptar o que aprendemos à nossa realidade. O primeiro ano e o segundo ano são sempre muito difíceis, e agora estamos um bocadinho nesta fase de separar o “trigo do joio” como se costuma dizer” (Entrevistada C).

Cultura

É amplamente aceite que o TQM deve começar no topo da organização tendo total apoio e participação da mesma (Imai, 1986). Swiss (1992) defende que um atributo essencial do governo é o volume de negócios relativamente elevado, o que torna a gestão de topo "mais

fraca" do que a na maioria das empresas e, portanto, menos propensa a manter a consistência dos pressupostos exigidos pelo TQM.

Existe uma cultura política forte no seio das instituições públicas que pode ser considerada um obstáculo significativo. Por exemplo: existem entidades que se encontram geograficamente dispersas, sendo que cada filial tem o seu próprio CEO, que também possui a sua própria base política. A importância da interface política para o TQM é que o CEO não vai simplesmente dizer como deve ser adotado. O problema reside no facto de evitar a adoção de um modelo único de TQM, em alternativa à adoção de uma abordagem eclética surgindo uma falta de uniformidade. Os CEO que iniciam as atividades de TQM são suscetíveis de "fazer suas próprias coisas". Em tais circunstâncias, é difícil obter a consistência do sistema (Swiss, 1992).

Na presença dos vários modelos de TQM, qualquer esforço de TQM como modelo centralmente dirigido ou focado, torna-se difícil iniciar e manter esta filosofia. Torna-se impossível atender às necessidades de formação de todos de uma só vez, porque, na maior parte, são poucas as necessidades comuns. É muito difícil de gastar recursos limitados de forma eficiente capaz de atender às necessidades de todos. Essencialmente, a cultura política dos governos tendem a fragmentar a implementação de todo o sistema TQM.

De acordo com as experiências da Entidade Beta, não se verifica este problema no processo de implementação do TQM, uma vez que a Entidade não se encontra geograficamente dispersa, tendo uma única instalação e sendo dirigida por um único CEO. Isto permite que as políticas adotadas sejam uniformes o que garante a consistência dos pressupostos e a conformidade com os objetivos gerais da organização.

Na Tabela 7 é efetuada uma breve comparação entre as vantagens e dificuldades teóricas e as encontradas no estudo de caso, evidenciando-se assim as principais dificuldades e vantagens na adoção do TQM no sector público.

Tabela 7. Breve comparação entre as vantagens e dificuldades teóricas e as encontradas no estudo

Entidades Públicas		Entidade Beta	
Vantagens	Dificuldades	Vantagens	Dificuldades
Foco no cidadão enquanto “cliente”	Em definir o “cliente”	Aumento da satisfação dos clientes	Escassez de tempo
Criação de alianças e parcerias com a comunidade	Poderes políticos e influências de grupos	Maior <i>Empowerment</i> dos trabalhadores	Falta de conhecimentos de gestão
Maior retorno sobre os ativos	Inexistência de mercado para os serviços	Melhoria da imagem	Elevados custos de implementação
Racionalização dos processos	Forte hierarquização	Uniformização dos processos e procedimentos	Dificuldade em envolver todos no processo de implementação
O redesenho da estrutura organizacional	Foco em <i>inputs</i> em vez de processos.	Foco na melhoria continua	Resistência inicial dos colaboradores

Fonte: Elaboração Própria

Em suma, os problemas identificados por Swiss estão intimamente ligados à perspectiva que o autor possui em relação às organizações públicas. No entanto, quando visto de um ponto de vista diferente a importância destes problemas diminui consideravelmente. Na verdade, os problemas envolvidos com a transferência do TQM para o sector público têm pouco a ver com a aplicabilidade dos conceitos centrais da TQM. No entanto, mesmo na presença de tais problemas, seria um erro acreditar que TQM não pode ser adotado com sucesso a instituições públicas, como se comprova com o caso da Entidade Beta (Rago, 1994).

CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 Síntese do trabalho desenvolvido

A presente investigação iniciou-se com a preocupação em perceber a implementação da filosofia TQM em entidades públicas e entender as motivações que as levam a adotar esta filosofia.

Com este intuito foi efetuada uma revisão de literatura orientada para a utilização do TQM como uma ferramenta de gestão útil para as entidades públicas. Verificou-se a existência de dois grupos distintos de estudiosos; por um lado os que defendem a aplicação do TQM no sector público (Mcnary, 2008; Dewhurst *et al.*, 2003; Sinha, 1999; Handfield *et al.*, 1998; Sousa, 2007; Cohen e Brand, 1993; Rago, 1994; Osborne e Ted, 1992) e, por outro, os céticos em relação a adoção desta filosofia no sector público (Swiss, 1992; Poister e Harris 1997; Kaboolian 1999). Neste estudo é evidenciada em particular a teoria de Swiss que aponta a existência de quatro problemas (a definição do cliente; produtos vs serviços; foco em *inputs* e processos; cultura das organizações públicas) que fazem com que a aplicação do TQM no sector público seja considerada um verdadeiro erro.

Tendo presente quanto exposto foi identificado como principal objetivo deste trabalho verificar a possibilidade da implementação do TQM nas entidades públicas. Face a este objetivo e à natureza das conseqüentes questões de investigação, optou-se por uma metodologia de investigação de natureza qualitativa e interpretativa, recorrendo-se à utilização do método de estudo caso, tendo por base a técnica de entrevista para explicar e analisar a adoção do TQM na Entidade Beta.

De seguida, procedeu-se a apresentação da Entidade objeto de estudo, enunciando os seus principais aspetos organizacionais e posterior descrição de todo o processo de implementação do TQM, bem como das motivações e os obstáculos que estiveram por detrás dessa iniciativa.

5.2 Respostas às questões de investigação

Conforme os resultados obtidos nas entrevistas foi possível responder as questões de investigação colocadas inicialmente.

- Questão 1 – Quais as motivações para a implementação do TQM na Entidade Beta?

De acordo com os entrevistados, as motivações que levaram a entidade a optar pela implementação dos princípios do TQM dividem-se em motivações de ordem interna e externa. No que se refere às motivações internas apontaram aspetos intrínsecos, tais como: preocupação em tornar os processos mais uniformes, simples e claros; urgência em melhorar a comunicação a nível interno; necessidade de melhorar os serviços prestados aos clientes e tornar as informações mais acessíveis ao público. As motivações de ordem externa encontram-se relacionadas essencialmente com a preocupação em passar uma imagem de credibilidade aos clientes externos.

- Questão 2 – como decorreu o processo de implementação do TQM na Entidade Beta?

Relativamente a esta questão, apesar de todos os entrevistados terem estado envolvidos no processo de implementação, constata-se uma grande falta de uniformidade nas respostas obtidas. Uma vez que a Entidade não adotou nenhum modelo para a implementação do TQM, optou-se pela descrição do processo de implementação com base no modelo dos 14 passos sugerido por Crosby (1979). De acordo com este modelo, foi possível concluir que o processo de implementação da gestão pela qualidade se enquadra nesses passos, tendo seguido os passos sugeridos pelo autor, ajustando-os à sua realidade organizacional.

- Questão 3 – Quais foram as dificuldades e obstáculos da implementação do TQM?

Quanto às dificuldades enfrentadas, destacam-se a escassez de tempo, a falta de conhecimentos de gestão e resistência inicial por parte dos colaboradores. De todas as dificuldades apontadas, a falta de tempo para cumprir os trâmites do processo foi a dificuldade mais realçada pelos entrevistados.

Desta forma, de acordo com os autores Taleghani *et al.* (2011), sugere-se que a Entidade Beta envolva os funcionários na tomada de decisões, estabeleça planos de avaliação de desempenho e aposte na aprendizagem profissional especializada.

5.3 Principais contributos do estudo

Os contributos do presente estudo são de natureza teórica e de natureza prática. A nível teórico, o principal contributo reside no facto de se ter conseguido um conhecimento mais abrangente da literatura sobre o TQM aplicado ao sector público. Porém, considera-se que esta investigação traz como principal contributo o facto de evidenciar de forma clara a adequabilidade da aplicação do TQM nas organizações públicas, contrariando os ensinamentos de Swiss (1992). A investigação evidencia que os problemas apontados pelo autor não se verificam na Entidade Beta.

De acordo com Yu *et al.* (2012) infelizmente existe pouca evidência empírica disponível para apoiar a ideia de adoção do TQM nas instituições públicas. Assim este estudo de caso constitui uma referência empírica para futuras teorias ou estudos, contribuindo para o conhecimento prático da aplicação da qualidade em entidades públicas no contexto atual.

5.4 Limitações e sugestões para investigação futura

No decorrer do desenvolvendo do presente estudo surgiram algumas limitações que se prendem com o de tempo disponível para a sua realização, que por ser escasso impossibilitou que o estudo fosse alargado a um número mais vasto de entidades, o que iria permitir uma análise mais abrangente e profunda da realidade.

Por outro lado, as entrevistas tiveram lugar num único dia, única hipótese disponibilizada pela Entidade devido ao facto de se encontrar, no momento, a realizar auditorias internas, o que limitou a investigadora para uma compreensão mais ampla sobre a perceção dos colaboradores em relação a adoção da filosofia do TQM.

O pedido de anonimato por parte da Entidade estudada constitui uma limitação para estudos futuros, uma vez que irá dificultar os futuros investigadores de recriarem o mesmo estudo e testarem as conclusões obtidas. Outra limitação prende-se a escassez de estudos empíricos

realizados sobre o tema, o que dificultou a discussão dos resultados obtidos, sendo que para contornar esta dificuldade recorreu-se à teoria de Swiss (1992).

No que respeita as sugestões para investigações futuras, considerando o facto de o presente estudo ser bastante específico, seria relevante replicar este estudo noutras Entidades Públicas, de forma a confirmar ou rejeitar as conclusões que aqui se apresentam. Relacionado com esta sugestão, seria igualmente interessante analisar o grau de satisfação dos clientes internos e externos e avaliar a qualidade percebida e esperada pelos mesmos em relação às entidades que atuam no sector público.

BIBLIOGRAFIA

- Ahrens, T. e Chapman, C. S. 2006. Doing qualitative field research in management accounting: Positioning data to contribute to theory. *Accounting Organizations and Society*, 31: 819-841.
- António, N. S. e Teixeira, A. 2009. *Gestão da qualidade: De Deming ao modelo de excelência da EFQM*. Lisboa: Sílabo.
- Antunes, E. 2007. Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado. In Mozzicafreddo, J., Gomes, J. e Batista, J. (Eds.), *Interesse Público, Estado e Administração*: 37-56. Lisboa: Celta.
- APCER – Associação Portuguesa de Certificação. 2007. *Guia Interpretativo da NP EN ISO 9001:2000 na Administração Pública Local*.
- Araújo, J. 2004. *Teorias e modelos de gestão pública: relatório da disciplina*. Braga: Universidade do Minho.
- Bilhim, J. A. F. 2000. *Ciência da Administração*: 15-26. Lisboa: Universidade Aberta.
- Brandmüller, T. 2009. Re-structuring for Excellence: Quality Strengthening Organization Design in Public Administration. *Organizacijã, Vadyba: Sisteminiai Tyrimai*. 51: 21-33.
- CAF - Common Assessment Framework. 2006. *Estrutura comum de avaliação: Melhorar as organizações públicas através da autoavaliação*. Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- Calogero, M. 2010. The introduction of new public management principles in the Italian public sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (30): 30-54.
- Campatelli, G., Citti, P., e Meneghin, A. 2011. Development of a simplified approach based on the EFQM model and six sigma for the implementation of TQM principles in a university administration. *Total quality management and business excellence*, 22: 691-704.
- Carpeto, C., Fonseca, F. 2005. *Administração Pública: Modernização, qualidade e inovação*: 19-48. Lisboa: Sílabo.
- Chias, J. 1995. *Marketing público: Por un gobierno y una Administración al servicio del público*: 187-193. Madrid: McGraw-Hill.
- Chua, W. F. 1986. Radical developments in accounting thought. *The Accounting Review*, 41 (4): 601-632.
- Cohen, S. e Brand, R. 1993. *Total quality management in government: A practical guide for the real world*. San Francisco: The Jossey-Bass Public Administration Series.
- Connor, P.E. 1997. Total Quality management: A selective commentary on its human dimensions, with special reference to its downside. *Public Administration Review*, 57:501-509.

- Crosby, B.1984.*Quality without tears: The art of hassle-free management*: 120-135. New York: McGraw-Hill.
- Crosby, P. B. 1979. *Quality is free*: 230-243.New York: McGraw-Hill.
- Deming, E.1986. *Out of the Crisis*: 465-486. Cambridge: University Press.
- Denzin, N. K. e Lincoln, S. Y. 2000. *Handbook of Qualitative Research*: 234-251. E.U.A: Sage Publication.
- Dewhurst, F.W., Martinez-Lorente, A.R., e Sánchez-Rodríguez, C. 2003. An initial assessment of the influence of IT on TQM: A multiple case study. *International Journal of Operations and Production Management*, 23: 348-74.
- Ehigie, B.O. e Akpan, R.C. 2004. Roles of perceived leadership styles and rewards in the practice of total quality management.*Leadership & Organization Development Journal*, 25: 24-40.
- Ehrenberg, R., Stupak, R. 1994. Total quality management: Its relationship to administrative theory and organizational behaviour in the public sector. *Public Administration Quarterly*; 75-87.
- Eiglier, P. e Langeard, E.1987.*Servuction, le marketing des services* :19-37. Paris:McGraw-Hill.
- Feigenbaum, A.V.1986. *Total quality control*: 12-36.New York: McGraw-Hill.
- Fredriksson, M., Svensson, M. e Bergquist, B. 2005.TQM: Terrific quality marvel or tragic quality malpractice? *The TQM Magazine*, 17 (4):309 – 321.
- Galego C. e Gomes A. 2005. Emancipação, ruptura e inovação: o *focus group* como instrumento de investigação. *Revista Lusófona de Educação*, 5: 173-184.
- Ghobadian, A. e Speller, S. 1994. Gurus of quality: A framework for comparison. *Total Quality Management*, 5: 53-69.
- Gore, A.1993.Creating a Government that works Better and costs less: Report of the national Performance Review. In Shafritz, O. e Jang, (Eds.), *Classics of Organization Theory*: 460-468. Belmont, CA: Thomson Wadsworth Publication.
- Grant, R.M., Shani, R. e Krishnan, R. 1994. TQM's challenge to management theory and practice.*Sloan management review*, 25-35.
- Green, T. J. 2012. TQM and organisational culture: How do they link? *Total Quality Management and Business Excellence*, 23: 141-157.
- Grönroos, C. 2007. *In search of a new logic for marketing: Foundations for contemporary theory*: 29-48. UK: John Wiley & Co Ltd.

- Gültekin, S.2011. New public management: Is it really new? *International Journal of Human Sciences*, 8(2):344-355.
- Handfield, R., Ghosh, S. e Fawcett, S. 1998. Quality-driven change and its effects on financial performance. *Quality Management Journal*, 5(3):13-30.
- Haque, S. 2001. The diminishing publicness of public service under the current mode of government. *Public Administration Review*, 61(1):65-82.
- Hood, C. 1991. A public management for all seasons? In Shafritz, H. e Parkers (Eds.), *Classics of Public Administration*: 503-516. Belmont, CA:Thomson Wadsworth Publication.
- Hopper, T. e Powell, A. 1985. Making sense of research into the organisational and social aspects of management accounting” *Journal of Management Studies*, 22 (5): 429-465.
- Imai, M. 1986. *Kaisen, the key to Japan’s competitive success*: 78-90. New York: McGraw-Hill.
- Ishikawa, K. 1985. *What is Total Quality Control? The Japanese way: Total quality management*: 11: 155-166. Fort Worth The Dryden Press.
- Juran, J.1974. *Quality Control Handbook*(3rd ed.). New York: McGraw-Hill.
- Kaboolian, L.1999. Quality practices in the public sector. In Cole, R. e Scott, W. (Eds.), *The Quality Movement and Organization Theory*. 132-153. New York: Sage Publications.
- Kanji, G.K.2008. Architecture of business excellence in the public and service sectors. *Total Quality Management & Business Excellence*, 19:399-415.
- Klagge, J. 1997. The reinvention trail: An account of one state agency’s journey. *Public Administration Quarterly*, 20 : 433-448.
- Kumar, R. 2011. *Research methodology: A step - by - step guide for beginners*: 27-45. London: Sage Publications.
- Lane, J. E. 2005. *Public administration and public management: The principal-agent perspective*. New York: Routledge.
- Löffler, E. 2001. Quality awards as a public sector benchmarking concept in OECD Member Countries: Some guidelines for quality award organizers. *Public Administration and Development*, 21: 27-40.
- Madsen, O. N. 1995. Public enterprise and total quality management. *Total Quality Management* 6: 165-174.
- Martin, S.2002. Best value: New public management or new direction?. In Mclaughlin, K., Osborne, S. e Ferlie, E. (Eds.), *New public management: current trends and future prospects*: 129-145. London: Routledge.

- McNary, L. D. 2008. Quality management in the public sector: Applying lean concepts to customer service in a consolidated government office. *Public Administration Quarterly*, 32: 28-304.
- Milakovich, M. E. 1991. Total quality management in the public sector. *National Productivity Review*, 10 (2):195-213.
- Molina, L.M., Llorens-Montes, J. e Ruiz-Moreno, A. 2007. Relationship between quality management practices and knowledge transfer. *Journal of Operations Management*, 25: 682-701.
- Moll, J., Major, M. e Hoque, Z. 2006. The qualitative research tradition”. InZ. Hoque (Eds.), *Methodological Issues in Accounting Research: Theories and Methods*: 375-398. Spiramus.
- Neves, A. 2002. *Gestão na administração pública*. Cascais: Editora Pergaminho.
- Nicolescu, O., e Nicolescu, L.2005.*Economy, firm and the knowledge-based management*:271-298. Bucharest: Economic Publishing House.
- Osborne, D. e Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Parker, R. e Brandley, L. 2000.Organizational culture in the public sector: Evidence from six organizational culture. *The international journal of public sector management*,13:125-141.
- Poister, H. e Harris, H. 1997. The impact of TQM on highway maintenance: Benefit/cost implications. *Public Administration Review*, 57: 294-302.
- Pollitt; C. e Bouckaert, G. 1995.*Quality improvement in European public services: Concepts, cases and commentary*, London: Sage publication.
- Quivy, R. e Campenhoudt, L.2008. *Manual de investigação em ciências sociais*. Paris: Gradiva.
- Rago, V.1994. Adapting total quality management (TQM) to government: Another point of view. *Public Administration Review*, 54: 61-64.
- Rocha, O.2011. *Gestão da qualidade: Aplicação aos serviços públicos*. Lisboa: Escolar editora.
- Rodríguez, P. G., Burguete, J. L. V., Vaughan, R. e Edwards, J.2009. Quality dimensions in the public sector: Municipal services and citizen’s perception. *International Review Public Nonprofit Marketing*, 6:75-90.
- Rowley, J.1998. Quality measurement in the public sector: Some perspectives from the service quality literature.*Total Quality Management*, 9: 321- 333.
- Ryan, B., Scapens, R. W. e Theobald, M. 2002. *Research method & methodology in finance & accounting* (2nded.). Thomsom.

- Sá, P. M. 2011. E-government implementation and TQM Adoption: An empirical study in the Portuguese municipalities. *Electronic Journal of E-Government*, 9 (1): 58-67.
- Sancho, D. 1999. *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*: 20-32. Madrid: Tecnos.
- Scapens, R. W. 2004. Doing case study research. In C. Humphrey e B. Lee (Eds.), *The Real Life Guide to Accounting Research: A behind-the-scenes view of using qualitative research methods*: 257-279. Oxford: Elsevier.
- Silvestre, H. C. 2010. *Gestão pública: Modelos de prestação no serviço público*. Lisboa: Escolar Editora.
- Sinha, M. N. 1999. Gaining perspectives: The future of TQM in public sectors. *The TQM Magazine*, 11 (6): 414 – 419.
- Sousa, R. 2007. *Qualidade na administração pública: o impacto da certificação ISO 9001:2000 na satisfação dos municípios*. Tese de Mestrado em Gestão, universidade do Minho.
- Stoddart, L. 2001. Managing intranets to encourage knowledge sharing: Opportunities and constraints. *Online Information Review*, 25: 19–28.
- Streib, G.D., e Willoughby, K. G. 2005. Local governments as E-Governments: Meeting the implementation challenge. *Public Administration Quarterly*, 29 (2): 77-109.
- Stringham, S. H. 2004. Does quality management works in the public sector? *Public Administration and Management: An Interactive Journal*, 9 (3): 182-211.
- Suiss, E. 1992. Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Review*, 54: 356-362.
- Suleiman, E. 2003. *Dismantling democratic states*. New Jersey: Princeton university press.
- Taguchi, G. 1986. *Introduction to quality engineering*. Tokyo: Asian Productivity Organization.
- Taleghani, M., Mousavian, S.J. e Choobeh, E. R. 2011. The role of total quality management in performance improvement of new enterprises case study: Insurance Industries of Northern Iran. *Interdisciplinary journal of contemporary research in business*, 3 (6): 35-46.
- Teicher, T., Hugles, O. e Dow, N. 2002. E-government: A new route to public sector quality. *Managing Service Quality*, 6: 384-393.
- Thijs, N. e Staes, P. 2006. *The use of organisational performance information for organisational improvement*: 3: 41-49. Eipascope.
- Todorut, A.V., Cînur, D. e Romania. 2012. New approaches of quality concept in current context. *Recent Researches in Applied Mathematics and Economics*, 167-172.

Tuomi, V. e Ajmal, M. 2010. TQM practices in public service organizations: Case of healthcare and academic libraries. *Business and public administration*, 1-25.

Vaivio, J. 2008. Qualitative management accounting research: Rationale, pitfalls and potential. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 5 (1): 64-86.

Vieira, R. 2009. Paradigmas teóricos da investigação em contabilidade. In M. J. Major e R. Vieira (Coord.), *Contabilidade e controlo de gestão, teoria, metodologia e prática*: 9-30. Lisboa: Escolar Editora.

Vinni, R. 2007. Total quality management and paradigms of public administration. *International Public Management Review*, 8 (1): 103-131.

Walsh, K. 1995. *Public services and market mechanisms: Competition, contracting and the new public management*. London: Macmillan Press.

Wickramasinghe, D e Alawattage, C. 2007. *Management Accounting Change: Approaches and perspectives*. Routledge.

Worthington, I. 1999. The social and economic context. In Rose, A., Lawton, A. (Eds.), *Public Services Management*: 26-44. Harlow: Pearson Education Limited.

Yin, R. K. 2003. *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.

Yu, B., To, W. e Lee, P. 2012. Quality management framework for public management decision making. *Management Decision*, 50 (3): 420 – 438.

Outras fontes

Normas de qualidade emitidas por ISO – International Organization for Standardization:

NP EN ISO 9001:2000: **Sistemas de gestão da qualidade – Requisitos**

NP EN ISO 9000:2000: **Sistemas de gestão da qualidade – Fundamentos e vocabulário.**

Relatório de Actividades. 2012. Assembleia-Geral – Entidade Beta, 12-36.

Sites consultados:

European Foundation for Quality Management: <http://www.efqm.org> Acedido em 9 de novembro de 2012 às 14:20h.

APCER: http://www.apcer.pt/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1 acedido em 12 fevereiro de 2013 às 17:00h.

IPQ-Instituto Português de Qualidade:
<http://www.ipq.pt/customPage.aspx?modid=1076&pagID=1321>. Acedido em 20 de setembro de 2012 as 18:00h.

APQ – Associação Portuguesa para a Qualidade : <http://www.apq.pt/> Acedido em 15 de janeiro de 2013 às 12:00h.

Legislação:

Decreto-Lei n.º116/2007 de 27 de abril – Aprova a orgânica da Agência para a Modernização Administrativa, I. P. (AMA).

Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro – Aprova o Código do Procedimento Administrativo.

Decreto-Lei n.º 269/2000, de 4 de novembro – Cria o Instituto para a Inovação na Administração do Estado (IAE).

Decreto-Lei n.º 497/85 de 17 de dezembro – Institui o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA).

Decreto-Lei n.º166-A/99 de 13 de maio – Cria o Sistema da Qualidade nos Serviços Públicos (SQSP).

Decreto-Lei n.º215/2002 de 22 de outubro – Aprova o processo de extinção do Instituto para a Inovação na Administração do Estado (IAE).

Decreto-Lei n.º234/93 de 2 de julho – Cria o Conselho Nacional da Qualidade (CNQ).

Resolução do Conselho de Ministros n.º18/93 de 17 de março – Publica a carta deontológica do serviço público.

Resolução do Conselho de Ministros n.º90/2005 de 13 de maio – Estabelece o regime da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA).

ANEXOS

ANEXO I – Carta de apresentação

Cláudia Rodrigues Vieira

Morada: Rua de Olivença nº12, R/C – Esquerdo, 2765-232 Estoril

E-mail: claurodriguesvieira20@hotmail.com

TLM: 927066346

Exm^o. Senhor

Presidente da Entidade Beta.

Assunto: Pedido de autorização para realização de estudo académico

Na qualidade de Mestranda em Contabilidade no ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa e estagiária no IGC – Instituto Gulbenkian de Ciência, venho, respeitosamente, solicitar autorização a V. Ex.^a para quanto se passa a expor.

No âmbito da minha Dissertação de Mestrado, sob a orientação da professora Maria Antónia de Jesus (Professora Auxiliar do ISCTE-IUL), iniciada em setembro do corrente ano, pretendo realizar um estudo de caso versando a adoção do TQM nessa Instituição, o qual consubstancia o estudo empírico do presente trabalho de investigação;

Os objetivos deste estudo são:

- Gerais: (i) Verificar se é possível aplicar a filosofia do TQM numa Entidade Pública.
- Específicos: (i) Analisar quais são as motivações para a implementação do TQM por parte da Entidade Beta; (ii) Avaliar o processo de implementação do TQM na Entidade Beta; (iii) Identificar as dificuldades e os obstáculos no processo de adoção do TQM na Entidade Beta;

É de realçar que o estudo visa analisar o processo de implementação dos princípios da qualidade, nomeadamente, as etapas seguidas, as dificuldades verificadas, bem como os ensinamentos que foram extraídos no seu processo.

Para o efeito, solicito a autorização e o empenho de V. Ex.^a para que possam ser realizadas entrevistas com os responsáveis pela implementação e pela criação do respectivo gabinete de qualidade, na

expectativa de obter as informações acima assinaladas. Poderá ser enviado previamente um guião das entrevistas aos potenciais entrevistados.

Para assegurar o rigor da análise dos dados recolhidos é desejável proceder à gravação áudio das entrevistas. A gravação poderá ser interrompida a qualquer momento se assim o desejarem. Contudo, serão salvaguardadas a confidencialidade das informações prestadas. A participação é voluntária e as identidades dos participantes também serão resguardados.

Sem outro assunto de momento e na expectativa de uma resposta positiva, subscrevo-me apresentando os melhores cumprimentos.

Estoril, 26 de Dezembro de 2012

Cláudia Rodrigues Vieira
(Mestranda do ISCTE-IUL)

ANEXO II – Guião de entrevista

Identificação da Organização: Entidade Beta

Data: 7 de fevereiro de 2013

Local: Sede da Entidade Beta

Início (hora): 9h

Fim (hora): 11h

I. *Total Quality Management* (TQM) e a Entidade Beta.

- 1) Para si o que é a qualidade?
- 2) Que opinião tem sobre o TQM?
- 3) Quais razões que considera estarem na base do surgimento da preocupação com a qualidade nos dias de hoje? Satisfação dos clientes? Cumprimento da lei? Ou melhoraria da imagem da entidade?

II. Motivações para a implementação do TQM na Entidade Beta.

- 4) Quais as motivações que estiveram na base da implementação do TQM na Entidade?

III. Processo de implementação – dificuldades e obstáculos

- 5) Quando começou a construção e implementação?
- 6) Quais foram as fases de implementação do sistema de gestão de qualidade na Entidade?
- 7) Quanto tempo durou a implementação?
- 8) Quem teve a iniciativa?
- 9) Que gestores e áreas foram envolvidos?
- 10) Houve consultores envolvidos?
- 11) Houve dificuldades na construção e implementação desta ferramenta? Se sim, quais?
- 12) Existiu resistência por parte dos colaboradores para adoptar esta nova filosofia e forma de trabalhar?

IV. Resultados esperados

- 13) Que contributo ou benefício trouxe o TQM para a Entidade?
- 14) Que resultados esperam atingir com a implementação do TQM?
- 15) Considera que existiram vantagens na implementação e manutenção dessa filosofia que superam os custos inerentes?

V. Avaliação e manutenção do sistema de gestão da qualidade (SGQ)

- 16) Atualmente, quais são as dificuldades que encontra na manutenção desse sistema?
- 17) Quais são as métricas para medir o SGQ?
- 18) Qual a perceção dos colaboradores em relação ao SGQ na entidade?
- 19) A Entidade está a aplicar a abordagem TQM na sua plenitude ou apenas de forma parcial?