

GESTÃO DA QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. A UTILIZAÇÃO DA FERRAMENTA *COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK* NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES.

Ana Sofia Canastreiro Silveira, ana.s_silveira@hotmail.com, Universidade de Évora

Margarida Saraiva, msaraiva@uevora.pt, Universidade de Évora

RESUMO

As expectativas e exigências crescentes dos cidadãos face aos serviços públicos introduziram uma nova orientação no processo de reforma e modernização administrativa na Administração Pública. Os normativos que regulam a modernização da Administração Pública têm vindo a ser encarados como veículo para alcançar essas metas. É neste contexto que, diversas abordagens à qualidade, como a *Common Assessment Framework* (CAF), surgem essencialmente direccionadas para a Administração Pública, com o fim de promover a melhoria contínua dos serviços. Assim, o presente estudo tem como objectivo geral identificar a importância que os Municípios Portugueses atribuem à qualidade dos serviços prestados e analisar a sua relação com a adopção e implementação da CAF. Neste estudo, com dados de três municípios, é feita uma análise do processo de implementação da CAF no Município de Cantanhede e no Município do Porto e um diagnóstico de satisfação dos colaboradores da Divisão Administrativa e Financeira do Município de Campo Maior. Os resultados obtidos permitem, por um lado, afirmar que a qualidade não é uma realidade concreta nos Municípios Portugueses e, por outro lado, proporcionar sugestões de melhoria para o Município de Campo Maior alcançar o caminho em direcção à excelência.

Palavras-chave: Administração Pública, Qualidade, *Common Assessment Framework*.

1. INTRODUÇÃO

Qualidade é hoje a palavra de ordem nos discursos políticos e exigida pela sociedade em geral. Segundo Azevedo (2007), a qualidade está na ordem do dia e é indissociável da competitividade, factor este, essencial para sobreviver sendo um dos principais desafios para toda a Administração Pública. Neste sentido, reitera que “a qualidade significa muito mais do que o cumprimento das especificações de bens e serviços, abrange as actividades, as pessoas, a organização como um todo e a sua relação com o exterior, e não diz respeito só às organizações privadas!” (p.21).

São várias as mudanças que, um pouco por todo o lado, atravessam e pressionam a Administração Pública, neste início do século XXI, tendo em consideração que o facilitismo e a incompetência são dois adjectivos, que assombram a imagem da Administração Pública.

No âmbito da Administração Autárquica, a palavra qualidade não é excepção, os munícipes progressivamente tomaram consciência do peso do seu voto e exigem um serviço público de qualidade onde a eficiência, eficácia e economicidade devem estar presentes. Assim, à semelhança da Administração Central também a Administração Autárquica deve evoluir em busca da melhoria contínua. Neste sentido, Bilhim (2004a) advoga que:

“esta mudança de postura da Administração Autárquica, de uma cultura de regras rígidas e hierarquias para uma cultura de serviço de qualidade e flexibilidade, exige que sejam criadas condições novas de interacção entre a tecnologia e as dimensões sociais, económicas e culturais, ou seja, numa palavra, exige inovação” (p.5).

É neste contexto de inovação e mudança que surge o modelo de qualidade específico para o sector público, designadamente o modelo *Common Assessment Framework* (CAF).

O modelo CAF é uma ferramenta de auto-avaliação da qualidade desenvolvida ao nível da União Europeia, em resultado da cooperação entre os vários Estados Membros. Em Portugal recebeu a designação de Estrutura Comum de Avaliação. É um modelo que foi buscar as suas raízes modelo de excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (*European Foundation for Quality Management* ou EFQM). Segundo Carapeto e Fonseca (2005) “A concepção deste modelo de auto-avaliação baseou-se no princípio segundo o qual seria possível conceber um esquema que representasse as características importantes de uma organização pública” (p.58).

No panorama da Administração Pública, a Administração Autárquica regista uma maior proximidade dos cidadãos e, portanto, toda a sua actuação terá consequências directas e imediatas na satisfação/insatisfação dos cidadãos, pelo que, deverá adoptar uma postura de mudança em busca da melhoria contínua.

Neste contexto, surge este estudo subordinado ao tema: Gestão da Qualidade na Administração Pública. A utilização da ferramenta *Common Assessment Framework* nos Municípios Portugueses, onde se pretende verificar a importância que os Municípios Portugueses atribuem à qualidade dos serviços prestados ao cidadão, através da adopção e implementação da ferramenta *Common Assessment Framework* (CAF).

Para concretizar este objectivo foram elaborados dois questionários: um aplicado ao Município de Cantanhede, que implementou a CAF, e outro aplicado ao Município de Campo Maior, cuja implementação da CAF ainda não se concretizou.

Este estudo, apesar de não ser abrangente, poderá contribuir para o avanço do conhecimento neste domínio, ao perceber os motivos intrínsecos que estão na base da adopção do modelo CAF e deixar indicações pertinentes para o Município de Campo Maior no sentido de melhor

conhecer e satisfazer as necessidades dos seus colaboradores, para que consiga alcançar o caminho em direcção à excelência.

2. QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Segundo Rocha (2010), as preocupações com a qualidade chegam à Administração Local no início da década de 90, centrando-se no aumento da participação dos munícipes e no incremento da eficiência dos serviços.

Atendendo às especificidades do contexto em que se desenrola a actividade na Administração Local é necessário frisar que a introdução da gestão da qualidade neste nível de governo, não poderá consistir numa mera transposição do sector privado.

Uma das especificidades enunciadas por Rocha (2010) decorre das particularidades da democracia local. No âmbito das autarquias locais a proximidade dos cidadãos é muito maior, pelo que a qualidade não é apenas um problema de gestão, mas também um problema político, isto porque, tal como advoga Bilhim (2004a) “o munícipe progressivamente tomou consciência do peso do seu voto, e de uma atitude passiva passou a avaliar tal como faz nas relações comerciais normais a qualidade face ao preço pago pela prestação de um serviço” (p. 42).

Uma outra especificidade, das organizações públicas locais, decorre da transferência contínua de atribuições por parte da Administração Central, actuando os Municípios em diversas áreas distintas, tais como: a educação, habitação social, ambiente, desporto, infra-estruturas, entre outras. Esta diversidade de atribuições tem implicações em termos de implementação de modelos de qualidade, uma vez que se torna mais difícil uniformizar práticas e criar procedimentos adaptáveis a serviços com características tão diferentes.

Face à necessidade de avaliar a evolução da modernização administrativa e a importância da adopção de referenciais de qualidade na Administração Local, surge o estudo realizado por Patrícia Moura e Sá e Olívia Fernandes Sintra, que reflecte uma avaliação de 115 municípios do estado de implementação de um conjunto de aspectos da Modernização Administrativa aliada a referenciais de qualidade.

Dos resultados obtidos é possível constatar que o nível de implementação de alguns instrumentos de adesão voluntária como a certificação e o próprio Governo Electrónico é significativa, apesar de alguns mecanismos estabelecidos pela lei, mais especificamente no Decreto - Lei N.º 135/99 da Modernização Administrativa, não estarem a ser cumpridos pelas Autarquias que praticam a Gestão da Qualidade. Os dados revelam ainda que a percentagem

de incumprimento é particularmente elevada no que se refere ao funcionamento do horário contínuo e mesmo à identificação correcta de todos os funcionários.

Deste estudo empírico, Sá e Sintra (2008) sugerem como oportunidades de melhoria para os municípios: a integração de um espaço de recolha de comentários/sugestões nos documentos de preenchimento obrigatório, de forma a fomentar a participação dos cidadãos na construção de um serviço público mais orientado para as suas necessidades; contribuir para que os clientes conheçam melhor os mecanismos à sua disposição para se pronunciarem sobre os serviços utilizados; comunicar aos colaboradores que desempenham funções de atendimento, as informações e resultados das várias auscultações feitas e medir regularmente a satisfação dos cidadãos, uma vez que só assim será possível aferir a eficácia das medidas implementadas.

Recentemente no âmbito da Modernização Administrativa na Administração Local surgiu o projecto “Simplex Autárquico”, em que o programa para 2010/2011, contém um conjunto de medidas de simplificação, propostas pelas 121 autarquias que entenderam envolver-se neste projecto tornando-o “num compromisso de melhoria de atendimento aos munícipes e de organização interna de processos e serviços” (Simplex Autárquico 2010/2011, p. 6). As medidas descritas neste programa revelam que a melhoria da qualidade de serviços prestados ao cidadão é um imperativo não só na Administração Central mas também na Administração Local.

3. O MODELO CAF

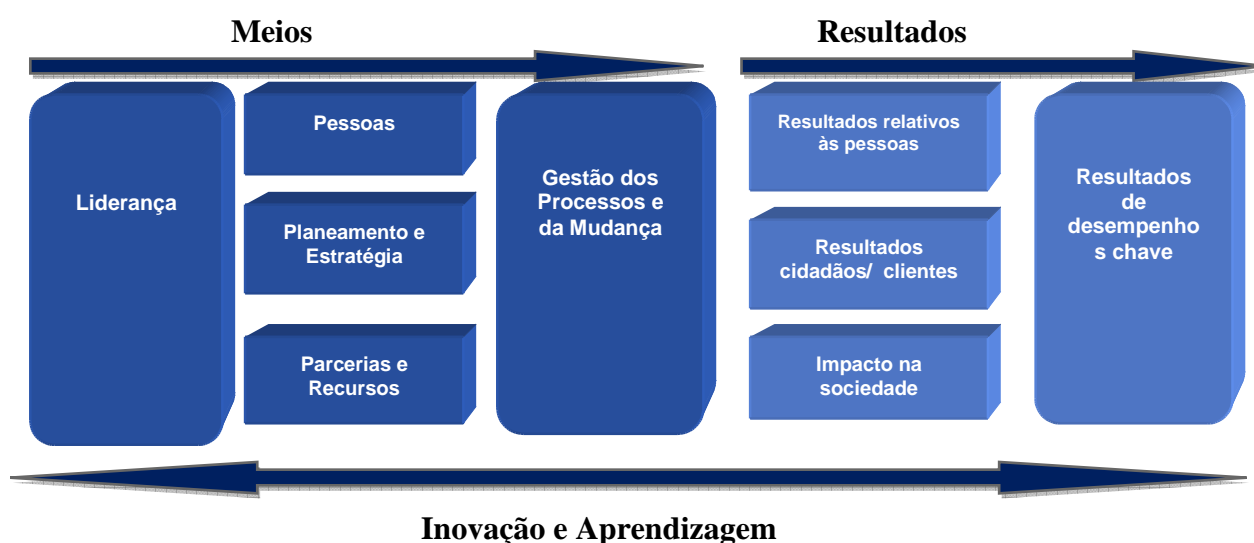
O modelo CAF é uma ferramenta de auto-avaliação da qualidade desenvolvida ao nível da União Europeia, em resultado da cooperação entre os vários Estados Membros. Em Portugal recebeu a designação de Estrutura Comum de Avaliação. De acordo, com a CAF 2006 disponibilizada pela Direcção Geral da Administração e do Emprego Público (2007), a CAF é uma ferramenta da Gestão da Qualidade Total, inspirada no modelo de excelência da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (*European Foundation for Quality Management* ou EFQM) e no modelo da Speyer, Universidade Alemã de Ciências Administrativas. “A concepção deste modelo de auto-avaliação baseou-se no princípio segundo o qual seria possível conceber um esquema que representasse as características importantes de uma organização pública” (Carapeto & Fonseca, 2005, p.58).

A CAF é um modelo que se baseia na premissa de que as organizações atingem resultados excelentes ao nível do desempenho, bem como na perspectiva dos cidadãos/clientes,

colaboradores e sociedade, quando têm lideranças que conduzem a estratégia, o planeamento, as pessoas, as parcerias, os recursos e os processos, promovendo assim uma análise holística do desempenho da organização (DGAEP, 2007).

A estrutura do modelo CAF, que se apresenta na figura 1, assenta numa estrutura de 9 critérios (5 critérios de meios e 4 critérios de resultados), que correspondem aos aspectos globais focados em qualquer organização, permitindo, a comparabilidade entre organizações. Cada critério encontra-se dividido em subcritérios, aos quais se constroem indicadores possíveis da sua concretização.

Figura 1: O Modelo *Common Assessment Framework* (CAF).



Fonte: Adaptado de Carapeto e Fonseca (2005) e www.dgap.gov.pt.

Os critérios de meios referem-se ao que a organização faz, isto é, ao modo como a organização desenvolve as suas actividades chave. Enquanto, os critérios dos resultados referem-se ao que a organização atinge, ou seja, os resultados que estão a ser alcançados pela organização (Rocha, 2010).

Segundo Evaristo (2004), a avaliação através dos critérios de meios e dos critérios de resultados permite à organização conhecer: quais os seus pontos fortes e as oportunidades de melhoria; o nível de satisfação das diferentes partes, que se relacionam com as organizações públicas; construir projectos de melhoria sustentados com base no conhecimento do “estado de saúde” da organização.

4. APLICAÇÃO DA CAF NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

Em Portugal, a disseminação da CAF está actualmente a cargo da Direcção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), “serviço transversal responsável pela promoção da qualidade e inovação na Administração Pública” (Evaristo, 2004, p.53).

À semelhança dos estudos que foram realizados para conhecer a utilização da CAF nas Administrações Públicas Europeias, também a DGAEP, em finais de 2006 e início de 2007, efectuou o primeiro estudo sobre a aplicação de CAF em Portugal.

De acordo com o sítio da DGAEP, os dados obtidos resultam da aplicação de questionários a 60 organizações tendo como universo de estudo 57 questionários. Em termos de nível de governo, o mais bem representado é Administração Central com 39 organizações, o que corresponde a 65% do total das organizações que aplicaram a CAF.

Do conjunto de organizações em análise, 40% aplicaram a CAF em toda a organização e 60% aplicaram em parte da organização. Por outro lado, o estudo revela ainda que 52 dos casos utilizaram a CAF uma vez. A repetição da auto-avaliação, verificou-se em 4 serviços e foi aplicada pela terceira vez em apenas 1 organização.

Relativamente à experiência prévia com outros instrumentos de qualidade, cerca de 56,1% dos serviços afirma não ter tido qualquer experiência com outros instrumentos de qualidade. Como razões apontadas pelas organizações para aplicar a CAF, o estudo revela que 32,7% considera que se torna necessário aplicar a CAF para sensibilizar os colaboradores para as questões da qualidade. Neste aspecto, os estudos realizados a nível da União Europeia, divergem do estudo realizado pela DGAEP, uma vez que os mesmos apontam como principal razão para aplicar a CAF o facto de este modelo permitir identificar os pontos fortes e oportunidades de melhoria contínua. Os dados obtidos do estudo, promovido pela DGAEP, revelam ainda que as organizações inquiridas apontam como principais dificuldades e obstáculos inerentes ao processo “identificar, na organização, iniciativas/práticas que se enquadrem nos exemplos apresentados na CAF”; “dificuldade em identificar o âmbito dos critérios”, “insuficientes conhecimentos sobre a temática da qualidade”, difícil conjugação/conciliação das diferentes perspectivas” e dificuldades em encontrar evidências”.

Como principais benefícios, as organizações inquiridas afirmam que a CAF permite a “aquisição ou desenvolvimento da consciência de que o conjunto de esforços e a partilha de informação são importantes no envolvimento com a organização”, “sistematização e registo das acções realizadas/planeadas”, “uma clara identificação dos pontos fortes e das

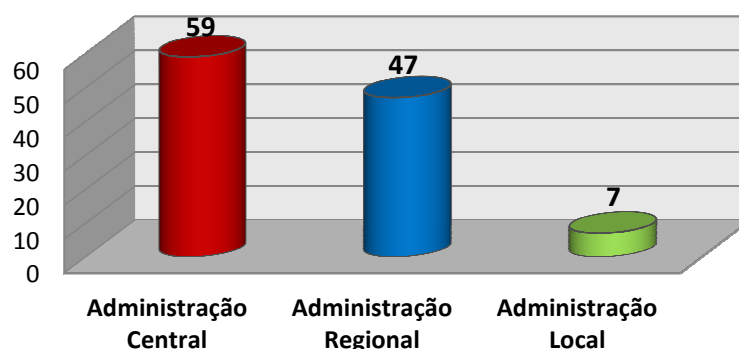
oportunidades de melhoria” e “consciência de que existem necessidades, para as quais as boas práticas, indicadas pela CAF, dão resposta”.

A maioria das organizações estabeleceu períodos de 2 em 2 anos para a nova aplicação. No entanto, 50% das organizações ainda não havia considerado as aplicações subsequentes.

No entanto, este estudo pode ficar aquém das expectativas da realidade em matéria de utilizadores da CAF, uma vez que não contempla por exemplo a Administração Local.

No gráfico 1, que se segue, é possível visualizar o número de utilizadores da CAF, em Portugal, e como se distribuem pelos três níveis da Administração (Central, Regional e Local).

Gráfico 1: N.º de Utilizadores da CAF em Portugal.



Fonte: Base de dados de utilizadores da CAF www.eipa.eu (consultada em 10 de Janeiro de 2011).

O facto da Administração Central registar mais casos deve-se, essencialmente, segundo Evaristo (2004), ao facto das Secretarias-Gerais terem sido em determinada altura parceiros privilegiados na disseminação da CAF, em cascata, na Administração Pública Portuguesa, o que se traduziu no aumento de aplicações do modelo neste tipo de estrutura.

Relativamente à Administração Local (Municípios) encontram-se registados no EIPA apenas 7 casos de aplicação da CAF referentes aos municípios de Alcochete, Cantanhede, Horta, Lisboa, Porto, Sintra e Vila Franca de Xira. Atendendo a tal facto, questiona-se será que as estratégias de disseminação da CAF levadas a cabo pela DGAEP foram suficientes junto dos Municípios? Ou será que todos os casos de aplicação da CAF não são comunicados à DGAEP, enquanto entidade coordenadora da CAF?

Segundo Sá e Sintra (2008):

“A implementação da CAF nas AL portuguesas tem sido apoiada (em muitos) casos pelo programa DIQUAL, financiado pela União Europeia, para formação de apoio à implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade. Dele beneficiaram municípios como

o de Pombal, Leiria, Águeda, Coimbra, Aveiro, Porto, Vale de Cambra e Pedrógão Grande, entre outros” (p.63).

Este estudo realizado por Sá e Sintra (2008) indicia, claramente, que são muitos os Municípios que provavelmente implementaram a CAF, apesar de não se encontrarem registados no EIPA.

5. PROBLEMÁTICA E OBJECTIVOS

5.1.PROBLEMA

Ao longo das últimas décadas, a Administração Pública, através das sucessivas reformas administrativas, viu-se na necessidade de adaptar os seus valores tradicionais aos princípios culturais, sociais e económicos dominantes da realidade actual.

Efectivamente, os cidadãos tornaram-se mais exigentes com a qualidade da prestação de um serviço público, exigindo da Administração Pública uma nova postura pautada pela qualidade, transparência, eficácia e eficiência.

Atendendo aos princípios normativos das sucessivas reformas e tendo em consideração as exigências da sociedade, verifica-se que a qualidade tornou-se num imperativo para toda a Administração Pública, onde a Administração Autárquica não é excepção. É neste contexto, atendendo à realidade predominante na Administração Autárquica e contrapondo com a realidade predominante nos normativos, que se levantam as seguintes questões:

- ❖ A qualidade tornou-se numa realidade concreta em todos os Municípios Portugueses?
- ❖ Ou continua a ser apenas uma realidade contemplada na legislação, publicada pela Administração Central, sem aplicação prática?
- ❖ Qual a importância que os Municípios Portugueses atribuem à qualidade dos serviços prestados?
- ❖ Serão muitos os casos de aplicação da CAF nos Municípios Portugueses?
- ❖ Será que a adopção e implementação da CAF nos Municípios resultam com o intuito de promover a melhoria contínua dos serviços prestados?
- ❖ Ou resulta da mediatização pública através do prémio do Concurso de Boas Práticas de Modernização Autárquica?

5.2.OBJECTIVOS

Tendo por base a problemática estabelecida define-se os objectivos que este estudo pretende alcançar. A sua definição baseou-se claramente nos princípios norteados pelas sucessivas

reformas administrativas na Administração Pública, aliada aos benefícios que a adopção do modelo *Common Assessment Framework* tem junto de organizações do sector público.

Actualmente, os cidadãos exigem e esperam melhores serviços prestados pela Administração Pública, daí que a sua resposta deva ser rápida e eficiente, de forma a agilizar processos, facilitar o seu acesso e proporcionar elevados padrões de qualidade.

A proposta deste estudo assenta assim na importância que a Administração Pública, nomeadamente os Municípios Portugueses, atribuem à qualidade dos serviços prestados através da adopção e implementação do modelo CAF. Aliado a este objectivo geral, este estudo em termos de objectivos específicos, que estão directamente ligados ao processo de implementação da CAF e aos benefícios advindos de tal acção, procura:

- ❖ Descrever e analisar o modelo CAF;
- ❖ Identificar a importância que os Municípios Portugueses atribuem à qualidade dos serviços prestados;
- ❖ Medir o grau de implementação da CAF nas Autarquias Locais;
- ❖ Confrontar as opiniões dos Municípios Portugueses relativamente à adopção e implementação da CAF;
- ❖ Identificar as dificuldades de utilização e aplicação da CAF nos Municípios Portugueses;
- ❖ Proporcionar sugestões de melhoria para o Município de Campo Maior.

Face a estes objectivos e à problemática definida pretende-se com este estudo dar um contributo para o avanço do conhecimento neste domínio, ao perceber os motivos intrínsecos na adopção da ferramenta CAF na Administração Autárquica.

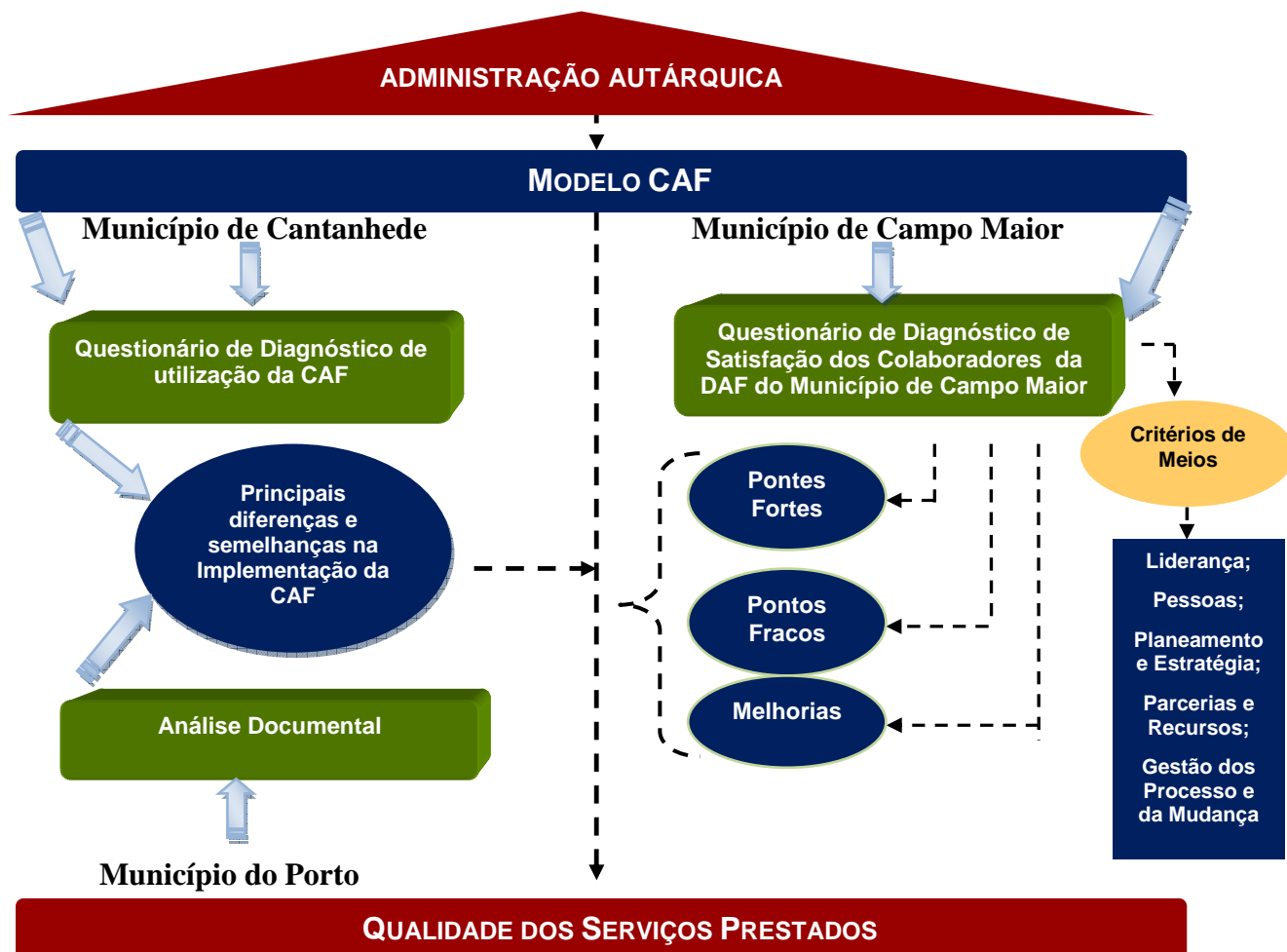
Por outro lado, este estudo pretende servir de base à elaboração de uma ferramenta de auto-avaliação para o Município de Campo Maior, que lhe permitirá delinear e redefinir novas orientações estratégicas no âmbito da qualidade dos serviços prestados ao munícipe, com base nas percepções dos colaboradores afectos à Divisão Administrativa e Financeira.

6. METODOLOGIA

6.1. MODELO DE ANÁLISE

A figura 2 esquematiza o desenrolar do estudo, tendo por base os objectivos e a problemática definidos anteriormente.

Figura 2: Modelo de Análise.



Fonte: Elaboração Própria.

No cerne deste estudo está a busca em conhecer aspectos inerentes à adopção e implementação da CAF. Para o efeito, foi aplicado um inquérito por questionário ao Município de Cantanhede, onde aborda aspectos, tais como: abrangência de aplicação da CAF, repetição da auto-avaliação, experiência prévia com outros instrumentos da qualidade, razões para aplicação da CAF, principais obstáculos/dificuldades inerentes ao processo, entre outros.

Por outro lado, é feita uma análise documental do processo de implementação da CAF no Município do Porto. É com base na comparação efectuada de estes dois municípios

(Cantanhede e Porto), em termos de semelhanças e diferenças no processo de implementação da CAF, que este estudo vai inferir os motivos intrínsecos na adopção desta ferramenta da Gestão da Qualidade Total na Administração Autárquica.

Por outro lado, seguindo o modelo de análise procedeu-se à identificação dos pontos fortes, pontos fracos e áreas a melhorar na Divisão Administrativa e Financeira do Município de Campo Maior, com o fim de proporcionar sugestões de melhorias e, se possível, incentivar a disseminação da CAF neste Município. Para o efeito procedeu-se à aplicação, através de um inquérito por questionário, dos critérios de meios do modelo CAF, nomeadamente: da Liderança, da Gestão de Pessoas, do Planeamento e Estratégia, da Parceria e Recursos e da Gestão dos Processos e da Mudança. Optou-se por todos estes critérios, para se conseguir proporcionar um conjunto de sugestões de melhoria, o mais pormenorizado possível, para que o Município de Campo Maior reconheça a importância e os benefícios advindos na adopção desta ferramenta da Gestão da Qualidade Total.

6.2.PARTICIPANTES

Neste estudo participaram 25 pessoas de dois Municípios: do Município de Cantanhede (10) e do Município de Campo Maior (15). Em termos de população alvo, foram definidos para o efeito os responsáveis pela implementação da CAF no Município de Cantanhede, dado que, estes, à partida apresentarão um conhecimento aprofundado e holístico do processo de implementação da CAF e os colaboradores afectos à Divisão Administrativa e Financeira, do Município de Campo Maior, que exercem funções de atendimento ao público, uma vez que o seu desempenho terá como consequência directa e imediata a satisfação/insatisfação relativamente à qualidade dos serviços prestados.

6.3.INSTRUMENTOS

O inquérito por questionário foi o instrumento que reuniu as condições necessárias para se proceder à recolha dos dados pretendidos.

Com o objectivo de identificar a importância que os Municípios Portugueses atribuem à qualidade dos serviços prestados através da adopção da ferramenta CAF, foi elaborado um inquérito por questionário ao Município de Cantanhede, intitulado de questionário de diagnóstico da utilização da CAF. As questões apresentadas foram divididas em quatro secções, designadamente:

- 1. Processo de decisão de implementação da CAF**, onde se inserem quatro questões que procuram captar as razões que envolveram a decisão de aplicar a CAF e identificar os responsáveis;

2. **Processo de auto-avaliação** contempla dez questões relacionadas com a forma como processo de implementação da CAF decorreu na organização, incluindo os seus benefícios e obstáculos;
3. **Melhoria contínua**, onde se procura identificar, através de quatro questões, as iniciativas de melhoria subsequentes à implementação da CAF;
4. **Caracterização do respondente** que contempla oito questões, pessoais e profissionais.

As questões deste questionário foram elaboradas tendo por base o questionário utilizado no estudo promovido pelo EIPA (Instituto Europeu da Administração Pública) sobre a utilização da CAF e o estudo sobre a aplicação da CAF em Portugal, promovido pela Direcção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).

Com o fim de proporcionar sugestões de melhoria ao Município de Campo Maior, foi elaborado um segundo inquérito por questionário, intitulado de questionário de diagnóstico e satisfação para os colaboradores da Divisão Administrativa e Financeira do Município de Campo Maior. As questões apresentadas, foram divididas em dezasseis secções com o intuito de avaliar:

1. **Qualidade na Administração Pública**, onde se inserem duas questões que pretendem captar o nível de conhecimentos dos respondentes referente ao conceito de qualidade;
2. **Liderança (subcritério 1.1)** que contempla seis questões onde se procura identificar o que a liderança do Município de Campo Maior faz para dar uma orientação ao Município desenvolvendo a visão, missão e valores;
3. **Liderança (subcritério 1.3)** onde se insere uma questão relacionada com o que a liderança faz para motivar e apoiar os colaboradores ao serviço do Município;
4. **Planeamento e Estratégia (subcritério 2.1)** que contém uma questão relacionada com a forma como o Município obtém informação das necessidades presentes e futuras das partes interessadas;
5. **Planeamento e Estratégia (subcritério 2.2)** onde se procura identificar, através de uma questão, como é desenvolvido e actualizado o planeamento e estratégia tendo em conta as necessidades das partes interessadas;
6. **Planeamento e Estratégia (subcritério 2.3)** que procura identificar, com uma questão, o que o Município faz para implementar o planeamento e estratégia;
7. **Planeamento e Estratégia (subcritério 2.4)** onde contempla quatro questões relacionadas com a modernização e inovação;

- 8. Gestão de Pessoas (subcritério 3.1)** onde se pretende evidenciar o que o Município faz para gerir e melhorar os recursos humanos de acordo com o planeamento e estratégia;
- 9. Gestão de Pessoas (subcritério 3.2)** que contém quatro questões para averiguar o que o Município faz para desenvolver e usar as competências das pessoas de acordo com os objectivos pessoais e organizacionais;
- 10. Gestão de Pessoas (subcritério 3.3)** que contempla cinco questões relacionadas com a forma como o Município envolve os colaboradores através do diálogo e da comunicação;
- 11. Parcerias e Recursos (subcritério 4.2)** em que se procura verificar mediante uma questão, a forma como o Município desenvolve e implementa parcerias com os cidadãos;
- 12. Parcerias e Recursos (subcritério 4.5)** composta por uma questão, onde se pretende verificar como os recursos tecnológicos são geridos pelo Município;
- 13. Parcerias e Recursos (subcritério 4.6)** em que se pretende identificar, através de uma questão, como o Município gere os recursos materiais;
- 14. Processos (subcritério 5.2)** onde contempla uma questão relacionada com a satisfação do fornecimento de serviços orientados para os cidadãos;
- 15. Sugestões** onde se procura identificar medidas/iniciativas a implementar pelo Município para melhorar a qualidade dos serviços prestados;
- 16. Caracterização do respondente** que contempla sete questões pessoais e profissionais.

As questões deste questionário foram elaboradas tendo por base o modelo internacional de medição da qualidade e satisfação, nomeadamente o modelo CAF, que é sugerido pela Direcção Geral da Administração e Emprego Público, no seu sítio www.dgap.gov.pt.

6.4. PROCEDIMENTOS

O questionário de diagnóstico de utilização da CAF considerou-se que, por se basear em questionários, testados em diversas organizações públicas, a ocorrência de anomalias e imprecisões já estaria acautelada. Por isso, este questionário foi submetido simplesmente à apreciação crítica de uma especialista, a fim de testar a compreensão das questões fruto da tradução. O questionário foi aplicado durante o mês de Abril ao Município de Cantanhede através do envio dos questionários por correio.

O questionário de diagnóstico e satisfação dos colaboradores da Divisão Administrativa e Financeira do Município de Campo Maior foi sujeito a um pré-teste, que decorreu de 21 a 25 de Março. Foi aplicado a 5 colaboradores, ou seja, a 25% da população alvo. Após ter sido aplicado o pré-teste e de se efectuar os devidos ajustes, a versão final do questionário ficou concluída, sendo aplicado, durante o mês de Abril, aos colaboradores que exercem funções na Divisão Administrativa e Financeira do Município de Campo Maior através do seu correio electrónico.

Os dados obtidos foram inseridos na aplicação informática para tratamento estatístico (*Statistical Package for Social Sciences – SPSS*).

7. RESULTADOS

Neste ponto salientam-se os principais resultados obtidos com a realização deste estudo.

7.1.MUNICÍPIO DE CANTANHEDE VS MUNICÍPIO DO PORTO

Tendo por base a experiência de implementação da CAF dos dois Municípios, alvo de estudo é possível estabelecer algumas comparações de semelhança e diferenças no decurso do processo de implementação da CAF, que podem ser visíveis no Quadro 2.

7.2.MUNICÍPIO DE CAMPO MAIOR

Os dados obtidos com a aplicação do questionário permitiram evidenciar alguns pontos a considerar pelo Município, no âmbito da qualidade dos serviços prestados ao munícipe, encontrando-se os mesmos sintetizados no Quadro 3.

Quadro 2: Síntese das semelhanças/diferenças do processo de implementação da CAF no Município de Cantanhede e do Porto.

TÓPICOS	MUNICÍPIO DE CANTANHEDE	MUNICÍPIO DO PORTO
Implementação da CAF	“A auto-avaliação através do CAF – Projecto Conhecer, Aprender, Fortalecer”.	Projecto “A CMP ao Espelho”.
Impulsionadores	Executivo Camarário	Executivo Camarário
Razões para aplicação da CAF	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de realizar um diagnóstico para identificar os pontos fortes e áreas a melhorar; • Necessidades de promover mudanças; • Facilitar o SIADAP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de realizar um diagnóstico para identificar os pontos fortes e áreas a melhorar; • Facilitar o SIADAP; • Promover o reconhecimento dos serviços públicos.
Âmbito de aplicação da CAF	A toda a Autarquia envolvendo 318 colaboradores.	A toda a Autarquia envolvendo 3 303 colaboradores.
Duração do Processo	1 ano tendo iniciado em Dezembro de 2004 e sendo concluído em Dezembro de 2005.	7 meses tendo iniciado em Novembro de 2004 e concluído em Junho de 2005.
Equipas de Auto-Avaliação	Foram instituídas 7 equipas constituídas em termos médios, por 10 colaboradores.	Foram instituídas 12 equipas compostas por 3 a 7 elementos de acordo com a dimensão de cada Direcção.
Apoio Técnico às Equipas	Beneficiaram de algum apoio da DGAEP.	Beneficiaram de algum apoio da DGAEP.
Principais obstáculos/dificuldades inerentes ao processo	<ul style="list-style-type: none"> • Acumulação da actividade profissional com a implementação do projecto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldades associadas ao modelo CAF (conceitos, critérios, sistema de pontuação; • Dificuldades na aplicação dos instrumentos; • Falta de mais Formação; • Acumulação da actividade profissional com a implementação do projecto.
Principais benefícios com a aplicação da CAF	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação clara dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria da organização; • Facilitou a aplicação do SIADAP; • Visibilidade externa adquirida com o Prémio Nacional das Boas Práticas na Administração Local/2006. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação clara dos pontos fortes e fracos da organização; • Aumento da comunicação entre os colegas fomentando o espírito de equipa; • Sensibilização dos dirigentes; • Visibilidade externa adquirida pelo reconhecimento do <i>Committed to Excellence</i>.
Nova Aplicação da CAF	<ul style="list-style-type: none"> • Apesar de estabelecido uma nova aplicação da CAF, para o final de 2008, o mesmo não voltou a suceder. 	<ul style="list-style-type: none"> • As boas práticas implementadas não são alvo de avaliação regular e sistemática.

Fonte: Elaboração Própria.

Quadro 3: Pontos Fortes/Pontos Fracos e Sugestões de Melhoria do Município de Campo Maior.

PONTOS FORTES	<ul style="list-style-type: none">• Liderança não resistente à mudança;• Existência de <i>bench learnig</i>;• Definição clara da missão, visão e valores.
PONTOS FRACOS	<ul style="list-style-type: none">• Fraco envolvimento dos colaboradores na definição do planeamento e estratégia;• Ausência de mecanismos de consulta às partes interessadas;• Deficiente acesso às instalações;
SUGESTÕES DE MELHORIA	<ul style="list-style-type: none">• Alargar os meios de comunicação da missão, visão, valores, através da afixação de circulares internas, publicação do Regulamento na Intranet, na Página electrónica do Município;• Melhorar a divulgação de documentos estruturantes do Município, tais como o plano de actividades e plano de formação;• Desenvolver mecanismos de recolha de informação, sobre as partes interessadas, através por exemplo de questionários;• Divulgar formação creditada, através da intranet, internet, afixação em <i>placards</i>;• Apoiar e acompanhar novos colaboradores, através de formação, da distribuição do manual de acolhimento;• Assegurar retorno de <i>feedback</i> dos colaboradores sobre os seus superiores hierárquicos;• Melhorar os acessos às instalações, com rampas e elevadores.

Fonte: Elaboração Própria.

CONCLUSÕES

A qualidade é um tema bastante pertinente e actual, exigida pela sociedade em geral quer às organizações privadas quer às organizações públicas. Se por um lado, para as organizações privadas a qualidade surge como um factor de competitividade, para se afirmarem no mundo, por outro lado, para as organizações públicas esta temática revela-se um desafio difícil de alcançar.

Cientes da importância desta temática na Administração Pública, surge o modelo *Common Assessment Framework* (CAF), um modelo embebido nos princípios da gestão da qualidade total, que através da aplicação de vários instrumentos, como os questionários, permite aos serviços a realização de uma auto-avaliação, possibilitando-lhe a identificação das áreas a melhorar e consequentemente o caminho a seguir em direcção da excelência.

Desde o seu surgimento, no contexto nacional, e mais especificamente na Administração Local, os dados obtidos revelam uma fraca adesão a esta ferramenta, uma vez que apenas se encontram registados no EIPA como utilizadores da CAF, sete Municípios.

A gratuitidade e a adequação ao contexto público revelaram-se neste estudo, como uma mais-valia da CAF, dado que estes foram os argumentos proferidos pelos respondentes do Município de Cantanhede, para a escolha deste modelo da Gestão da Qualidade Total.

Por outro lado, atendendo que a implementação da CAF incute uma mudança organizacional, os dados obtidos revelam que o sucesso da mesma só é possível com o envolvimento dos líderes. Note-se, que no Município de Cantanhede os dirigentes máximos não se encontraram envolvidos inicialmente na decisão para aplicar a CAF. Face ao referido anteriormente, é possível deduzir que este foi um factor que inviabilizou a implementação de acções de melhoria detectadas e uma eventual repetição da auto-avaliação.

Atendendo ao processo de implementação da CAF, o estudo revela ainda a necessidade de criar uma equipa específica, constituída por colaboradores com uma experiência profissional considerável, um nível de habilitacional superior, necessário para compreender os benefícios da auto-avaliação, para saber interpretar o modelo utilizado e os instrumentos de análise, bem como retirar as ilações dos resultados e consequentemente as mudanças necessárias.

Por outro lado, denota-se que a identificação clara dos pontos fortes e das oportunidades a melhorar, a facilitação da aplicação do sistema integrado de avaliação do desempenho na Administração Pública e a visibilidade externa, são os principais benefícios alcançados pela organização que implementa a CAF. É de salientar que na Administração Autárquica a visibilidade externa é de extrema importância em termos políticos, dada a proximidade

existente com os cidadãos. Estes tomaram-se mais exigentes vingando a sua satisfação/insatisfação com o peso do seu voto. No decurso do processo de implementação da CAF, este estudo revela ainda a necessidade de um esforço e empenho acrescido pelos colaboradores, tendo em consideração que em ambos os Municípios a acumulação da actividade profissional com a implementação da CAF foi uma das principais dificuldades sentidas no decurso do processo de auto-avaliação.

Face ao referido anteriormente verifica-se que a qualidade tornou-se hoje no principal desafio na Administração Pública em que a adopção a referenciais da qualidade surge como uma opção para melhorar a imagem da organização descorando o seu principal objectivo que é a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Note-se o exemplo do Município de Cantanhede que, após adquirir a notoriedade e mediatização pública perante os seus eleitores não voltou a aplicar a CAF.

Assim, é possível afirmar que a qualidade na Administração Pública não é uma realidade concreta nos Municípios Portugueses, uma vez que a palavra qualidade é a palavra de excelência na legislação, nos políticos, mas sem aplicação prática, daí que a qualidade neste sector seja muitas vezes sinónimo de atrasos, perda de tempo e pouca cortesia.

Noutra realidade diferente e atendendo que este estudo tem ainda como objectivo proporcionar sugestões de melhoria para o Município de Campo Maior, tendo por base o modelo CAF, verifica-se que uma condição essencial para o sucesso da implementação desta ferramenta, reside na existência de uma política definida, que inclua a visão e a missão da organização.

Neste aspecto, o estudo revela que, os colaboradores da Divisão Administrativa e Financeira do Município de Campo Maior, apesar de afirmarem conhecer a missão e visão do Município, a maioria não consegue identificar correctamente estes conceitos do Município. Pelo que, será necessário por parte dos dirigentes, a delineação de uma estratégia de comunicação destes conceitos, de forma a suscitar o interesse e a sua adesão de todos os colaboradores, para que o seu desempenho diariamente se coadune com a política definida.

Relativamente à actuação da liderança desta divisão, o estudo revela que a mesma possui capacidades que lhe permitem gerir a mudança, assegurando a motivação dos colaboradores.

No âmbito do planeamento e estratégia verifica-se que o Município de Campo Maior não recolhe informações sobre as necessidades/expectativas presentes e futuras dos seus principais *stakeholders*, designadamente dos colaboradores e dos cidadãos. Tal facto, deverá ser um ponto importante a considerar pelo Município, dado que, face ao contexto político em que se

desenrola a actividade na Administração Autárquica, é fundamental obter e preservar o apoio interno e externo do Município.

Relativamente à modernização e inovação, este estudo revela que o Município possui uma cultura aberta à inovação, no que se refere ao *bench learning*. Note-se por exemplo, que os colaboradores contactam outros Municípios, para esclarecer de dúvidas.

No âmbito da gestão de pessoas denota-se que o Município propicia boas condições de trabalho, onde se destaca o horário de trabalho, pela positiva. Por outro lado, proporciona formação, revelando-se esta insuficiente tendo em consideração que a maioria das sugestões proferidas pelos respondentes vai ao encontro desta necessidade. Por outro lado, destaca-se pela negativa a falta de envolvimento dos colaboradores no âmbito do planeamento e estratégia. Note-se o exemplo, da fraca participação dos colaboradores na elaboração do plano de actividades e do plano de formação. Face a estes dados é de realçar que o envolvimento passa pela integração do contributo dos colaboradores nas decisões.

No que se refere a parecerias e recursos, o estudo revela que o Município não gere os recursos materiais da melhor forma, dado que não assegura a existência de acessos adequados ao edifício. É de realçar que a Divisão Administrativa e Financeira situa-se no primeiro andar, onde se verifica a inexistência de rampas, bem como de elevadores, cujo acesso é feito apenas por escadas. Este aspecto, destaca-se sobretudo pela negativa tendo em consideração que o edifício foi sujeito a uma remodelação profunda e completa há cerca de 12 anos, cujas preocupações com a qualidade já se fazia sentir na legislação publicada.

Face aos dados apresentados anteriormente, é possível inferir que a Divisão Administrativa e Financeira possui duas condições essenciais e favoráveis a uma eventual implementação da CAF, tais como: uma liderança com capacidades para facilitar a mudança organizacional e uma cultura aberta à inovação no que se refere ao *bench learning*.

No entanto, não chega, pelo que, deverá o Município adoptar uma postura de mudança, pautada pelo envolvimento de todos os *stakeholders*, para que o caminho a percorrer em direcção à excelência e à melhoria contínua seja o menos turbulento possível.

É de lembrar que a qualidade é criada não só pelos líderes, mas também pelos colaboradores, pelos cidadãos, revelando-se numa construção social permanente que deve ser aplicada em cada acto ou decisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência para a Modernização Administrativa (AMA). (2010). *Programa Simplex Autárquico 2010/2011*. Recuperado em 12 de Janeiro, 2011, em http://www.simplex.pt/downloads/ProgramaSimplexAutarquico2010_2011.pdf
- Azevedo, A. (2007). *Administração Pública – Modernização Administrativa – Gestão e Melhoria dos Processos Administrativos CAF e SIADAP*. Porto: Vida Económica.
- Bilhim, J. (2004a). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Bilhim, J. (2004b). *Qualificação e Valorização de Competências*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Carapeto, C. & Fonseca, F. (2005). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), (2007). *CAF: Estrutura Comum de Avaliação - Melhorar as organizações públicas através da auto-avaliação – CAF 2006*. Lisboa: DGAEP.
- Evaristo, C. (2006). A “Família Europeia da CAF” – As experiências da Alemanha, Dinamarca e Itália. *Cadernos INA N.º 25 – Práticas de Aplicação da CAF na Administração Pública Portuguesa* (pp. 25-33). Oeiras: Instituto Nacional de Administração
- Nogueiro, T., & Saraiva, M. (2009). Qualidade e o modelo Common Assessment Framework (CAF): estudo empírico nos Serviços Académicos da Universidade de Évora. *TMQ Qualidade N.º 0 – A Qualidade Numa Perspectiva Multi e Interdisciplinar* (pp. 222-235). Lisboa: Edições Sílabo.
- Nolasco, M. I. (2004). A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa. *Cadernos de Biblioteconomia Arquivística e Documentação de Cadernos BAD*, pp.33-47.
- Pires, A. (2007). *Qualidade – Sistemas de Gestão da Qualidade* (3.ª Edição). Lisboa: Edições Sílabo.
- Programa do XII Governo Constitucional*. Recuperado em 25 de Novembro, 2010, em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC12/Governo/ProgramaGoverno/Pages/Programa.aspx>
- Rocha, A.(2010). *Gestão da Qualidade – Aplicação aos Serviços Públicos* (2.ª Edição). Lisboa: Escolar Editora.
- Sá, P. & Sintra, O. (2008). *Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade: Um estudo empírico nos Municípios Portugueses*. Recuperado em 29 de Março, 2010, em: <http://biblioteca.universia.net/search.do?q=moderniza%C3%A7%C3%A3o+administrativa>.