

Luz do Céu Cerca Esteves

# CONTROLO DE QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Mestrado em Administração Pública Empresarial

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Coimbra, Junho de 2011

*“A sociedade tem direito a exigir a todo o trabalhador público que preste contas da sua administração”*

## RELATÓRIO DE ESTÁGIO

**Área de Estágio:** Gestão Financeira dos Serviços Comuns da Universidade de Coimbra

**Mestrado:** Administração Pública Empresarial

**Mestranda:** Luz do Céu Cerca Esteves

**Número:** 19923147

**Orientador de Estágio da Faculdade de Direito da UC:** Prof.<sup>a</sup> Doutora Sara Moreno Pires

**Supervisor do Estágio na Entidade de Acolhimento:** Mestre Sérgio Paulo da Conceição Vicente

NOTA: “Optou-se por não aplicar o novo acordo ortográfico na redacção do relatório.”

## **ÍNDICE**

AGRADECIMENTOS	4
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS	6
ÍNDICE DE ANEXOS	7
INTRODUÇÃO	8
<b>CAPÍTULO I - As várias formas de Controlo na Administração Pública</b>	
1. Noção de Controlo	10
2. Evolução do Controlo ao longo dos tempos	12
3. Formas de Controlo da actividade administrativa	15
3.1. Quanto à natureza dos órgãos/organismos incumbidos do Controlo	15
3.2. Quanto ao aspecto do Controlo	16
3.3. Quanto ao momento em que o Controlo é realizado	16
3.4. Quanto à localização do órgão controlador	17
3.5. Quanto ao âmbito do Controlo	18
4. Súmula conclusiva	19
<b>CAPÍTULO II - O Controlo de Qualidade na Administração Pública</b>	
1. Conceito e objectivos do Controlo de Qualidade	21
2. Sistemas de Controlo de Qualidade	22
3. Controlo de Qualidade na Gestão por Processos	24
4. Técnicas utilizadas no Controlo de Qualidade	26
5. Controlo de Qualidade centrado nas pessoas	27
6. O Controlo de Qualidade em Portugal	30
7. Súmula conclusiva	33
<b>CAPÍTULO III - O Controlo de Qualidade na Universidade de Coimbra</b>	
1. Identificação e caracterização da Universidade de Coimbra	35
2. Controlo de Qualidade na Universidade de Coimbra	37
3. O caso de estudo e as questões metodológicas	40
<b>CAPÍTULO IV – Análise e discussão de resultados</b>	
1. Caracterização dos dados	42
2. Análise e discussão	47
<b>CONCLUSÃO</b>	50
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	52
<b>ANEXOS</b>	58

## **AGRADECIMENTOS**

A todos aqueles que contribuíram para a realização deste estágio eu desejo expressar a minha gratidão.

À minha filha, Bernarda Bernardo, agradeço a preocupação, as palavras de apoio nos meus momentos menos bons e a compreensão que sempre demonstrou mesmo quando não tive todo o tempo disponível para ela. Espero que o meu exemplo lhe sirva de estímulo para continuar a empenhar-se nos estudos.

À minha irmã, que muito me incentivou, agradeço o exemplo de empenhamento no trabalho, espírito investigador, perseverança e luta contra as adversidades que a caracterizam.

Aos meus pais, agradeço todos os sacrifícios que têm feito por mim.

Ao Ernesto e a todos os meus amigos, agradeço o apoio aos mais diversos níveis.

Aos colegas da Administração da Universidade de Coimbra, principalmente da Direcção de Serviços de Gestão Financeira e, em especial, à Dr.<sup>a</sup> Maria Assunção Campos, agradeço a colaboração e o carinho com que me trataram.

Ao Mestre Sérgio Vicente agradeço, essencialmente, o facto de ter acedido a ser supervisor do meu Estágio.

À minha orientadora de Estágio, a Prof. Doutora Sara Moreno Pires, estou especialmente agradecida pelo entusiasmo e disponibilidade que sempre demonstrou, os doutos ensinamentos, a hábil orientação e as sugestões que me foi transmitindo e que muito enriqueceram o presente Relatório.

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

APQI – Associação Portuguesa Para a Qualidade Industrial

CAF – *Common Assessment Framework*

CRP – Constituição da República Portuguesa

EFQM - *European Foundation for Quality Management*

EFTA - *European Free Trade Association*

EOQC - *European Organization for Quality Control*

FCDEFUC – Faculdade de Ciências do Desporto e Educação Física da Universidade de Coimbra

FDUC – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

FEUC – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

FMUC – Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra

GTCQ – Grupo de Trabalho de Controlo da Qualidade

IFAC - *International Federation of Accountants*

IP – Instituto Público

ISO - *International Organization for Standardization*

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

MAPE – Mestrado em Administração Pública Empresarial

MAPE – Mestrado em Administração Pública Empresarial

MBNQA – *Walcolm Baldrige National Quality Award*

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central

QMS – *Quality Management System*

RJIES – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

SC – Serviços Comuns

SCI – Sistema de Controlo Interno

SE – Serviços Especializados

SGQ – Sistema de Gestão da Qualidade

SIMPLEX - Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa

SPC – *Statistical Process Control*

SPQ – Sistema Português da Qualidade

SQSP – Sistema de Qualidade em Serviços Públicos

TC – Tribunal de Contas

TQM - *Total Quality Management*

UC – Universidade de Coimbra

UCMA - Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa

UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Respondentes, por idade	42
Gráfico 2 – Respondentes, por sexo	42
Gráfico 3 - Participação dos colaboradores na definição dos objectivos da UC (composição)	42
Gráfico 4 – Participação dos colaboradores na definição dos objectivos da UC (por sexo)	42
Gráfico 5 – Participação dos colaboradores na definição dos objectivos da UC (por idade)	42
Gráfico 6 – Actuação da gestão quanto ao envolvimento dos colaboradores (composição)	43
Gráfico 7 – Actuação da gestão quanto ao envolvimento dos colaboradores (por sexo)	43
Gráfico 8 – Actuação da gestão quanto ao envolvimento dos colaboradores (por idade)	43
Gráfico 9 – Reconhecimento das iniciativas e criatividade dos colaboradores (composição)	44
Gráfico 10 – Reconhecimento das iniciativas e criatividade dos colaboradores (por sexo)	44
Gráfico 11 – Reconhecimento das iniciativas e criatividade dos colaboradores (por idade)	44
Gráfico 12 – Clareza dos processos internos de actuação (composição)	44
Gráfico 13 – Clareza dos processos internos de actuação (por sexo)	44
Gráfico 14 – Clareza dos processos internos de actuação (por idade)	44
Gráfico 15 – Reflexão periódica para simplificação e desburocratização dos métodos de trabalho (composição)	45
Gráfico 16 – Reflexão periódica para simplificação e desburocratização dos métodos de trabalho (por sexo)	45
Gráfico 17 – Reflexão periódica para simplificação e desburocratização dos métodos de trabalho (por idade)	45
Gráfico 18 – Informação sobre o que acontece na UC a todos os níveis (composição)	45
Gráfico 19 – Informação sobre o que acontece na UC a todos os níveis (por sexo)	45
Gráfico 20 – Informação sobre o que acontece na UC a todos os níveis (por idade)	45
Gráfico 21 – Grau de satisfação em trabalhar na UC (composição)	46
Gráfico 22 – Grau de satisfação em trabalhar na UC (por sexo)	46
Gráfico 23 – Grau de satisfação em trabalhar na UC (por idade)	46
Gráfico 24 – Avaliação das respostas relativamente à média dos itens questionados	48

## **ÍNDICE DE ANEXOS**

Anexo 1 – Aspectos do controlo	59
Anexo 2 – Eventos de controlo nos primórdios da Administração	60
Anexo 3 - As principais teorias administrativas do séc. XX	61
Anexo 4 – Comparação dos principais aspectos das Teorias Clássica, Neoclássica e das Relações Humanas	62
Anexo 5 – Pirâmide de necessidades de Maslow	63
Anexo 6 – Comparação do Controlo Familiar, <i>Ad-hoc</i> , Burocrático e Por Resultados	64
Anexo 7 – Fases da evolução do Controlo de Qualidade	65
Anexo 8 – Resumo histórico da evolução do conceito de Qualidade	66
Anexo 9 – Principais contributos dos gurus da Qualidade	67
Anexo 10 – Esquematização do contributo de Ishikawa	68
Anexo 11 - O modelo de melhoria contínua da TQM	69
Anexo 12 – Melhoria contínua de Deming	70
Anexo 13 – Conceitos fundamentais da Excelência	71
Anexo 14 – Modelos e prémios internacionais para a Qualidade	72
Anexo 15 - Modelo de Excelência EFQM	73
Anexo 16 – Prémio BALDRIGE	74
Anexo 17 – Processo de melhoria contínua (ISO)	75
Anexo 18 – Diagrama ou gráfico de Pareto	76
Anexo 19 – Diagrama de causa-e-efeito de Ishikawa (espinha de peixe)	77
Anexo 20 – Histograma	78
Anexo 21 – Diagrama ou gráfico de dispersão	79
Anexo 22 – Folha de verificação	80
Anexo 23 – Cartas de controlo	81
Anexo 24 – Técnicas (ferramentas) utilizadas na Qualidade	82
Anexo 25 – Organigrama da UC	83
Anexo 26 – Certificação do Sistema de Gestão da Qualidade da UC	84
Anexo 27 – Prémios atribuídos à UC	85
Anexo 28 – Questionário aos colaboradores da UC	86
Anexo 29 – Respostas ao questionário – Quadro X	87
Anexo 30 – Respostas ao questionário – Quadro Y	88

## **INTRODUÇÃO**

A Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra promoveu a realização do meu Estágio, para conclusão do Mestrado em Administração Pública Empresarial (MAPE), junto da Administração da Universidade de Coimbra (UC).

O Estágio, com a duração de 6 meses, teve início em Dezembro de 2010, e foi desenvolvido, na Gestão Financeira dos Serviços Comuns da Administração da UC.

Os Serviços Comuns a toda a UC constituem uma das inovações resultante das alterações na filosofia de funcionamento da Administração, tal como a criação dos Serviços Especializados e da Rede de Atendimento de Tesouraria e do estabelecimento de Acordos de Nível de Serviço com as diversas Unidades.

Estas alterações na estrutura da UC, tal como nos mecanismos de gestão, normas, procedimentos e sistemas de informação, foram devidas, essencialmente, tal como em muitas outras organizações, à necessidade de adaptação às exigências da conjuntura actual, com vista a ultrapassar as dificuldades que previam vir-se-lhes a deparar.

A melhoria da qualidade dos serviços prestados tem norteado este processo de remodelação o que poderá revelar-se fundamental na estratégia competitiva da Universidade de Coimbra.

O Magnífico Reitor da Universidade de Coimbra João Gabriel Monteiro de Carvalho e Silva, em Janeiro do corrente ano, enquanto candidato a esse cargo, referia em “UC – Espaço de saber e iniciativa Programa de ação” (p. 19 e 20) “(...) *ambiciono que a UC seja reconhecida como a Universidade portuguesa de maior qualidade. (...) O caminho da qualidade é um caminho longo, no qual é essencial mantermos o rumo, mesmo perante reveses pontuais.*”

Em conformidade, e tendo em atenção a actual conjuntura de retracção de financiamentos estatais, verifica-se cada vez mais a necessidade de efectuar um Controlo na gestão dos processos da UC, tendo sempre o enfoque na satisfação do “cliente”.

Nesse sentido, o presente Relatório versa aspectos relacionados com o Controlo, tema proposto pelo supervisor do Estágio, de que se evoluiu para Controlo de Qualidade na Administração Pública e na UC, respectivamente.

O objectivo do trabalho é identificar, de uma forma geral, os aspectos teóricos relacionados com o tema, a sua aplicação na Administração Pública, em Portugal e na UC e, em especial, a opinião dos seus trabalhadores não docentes sobre aspectos que reputamos de essenciais para a sua Qualidade, relacionados com uma mentalidade aberta, democrática e participativa muito mais voltada para a administração de pessoas do que para a de recursos e técnicas.

Para a auscultação da opinião dos trabalhadores não docentes da Administração da UC sobre aspectos que consideramos chave da Qualidade da universidade, recorreu-se à aplicação de um pequeno questionário de opinião, composto por sete questões de resposta fechada e duas de resposta aberta para permitir obter sugestões para um maior envolvimento dos colaboradores e para a melhoria da Qualidade dos serviços prestados.

O Relatório encontra-se estruturado em quatro capítulos. O Capítulo I é de enquadramento teórico do tema com uma breve abordagem à Noção, Evolução e Formas de Controlo na Administração Pública. O Capítulo II incide sobre o Conceito, Objectivos, Sistemas, Processos, Pessoas e Técnicas do Controlo de Qualidade na Administração Pública. O Capítulo III respeita ao Controlo de Qualidade na UC, numa perspectiva teórico-prática, e trata da Identificação e Caracterização da universidade, do seu Controlo de Qualidade, Caso de Estudo e Questões Metodológicas. O Capítulo IV é dedicado à Caracterização, Análise e Discussão de resultados de questionário sobre a Qualidade na UC. Apresenta-se, ainda, a conclusão do Relatório.

## **CAPÍTULO I – As várias formas de Controlo na Administração Pública**

Neste capítulo pretende-se fazer o enquadramento teórico do Trabalho, abordando-se a Noção, Evolução e Formas de Controlo na Administração Pública.

### **1. Noção de Controlo**

A palavra Controlo terá tido origem no vocábulo latino medieval *contra-rotulum* (em francês *contre-rôle*) que designava a lista (rol) dos contribuintes utilizada para verificar o trabalho desenvolvido pelo arrecadador fiscal (Nascimento, 2006).

Pode-se questionar a utilização de Controle ou Controlo na língua portuguesa. Ambas as palavras são encontradas em diversos dicionários, embora no Grande Dicionário da Língua Portuguesa<sup>1</sup> já se considerava apenas Controlo, referindo que Controle se trata de um galicismo (do francês *contrôle*) a evitar, propondo em seu lugar verificação, revisão, fiscalização.

A designação Controlo<sup>2</sup> resulta da alteração que vingou entre os portugueses (provavelmente com início na linguagem popular e corrente, estendendo-se depois aos registos mais cultos), não aceite entre os brasileiros, tais como noutros exemplos: *biciclete*, *camionete*, *equipe* e *omelete* (agora *bicicleta*, *camioneta*, *equipa* e *omeleta*), mas em que a vogal final (e) foi substituída pela vogal (o) em vez de (a).

O significado de Controlo, que tem sido explicitado por diversos autores, foi evoluindo.

Por exemplo, Chiavenato (1993) propôs três significados para Controlo em Administração:

1. Controlo como função restritiva e coercitiva por servir para evitar ou limitar certo tipo de desvios indesejáveis ou de comportamento não aceites;
2. Controlo como sistema automático de regulação, que tem como objectivo manter um grau de fluxo ou funcionamento de um sistema, detectando possíveis desvios ou irregularidades e proporcionando, automaticamente, a regulação necessária para voltar à normalidade;
3. Controlo como função administrativa, como parte do processo administrativo, do planeamento, organização e direcção.

Porém, passada uma década, Chiavenato (2003) já define Controlo de uma forma sintética, embora bastante abrangente, como uma das funções que compõem o processo administrativo, que consiste em medir o desempenho a fim de assegurar que os objectivos organizacionais e os planos estabelecidos são realizados.

De acordo com outros autores, o Controlo pode ser entendido como:

---

<sup>1</sup> Coordenação de José Pedro Machado, da Sociedade da Língua Portuguesa, edição para o Círculo de Leitores, 1991.

<sup>2</sup> Designação utilizada neste Trabalho, embora nas transcrições se indique Controle se for esta a designação utilizada pelos autores.

- um conjunto de acções necessárias para monitorar um processo e reconduzi-lo às suas condições normais de operação sempre que este se afaste de um padrão de comportamento normal, o que implica a existência de *feedback* do processo e de acções correctivas (Pires, 2004);

- a faculdade de vigilância, orientação e correcção que um órgão ou entidade exerce sobre a conduta funcional de outro (Nascimento, 2006).

Com o advento do Estado democrático, que deixou para trás a administração patrimonial, tornou-se claro que os bens e receitas do Estado não são pertença do “soberano” mas de toda a colectividade para satisfação das suas necessidades. O Estado submete-se, então, à ordem, à eficiência administrativa e à eficácia dos seus actos, criando mecanismos ou sistemas de Controlo das suas actividades, como forma de defender tanto a própria Administração Pública, como os direitos e garantias colectivos. O Controlo passou a assumir um papel importante na administração, impondo limites à actuação do governo e orientando a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada (Rocha, 2011).

Segundo Pietro (2007) pode-se definir o Controlo da Administração Pública como o poder de fiscalização e correcção que sobre ela exercem os órgãos do poder Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objectivo de garantir a conformidade da sua actuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico como legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade, podendo também abranger o controlo de mérito que diz respeito aos aspectos discricionários da actuação administrativa.

Nesse sentido, refere Braga (2011) que o Controlo, além da sua obrigatoriedade que decorre da legislação, é de extrema importância para impedir que a Administração Pública se distancie dos objectivos e interesses públicos.

Os diversos aspectos que o Controlo pode assumir, considerando quer uma perspectiva limitada, de carácter essencialmente financeiro, quer uma perspectiva ampla, envolvendo estratégia, estrutura organizacional, comportamento individual, cultura organizacional e meio ambiente, são apresentados, resumida e comparativamente, no anexo 1.

Neste Trabalho, encara-se o Controlo como uma das principais funções de qualquer organização uma vez que ajuda a melhorar a gestão. Deve envolver, de forma activa e consequente, todas as áreas e todos os níveis, internos e externos, com ela relacionados e ter em consideração as expectativas e necessidades dos financiadores, trabalhadores, fornecedores, clientes, comunidades e sociedade em geral.

Com efeito, o bom administrador é aquele que sabe tirar proveito do Controlo, pois, através dele, obtém informações sobre: o plano organizacional (quanto à sua dinâmica e eficácia); a execução dos projectos e actividades (se está conforme ou não com o planeado); o

comportamento dos agentes e promotores (na execução de projectos e actividades e do seu grau de adesão às políticas da administração); e o nível de consecução das metas estabelecidas (comparação dos resultados obtidos com as metas planeadas).

## **2. Evolução do Controlo ao longo dos tempos**

A preocupação com o Controlo não é recente. Será decerto tão antiga quanto a existência de civilização. As mais importantes civilizações da antiguidade, já dispunham de regras ou sistemas de controlo, mesmo que embrionários (anexo 2).

Com efeito, na Idade da Pedra, cerca de 5000 anos a.C., o homem marcava os potes de barro com um sinal significativo do controlo da sua Qualidade. Mas, terá sido na Roma Antiga (509 a.C.), com os sensores e questores (do latim *quaestor*, cobrador de impostos do Império), que a actividade de fiscalização do Estado foi institucionalizada.

É de destacar que D. João IV (1604 – 1656), vigésimo primeiro Rei de Portugal, primeiro da quarta dinastia, é considerado o monarca pioneiro do Controlo no nosso país. Mas, então, era realizado apenas um Controlo quantitativo ao património e não à actuação do monarca, pois estava-se perante o absolutismo, totalitarista, em que se defende que o monarca deve ter um poder absoluto, isto é, independente de outro órgão, seja ele judicial, legislativo, religioso ou eleitoral.

Contudo, no séc. XX surgiram diversas Teorias da Administração que tiveram influência nas formas de Controlo preconizadas, de que referimos apenas as que consideramos mais marcantes (anexo 3).

Com o americano Taylor, em *Princípios de Administração Científica* (1911) e o francês Fayol, que idealizou a Teoria Clássica da Administração, em *Teoria da Administração Científica* (1916), o Controlo passou a ser considerado uma das cinco funções primordiais da administração, para além de Planear, Organizar, Comandar e Coordenar, e as suas deficiências a terem reflexos negativos nas demais funções resultando em ineficiência e ineficácia da organização (Braga, 2011).

Na sequência da Grande Depressão, devida à quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, todas as verdades até então aceites são contestadas na busca da causa da crise, surgindo a Teoria das Relações Humanas com Mayo (1880-1949), Barnard (1886-1961) e Follet (1868-1933). Criaram novas perspectivas para a administração, uma vez que procuravam conhecer as actividades e sentimentos dos trabalhadores e estudar a formação de grupos. O Controlo, que na Teoria Clássica, era visto essencialmente como inspecção, tratando o trabalhador de forma mecânica, *Homo Economicus*, passou, com os novos estudos, a colocar o foco no trabalhador como *Homo Social* e começou-se a pensar na participação dos trabalhadores na tomada de decisões (Rodrigues, 2008).

Contudo, o crescimento do tamanho e complexidade das empresas associado ao descontentamento perante a fragilidade e parcialidade tanto da Teoria Clássica como da Teoria das Relações Humanas originou que, em meados do séc. XX, fossem desenvolvidos diversos estudos e formuladas algumas teorias de que se destacam as seguintes:

- Teoria da Burocracia, concebida por Weber (1864-1920), baseada na racionalidade, considerava que, uma vez definidos os objectivos e as actividades, é possível definir tudo e prever todas as situações, pelo que o indivíduo apenas tem de seguir comportamentos prefixados, geralmente por escrito (Chiavenato, 2003);
- Teoria Estruturalista, com Etzioni, Blau e Scott, que focaliza o “homem organizacional”, e é uma síntese da Teoria Clássica (formal) e da Teoria das Relações Humanas (informal), procurando o equilíbrio entre as duas. Mostra a organização como sendo um sistema aberto que se relaciona com o ambiente e com outras organizações (Chiavenato, 2003);
- Teoria Neoclássica da Administração, com Peter Drucker (1909-2005), considerado o pai da administração moderna, propõe que sejam retomadas as abordagens clássica e científica da administração com ênfase, como princípios gerais de gestão, nos objectivos e resultados. Drucker (1993) considera que, não é nem o capital, nem a terra, nem o trabalho, mas sim o conhecimento que vai ser a matéria-prima da sociedade actual e das suas transformações contínuas. No anexo 4 identificam-se, de forma comparativa, os principais aspectos das Teorias Clássica, das Relações Humanas e Neoclássica;
- Teoria Comportamental, ou behaviorista, com Simon (1916-2001) entre outros, apresenta novas propostas de motivação humana ao considerar o homem como um ser dotado de necessidades complexas e diferenciadas cujo comportamento é orientado para objectivos (Chiavenato, 2003). Nesse sentido, Maslow considerou 5 níveis de necessidades humanas, numa hierarquia de importância e influência, que devem ser considerados na motivação do trabalhador (anexo 5).
- Teoria do Desenvolvimento Organizacional, com Blake, Mouton, Lawrence, Lorsch, e Reddin, está intimamente ligada à capacidade de adaptação das organizações à mudança (Costa, 2006);
- Teoria da Contingência (Chandler) enfatiza que não há nada de absoluto nas organizações ou na Teoria Administrativa. Tudo é relativo. Tudo depende. Existe uma relação funcional, do tipo "se-então", entre as condições do ambiente (variáveis independentes) e as técnicas administrativas (variáveis dependentes) apropriadas para o alcance eficaz dos objectivos da organização que devem ser constantemente identificadas e especificadas (Chiavenato, 2003).

Nos finais do séc. XX e início do XXI, com Senge na “organização que aprende” (*learning organization*) e Robbins na “organização orgânica”, muda substancialmente a forma como é

vista a organização e a sua relação com os trabalhadores. Senge (2006) apresenta a “organização que aprende” como o lugar onde as pessoas expandem continuamente a capacidade de criar os resultados que realmente desejam, onde surgem novos e elevados padrões de raciocínio, a aspiração colectiva é libertada e as pessoas aprendem continuamente a aprender em grupo. Os trabalhadores desenvolvem uma visão e identidade comum, ou seja, uma visão compartilhada, o que pressupõe um achatamento nas estruturas hierárquicas e alta flexibilidade. A mudança de mentalidade, associada a um processo de aprendizagem organizacional, é designada por Senge (2001) por metanóia. A “organização orgânica”, segundo Robbins (2000), é aberta, adaptável, flexível, achatada e utiliza equipas inter-funcionais, o que facilita a adaptação às mudanças. Os trabalhadores, em geral, participam das decisões com um sentimento de colectividade, uma visão compartilhada, em que o grupo se compromete com um objectivo comum, e se verifica uma aprendizagem de todos através da prática do diálogo e da discussão, no sentido de um raciocínio colectivo, aprimorando continuamente as suas capacidades, porque mais importante que o treino é a aprendizagem, que consideram dar vantagem competitiva. Há pouca necessidade de supervisão directa e de regras formais e o seu elevado desempenho torna desnecessário o controlo e os procedimentos rígidos. Embora exista divisão de trabalho, as funções não são padronizadas e os trabalhadores são altamente treinados e qualificados.

Tiwana (2005) afirma que a habilidade das organizações em explorarem os seus activos intangíveis se torna cada vez mais decisiva, mais que o próprio investimento e gestão dos seus recursos/activos físicos.

Do que acabamos de referir se depreende que, o Controlo tem de dar ênfase às tarefas, como preconiza a Teoria da Administração Científica, a Teoria Clássica de Administração, a Teoria da Burocracia, a Teoria Estruturalista e a Teoria Neoclássica da Administração, mas será muito importante que tenha também em consideração os aspectos relacionados com as pessoas, como é preocupação da Teoria das Relações Humanas, a Teoria Comportamental, a Teoria do Desenvolvimento Organizacional, ou seja, ter em consideração o que é preconizado pela Teoria da Contingência e nas “organizações que aprendem”. Segundo os conceitos da moderna administração, a motivação é o factor crítico na gestão de pessoas e influencia directa e indirectamente a cultura e práticas de excelência em qualidade, pelo que compreender como agem os processos motivacionais é fundamental para a sobrevivência das organizações.

Concordamos com Pina *et al.* (2001) quando concluem que envolventes desafiantes apelam a pessoas mais desafiáveis.

### **3. Formas de Controlo da actividade administrativa**

As formas de Controlo da actividade administrativa variam segundo o poder, órgão ou autoridade que o exerce e/ou do fundamento, modo e momento em que se efectiva.

Das diversas formas de classificar o Controlo realçam-se as relacionadas com a natureza dos órgãos/organismos incumbidos do seu exercício, quanto ao aspecto ou extensão, ao momento em que é realizado, ao âmbito e à localização do órgão controlador.

#### **3.1. Quanto à natureza dos órgãos/organismos incumbidos do Controlo da Administração Pública**

O critério de classificação mais geral das formas de Controlo da Administração Pública, segundo Silva (2002), baseia-se na identificação do órgão que o exerce, podendo ser: Administrativo, Legislativo ou Judicial.

O **Controlo Administrativo** é exercido pelo Executivo e órgãos de administração dos demais Poderes sobre as suas próprias actividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e económicas da sua realização (Meirelles, 2003).

A Administração pode anular os seus próprios actos quando são ilegais, porque não originam direitos, revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, ou alterar um seu acto legal mas ineficiente, inoportuno ou inconveniente e punir os seus agentes com penalidades estatutárias. Como adiante se explicitará, normalmente é exercido pelos órgãos superiores sobre os inferiores (Controlo Hierárquico) dentro da organização (Controlo Interno), mas pode ser exercido por órgãos sem poder de hierarquia entre si (Controlo Tutelar) e respeitar ao cumprimento da legislação (Controlo de Legalidade ou à oportunidade e eficácia do acto (Controlo de Mérito) (Coutinho<sup>3</sup>).

O **Controlo Legislativo** é exercido pelos órgãos parlamentares sobre determinados actos do executivo na dupla vertente, legalidade e conveniência pública. Pode ser exercido pelo poder legislativo directamente ou com o auxílio de outro, como por exemplo o Tribunal de Contas (órgão autónomo e de actuação independente) (Meirelles, 2003).

O **Controlo Judicial** é exercido pelo poder judiciário, a quem cabe a análise da legalidade dos actos administrativos (Controlo de Legalidade), visando a correcção dos actos ilegais de qualquer dos poderes, quando lesivos de direito individual ou do património público. É exercido pelo Presidente da República, Tribunal de Contas, Procuradoria-Geral, Ministério Público e Tribunais (Constitucional, Judiciais, Administrativos e Fiscais, Arbitrais, etc.) após a realização do acto (Controlo *a posteriori*) (Meirelles, 2003).

---

<sup>3</sup> In [http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/aless\\_dantas\\_parte1.pdf](http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/aless_dantas_parte1.pdf) em Julho de 2011

### **3.2. Quanto ao aspecto do Controlo**

O Controlo também pode ser classificado, quanto ao aspecto controlado ou extensão, em Controlo de Legalidade e de Mérito.

O **Controlo de Legalidade**, que tanto pode ser exercido pela Administração como pelo poder legislativo ou judicial, tem como objectivo verificar se o acto administrativo está conforme com a lei que o regula, ou seja, se os órgãos e agentes da Administração Pública, no exercício das suas funções, agem com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos (Diogo, 1986).

Os Estados modernos, como Portugal, estão sujeitos à lei, pois são Estados de Direito (cf. artigo 2.º da CRP), o que significa que o Direito conforma a actuação de todos os órgãos públicos, de tal forma que qualquer cidadão pode colocar o Estado em Tribunal ou recorrer a outros meios de tutela para controlar a legalidade da sua actuação e para defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

O **Controlo de Mérito** examina a conduta da Administração Pública sob os prismas da conveniência e oportunidade. A avaliação é realizada não ao acto mas à actividade de *per si*, ou seja, se o gestor público alcançou o resultado pretendido da melhor forma e com menores custos para a Administração. Só pode existir nos actos discricionários porque nos actos vinculados não há lugar a oportunidade e conveniência pois tem de haver a estrita observância da lei (Meirelles, 2003).

### **3.3. Quanto ao momento em que o Controlo é realizado**

Se atendermos ao momento em que o Controlo é realizado, podemos distinguir entre prévio, concomitante e sucessivo.

O **Controlo Prévio**, também designado **Preventivo** ou **a priori** consiste em verificar, antes da actividade ser desenvolvida, se está em conformidade com as normas em vigor (IGF, 2007). Visa impedir que seja praticado um acto ilegal ou contrário ao interesse público.

O **Controlo Concomitante** consiste no acompanhamento do desenvolvimento da actividade, sendo efectuado durante todas as etapas do acto. É considerado o mais eficaz, uma vez que pode corrigir o acto irregular durante a sua execução.

O **Controlo sucessivo, subsequente, posterior, correctivo** ou **a posteriori** consiste em verificar, posteriormente à realização da acção, se a actividade das entidades sujeitas a fiscalização se desenvolveu de acordo com as leis em vigor e os objectivos fixados, avaliando os sistemas de decisão e de controlo do organismo e apreciando a correcção, legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão (IGF, 2007).

Embora seja o mais comum é o menos eficaz uma vez que se torna muito difícil reparar o dano e restaurar o *statu quo ante*.

### **3.4. Quanto à localização do órgão controlador**

No que respeita à localização do órgão controlador, o Controlo pode ser interno ou externo, hierárquico ou tutelar.

O **Controlo Hierárquico** é realizado entre diferentes órgãos dentro da mesma pessoa jurídica, pelo que pressupõe, em regra, desconcentração administrativa (Coutinho). Consiste na faculdade de supervisão, orientação, fiscalização, aprovação e revisão das actividades controladas sobre os órgãos resultantes da desconcentração da administração, ou seja da organização vertical dos órgãos administrativos, corrigindo desvios de conduta.

O **Controlo Tutelar** também é exercido no âmbito administrativo, todavia, por uma pessoa jurídica distinta (Coutinho), que acompanha os actos dos dirigentes das organizações autónomas, no desempenho das suas funções estatutárias, garantindo que sejam atingidas as finalidades da actividade controlada.

Não é um Controlo hierárquico, pois não há hierarquia entre pessoas jurídicas distintas, mas apenas um controlo finalístico da controlada.

O **Controlo Externo**, como o próprio nome indica, é realizado por um organismo externo, independente da entidade controlada (IGF, 2007), ou seja, por organismo exterior à estrutura administrativa, portanto, desvinculado e imparcial em relação à actividade objecto de Controlo, sendo diferente do que emanou o acto ou o procedimento administrativo e assegurando uma actuação consentânea com alguns dos princípios do ordenamento jurídico, como legalidade, legitimidade, economia, moralidade, publicidade, motivação e impessoalidade.

O **Controlo Interno** consubstancia-se no poder de autotutela da Administração que lhe permite rever os seus próprios actos e declarar a sua nulidade ou anulabilidade, quando eivados de vícios ilegais, ou revogá-los, se são inoportunos ou inconvenientes, de forma a ajustá-los aos princípios e normas. Consiste, portanto, na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas, projectos, ou operações de entidades de direito público ou privado (IGF, 2007). Visa, para além do cumprimento do princípio da legalidade, a observância dos preceitos da “boa administração”, a estimulação da acção dos órgãos, a verificação da conveniência e oportunidade de medidas e decisões de interesse público, a verificação da proporção custo - benefício na realização das actividades e a verificação da eficácia de medidas na solução de problemas, com vista ao reforço e melhoria da economia, eficiência e eficácia na utilização dos recursos.

### **3.5. Quanto ao âmbito do Controlo**

Como se encontram muitas classificações de Controlo no que respeita ao âmbito em que é exercido, destaca-se apenas o Controlo Financeiro, Orçamental, Familiar, Burocrático, Por Resultados, *Ad-hoc* e da Qualidade.

O **Controlo Financeiro** pretende, fundamentalmente, proteger o património contra fraudes ou erros involuntários, garantir a execução das operações de acordo com as autorizações da direcção e o acesso aos activos de acordo com as directrizes existentes, assegurar que as demonstrações financeiras são preparadas de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites, impulsionar a eficiência operacional e promover o cumprimento das normas estabelecidas internamente (Teixeira e Correia, 2000).

O **Controlo Orçamental** é um importante instrumento de gestão que constitui um meio de ligação entre o presente e o futuro ao fazer o acompanhamento dos objectivos e dos meios definidos no plano e orçamento, comparando os valores reais com os orçamentados, permitindo analisar desvios, índices atingíveis e previsão, e obrigando a gestão a estabelecer objectivos alcançáveis, a escolher planos de acção exequíveis, a efectuar um acompanhamento da sua actividade, comparando permanente ou periodicamente as suas realizações com as previsões para avaliar desempenhos e apoiar a concepção de medidas correctivas.

O Controlo Familiar, Burocrático, por Resultados e *Ad-hoc*, cujas características principais se sintetizam de forma comparativa em quadro (anexo 6), podem definir-se, segundo Gomes<sup>4</sup> da forma seguinte:

- O **Controlo Familiar** é utilizado em empresas em que a menor dimensão ou a estabilidade do meio - ambiente facilitam um Controlo mais informal. Caracteriza-se por ser uma estrutura organizacional muito centralizada e personalista;
- O **Controlo Ad-Hoc** baseia-se na utilização de mecanismos não formais que promovam o auto-controle. Ocorre, normalmente, em ambientes muito dinâmicos e de grande complexidade em estruturas bastante descentralizadas que realizam actividades que dificultam a formalização dos procedimentos e de comportamentos por não possuírem características rotineiras, são predominantemente direccionadas para a inovação;
- O **Controlo por Resultados** costuma existir em meio - ambientes muito competitivos, essencialmente, financeiros, com elevado grau de descentralização através do estabelecimento de objectivos e a ampla utilização de centros de responsabilidade que são avaliados com base nos resultados apresentados;

---

<sup>4</sup> Gomes, J. S. e Amat, J. M. *CONTROLE DE GESTÃO: Um Enfoque Contextual e Organizacional* in <http://www.intercostos.org/documentos/TEXT03-7.pdf> em Julho 2011

- O **Controlo Burocrático** é próprio de ambientes pouco competitivos e característico de organizações de grande porte, fortemente centralizadas. Baseado em normas e regulamentos bastante rígidos, adoptam uma estrutura funcional com elevado número de cargos de chefia, distribuídos hierarquicamente, mas com muito pouco grau de autonomia.

O **Controlo de Qualidade**, segundo Saraiva *et al.* (2001), Bécharde (2000) e Garvin (1988), é considerado a segunda fase de quatro que consideram constituir a evolução da Qualidade: Inspeção; Controlo da Qualidade; Garantia da Qualidade; e Gestão pela Qualidade Total (anexo 7). Para Cabral *et al.* (2001) já é considerado a segunda de 5 fases (anexo 8) e, para Rocha (2011), a penúltima de 5 fases: Inspeção; Controlo estatístico; Garantia da Qualidade; Controlo da Qualidade; e Gestão da Qualidade Total - TQM. Tem como principal objectivo garantir que as actividades de um programa ocorram conforme planeado. Actua, essencialmente, sobre a prevenção (Crosby) e as eventuais constatações registadas não são mais do que oportunidades para a melhoria do sistema. Reforça a auto-avaliação, passando a responsabilidade de verificar e avaliar para os próprios executantes.

#### **4. Súmula conclusiva**

O Controlo, que tradicionalmente era sinónimo de inspeção, sendo apenas da responsabilidade de uma área específica das organizações, evoluiu, passando a ser considerado da maior importância a vários níveis.

Desde meados do século passado, com o aumento de dimensão verificada nas organizações, foram sendo desenvolvidas diversas correntes de pensamento e de abordagens metodológicas de gestão. Uma deram ênfase aos instrumentos, enquanto outras se preocuparam mais com as pessoas. Mas, cada vez mais, se aplicam os conceitos das teorias que valorizam os aspectos relacionados com a participação dos trabalhadores no destino das organizações em que trabalham (*empowerment*), no sentido da melhoria contínua, para uma maior economia, eficiência e eficácia da sua actuação.

Será, decerto, muito útil à Administração Pública o recurso à combinação das mais diversas formas de Controlo, quer interno quer externo, com maior ênfase nas de carácter preventivo, no sentido da melhoria contínua da sua actividade, com a obtenção da maior Qualidade e inerente satisfação tanto dos seus utentes em particular como da sociedade em geral.

Na Administração Pública, é exercido um Controlo Administrativo, Legislativo ou Judicial, consoante os órgãos/organismos que o exercem. Tradicionalmente, a grande ênfase é dada ao Controlo de Legalidade da Administração, porém, tende-se a privilegiar cada vez mais o Controlo de Mérito. O Controlo Prévio, exercido por um organismo externo, designado em vários países, incluindo Portugal, por Tribunal de Contas, é considerado o mais proveitoso uma vez que tem um carácter preventivo em relação ao Concomitante ou Sucessivo.

Com efeito, é muito importante não esquecer que, no caso da Administração Pública, todas as ineficiências na realização do Controlo ou no aproveitamento das informações dele resultante, implicam onerar, ou pelo menos não minorar, as ineficácias do sistema, o que representa um ónus para os contribuintes que têm que suportar financeiramente essas actividades através do pagamento de impostos.

Daí o interesse de aprofundar o estudo e aplicação do Controlo de Qualidade à Administração Pública, considerando tratar-se de um nível superior ao da inspecção, no sentido da aproximação à TQM que é um modelo de gestão que se focaliza, como veremos mais à frente, essencialmente na satisfação do cliente.

## **CAPÍTULO II – O Controlo de Qualidade na Administração Pública**

Nas últimas décadas, os governos europeus têm vindo a ser confrontados com a evidência de uma administração pública desmesuradamente grande e ineficaz, o que tem originado que, independentemente da sua matriz ideológica, tivessem a tendência de lançar programas de modernização. Têm recorrido a modelos organizacionais de decisão mais descentralizada e participativa, apelando a uma maior autonomia e responsabilidade dos seus colaboradores, com estruturas orgânicas continuamente adaptáveis a novas situações, tecnologicamente inovadoras e receptivas à mudança, no sentido da inflexão de uma lógica centrada no procedimento para uma lógica centrada no cidadão (Carapeto e Fonseca, 2006).

Com efeito, nesta conjuntura em que o sector público se confronta com mais restrições financeiras e com a necessidade de alterar a imagem negativa que detém junto da população, têm vindo a ser implementadas algumas reformas, com “apropriação” de ferramentas de gestão oriundas do sector empresarial, no sentido da melhoria do seu desempenho e da Qualidade percebida pelos seus clientes.

Assim, a melhoria da Qualidade dos serviços públicos e os desafios do desempenho organizacional originam novos problemas às organizações públicas relacionados principalmente com as competências dos colaboradores, a sua motivação e o seu envolvimento na gestão da mudança (Carapeto e Fonseca, 2006).

Mas, para entendermos o Controlo de Qualidade na Administração Pública devemos primeiro, embora de uma forma resumida, dar uma ideia dos seus objectivos, técnicas passíveis de serem utilizadas, balanço da realidade portuguesa bem como a ênfase dada na importância da gestão por processos.

### **1. Conceito e objectivos do Controlo de Qualidade**

O Controlo da Qualidade é uma nova abordagem, com origem em Ishikawa (1985), que insiste na análise do mercado como função determinante para conhecer as necessidades dos clientes a fim de convertê-las em especificações técnicas (Rocha, 2011).

Mas, o que se entende por Qualidade?

Qualidade pode ter significados diferentes para pessoas diferentes (anexo 9) mas, em sentido linguístico, Qualidade deriva da palavra latina *qualitate*, que significa excelência.

No entanto, para os gurus da área, Qualidade é aptidão para uso (Juran, 1974) ou Conformidade com as especificações (Crosby, 1979). Porém, o conceito de Qualidade foi evoluindo e provocando a inversão da lógica tradicional das organizações, públicas e privadas, que passaram a preocupar-se cada vez mais com o cliente (interno e externo) e com as suas necessidades.

Nesse sentido, pretendendo responder ou até superar as expectativas dos “clientes”, as organizações desenvolvem sistemas que asseguram o Controlo da Qualidade dos seus produtos ou serviços (Kano *et al.*, 1984).

Preocupados com esta temática, foram desenvolvidos vários trabalhos por diversos gurus da Qualidade, de que se destacam os seguintes (anexo 9):

- Juran (1954), um dos “fundadores” da Qualidade, considera-a uma questão de gestão, e, na sua Trilogia da Qualidade (Qualidade do planeamento, do Controlo e melhoria contínua), realça, no que respeita ao Controlo da Qualidade, a tomada das medidas para reduzir a diferença entre o desempenho actual e o previsto (Juran, 1979);
- Ishikawa (1985), um dos teóricos japoneses da Qualidade, contribuiu essencialmente com os círculos da Qualidade, constituídos por trabalhadores voluntários numa área de actividade que reúnem regularmente, que, recorrendo a diversos instrumentos (gráficos, estudos de casos, *brainstorming*), identificam problemas, inventariam as causas e propõem soluções para a melhoria da Qualidade (Rocha, 2011) (anexo 9 e 10);
- Crosby (1996), um dos teóricos da “Nova Vaga”, é conhecido pelo conceito zero-defeitos e eliminação da causa de erros, ou seja, fazer bem à primeira (anexo 9).

Mas, o conceito de Qualidade, inicialmente focado no Controlo da conformidade, evoluiu e focalizou-se no processo de gestão, deixando de ser um problema técnico para passar a ser um problema estratégico (Lopes e Capricho, 2007) que, com a crescente exigência dos consumidores e a escassez e delapidação de recursos, alargou o seu objectivo, deixando de se centrar apenas na racionalidade interna e passando a incluir preocupações com o meio ambiente natural e social.

## **2. Sistemas de Controlo de Qualidade**

Um Sistema de Controlo de Qualidade (QMS - *Quality Management System*) destaca as políticas e procedimentos necessários para a melhoria e controlo das diversas actividades - chave e dos processos desenvolvidos por uma organização. Deve levar em consideração as expectativas e necessidades dos diversos *stakeholders* (accionistas, trabalhadores, fornecedores, clientes, comunidades e sociedade em geral).

Ishikawa (anexos 9 e 10) utilizou o conceito de Sistema de Controlo de Qualidade com um significado muito abrangente, considerando-o como um Controlo integrado, incluindo a definição de objectivos e métodos, os métodos para alcançar os objectivos, centrando-se na educação e formação, executando o trabalho, verificando os efeitos da execução e agindo apropriadamente (Lopes e Capricho, 2007).

Como se pode ver, não há coincidência na opinião dos autores, uma vez que se tem verificado uma evolução no respectivo âmbito de abrangência.

Com efeito, nos anos 1930-50, com o grande impulso dado por Deming (anexo 9), o Sistema de Controlo de Qualidade estava direccionado apenas para o Controlo Estatístico da Qualidade e a conformidade com as especificações. Consubstanciava-se na criação de padrões, monitorização do processo de produção, análise de desvios e implementação de medidas correctivas, com recurso a ferramentas específicas, tais como: fluxogramas, Diagrama causa-efeito, Gráfico de Pareto, etc. (Lopes e Capricho, 2007). Mas, nos anos seguintes, começou-se a questionar a produção em massa, e a repensar o Sistema de Controlo de Qualidade. Era necessário que passasse a visar não o produto final mas o processo de produção, de forma a melhorar a Qualidade do produto e alargá-lo à necessidade dos consumidores (Loffler, 2001 citado por Rocha, 2011).

Nas décadas seguintes, o foco do Sistema de Controlo de Qualidade passou a ser a Gestão da Qualidade Total (TQM). A preocupação com a TQM (anexo 11) expandiu-se pelos diversos sectores de actividade e às mais variadas organizações como uma filosofia de gestão, em alternativa ao sistema tradicional<sup>5</sup>, no sentido da maior satisfação do cliente, maior benefício ao menor custo, indo ao encontro das solicitações e exigências dos clientes (Wilkinson e Witcher, 1995). Para além disso, pretende proporcionar um amplo conjunto de benefícios para as organizações e respectivos *stakeholders* (Freitas, 2009). Pretende contribuir, também, para a melhoria da imagem da organização; para os ganhos ao nível da eficiência e da eficácia do desempenho; para o aumento da produtividade e reconhecimento (Lopes, 2007); para o aumento do investimento com retorno; e para o planeamento do crescimento e evolução das organizações (Freitas, 2009). Procura criar a consciência da Qualidade em todos os processos organizacionais, no sentido de dar ao cliente (interno e externo) uma satisfação total, não esquecendo que qualquer processo de Qualidade Total é, em si mesmo, um processo cultural (Cruz e Carvalho, 1998). Para além de tudo isto, visa incentivar a criatividade e o talento de todas as pessoas, a todos os níveis da organização, melhorando a consciencialização, o envolvimento e a motivação dos colaboradores, de forma a haver uma melhoria constante (contínua) no desempenho organizacional (Madu *et al.*, 1995).

Este processo de melhoria contínua, também designado *Kaisen*, tem por base o trabalho em equipa, em que cada uma é responsável por todas as actividades, desde a limpeza ao Controlo de Qualidade (Courtois *et al.*, 1997 citado por Lopes e Capricho, 2007), e foi defendido por Deming (1986) que criou o ciclo “PDCA” (*Plan* – planear, *Do* – fazer, *Check* – verificar, *Act* – actuar) (anexo 12). Na sequência de Deming, Oakland (1993) defende que a melhoria contínua da Qualidade deve respeitar três princípios fundamentais: focalização no “consumidor”; compreensão dos processos e comprometimento de todos os trabalhadores,

---

<sup>5</sup> O Conceito Tradicional do Sistema de Controlo de Qualidade visa simplesmente a identificação de melhorias da Qualidade.

do topo à base, em todos os níveis e departamentos na melhoria da Qualidade. MacDonald (1993 citado por Lopes e Capricho, 2007) considera que se revela da maior importância a existência de um ambiente de trabalho adequado à cooperação, participação e formação. Como as organizações se passam a focalizar cada vez mais no exterior, alargando o seu âmbito de actuação a outros sistemas que interagem directamente com a Qualidade, tais como, o Ambiente, a Segurança e Saúde e a Responsabilidade Social, pretende-se garantir, também, a sua integração social e a sua sustentabilidade económica, social e ambiental no longo prazo, visando, mais do que a obtenção da certificação<sup>6</sup> da Qualidade, caminhar no sentido da “Excelência” e das “Organizações que aprendem”, integrando o conceito de Desenvolvimento Sustentável (Lopes e Capricho, 2007) (anexo 13).

O reconhecimento da excelência, que culmina com a atribuição de um prémio, pouco varia nos quatro modelos seguintes, pois, embora não coincidentes, têm todos em comum principalmente a melhoria contínua (Saraiva e Teixeira, 2010) (anexo 14): Modelo de Excelência da *European Foundation for Quality Management* (EFQM), incide sobre os Meios (Liderança, Política e estratégia, Pessoas, Recursos e Processos) e os Resultados (Satisfação dos colaboradores e dos clientes, Impacto na sociedade e Resultados chave do desempenho) (anexo 15); o Modelo de Excelência *Malcolm Baldrige National Quality Award* (MBNQA) (anexo 16) é semelhante ao EFQM Europeu, mas para os EUA; o Modelo Iberoamericano de Excelência em Gestão é para as organizações da América Central, do Sul e Península Ibérica; e o Deming Prize, para o Japão, que não possui uma abordagem única definida.

Em suma, qualquer que seja o Sistema de Controlo de Qualidade adoptado na Administração Pública deverá ter por fim, pelo menos: Assegurar a eficácia, eficiência e economia na administração e aplicação dos recursos públicos; Evitar desvios, perdas e desperdícios; Garantir o cumprimento das normas técnicas, administrativas e legais; Identificar erros, fraudes e seus agentes; Preservar a integridade patrimonial; e Propiciar informações para a tomada de decisões, não esquecendo que, cada vez mais, a Qualidade depende da gestão de pessoas e de processos.

### **3. Controlo de Qualidade na Gestão por Processos**

Para Juran (1997) a organização por processos (não por funções<sup>7</sup>) é a que mais se adequa ao desenvolvimento da Qualidade.

---

<sup>6</sup> Entende-se por certificação o procedimento segundo o qual uma terceira parte dá uma garantia escrita de que um produto, processo ou serviço está em conformidade com os requisitos especificados, ou seja, é o processo de obtenção de uma chancela, de uma terceira parte acreditada, que garante um reconhecimento nacional ou internacional dos níveis de Qualidade existentes numa organização, serviço ou produto consoante determinados critérios (REAPN, 2007).

<sup>7</sup> As organizações tradicionais são constituídas por grupos funcionais verticais, com sectores agrupados por semelhança de actividades, fazendo com que o fluxo de trabalho, com frequência, passe de um departamento para outro causando falta de agilidade, erros de

Processo (no latim *proceder*) é o verbo que indica a acção de avançar, ir para frente (*pro+cedere*). “Na expressão mais simples, os processos são sequências de actividades interligadas, com uma entrada e um saída claramente definidas e com resultados quantificáveis (quantidades, prazos, tempos de execução, etc.)” (Pires 2004, p. 147).

Nesse sentido, o processo administrativo é a sequência de actividades da Administração, interligadas entre si, que visa alcançar determinado efeito, em que as unidades funcionais das organizações são cada vez mais vistas como grupos flexíveis e interligados de fluxos de informações em que o Controlo incide sobre o resultado do trabalho e não sobre as pessoas (Hammer e Stanton, 1999 citado por Pires, 2004).

Na terminologia das normas ISO, a descrição de um processo é um conjunto de informação que descreve as suas características ao nível daquilo que é necessário para permitir a sua gestão eficaz: objectivos, indicadores de desempenho, o “dono” do processo, *Inputs*, *Outputs*, fluxograma (com sequência das acções e decisões, responsáveis, documentação de suporte, etc.), recursos, dependências (capacidades, competências, comportamentos, etc.), métodos de medição de desempenho e medidas preventivas para evitar erros (Hoyle, 2003 citado por Carapeto e Fonseca, 2006).

A abordagem por processos para além de ser defendida pelos modelos de excelência constitui um dos oito princípios da gestão da Qualidade (Norma NP EN ISO 9000). É indicado, em requisitos do Sistema de Gestão da Qualidade na respectiva Norma NP EN 9001:2000, como um conjunto de actividades interrelacionadas e interactivas que transformam entradas em saídas dando origem a um determinado resultado, ou seja, a transformação de *inputs* em *outputs* (anexo 17).

Para uma maior eficácia na implementação, os processos devem ser definidos pela direcção de topo, serem interfuncionais por natureza e terem associado um conjunto de objectivos e indicadores. Um processo não deve ser confundido com mapeamento que é apenas uma tradução gráfica das suas interacções para facilitar a visualização e o entendimento (mapa relacional, fluxograma, mapa de actividades, etc.) (Pires, 2004).

Normalmente, um modelo de processos inclui a definição de responsabilidades (gestores de processos, coordenação de processos por área, etc.), a estrutura por níveis (cadeia de valor, macro processos, processos principais, sub-processos, actividade, tarefa, etc.) e a respectiva documentação (manuais, procedimentos, instruções, impressos, etc.).

Para efeitos de Controlo e mais fácil monitorização, para cada processo, quer seja Integrador (de estrutura de gestão), Crítico (para o mercado) ou de Suporte (para os clientes

---

comunicação, altos custos e dispersão do foco no cliente (RADOS *et al.*, 1998)\*. Actualmente, tende-se a privilegiar a organização por processos, o que requer uma visão horizontal em que as pessoas não trabalham numa função, mas num processo voltado para o cliente. Existem responsáveis pelos processos e não pelos departamentos ou funções. (Hammer, 1998)\*.

\* Citados por Anjos, F. A., Reis, H., Soratto, A. N. 2002. *Gestão por processos nas organizações e sua interação com o meio ambiente* (in [www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2002\\_TR100\\_1026.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2002_TR100_1026.pdf) em Setembro de 2011).

internos), devem ser definidos os objectivos, os factores críticos, as características a medir e os respectivos indicadores e serem geridos através de métodos interactivos e modernos de acordo com os novos modelos de gestão da Qualidade (Lopes e Capricho, 2007).

Os processos devem ser revistos periodicamente, para efectuar os ajustes necessários à evolução da envolvente e às alterações do posicionamento estratégico.

Para melhorar a Qualidade dos processos é necessário definir correctamente, para cada um, as actividades, os procedimentos e as tarefas, com recurso a ferramentas (técnicas) tais como gráficos, fluxogramas, simulações, etc., de forma a estabelecer programas de melhoria contínua (Cabral *et al.*, 2001). Porém, como refere Ishikawa (1995), os gestores não podem esquecer que, para haver Qualidade externa, os clientes internos têm de ser satisfeitos.

Em suma, nas organizações modernas revela-se cada vez mais importante dar ênfase, mais do que aos recursos materiais e financeiros, a valores como: cooperação, confiança, abertura e cultura organizacional sem fronteiras para facilitar o trabalho em grupo e criar sinergias, com equipas altamente motivadas, de elevado empenho e desempenho dos processos, o que é difícil de conseguir com uma estrutura hierárquica tradicional, baseada essencialmente em funções.

#### **4. Técnicas utilizadas no Controlo de Qualidade**

Para facilitar o Controlo de Qualidade podem ser utilizadas diversas técnicas que foram sendo criadas para responder a necessidades concretas das organizações.

Vários autores como Ishikawa (1985), Laudoyer (2000), Raïche e Blécharde (2000), Okes (2002), e Pires (2004), apresentaram diferentes classificações dessas técnicas. Descrições detalhadas sobre fundamento e aplicação das técnicas de Controlo Estatístico da Qualidade podem ser consultadas em Duncan (1986), Juran (1981), Montgomery (1991) e Vieira (1997). Abordagens teóricas e aplicadas sobre metodologia de amostragem, imprescindível para dimensionamento de tamanho amostral, base para o trabalho de Controlo de Qualidade são apresentadas por Cochran (1977), Duncan (1986) e Montgomery (1991).

A partir do Controlo Estatístico da Qualidade, de que Shewhart é considerado o pai, utilizado por Deming nas forças armadas norte-americanas durante a Segunda Guerra Mundial, levado para o Japão para ajudar na reconstrução da indústria, tal como o Princípio e Gráfico de Pareto, criado por Juran, em que 80% dos problemas são devidos a 20% das causas, Ishikawa propunha o recurso às Sete Ferramentas seguintes, que afirmava resolverem cerca de 95% dos problemas de qualquer organização: Folha de Verificação, Estratificação, Diagrama de Pareto, Histograma, Diagrama de Ishikawa, Diagrama de Dispersão, Gráfico de Controlo de Processos ou de Shewhart.

As sete técnicas básicas mais utilizadas são as seguintes (Gonçalves, 2008):

**1) Diagrama de Pareto** ou **diagrama ABC, 80-20, 70-30**, é um gráfico de barras que ordena as frequências das ocorrências, da maior para a menor, permitindo a priorização dos problemas, procurando identificar os itens responsáveis pela maior parcela dos problemas (princípio de Pareto - poucos essenciais, muitos triviais), isto é, há muitos problemas sem importância diante de outros mais graves (anexo 18);

**2) Diagrama de Causa - Efeito** ou **de Ishikawa** é uma ferramenta gráfica, com forma de espinha de peixe, que permite identificar uma relação significativa entre um efeito e as suas possíveis causas. As causas principais dos problemas (6 M) são: Mão-de-obra (ou pessoas), Materiais (ou componentes), Máquinas (ou equipamentos), Métodos, Meio ambiente, e Medição (anexo 19);

**3) Histograma** é uma forma de representação gráfica de dados quantitativos agrupados em classes de frequência, normalmente um gráfico de barras verticais (anexo 20);

**4) Diagrama ou gráfico de dispersão** constitui a melhor maneira de visualizar a relação entre variáveis quantitativas, identificando se existe ou não uma tendência de variação conjunta (correlação) entre elas (anexo 21);

**5) Folhas de verificação** ou de registo são tabelas usadas para facilitar a colheita e análise de dados permitindo economizar tempo e eliminar o trabalho de desenhar figuras ou escrever números repetitivos (anexo 22);

**6) Cartas de controlo** são um tipo de gráfico, comumente utilizado para o acompanhamento de um processo, que determina uma faixa chamada de tolerância limitada pela linha superior (limite superior de controle), uma linha inferior (limite inferior de controle) e uma linha média do processo, que foram estatisticamente determinadas (anexo 23); e

**7) Estratificação**, que consiste no agrupamento da informação (dados) sob vários pontos de vista, de modo a focalizar a acção (sexo, idade, etc.). O agrupamento da informação é feito com base em factores apropriados que são conhecidos como factores de estratificação. Há autores que consideram também sete técnicas novas entre outras (anexo 24).

## **5. Controlo de Qualidade centrado nas pessoas**

Para a adopção de uma filosofia de Qualidade numa organização é indispensável que, na definida da sua visão (O que queremos ser no futuro?), missão (Porque existimos?), valores (Que princípios nos regem?), haja o envolvimento das pessoas, tanto a nível interno (todos os trabalhadores) como externo (todas as partes interessadas - *stakeholders*), uma vez que a Qualidade é uma construção social, reside na mente das pessoas, resulta da negociação de significados e varia de acordo com factores como os grupos sociais, e deve ser assumida por todos (Lopes e Capricho, 2007). Nesse sentido, iremos passar a fazer incidir a nossa

exposição, essencialmente, no que respeita à importância da motivação, liderança e dos canais de comunicação numa organização que rumo à Excelência.

A questão da Motivação envolve: (1) a adaptação do Homem ao trabalho; (2) a adaptação do trabalho ao Homem; e (3) a adaptação do Homem ao Homem, sendo esses três aspectos muito importantes para a compreensão do factor humano nas organizações (Kondo, 1994).

Com efeito, na organização deve ser dado papel preponderante às relações que melhor favoreçam a participação e a mobilização de todos os trabalhadores orientadas para as necessidades dos colegas (clientes internos) e dos cidadãos (clientes externos).

Nesse sentido, a organização deve possuir uma estrutura adequada, com poucos níveis hierárquicos, uma amplitude de controlo mais alargada (Teixeira, 1998) associada a uma maior autonomia, para servir de estímulo permanente à participação dos colaboradores e diminuir os problemas de comunicação.

Na Administração Pública, embora haja algumas limitações decorrentes de condicionalismos legais, é imprescindível que, para além da elaboração e implementação de planos estratégicos, planos de acção concretos e da planificação e organização dos recursos financeiros e materiais, os colaboradores sejam afectos aos postos de trabalho mais adequados em cada momento, lhes seja delegada responsabilidade e assegurada a monitorização do progresso e da Qualidade do trabalho, fornecendo *feedback* e garantindo o funcionamento de sistemas eficazes de responsabilização, de reconhecimento e recompensa, eliminando os obstáculos à inovação e encorajando a colaboração entre os gestores e os representantes dos trabalhadores (p.e. sindicatos) (Cieutat e Tenzer, 2000 citado por Lopes e Capricho, 2007).

Revela-se, portanto, da maior importância que haja uma relação de confiança com colegas e dirigentes na organização, que se traduza numa relação social, e não numa troca meramente económica (contratual), em que o colaborador se dispõe a executar mais do que o definido contratualmente para as suas funções, em prol da organização no seu conjunto.

Segundo Marques (2006) a confiança tem que estar visível, generalizada e começar no topo. Quando o objectivo é estimular e facilitar a mudança organizacional, é necessário que haja alteração de mentalidades e de valores, e nunca esquecer que as mudanças requerem verdadeiros líderes e não meros gestores, uma vez que, enquanto o nível hierárquico do gestor dá autoridade, o comportamento do líder inspira respeito (Duluc, 2000 citado por Lopes e Capricho, 2007).

O líder é determinante para permitir que os colaboradores e as equipas funcionem no máximo das suas capacidades e se desenvolvam. Não podemos continuar a ter dirigentes que não dispõem de tempo para “ajudar” os colaboradores e chega-se mesmo ao ponto de serem os subordinados a questioná-los pelas coisas, parecendo ter passado a “chefes”.

Com efeito, o líder deve estimular, coordenar, acompanhar o desenvolvimento das competências dos seus colaboradores, confiar missões, fazer emergir as ideias do grupo e melhorar o desempenho (Duluc, 2001 citado por Lopes e Capricho, 2007). O líder deve motivar os colaboradores com o seu exemplo, desenvolvendo atitudes e adoptando comportamentos que verdadeiramente esclareçam o sentido da visão e dos objectivos propostos, ser receptivo à crítica e ter a capacidade de adaptar o seu estilo pessoal de liderança às necessidades dos seus colaboradores e à melhoria do desempenho da organização, favorecendo uma gestão aberta e participativa, divulgando e implementando as sugestões de melhoria pertinentes como forma de estímulo e de encorajamento de todos para a mudança. Mas, a motivação depende em muito da confiança e sem uma comunicação eficaz é difícil criar essa confiança. Por isso, é importante explicitar alguns aspectos relacionados com a Comunicação.

A palavra Comunicação é oriunda do latim “*comunicare*”, que significa pôr em comum, e designa, basicamente, o processo de transferência de ideias, emoções, sentimentos e informações que se efectiva através de palavras, gestos, atitudes, tom de voz, expressões fisionómicas, etc. Como qualquer organização é composta por pessoas, para que estas se entendam e interajam entre si para atingirem objectivos comuns, necessitam de práticas comunicativas (Teixeira, 1998).

Por volta de 1949, Claude E. Shannon, conhecido pelo “pai da teoria da informação”, estudou os problemas da transmissão de mensagens preocupando-se com os aspectos relacionados com a perda de informação na compressão e na transmissão de mensagens com ruído no canal. Na mesma época, o cibernético Norbert Weiner (1894 – 1964) introduziu um elemento regulador daquele esquema linear - o *feedback*. É este efeito de retroinformação, reacção do receptor à mensagem do emissor, que distingue o processo de comunicação da mera informação.

Só existe comunicação quando um afecta outro, modificando a sua acção a partir da transmissão de uma mensagem, o que implica, expressar com clareza e eficácia tudo o que ajuda a concretizar os objectivos utilizando mecanismos comunicacionais apropriados tanto a nível formal como informal com vista a reforçar a identidade, o sentimento de pertença e a empatia de todos. Subscrevemos, integralmente, os seguintes pensamentos célebres: “*Aquele que usa palavras difíceis não está a tentar informar-te, está a tentar impressionar-te*” (O. Miller); e “*Se disseste e eles não ouviram, foi porque tu não disseste*” (Harvey Thomas). Uma utilização eficaz dos meios de comunicação organizacional tradicionais, como, por exemplo, os boletins de informação, as *newletters*, os folhetos, as caixas de sugestões, apresentações públicas, etc. não dispensa as reuniões (*briefings*) em que haja comunicação directa (cara – cara) entre os colaboradores e os dirigentes, podendo ser muito importante

para a prevenção de eventuais problemas e para a resolução dos já existentes (Dele e Bunney, 1999 citado por Lopes e Capricho, 2007).

Mas, muitas vezes, mais importante que dizer é saber ouvir. Na percepção da realidade, o ser humano vê o real através de seu filtro interno. O seu referencial é sempre ele próprio. Ao olhar, julga e percebe. Mas há diferenças entre o ver e o olhar. O "ver" é uma atitude involuntária enquanto o "olhar" é uma atitude intencional, resultado do que se investiga, onde o sujeito pensa.

Cabe ao líder construir uma política de comunicação adequada às necessidades da organização, baseada nos princípios da transparência, simplicidade, rapidez, duração e realismo (Almeida, 2003 citado por Lopes e Capricho, 2007) capaz de facilitar, entre outras, as três máximas seguintes, muitas vezes bastante descoradas:

1 – Premiar mais do que punir rumo à Excelência

O trabalho de Podsakoff *et al.* (1984) permitiu concluir que: As recompensas contingentes relacionam-se positivamente com a satisfação e o desempenho dos subordinados; As punições contingentes podem, se usadas em conjunto com as recompensas, melhorar o desempenho dos subordinados. As punições indiscriminadas tendem a provocar a diminuição do desempenho e da satisfação dos subordinados;

2 – Promover mais a participação do que a obediência. As redes são apresentadas como uma forma organizacional que confere um elevado grau de autonomia aos seus membros, permitindo-lhes realizar todo o seu potencial. Ao mesmo tempo, a confiança é apresentada como um mecanismo que, de forma semelhante à mão invisível de Adam Smith, assegura que a liberdade de acção de cada um dos elementos da organização não compromete o alcance dos objectivos organizacionais.” (Pina *et al.*, 2001);

3 – Considerar que tão ou mais importante que os comportamentos são os resultados desses comportamentos. Autores como Ouchi (1979) e Eisenhardt (1985) defendem que a organização pode controlar os comportamentos ou, em alternativa, os resultados desses comportamentos.

Em suma, considerando que o capital humano é a chave, é o capital mais precioso, é a verdadeira vantagem competitiva, a aposta das organizações na gestão de recursos humanos tem de levar a que as despesas com os colaboradores deixem de ser consideradas um custo e passem a ser vistas como um investimento que se transforma em lucro.

## **6. O Controlo da Qualidade em Portugal**

Foi nos inícios da década de 60 que em Portugal se tomou maior consciência da problemática da Qualidade, no sector privado.

Em 1963 foi criado o Grupo de Trabalho de Controle da Qualidade (GTCQ), em 1969 nasceu a Associação Portuguesa para a Qualidade Industrial (APQI), que viu a sua adesão à *European Organization for Quality Control* (EOQC) confirmada no ano seguinte, mas só em 1983 nasceu o Sistema Português da Qualidade (SPQ) que foi um grande impulsionador do desenvolvimento da Gestão da Qualidade no nosso país.

A prática demonstrou algum excesso burocrático com a implementação dos SGQ em muitas organizações, que caíram no erro de substituir a Gestão da Qualidade pela implementação de uma norma com o único fim da certificação (Júnior, 2009).

A prática veio a revelar que a Qualidade foi praticamente reduzida apenas à Certificação, segundo a ISO 9001. Mas, a partir de meados da década de 90, ganha força a ideia que a Qualidade é um factor de gestão, enquanto a norma é uma ferramenta. A certificação é a base mas o importante é o salto qualitativo seguinte, seja ele realizado através dos Níveis de Excelência da EFQM, seja através da própria série de normas ISO (Júnior, 2009).

Mas, foi-se mais longe. O Controlo da Qualidade, tradicionalmente utilizado nas organizações privadas, começou também a ser uma preocupação da Administração Pública Portuguesa. À semelhança do que vinha acontecendo na Europa, a partir da década de oitenta, a Administração Pública Portuguesa aceitou o desafio de passar do modelo burocrático (Administração Poder) para um modelo de Qualidade total (Administração Prestadora de Serviços), que engloba a gestão, a simplificação de processos, a inteligência emocional e a conciliação com a sociedade (Silva, 2001), tendo em consideração que deve fazer o *empowerment* dos cidadãos (Bilhim, 2001), seguindo um modelo de Estado “receptivo” em virtude de um reforçado vigor das teorias da cidadania democrática (Carapeto e Fonseca, 2006).

Só em 1986 a Administração Pública Portuguesa iniciou a sua reforma, com uma fase que se poderá chamar de desburocratização e simplificação de procedimentos (Rocha, 2010). Segundo o mesmo autor, são documentos marcantes da 1.<sup>a</sup> fase da reforma, iniciada em 1986: “Mil Medidas de Modernização”, do Secretariado da Modernização Administrativa, para simplificação de processos administrativos para uma mais célere relação Administração/cidadãos; Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro), que deu mais direitos aos cidadãos e, sobretudo, exprimiu um novo posicionamento na sua relação com a Administração; e Carta Deontológica do Serviço Público que indica os deveres dos funcionários públicos para com os cidadãos.

Após o ciclo considerado de desburocratização passou-se à fase da melhoria da Qualidade dos Serviços Públicos (1991-1997) de que se realça, das diversas iniciativas tomadas, a criação do Conselho Nacional da Qualidade (1992), a aprovação da Carta para a Qualidade dos Serviços Públicos (1993), e os documentos: “Administração Pública e Qualidade”, que

identifica as metas da qualidade: zero erros, zero atrasos, zero papéis, zero paragens e zero incompreensões; “Gestão da Qualidade: Conceitos, Sistemas de Gestão e Instrumentos”; e “Listas de Verificação da não Qualidade”, que contribuíram para o desenvolvimento das Cartas de Qualidade que constituem um compromisso para com os seus clientes.

A fase dos modelos de Excelência (1997-2002) foi marcada pela publicação do Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio – Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP), diploma inovador por, para além de definir o conceito de Qualidade em serviços públicos como uma filosofia de gestão (artigo 3.º) e estabelecer as competências, composição e funcionamento do Conselho para a Qualidade dos Serviços Públicos (artigo 5.º), cria um sistema de medição e de certificação da Qualidade, com os critérios para a sua atribuição (artigo 10.º e sgs.). Tudo indica, que se apontava para a adopção do modelo de excelência EFQM, o que foi reforçado pelo documento “Serviços Públicos: da Burocracia à Qualidade” e o questionário da “Auto-Avaliação da Qualidade em Serviços Públicos”. Porém, o Decreto-Lei nunca chegou a ser regulamentado e, em 2001, verificou-se uma simplificação do modelo à Administração Pública, com o *Common Assessment Framework* (CAF).

De 2002 a 2010, parece não ter sido dada pelo governo grande atenção à Qualidade, apenas insistindo na racionalização e reestruturação da Administração Pública, modernização da gestão de recursos humanos e eficiência dos serviços (Rocha, 2010) com a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), a Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa (UCMA) com o SIMPLEX e o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

Dando uma ideia dessa evolução, referem-se mais alguns diplomas exemplificativos.

Com base nos artigos 108.º a 110.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) – Titularidade e exercício do poder, Participação política dos cidadãos e Órgãos de soberania, na Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – Nova Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro – Regime de Administração Financeira do Estado, o Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, “*finaliza a arquitectura legislativa da reforma orçamental e de contabilidade pública, pela qual se estabelece um novo regime de administração financeira do Estado.*”, substituindo 31 diplomas fundamentais da contabilidade pública desde a 3.ª Carta de Lei, de 1908.

No Decreto-Lei nº 155/92 introduz-se a contabilidade de compromissos, adopta-se um novo sistema de pagamento das despesas públicas (transferência bancária, crédito em conta, emissão de cheques sobre o tesouro), revê-se o sistema de realização das despesas e da sua contabilização e consagra-se um novo sistema de controlo de gestão, “*de modo a conciliar as exigências da autonomia com as necessidades de um rigoroso controlo.*”.

O Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, institui o Sistema de Controlo Interno (SCI) da Administração Financeira do Estado “*consagrando um modelo articulado, integrado e coerente, estruturado em três níveis, com definição das entidades responsáveis e dos princípios fundamentais de actuação, que habilitem a uma melhor coordenação e utilização dos recursos afectos à função controlo.*”

A Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), regula a constituição, atribuições, organização, funcionamento e competência dos órgãos, a tutela e fiscalização pública do Estado sobre as instituições de ensino superior.

Consagra a autonomia estatutária, académica, cultural, científica, pedagógica, disciplinar, de gestão, patrimonial, administrativa e financeira das instituições de ensino superior públicas e a sua capacidade de auto governo exercida pelo Conselho Geral, Reitor e Conselho de Gestão.

A gestão patrimonial e financeira, conforme disposto no artigo 117.º, é controlada por um fiscal único, designado, de entre revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas, por despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela, ouvido o reitor ou presidente, e com as competências fixadas na lei dos institutos públicos.

Mas as alterações ao nível da Administração Pública não se têm verificado apenas nos aspectos em que se verifica uma imposição legal, uma vez que diversos organismos públicos, como a UC (em 2003), muitas Câmaras Municipais e algumas direcções regionais (Economia do Centro), deram um passo mais em frente e criaram as condições para obterem a Certificação da Qualidade na totalidade ou de parte dos seus serviços.

## **7. Súmula conclusiva**

Como é de entendimento actual e cada vez mais generalizado, qualquer organização, quer pública quer privada, deverá dar a máxima atenção ao Controlo das suas actividades no sentido da obtenção da maior Qualidade com os menores custos em melhoria contínua.

Com efeito, o Controlo da Qualidade, com o inerente aumento da Qualidade, origina melhorias tanto na imagem da organização, conseguida pela maior valorização, reconhecimento e desejo, como na redução de custos em geral. Uma baixa na Qualidade tem custos muito elevados aos mais diversos níveis.

Todos estes aspectos são muito importantes para as organizações públicas, que, por administrarem dinheiros essencialmente obtidos dos impostos dos contribuintes, deverão ter como uma constante da sua actuação, a mais económica, eficiente e eficaz utilização desses recursos.

Para o conseguir, é essencial que, tanto a gestão de topo como os colaboradores estejam empenhados activamente na melhoria contínua da organização. Com efeito, a Qualidade só é possível quando é uma visão de toda a organização, e se concretiza numa responsabilização de todos no sentido de uma actuação muito activa para atingir os objectivos, diminuindo os conflitos e aumentando o envolvimento na resolução de problemas, pela criação de valores comuns, e a construção de uma cultura organizacional em que se revejam, que passe a ser o seu maior recurso.

A Qualidade Total implica a participação de todos (de todas as partes interessadas). É nas pessoas que está a verdadeira chave do sucesso da TQM, no sentido da satisfação das expectativas e das necessidades dos clientes, na procura de excelência, e na busca de melhorias contínuas. As sinergias não podem ser ignoradas por serem fonte inesgotável de melhorias contínuas. Como as pessoas são elementos interactivos, ou seja, estão permanentemente em estreita ligação uns com os outros, bastará que um apresente uma falha para que todos os outros sejam afectados.

O reconhecimento é uma fonte incondicional de motivação quer seja público ou individual. É um factor que gera e condiciona a actividade futura de cada colaborador pois a necessidade de reconhecimento é intrínseca e surge como inata.

Em época de crise, por maioria de razão, a Qualidade tem de ser mais do que uma filosofia de gestão, com recurso a diversos instrumentos e técnicas, tem de ser um modelo de comunicação integrado.

Concordamos com o entendimento de Rocha (2010) de que se constata uma contradição fundamental na Administração Pública Portuguesa uma vez que associa a melhoria da Qualidade à avaliação do desempenho individual e resulta da lógica da gestão por objectivos, o que contradiz toda a teoria. Com efeito, consideramos que a valorização do trabalho isolado até pode ser prejudicial não apenas para os clientes internos como para os externos, pelo que há que fomentar o verdadeiro trabalho em equipa de que resultem benefícios para todos e por todos reconhecidos, no sentido da elevação do clima organizacional e da melhoria contínua (não “encomendados”, em benefício apenas de alguns) e atribuir-lhe as respectivas recompensas.

## **CAPÍTULO III – O Controlo de Qualidade na Universidade de Coimbra**

### **1. Identificação e caracterização da Universidade de Coimbra**

A UC é a universidade portuguesa mais antiga e uma das mais antigas da Europa. Foi criada a 1 de Março de 1290, com a assinatura, em Leiria, por D. Dinis, do documento *Scientiae Thesaurus Mirabilis*, e confirmada por Bula do Papa Nicolau IV, no *De Statu Regni Portugalliae*, em 9 de Agosto seguinte. Nessa bula fala-se, pela primeira vez, do ensino então existente: Artes, Cânones, Leis e Medicina.

Passados mais de sete séculos e diversas reestruturações, a UC é uma pessoa colectiva de direito público que goza, nos termos da Constituição e da Lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, cultural, patrimonial, administrativa, financeira e disciplinar, conforme previsto no artigo 3.º dos “Novos Estatutos”, elaborados em consonância com o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), publicados em DR - Despacho Normativo 43/2008, de 1 de Setembro de 2008.

Como Missão, refere-se nos seus Estatutos que, *“A Universidade de Coimbra é uma instituição de criação, análise crítica, transmissão e difusão de cultura, de ciência e de tecnologia que, através da investigação, do ensino e da prestação de serviços à comunidade, contribui para o desenvolvimento económico e social, para a defesa do ambiente, para a promoção da justiça social e da cidadania esclarecida e responsável e para a consolidação da soberania assente no conhecimento.”* (artigo 2.º dos Estatutos)

Nesse sentido, *“A Universidade de Coimbra assume-se como uma instituição de referência nacional e internacional, quer no ensino, quer na investigação. Assume-se como referência nacional tanto ao nível da qualificação tecnológica e profissional dos seus estudantes, docentes, investigadores e funcionários, como ao nível da produção e difusão do próprio conhecimento, constituindo-se um pólo dinamizador e mobilizador do desenvolvimento cultural e económico do país.”* (c.f. relatório de gestão e contas consolidado 2010 da UC, p. 9 e 15).

No desenvolvimento da sua oferta, a UC, abrange as mais diversas áreas de formação e investigação desde as artes e humanidades, às ciências de engenharia e tecnologia, passando pelas ciências sociais, ciências jurídicas, ciências da saúde e ciências exactas.

No ano lectivo 2010/2011, ao nível do ensino, a UC ministrou 270 cursos a 22 873 alunos, distribuídos da forma seguinte: 39 Licenciaturas (9 507 alunos); 14 Pós-Graduações/Especializações (292 alunos); 11 Mestrados (6 763 alunos); 118 Mestrados Integrados (4 549 alunos); e 88 Doutoramentos (1 762 alunos). Ao nível da investigação, desenvolveu 318 Unidades e Projectos de I&D, integrando 322 bolseiros de investigação. Dos 35 Centros e Unidades de Investigação avaliados pela Fundação da Ciência e

Tecnologia, 7 tiveram a classificação de Excelente, 10 de Muito Bom, 14 de Bom, 4 de Regular e 0 de Fraco. (c.f. relatório de gestão e contas consolidado 2010 da UC, p. 15-17).

Para desenvolver a sua actividade, a UC conta com uma estrutura complexa de grande dimensão, que engloba dezenas de unidades e serviços, fisicamente distribuídos pela cidade, em diversos pólos, e ainda com um pólo em Alcobaça (Centro de Estudos Superiores da UC em Alcobaça). Integra dez unidades orgânicas de ensino e investigação, duas unidades orgânicas de investigação e outras unidades e serviços. (c.f. Organigrama da UC anexo 25).

De acordo com o Relatório de gestão e contas consolidado 2010 da UC, no final de 2010 a UC contava com 3 334 colaboradores, dos quais 1 761 (52,82%) são trabalhadores não docentes, maioritariamente femininos, e 1 573 (47,18%) são trabalhadores docentes e investigadores, maioritariamente masculinos. Porém, o número de trabalhadores docentes e investigadores passa a 1 296 se convertidos em Equivalente a Tempo Inteiro (ETI), sendo 1 044 (80,53%) doutorados e 252 (19,47%) não doutorados. Os 1 761 trabalhadores não docentes têm a composição seguinte: 42 (2,39 %) são dirigentes e maioritariamente homens, ao contrário dos restantes grupos profissionais em que são todos maioritariamente femininos. Dos restantes 1 719 trabalhadores não docentes, 388 (22,03%) são técnicos superiores, 529 (30,04%) são assistentes técnicos, 597 (33,90%) assistentes operacionais e 205 (11,64%) outros. Os trabalhadores da UC têm, na sua maioria, entre 40 e 49 anos (32,7%) e entre 50 e 59 anos (30,5%).

Como se pode ler na página 43 do Relatório de gestão e contas consolidado 2010 da UC, “O ano de 2010 foi fortemente marcado pelo processo de reestruturação da Administração da UC e conseqüente implementação de um Centro de Serviços Comuns (CSC) e de um Centro de Serviços Especializados (CSE). Trata-se de um projecto pioneiro, uma vez que a UC foi a primeira instituição de ensino superior em Portugal a avançar para a implementação de uma estrutura deste género. O CSC constitui uma alteração significativa na relação da Administração com as Unidades Orgânicas e outras Unidades e Serviços da UC. O CSC pressupõe a utilização de métodos comuns e a partilha de recursos e dados, numa lógica de gestão por processos, de eficiência e de orientação para os resultados.”

“O CSC apresenta-se como um modelo de gestão que oferece suporte corporativo, combinando e consolidando serviços das diversas unidades orgânicas numa entidade eficiente e virada para os resultados, tendo como âmbito os processos transaccionais com elevado potencial de economias de escala e com reduzido impacto estratégico” (c.f. relatório de gestão e contas consolidado 2010 da UC, p. 44) e integra a Gestão Financeira, a Gestão de Recursos Humanos, a Gestão do Aprovisionamento, Logística e Património, a Gestão Académica; a Gestão do Edificado, Segurança, Ambiente e Segurança e Saúde no

Trabalho; e a Gestão de Sistemas e Infra-Estruturas de Informação e Comunicação (c.f. organigrama da UC).

Neste processo de reestruturação estiveram presentes preocupações com a Qualidade, tanto mais que, nos Novos Estatutos, a Gestão da Qualidade tem um papel de relevo ao ser considerada como um dos Princípios de Governação da UC (artigo 8.º dos Estatutos da UC).

## **2. Controlo da Qualidade na Universidade de Coimbra**

A Universidade de Coimbra foi a primeira instituição de ensino superior em Portugal a ter o seu Sistema de Gestão (SG) certificado. Em Abril de 2003, a Associação Portuguesa de Certificação (APCER) certificava o SG segundo a Norma NP EN ISO 9001:2000 nas áreas de gestão de recursos humanos, de gestão financeira e de projectos (c.f. balanço do sistema de gestão 2010 da UC).

De 2005 a 2007 deu-se a extensão da certificação da UC a diversos outros dos seus serviços (em 2005, ao Departamento Académico, à Divisão de Edifícios, Equipamentos e Infra-estruturas e às Relações Internacionais (DRIIC-RI); em 2006, ao Auditório, ao Gabinete de Auditoria e ao Secretariado; e em 2007, ao Palácio de S. Marcos e ao Gabinete de Apoio às Transferências do Saber), o que se veio a manter em 2008 pela APCER (anexo 26) após auditoria de acompanhamento.

No final de Outubro de 2009 a UC solicitou a suspensão da certificação na sequência da revisão dos seus Estatutos e a reestruturação dos seus serviços, especialmente a criação do Centro de Serviços Comuns (c.f. balanço do sistema de gestão 2010 da UC).

Mas, qual a razão porque a UC se preparou para a certificação?

A semente do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) na UC terá sido a identificação, em 2001, da fragilidade interna a nível da sistematização de procedimentos na área então designada de Divisão de Pessoal, que originou a definição de circuitos e a criação de novas tecnologias de suporte à prestação de informação ao cliente, interno e externo, e de um Manual de Procedimentos.

Seguiram-se, então, a definição e criação da documentação necessária para a certificação, como: Visão, Missão, Valores, Política da Qualidade, Objectivos, Manual da Qualidade, Processos, Procedimentos, Instruções de Trabalho, Impressos e respectivos registos.

O processo de preparação para a certificação implicou uma reestruturação dos serviços com as inerentes alterações de definição de quem, o quê, quando e como.

Porém, este processo, mais de mudança de mentalidades do que da forma de fazer, embora muito trabalhoso para todos, foi recompensado.

Com efeito, numa perspectiva interna, a implementação do SGQ assumiu-se como um poderoso instrumento na execução de uma mudança organizacional, que exigiu a definição

clara de funções e de responsabilidades, e permitiu desencadear o desenvolvimento de ferramentas de monitorização que passaram a possibilitar aferir, nomeadamente: o nível da prestação do serviço público prestado no âmbito da Administração; o nível de satisfação dos clientes externos; o grau de motivação; o grau de cumprimentos dos objectivos propostos anualmente; o grau de concretização das metas estabelecidas; e a satisfação dos colaboradores. Por se reputar de essencial a satisfação dos trabalhadores para que sejam atingidos todos os outros aspectos, é sobre esta temática que versa o questionário efectuado aos colaboradores da UC de que se tratará no Capítulo IV do presente relatório.

Numa perspectiva externa, a UC recebeu vários prémios que elencámos em quadro (anexo 27).

Mas, dadas as vantagens, tanto internas como externas, do SGQ na UC, e o facto de nos seus Novos Estatutos se encontrar reflectida a relevância da Gestão da Qualidade para a instituição, mesmo com a suspensão da certificação, tem sido *“feito um esforço pela equipa da Divisão de Avaliação e Melhoria Contínua, no sentido de manter o actual Sistema em funcionamento, dado constituir o suporte à actividade das diversas áreas envolvidas”*. É seu objectivo *“manter o cumprimento dos requisitos mínimos facilitadores do funcionamento da actividade da Administração da UC, passando para um segundo plano as questões directamente ligadas à melhoria contínua que requereriam um empenho adicional quer por parte da equipa associada à manutenção e dinamização do Sistema, quer por outros trabalhadores, cuja capacidade de resposta estaria igualmente diminuída devido à participação no projecto de reorganização da Administração.”*

A preocupação de Controlo da Qualidade na UC continua a ser uma constante como se pode comprovar por continuarem a ser realizadas: Auditorias Internas, com impacto, essencialmente, ao nível de correcção de Procedimentos/Instruções de Trabalho/Impressos; as Revisões do Sistema de Gestão, integrando informação sobre as entradas para a revisão definidas na Norma NP EN ISO 9001:2008; redefinições e redesenho dos processos e dos procedimentos; e extensões a aspectos ambientais de acordo com a Norma ISO 9001: 2008 (c.f. balanço do sistema de gestão 2010 da UC, p. 2, 20 e 49).

Assim, como principais dados da actividade em 2010 destacam-se: 160 desenhos de processos; 521 impressos de apoio aos processos; a elaboração do Novo Manual de Sistema de Gestão; o mapeamento dos processos da Universidade; diversas acções de auditorias internas e controlo interno ao Sistema de Gestão, principalmente em Unidades Orgânicas, mas também a serviços da Administração; abertura de 14 Boletins de Melhoria; identificação e classificação das partes interessadas e análise poder/interesse; e realização de 7 inquéritos ao Sistema de Gestão (c. f. relatório de gestão e contas consolidado 2010 da UC e o balanço do sistema de gestão 2010 da UC).

A UC também utiliza como instrumentos de Controlo da Qualidade: Mapas e Matrizes de Competências por Macro-Processo; Mapas de Registos; Inquéritos e respectivos Relatórios; Boletins de Melhoria; Indicadores e relatório da sua análise; etc.

A UC recorre cada vez menos a inquéritos relativos ao seu SGQ aplicados em papel, privilegiando que sejam ministrados via plataforma LIMESURVEY.

Também são utilizados Diagramas ABC, 80-20, 70-30, que permitem ordenar as frequências das ocorrências, da maior para a menor, permitindo a prioritação dos problemas, procurando levar a cabo o princípio de Pareto (pouco essenciais, muito triviais) (c.f. balanço do sistema de gestão 2010 da UC, p. 24).

O Controlo da Qualidade na UC tem sido conseguido com a monitorização trimestral, pela Divisão de Planeamento, Gestão e Desenvolvimento, do grau de cumprimento dos objectivos definidos pela Administração, principalmente da Interacção com o Cliente, em particular com os estudantes, mas também, de: Comprometimento dos Colaboradores; Dinamização de parcerias activas; Cumprimento da legislação; e Gestão de recursos (c.f. balanço do sistema de gestão 2010 da UC).

Embora tanto a instituição como os trabalhadores se continuem a empenhar, como o faziam durante os períodos em que se manteve a certificação, da parte da Gestão de Topo nem sempre são evidentes as preocupações com os clientes internos da UC. Veja-se, por exemplo, os resultados da auscultação aos trabalhadores da UC, clientes internos, entre 2007 e 2010, que permitem identificar que tem diminuído a percepção da “aceitação e estímulo de sugestões feitas por trabalhadores” (c.f. balanço do sistema de gestão 2010 da UC).

Defendemos tal como Silva (2001) que a Qualidade de um organismo público não é só atingir os objectivos decorrentes do diploma orgânico. É, entre outros, dar plena satisfação aos seus utentes, com atendimento célere e rápida decisão dos assuntos com o mínimo de erros, ser dialogante e aberto às sugestões internas e externas, aproveitar plenamente as potencialidades dos seus trabalhadores, procurar a modernização de processos, e contribuir, directa e indirectamente, para a melhoria da sociedade envolvente.

A Administração da UC já muito foi conseguindo ao nível dos instrumentos mas muito há ainda a fazer no que respeita aos resultados. Por exemplo, a nível externo, embora já se consigam certidões em poucos dias ainda se tem de esperar mais de seis anos por um diploma de Licenciatura.

### **3. O caso de estudo e as questões metodológicas**

Como se referiu na Introdução, um dos objectivos do trabalho é recolher a opinião dos trabalhadores não docentes da Administração da UC sobre aspectos que consideramos chave da Qualidade da universidade, relacionados com uma mentalidade aberta, democrática e participativa muito mais voltada para a administração de pessoas do que para a de recursos e técnicas.

Para tanto, recorreu-se à aplicação de um pequeno questionário de opinião, composto por questões de resposta aberta e de resposta fechada, permitindo obter, também, sugestões de melhoria da Qualidade dos serviços prestados pela UC (anexo 28).

Pretendeu-se obter um conjunto de opiniões que funcionarão apenas como um levantar do véu, um fermento de novas investigações, uma vez que a “cultura” da organização não é passível de ser avaliada por um simples questionário.

Será, no entanto, útil e interessante identificar o comportamento da UC em aspectos da Qualidade relacionados, essencialmente, com os seus colaboradores não docentes, uma vez que sem eles não há qualquer possibilidade de se garantir uma melhoria dos serviços prestados.

Nesse sentido, o questionário pretendeu identificar a satisfação dos inquiridos sobre aspectos como: Participação dos colaboradores na definição dos objectivos da UC; Actuação da gestão quanto ao envolvimento dos colaboradores; Reconhecimento das iniciativas e criatividade dos colaboradores; Clareza dos processos internos de actuação; Reflexão periódica para simplificação e desburocratização dos métodos de trabalho; Informação sobre o que acontece na UC a todos os níveis; Grau de satisfação em trabalhar na UC; e obter sugestões para um maior envolvimento dos colaboradores da UC e sobre os aspectos em que podia ser melhorada a qualidade dos serviços prestados pela UC.

Para além dos requisitos necessários de relevância e exactidão, procurou-se construir um questionário que tivesse poucas questões, para permitir obter um número mais elevado de respostas, mas que permitisse, igualmente, obter informação relevante para o estudo.

Optou-se, essencialmente, pela utilização de perguntas fechadas, uma vez que, para além do tratamento simplificado das respostas, as diferentes alternativas que, desde logo, são apresentadas como resposta para cada pergunta, seis níveis de uma escala de Likert<sup>8</sup>, ajudam a compreendê-las. Também foram incluídas duas perguntas abertas que, por serem de resposta livre, permitem dar azo à criatividade de cada colaborador.

Houve a preocupação de efectuar um pré teste a quatro trabalhadores não docentes da UC, de diferentes categorias, para avaliar a inteligibilidade das questões colocadas e introduzir pequenas alterações no sentido da sua melhoria.

---

<sup>8</sup> Muito Insatisfeito, Insatisfeito, Indiferente, Satisfeito, Muito Satisfeito, e Não Sabe/Não Responde.

O questionário foi aplicado, pessoalmente, nos dias 6, 7 e 8 de Setembro de 2011, aos colaboradores não dirigentes das diversas divisões dos Serviços Comuns da UC. Optou-se por solicitar, presencialmente, o seu preenchimento, de imediato, em cada gabinete das dezanove Divisões das Direcções de Serviços que integram a Administração da UC com mais de um colaborador, tendo sido recolhidos, em grupo, passados alguns minutos. Os dirigentes foram excluídos porque, como ocupam gabinetes individualizados, não seria possível assegurar o anonimato. A utilização desta estratégia visou, para além de evitar adiamento ou extravio de entrega, que as respostas imediatas traduzissem efectivamente o sentir de cada colaborador.

Apenas em três dias foi obtida a opinião de 201 respondentes (81,05%) num universo de 248 trabalhadores não docentes e não dirigentes da Administração da UC, o que se pode considerar indiciário, só por si, a receptividade dos colaboradores a questões da Qualidade.

Realça-se, também, como aspecto muito positivo, que, para além das respostas às sete questões fechadas, de rápida resposta, tenham sido apresentadas, por 92 respondentes, 133 sugestões à primeira e 141 à segunda questão de resposta aberta.

No tratamento das respostas ao questionário recorreu-se à aplicação informática Excel, uma vez não ser objectivo deste relatório efectuar uma análise estatística profunda, o que implicaria o domínio de ferramentas muito especializadas como, por exemplo, o SPSS para as perguntas fechadas, e o NVIVO para as abertas, mas que em nada alteraria as conclusões retiradas.

## CAPÍTULO IV – Análise e discussão de resultados

### 1. Caracterização

A análise da composição etária dos 201 respondentes permite identificar que a maioria (106 - 53%) se encontra na faixa etária dos 30 aos 50 anos de idade; 52 (26%) são menores de 30 anos de idade; e 43 (21%) têm mais de 50 anos de idade, como se ilustra no Gráfico 1.

A composição por Sexo dos 201 respondentes, permitiu identificar, como era de esperar, por o número de trabalhadores femininos não docentes da Administração ser bastante superior aos do Sexo Masculino, que 131 (65%), portanto, a grande maioria, são do Sexo Feminino, contra os 62 (31%) do Sexo Masculino. Realça-se o facto de 8 respondentes (4%) não terem indicado o seu sexo (Gráfico 2).

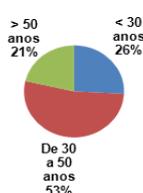


Gráfico 1 – Respondentes, por idade

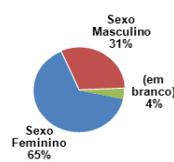


Gráfico 2 – Respondentes, por sexo

### Participação dos colaboradores na definição dos objectivos da UC

Quando inquiridos sobre a satisfação quanto à Participação dos colaboradores na definição dos objectivos da UC (Gráfico 3), quase metade dos respondentes (97 – 49%) está Satisfeito (89 – 45%) ou Muito Satisfeito (8 – 4%). Porém, ainda representa mais de um quarto (57 – 28%) o número de respondentes que indicaram Insatisfeito (48 – 24%) ou Muito Insatisfeito (9 – 4%), e um pouco menos os que responderam Indiferente (35 – 17%) ou Não Sabe/Não Responde (12 – 6%).

Quanto ao Sexo (Gráfico 4), são maioritariamente Feminino os Satisfeito (60 - 33%), os Insatisfeito (31 - 17%), os Indiferente (22 - 12%) e os Muito Satisfeito (5 - 3%). Apenas os Muito Insatisfeito são maioritariamente do Sexo Masculino (5 – 3%).

No que respeita à faixa etária (Gráfico 5), verifica-se que a maioria tem idade compreendida entre 30 e 50 anos em todas as categorias em análise, excepto no Muito Satisfeito, em que a maioria tem menos de 30 anos (4 – 57,14%). Realce-se que não houve qualquer Muito Satisfeito com mais de 50 anos de idade, nem Muito Insatisfeito com menos de 30 anos.

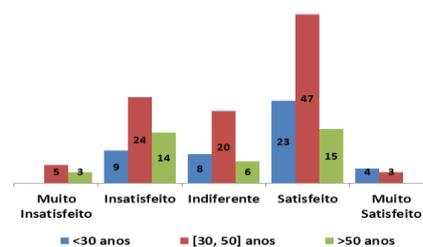
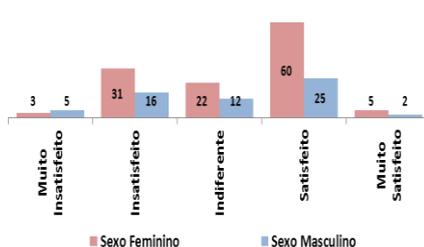
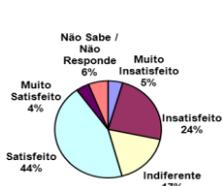


Gráfico 3, 4 e 5 – Participação dos colaboradores na definição dos objectivos da UC (composição, por sexo e idade)

## Actuação da gestão quanto ao envolvimento dos colaboradores

Quando inquiridos sobre a Actuação da gestão quanto ao envolvimento dos colaboradores da UC (Gráfico 6), quase metade dos respondentes (94 – 48%) está Satisfeito (80 – 41%) ou Muito Satisfeito (14 – 7%). Porém, ainda representa cerca de um terço (64 – 31%) o número de respondentes que indicou Insatisfeito (53 – 26%) ou Muito Insatisfeito (11 – 5%), e um pouco menos os que responderam Indiferente (21 – 10%) ou Não Sabe/Não Responde (22 – 11%).

Quanto ao Sexo (Gráfico 7), os respondentes são maioritariamente Feminino em todas as categorias, excepto nos Muito Satisfeito em que são iguais (6 – 3,5%) e nos Muito Insatisfeito em que a maioria é do Sexo Masculino (6 – 3,5%).

No que respeita à faixa etária (Gráfico 8), verifica-se que a maioria tem idade compreendida entre 30 e 50 anos em todas as categorias em análise, excepto no Muito Satisfeito em que a maioria (7 – 4,09%) tem menos de 30 anos. Realce-se que ninguém com menos de 30 anos respondeu Muito Insatisfeito.

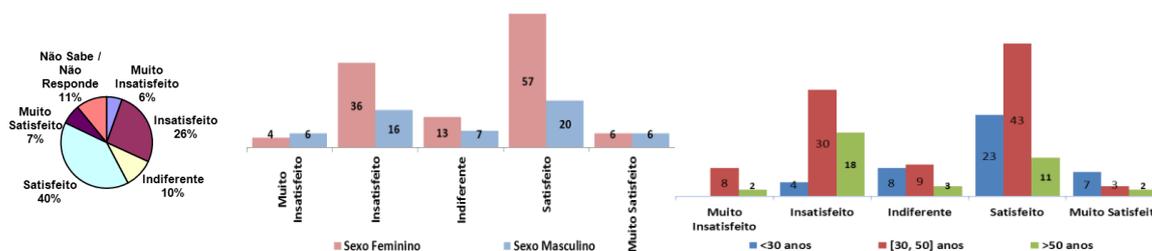


Gráfico 6, 7 e 8 – Actuação da gestão quanto ao envolvimento dos colaboradores (composição, por sexo e idade)

## Reconhecimento das iniciativas e criatividade dos colaboradores

Numa perspectiva muito semelhante às respostas das questões anteriores (Gráfico 9), quase metade dos respondentes (95 – 48%) indicou Satisfeito (80 - 41%) ou Muito Satisfeito (15 – 7%) no que respeita ao reconhecimento das iniciativas e criatividade dos colaboradores. Da mesma forma, ainda representa mais de um terço (70 – 34%) o número dos que indicaram Insatisfeito (59 – 29%) ou Muito Insatisfeito (11 – 5%), e um pouco menos os que responderam Indiferente (22 – 11%) ou Não Sabe/Não Responde (14 – 7%).

Quanto ao Sexo (Gráfico 10), os respondentes são maioritariamente Feminino em todas as categorias excepto no Muito Satisfeito em que a maioria é do Sexo Masculino. Em Indiferente as respostas estão muito equiparadas, uma vez que 11 (52,38%) são do Sexo Masculino e 10 (47,62%) do Sexo Feminino.

No que respeita à faixa etária (Gráfico 11) verifica-se que a maioria tem idade compreendida entre 30 e 50 anos em todas as categorias em análise, excepto no Muito Satisfeito em que a maioria tem menos de 30 anos. Ninguém com menos de 30 anos respondeu Muito Insatisfeito.

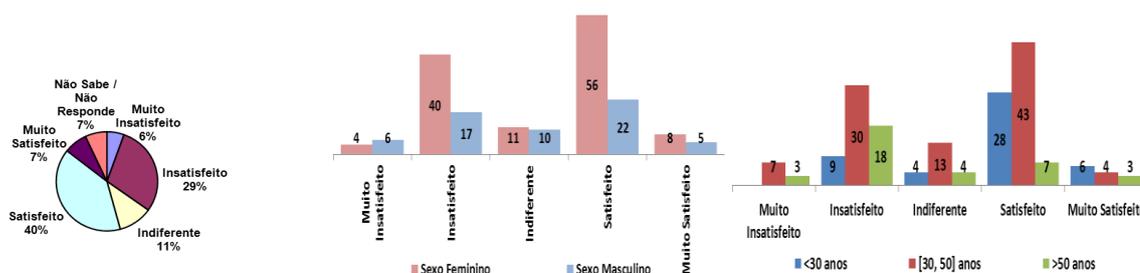


Gráfico 9, 10 e 11 – Reconhecimento das iniciativas e criatividade dos colaboradores (composição, por sexo e idade)

### Clareza dos processos internos de actuação

A percentagem dos respondentes Satisfeito e Muito Satisfeito diminuiu consideravelmente nesta questão (Gráfico 12). Com efeito, apenas pouco mais de um terço (74–36%) indicaram Satisfeito (63–31%) ou Muito Satisfeito (11–5%). Quase metade dos respondentes (87–44%) está Insatisfeito (76–39%) ou Muito Insatisfeito (11–5%) e bastante menos responderam Indiferente (26–13%) ou Não Sabe/Não Responde (14–7%).

Os respondentes são maioritariamente Feminino em todas as categorias (Gráfico 13).

No que respeita à faixa etária (Gráfico 14), em todas as categorias a maioria tem entre 30 e 50 anos de idade, logo seguido de <30 anos, excepto em Insatisfeito que é seguido de > 50.

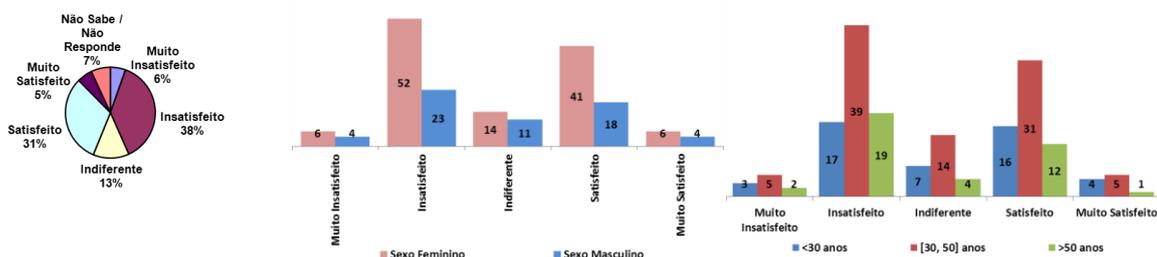


Gráfico 12, 13 e 14 – Clareza dos processos internos de actuação (composição, por sexo e por idade)

### Reflexão periódica para simplificação e desburocratização dos métodos de trabalho

À semelhança da questão anterior, a percentagem dos respondentes satisfeitos e muito satisfeitos diminuiu bastante nesta questão (Gráfico 15). Foi apenas cerca de um terço (65 – 32%) o número de respondentes que indicaram Satisfeito (55 – 27%) ou Muito Satisfeito (10 – 5%), enquanto quase metade dos respondentes (82 – 41%) está Insatisfeito (64 – 32%) ou Muito Insatisfeito (18 – 9%) com a reflexão periódica para simplificação e desburocratização dos métodos de trabalho, tendo aumentado um pouco mais, os que responderam Indiferente (32 – 16%) ou Não Sabe/Não Responde (22 – 11%).

Quanto ao Sexo (Gráfico 16), os respondentes são maioritariamente do Sexo Feminino excepto no Muito Insatisfeito em que estão em igualdade.

No que respeita à faixa etária (Gráfico 17) a maioria em todas as categorias tem idade compreendida entre 30 e 50 anos, logo seguido dos maiores de 50 anos.

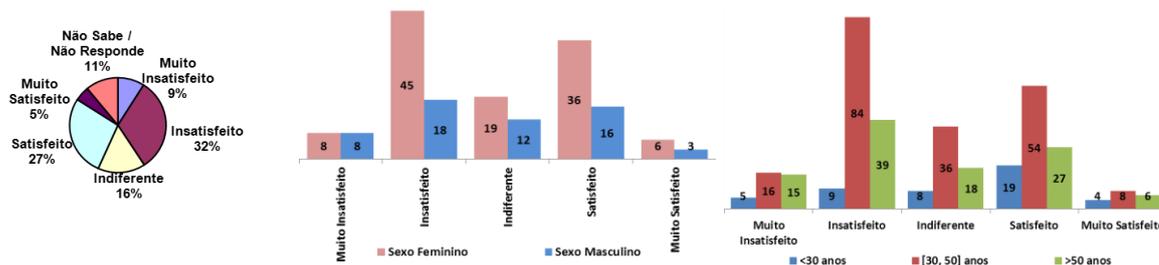


Gráfico 15, 16 e 17 – Reflexão periódica para simplificação e desburocratização dos métodos de trabalho (composição, por sexo e por idade)

### Informação sobre o que acontece na UC a todos os níveis

Mais de metade dos respondentes (102 – 51%) indicaram (Gráfico 18) Satisfeito (93 – 47%) ou Muito Satisfeito (9 – 4%) com a informação sobre o que acontece na UC a todos os níveis. Porém, mais de um terço (72 – 36%) respondeu Insatisfeito (64 – 32%) ou Muito Insatisfeito (8 – 4%) e, um número bastante menor (27 – 13%) o dos que responderam Indiferente (16 – 8%) ou Não Sabe/Não Responde (11 – 5%).

Quanto ao Sexo (Gráfico 19), os respondentes são maioritariamente Feminino em todas as categorias em análise.

No que respeita à faixa etária (Gráfico 20), verifica-se que maioritariamente tem idade compreendida entre 30 e 50 anos em todas as categorias, à excepção de Muito Satisfeito e Muito Insatisfeito em que é o menor. Não há muito insatisfeitos com menos de 30 anos.

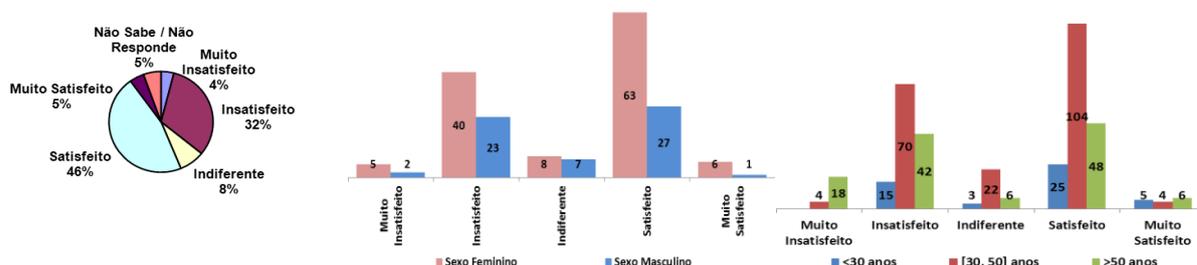


Gráfico 18, 19 e 20 – Informação sobre o que acontece na UC a todos os níveis (composição, por sexo e por idade)

### Grau de satisfação em trabalhar na UC

A última questão fechada versava sobre o grau de satisfação em trabalhar na UC. Mais de três quartos (Gráfico 21) dos respondentes (154 - 78%) indicaram Satisfeito (105 – 53%) ou Muito Satisfeito (49 – 25%) em trabalhar na UC. Apenas uma minoria (36 – 17%) respondeu Insatisfeito (27 – 13%) ou Muito Insatisfeito (9 – 4%), e ainda menos foram os que responderam Indiferente (7 – 3%) ou Não Sabe/Não Responde (4 – 2%).

Quanto ao Sexo (Gráfico 22), os respondentes são maioritariamente Feminino em todas as categorias.

No que respeita à faixa etária (Gráfico 23), os respondentes com idade compreendida entre 30 e 50 anos são maioritariamente Satisfeito, Muito Satisfeito e Indiferente, enquanto os maiores de 50 anos responderam em maioria Insatisfeito e Muito Insatisfeito. Não houve menores de 30 anos a responder nem Muito Insatisfeito nem Indiferente.

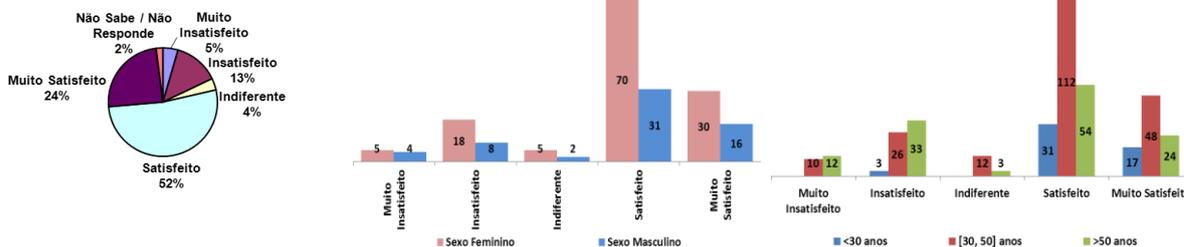


Gráfico 21, 22 e 23 – Grau de satisfação em trabalhar na UC (composição, por sexo e por idade)

### Sugestões para um maior envolvimento dos colaboradores da UC

No que respeita às questões abertas sobre o que sugeriam para um maior envolvimento dos colaboradores da UC, foram obtidas 133 sugestões.

As sugestões apresentadas foram agrupadas por categorias consoante o que sugeriam.

Realçam-se apenas as sugestões relacionadas com 3 categorias, mas que representam a maioria (70 – 52,63%) das indicadas, como se pode identificar no Quadro X (anexo 29).

O aspecto mais focado, com 36 (27,07%) sugestões, está relacionado com a necessidade de reuniões regulares (gerais, de estrutura, por divisão...), dos dirigentes com os colaboradores, independentemente da categoria que estes possuem, para um debate sobre: identificação de forças, fraquezas e impedimentos; linhas gerais de gestão; estratégia; definição e análise da evolução do cumprimento dos objectivos; simplificação de processos administrativos; planeamento das actividades mais importantes da UC e análise de sugestões de melhoria.

No Quadro X indicam-se, por ordem decrescente, as 19 (14,29%) sugestões relacionadas com a necessidade de melhorar a difusão da informação a todos os níveis e por todos os colaboradores, quer quanto ao que já foi feito como quanto ao que há a fazer, por exemplo com recurso a *newsletter* ou outra via electrónica.

Houve 15 (11,28%) sugestões no sentido de propor que haja mais trabalho de equipa e actividades como *Teambuilding*.

O número de sugestões apresentadas nas restantes categorias pode identificar-se, também, no Quadro X (anexo 29).

### Sugestões para uma maior qualidade dos serviços prestados pela UC

As 141 sugestões apresentadas para melhorar a qualidade dos serviços prestados pela UC foram agrupadas por categorias.

Como se pode identificar no Quadro Y (anexo 30), as sugestões estão mais dispersas por diversas categorias. Com efeito, a maioria 78 (55,32%) só é obtida considerando as sete primeiras categorias indicadas no Quadro Y seguinte, que são, por ordem decrescente: Uma maior desburocratização e menor percurso de processos 18 (12,77%); Uma maior articulação entre os "serviços" 12 (8,51%); Maior rapidez nas respostas 11 (7,80%); Atribuir a liderança, coordenação e condução de actividades a quem reúna conhecimentos e competências adequados 10 (7,09%); Maior envolvimento dos trabalhadores 10 (7,09%); Mais formação para melhorar os conhecimentos de como lidar com as situações do dia-a-dia e sobre comunicação, comportamental e organizacional 9 (6,38%); Incremento dos meios e métodos de comunicação inter-serviços 8 (5,67%).

Comparando as sugestões do Quadro X (anexo 29) com as do Quadro Y (anexo 30) verifica-se que há categorias que se repetem, nomeadamente, no que respeita à necessidade de: Diminuir a burocracia; Reduzir a hierarquização dos serviços; Atribuir a direcção a quem reúna os conhecimentos e as competências adequados; Reconhecer e valorizar a dedicação e os trabalhos mais relevantes; Aumentar a formação adequada; Adequar as funções às competências e capacidades dos colaboradores; Melhorar a difusão da informação; Clarificar os procedimentos; Efectuar reuniões semanais; Promover mais trabalho de equipa; e Dar mais atenção às opiniões dos colaboradores.

## **2. Análise e discussão**

Resumindo, verifica-se que os 201 respondentes indicaram maioritariamente Satisfeito e Muito Satisfeito em todos os 7 itens, à excepção da "Clareza dos processos internos de actuação" e da "Reflexão periódica para simplificação e desburocratização dos métodos de trabalho", em que responderam em maior número Insatisfeito e Muito Insatisfeito. Para além disso, é de realçar que nos 7 itens, entre um quarto e um terço dos respondentes indicaram o contrário da maioria.

Considerando a escala qualitativa utilizada e transformando-a em numérica, de 1 (Muito Insatisfeito) a 5 (Muito Satisfeito) e considerando em 3 (Indiferente e Não Sabe/Não responde) procedeu-se ao cálculo da média das respostas aos 7 itens em questões fechadas, espelhado no Gráfico 24. Permite identificar que, por ordem decrescente, em relação à média (3), numa escala de 1 a 5:

- bem superior à média está o grau de satisfação em trabalhar na UC (3,80);
- superiores à média estão também: a participação dos colaboradores na definição dos objectivos da UC (3,21); a actuação da gestão quanto ao envolvimento dos colaboradores

(3,18); o reconhecimento das iniciativas e criatividade dos colaboradores (3,16); e a informação sobre o que acontece na UC a todos os níveis (3,16);

- inferiores à média: a clareza dos processos internos de actuação (2,93) e a reflexão periódica para simplificação e desburocratização dos métodos de trabalho (2,86).

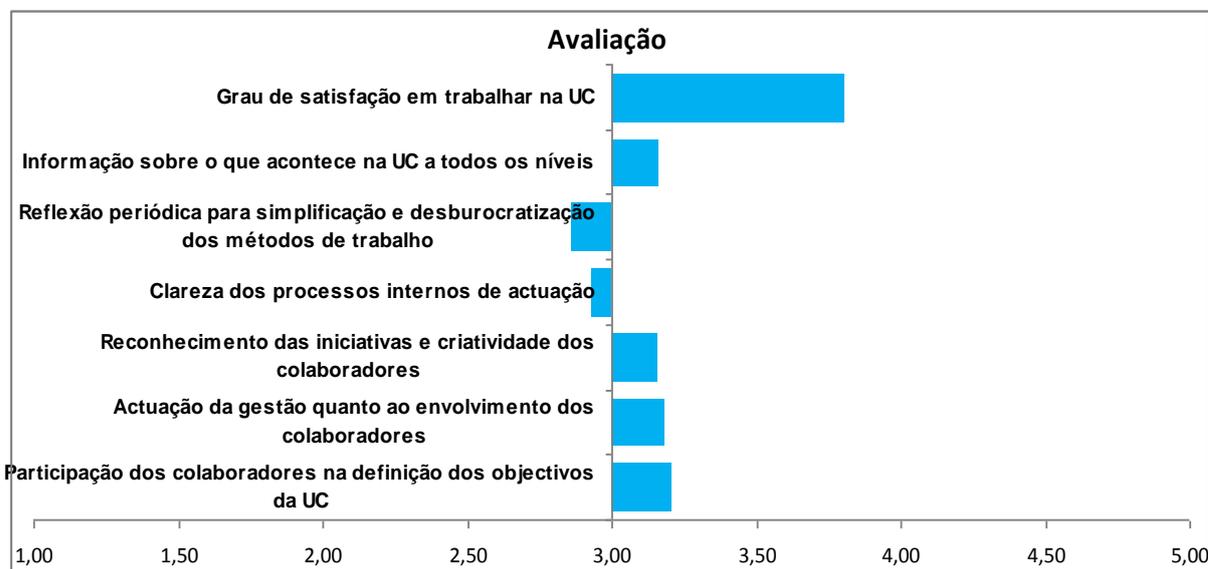


Gráfico 24 – Avaliação das respostas relativamente à média dos itens questionados

A avaliação efectuada às respostas aos 7 itens em questões fechadas teve em consideração um desvio-padrão mais elevado (1,13) na Actuação da gestão quanto ao envolvimento dos colaboradores, no Reconhecimento das iniciativas e criatividade dos colaboradores e na Reflexão periódica para simplificação e desburocratização dos métodos de trabalho, seguido (1,10) da Clareza dos processos internos de actuação, e do Grau de satisfação em trabalhar na UC, (1,08) na Informação sobre o que acontece na UC a todos os níveis e (1,02) na Participação dos colaboradores na definição dos objectivos da UC.

Nas sugestões apresentadas às questões de resposta aberta, os colaboradores privilegiaram aspectos relacionados com a necessidade de terem maior participação nas decisões, funcionando como uma equipa, com mais e melhor informação, formação, motivação, reconhecimento, incentivo e partilha de conhecimentos, maior clareza e desburocratização dos processos, maior articulação entre os “serviços”, maior rapidez nas respostas, maior informatização, menos hierarquização e atribuição da liderança, coordenação e condução de actividades a quem reúna conhecimentos e competências adequados.

Estes resultados vão ao encontro do que é preconizado pelas teorias antes referidas, como por exemplo, a importância de reforçar mais do que punir e promover mais a participação do que a obediência, e a necessidade do empenho das organizações na melhoria contínua da

Qualidade, pela melhoria da gestão, da cultura organizacional, dos processos internos, do envolvimento e da motivação dos colaboradores, com os inerentes ganhos ao nível da eficiência e da eficácia, da produtividade e do reconhecimento.

Assim, a gestão da UC deveria dar uma especial atenção aos aspectos focados, que se relacionam com a qualidade das pessoas e processos, com implicações nos serviços prestados.

Com efeito, recomenda-se à UC que actue no sentido de melhorar os aspectos menos positivos uma vez que as organizações ditas “Excelentes” avaliam permanentemente os resultados - chave de desempenho, integrando os valores da Qualidade na sua cultura, trabalhando em conjunto, partilhando recursos, riscos, experiências e conhecimentos, divulgando-os por toda a cadeia de valor e utilizando-os para gerar novas ideias e implementar melhorias que beneficiam a organização e os seus colaboradores, não se esquecendo de os recompensar devidamente por todo o seu empenho, envolvimento e lealdade, conseguindo valorizar a sua imagem pública (Capricho e Lopes, 2007).

## **CONCLUSÃO**

A realização do Estágio possibilitou o desenvolvimento de competências quer a nível profissional quer a nível pessoal. Neste contexto, não se deve deixar de referir que os conhecimentos adquiridos ao longo da formação académica do Mestrado foram importantes tanto para o Estágio como para a elaboração do presente Relatório.

Após o enquadramento teórico e tendo em conta a percepção que fica do Estágio, o Controlo na Administração Pública, consubstanciado nas diversas formas de Controlo Interno e Externo, tem como objectivo promover a realização do bem público obtendo o máximo resultado com o mínimo de recursos, minimizando desvios e desperdícios.

O Controlo de Qualidade é indispensável para a Administração Pública pela sua extrema importância tanto para si como para os seus administrados. Deixou de ser apenas uma forma de verificar a legalidade e passou a ser um grande auxiliador na verificação do mérito da gestão, das metas e dos resultados, contribuindo para a economia, eficiência e a eficácia da Administração.

Não podemos esquecer que a economia em geral está a atravessar um processo de estrangimentos orçamentais/financeiros que também se impõem à Administração Pública. Por isso, os recursos têm que ser cada vez mais rigorosamente controlados, bem assim como todos os fluxos financeiros (*inputs* e *outputs*), sem esquecer a “*Accountability*”, que implica ter informação disponível para qualquer cliente sobre o que se executa, quando, como e, na medida do possível, quanto é que custa qualquer bem ou serviço produzido/prestado, não só em termos financeiros, como pela transparência que se deve impor à gestão dos recursos públicos.

Para tanto, revela-se indispensável o recurso, pelo menos a um eficaz Controlo de Qualidade que, bem executado, é essencial à boa gestão dos dinheiros públicos, no sentido de ajudar a minimizar os recursos e os riscos, a verificar o cumprimento das normas legais, a dar confiança na informação financeira prestada, a melhorar os serviços prestados, em suma, a satisfazer os *stakeholders* da Administração Pública.

De 2002 a 2008, foram dados largos passos no sentido da implementação do Controlo de Qualidade na UC, com a certificação de vários serviços da Administração e a obtenção de variados prémios. Porém, em 2009, verificou-se o pedido de suspensão, acompanhada de uma nova reestruturação dos serviços, com uma grande “pulverização” de direcções e divisões na Administração da UC e eliminação/substituição de formas de informação e comunicação com os trabalhadores.

No Inquérito de Opinião, os colaboradores não dirigentes da Administração da UC evidenciaram, essencialmente, que se verifica a necessidade de clarificar os processos

internos de actuação, reflectir em conjunto e periodicamente a simplificação e desburocratização dos métodos de trabalho, participarem nas decisões e trabalharem como uma equipa ou equipas articuladas entre si, com menos hierarquização, melhor formação, informação, motivação, incentivo e reconhecimento, com menos papel e mais e melhor tecnologia, e com dirigentes que sejam verdadeiros líderes.

Finalizando, resta esperar que este trabalho constitua um contributo positivo para o Controlo de Qualidade na UC. Espera-se, da mesma forma, que as opiniões recolhidas com o questionário aumentem de forma útil os conhecimentos sobre o presente da UC e permitam que a sua gestão no próximo futuro tenha em consideração esses aspectos e implemente as sugestões apresentadas.

Porém, o estudo das formas de ultrapassar algumas dessas “lacunas” seria tema para uma reflexão maior do que o âmbito deste relatório. Sugere-se, portanto, que sejam efectuados outros estudos que possam ser desenvolvidos no âmbito da gestão de pessoas incidindo sobre as formas de potenciar o aproveitamento do riquíssimo capital humano de que a UC dispõe.

Seria muito bom que o dinheiro dos contribuintes fosse sempre gerido de forma parcimoniosa por dirigentes e colaboradores motivados para o bem comum e para a melhoria contínua da UC.

Para tanto, a gestão da UC deverá fortalecer a cultura da organização, envolvendo, motivando, reconhecendo e recompensando cada vez mais os seus colaboradores, no sentido de conseguir um grau de satisfação global dos trabalhadores, superior à referência nacional para o sector público, como preconiza no seu Plano Estratégico 2011-2015 recentemente aprovado (p. 32).

Termino, transcrevendo as sábias palavras do grande imperador romano Adriano na obra literária, não menos grandiosa, Memórias de Adriano, Margarite Yourcenar (1974, p. 105):

*“Somos funcionários do Estado, não somos Césares. Tinha razão aquela queixosa, que eu me recusei um dia a escutar até ao fim, quando gritou que se me faltava o tempo para a ouvir me faltava o tempo para reinar. As desculpas que lhe apresentei não foram simples formalidade.”*

## **BIBLIOGRAFIA**

- Administração da Universidade de Coimbra. 2009. *Suporte à Memória Organizacional, Cronologia 2000-2009*. 2.<sup>a</sup> Edição (in [www.uc.pt/administracao/ficheiros/memoria\\_organizacional\\_adm\\_uc\\_2000\\_2009.pdf](http://www.uc.pt/administracao/ficheiros/memoria_organizacional_adm_uc_2000_2009.pdf) em Agosto de 2011).
- Amaral, D. Freitas do. 1986. *Curso de Direito Administrativo*, Volume I. 1.<sup>a</sup> Ed. Coimbra. Portugal. Livraria Almedina.
- Anjos, F. A., Reis, H., Soratto, A. N. 2002. *Gestão por processos nas organizações e sua interação com o meio ambiente* (in [www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2002\\_TR100\\_1026.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2002_TR100_1026.pdf) em Setembro de 2011).
- Balanço do sistema de gestão 2010 da UC. Revisão: 0.4, de 24.Fev.2011
- Bank, J. 1998. *Qualidade Total – Manual de Gestão*. Edições CETOP. Lisboa.
- Banha, Francisco. *Controlo Interno* (in [www.gesbanha.pt/revisao/pdf/6\\_controlo\\_interno.pdf](http://www.gesbanha.pt/revisao/pdf/6_controlo_interno.pdf) em Junho de 2011).
- Bases para a discussão do Plano Estratégico da Universidade de Coimbra 2011-2015* (in [www.uc.pt/planeamento/bases\\_discussao\\_plano\\_estrategico\\_2011\\_2015\\_r1.pdf](http://www.uc.pt/planeamento/bases_discussao_plano_estrategico_2011_2015_r1.pdf) em Outubro de 2011).
- Bejarano *et al.* *A evolução das teorias administrativas à luz da sociologia de Norbert Elias* (in [www.pg.cefetpr.br/ppgep/Ebook/cd\\_Simposio/artigos/ mesa\\_debates/art29.pdf](http://www.pg.cefetpr.br/ppgep/Ebook/cd_Simposio/artigos/ mesa_debates/art29.pdf) em Junho de 2011).
- Bezerra, B.A., Xavier, C. A., Reis, T. *Direito Administrativo* (in [www.macielfneto.adv.br/professor/administrativo/003.doc](http://www.macielfneto.adv.br/professor/administrativo/003.doc) em Junho de 2011).
- Bilhim, J. A. F. 2001. *Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas*. Lisboa. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2.<sup>a</sup> Edição.
- Borges, P., Miguel, V., Assunção, A., Mafisse, J., Dinis, V. 2007. *Controlo de Gestão*. Universidade do Algarve (in [w3.uaalg.pt/~jmartins/gestao/trabalhos/CONTROLO.pdf](http://w3.uaalg.pt/~jmartins/gestao/trabalhos/CONTROLO.pdf) em Agosto de 2011).
- Braga, Mariane O. *Controle da Administração Pública: aspectos gerais e relevância* (in [www.jusvi.com/colunas/33966](http://www.jusvi.com/colunas/33966) em Setembro de 2011).
- Branco, R. F. 2008. *O movimento da Qualidade em Portugal*. Vida Económica. Porto.
- Camp, R. C. 1993. *Benchmarking – O Caminho da Qualidade Total*. São Paulo. Pioneira Thomson Learning Lda
- Capricho, L., Lopes, A. 2007. *Gestão da Qualidade*. 1.<sup>a</sup> Edição. Lisboa. Editora RH.
- Carapeto, C., Fonseca, F. 2006. *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação*. 2.<sup>a</sup> Edição. Lisboa. Sílabo Gestão.
- Cardoso, O. R. 1995. *Foco da Qualidade Total de Serviços no Conceito do Produto Ampliado*.

- Carvalho, J. B. Martinez, V. Pradas L.T. (1999). *Temas de Contabilidade Pública*. Lisboa. Editora Rei dos Livros.
- Carvalho Filho, J. S., *Manual de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro. Lumen Júris (in [www.pt.wikipedia.org/wiki/Processo\\_\(direito\)](http://www.pt.wikipedia.org/wiki/Processo_(direito)) em Setembro de 2011).
- Cavalcante, Maria Amélia Holanda. 2006. *O Controle da Administração Pública*. Revista Controle (in [www.TCE.CE.GOV.BR](http://www.TCE.CE.GOV.BR) em Junho de 2011).
- Chiavenato, Idalberto. 2003. *Administração nos novos tempos*. 2ª Edição. Rio de Janeiro. Campus, 2003.
- Chiavenato, Idalberto. 1983. *Introdução à teoria geral da administração*. 3ª Ed. São Paulo. McGraw-Hill do Brasil.
- Chiavenato, Idalberto. 1980. *Teoria Geral da Administração: abordagens prescritivas e normativas da administração*. Vol. I. 3.ª Edição. McGraw-Hill. São Paulo.
- Chiavenato, Idalberto. 1993. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 4. Ed. São Paulo. Makron.
- Colaço, Céu. 2010. *Gestão da Qualidade*. Aparentamentos das aulas de Mestrado em Administração Pública Empresarial. Coimbra.
- Conceito e Finalidade do Controlo Interno* - Documento elaborado pela Escola Superior Tecnológica e Gestão (ESTIG).
- Controlo interno (in [http://www.thinkfn.com/wikibolsa/Controlo\\_interno](http://www.thinkfn.com/wikibolsa/Controlo_interno) em Junho de 2011).
- Coutinho, Alessandro Dantas, *Controle da Administração Pública* (In [www.editoraferreira.com.br/publique/media/aless\\_dantas\\_parte1.pdf](http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/aless_dantas_parte1.pdf) em Junho de 2011).
- Crosby, P. B. 1979. *Quality is free: the art of making quality certain*. New York: New American Library.
- Crosby, P. B. 1996. *Quality is still free: Making Quality Certain in Uncertain Times*. McGraw-Hill.
- Dale, B. e Cooper, C. 1995. *Qualidade Total e Recursos Humanos*. Editorial Presença. Lisboa.
- Delgado, Joaquim. *Sensibilização para a importância da Qualidade no mercado actual* (in [www.ipv.pt/millennium/arq8\\_2.htm](http://www.ipv.pt/millennium/arq8_2.htm) em Julho de 2011).
- Deming, W. E. 1986. *Qualidade a revolução da administração*. Rio de Janeiro. Marques-Saraiva.
- Di Pietro, Maria Sylvia Z. 2007. *Direito Administrativo*. São Paulo. Atlas.
- Donato, Déborah A. X., Carvalho, Sirlene. *Controlo externo – Tribunal de Contas, 2007* (in [www.macielfneto.adv.br/professor/administrativo/005.doc](http://www.macielfneto.adv.br/professor/administrativo/005.doc) em Setembro de 2011).
- Evans, J. R., Lindsay, W. M. *The Management and Control of Quality*. West Publishing Company. New York.

- Fernandes, Cidalina L. 2010. *O Sistema de Controlo Interno nos Municípios Portugueses: O caso da Câmara Municipal de Ansião*, Relatório de Mestrado em Gestão, FEUC, (in [www.estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/14614/1/Relat%C3%B3rio%20de%20Est%C3%A1gio%20-%20Cidalina%20Fernandes.pdf](http://www.estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/14614/1/Relat%C3%B3rio%20de%20Est%C3%A1gio%20-%20Cidalina%20Fernandes.pdf) em Junho de 2011).
- Filho, Jorge Aguiar, *Controle Administração* (in [www.jorgeaguiarfilho.pro.br/AULAS/DIREITOADMINISTRATIVO%20-%20II/1.%AA%20Aula%20-%20Dir.%20Adm.%20II-%20Controle%20da%20administra%E7%E3o.doc](http://www.jorgeaguiarfilho.pro.br/AULAS/DIREITOADMINISTRATIVO%20-%20II/1.%AA%20Aula%20-%20Dir.%20Adm.%20II-%20Controle%20da%20administra%E7%E3o.doc) em Junho de 2011).
- Garvin, D.A. 1988. *Managing Quality . The Strategic and Competitive Edge*. The Free Press. New York
- Gomes, E. R. 2007. *A importância do Controlo Interno* (in [www.jmmsroc.pt/downloads/10anos/11.pdf](http://www.jmmsroc.pt/downloads/10anos/11.pdf) em Julho de 2011).
- Gomes, J. S. e Amat, J. M. *CONTROLE DE GESTÃO: Um Enfoque Contextual e Organizacional* (in <http://www.intercostos.org/documentos/TEXTO3-7.pdf> em Julho 2011).
- Grande Dicionário da Língua Portuguesa. 1991. Coordenação de José Pedro Machado. Edição Círculo de Leitores.
- Grosse, D. G., Rodrigues, L., Caires, M. Caires, J. 2008. *Controlo de Qualidade – Auditorias da Qualidade*. Universidade da Madeira.
- IFAC – *International Federation of Accountants*. 2001. *Governance in the Public Sector: A Governing Body perspective. International Public Sector Study*, August (tradução da OROC).
- IPQ – Instituto Português da Qualidade. 2008. *Norma NP EN ISO 9001:2008, Sistemas Gestão da Qualidade*. Caparica.
- Ishikawa, A. K. 1985. *What is total quality control? The Japanese way*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall.
- Yourcenar, Marguerite. 1974. *Memórias de Adriano*. 7.<sup>a</sup> edição. Editora Ulisseia.
- Juran, J. M. 1974. *Quality Control Handbook*. 3.<sup>a</sup> Edição. New York. McGraw-Hill
- Juran, J. M. 1997. *A Qualidade desde o Projeto: Os Novos Passos para o Planeamento da Qualidade em Produtos e Serviços*. 3.<sup>a</sup> Edição. São Paulo. Pioneira.
- Llatas, M. V. *Antecedentes históricos da Administração* (in [www.meusite.mackenzie.com.br/mvllatas/TO/TO-01%20-%20ANTECEDENTES%20HISTORICOS%20DA%20ADMINISTRACAO.ppt#256,1,ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO](http://www.meusite.mackenzie.com.br/mvllatas/TO/TO-01%20-%20ANTECEDENTES%20HISTORICOS%20DA%20ADMINISTRACAO.ppt#256,1,ANTECEDENTES%20HISTÓRICOS%20DA%20ADMINISTRAÇÃO) em Junho 2011).
- Lobato, M. (in [www.monteirolobato.com.br/arquivos\\_profato/IA\\_Aula\\_5.pdf](http://www.monteirolobato.com.br/arquivos_profato/IA_Aula_5.pdf) em Junho de 2011).
- Lopes, A., Capricho, L. 2007. *Gestão da Qualidade*. 1.<sup>a</sup> Edição. Lisboa: Editora RH.
- Lopes, G. 2007. “Qualidade e Certificação”. *Seminário – Qualidade: Pressupostos de Diferenciação*. Associação Portuguesa de Certificação.
- Montebello, M. 1999. *Os Tribunais de Contas e o controlo das finanças públicas* (in

[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4) em Setembro 2011).

- Nascimento, M. G. 2005. *O controle da administração pública no Estado de Direito* (in [www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2023/O-controle-da-administracao-publica-no-Estado-de-Direito](http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2023/O-controle-da-administracao-publica-no-Estado-de-Direito) em Junho de 2011).
- Pina e Cunha, M., Vieira da Cunha, J., Caixeirinho, J.. 2001. *Processos de controlo nas organizações: Do controlo da flexibilidade à flexibilidade do controlo*. Departamento de Gestão, Faculdade de Economia, Universidade Nova de Lisboa (in [www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/aps/v19n2/v19n2a05.pdf](http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/aps/v19n2/v19n2a05.pdf) em Julho de 2011).
- Pinto, S. S. 2003. *Gestão de Serviços: A avaliação da Qualidade*. Editorial Sílabo. São Paulo.
- Pires, A. R. 2007. *Qualidade – Sistemas de Gestão da Qualidade*. Edições Sílabo. Lisboa.
- Price Waterhouse Coopers. 2005. *Governança, o Controlo e a Sarbanes-Oxley Act*.
- Rodrigues, C., Guedes, J. F. 2003. *Linhas de orientação para a interpretação da Norma OHSAS 18001/NP 4397 Revisto pela APCER, POE* (in [www.max.uma.pt/~a2050202/Guias%20Normas/APCER\\_OHSAS.pdf](http://www.max.uma.pt/~a2050202/Guias%20Normas/APCER_OHSAS.pdf) em Junho de 2011).
- Rodrigues, Manuel Augusto. *Notas sobre a Universidade de Coimbra desde as origens (1290) até à fixação definitiva em Coimbra (1537)*. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (in [www.ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/4887.pdf](http://www.ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/4887.pdf) em Junho de 2011).
- Rocha, J. A. Oliveira. 2011. *Gestão da Qualidade Aplicação aos Serviços Públicos*. 2.<sup>a</sup> Edição. Escolar Editora. Lisboa
- Roque, Andrea Cristina Serra Duarte Roque. *Certificação da Qualidade em Entidades do Terceiro Sector* (in [www.estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/14488/1/Relat%C3%B3rio%20de%20est%C3%A1gio%20Andrea%20Roque.pdf](http://www.estudogeral.sib.uc.pt/jspui/bitstream/10316/14488/1/Relat%C3%B3rio%20de%20est%C3%A1gio%20Andrea%20Roque.pdf) em Julho de 2011).
- Sá, P. M., Sintra, O. F. 2008. *Modernização administrativa e gestão da qualidade: um estudo empírico nos municípios portugueses*. FEUC. Notas Económicas.
- Saraiva, M. e Teixeira, A. 2010. *TQM Qualidade: A Qualidade numa Perspectiva Multi e Interdisciplinar – N.º 1*. Edições Sílabo. Lisboa
- Senge, P. 2001. *A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização da aprendizagem*. São Paulo.
- Silva, João Gabriel Monteiro de Carvalho e. 2011. *UC – Espaço de saber e iniciativa Programa de acção 2011-2015*. Candidato a Reitor da Universidade de Coimbra.
- Silva, J. O. 2001. *Para uma Administração Pública melhor*. Lisboa. (in [www.gov.cv/seap/premio\\_qual\\_rev.htm](http://www.gov.cv/seap/premio_qual_rev.htm) em Setembro de 2011)
- Teixeira, S. 1998. *Gestão das Organizações*. Alfragide. Editora McGraw Hill.
- TTTI – Madars. 1990. *Controlo da Qualidade*. McGraw-Hill. Lisboa.
- Universidade de Coimbra. *Balanço do sistema de gestão 2010 da UC*

Universidade de Coimbra. *Norma de Controlo Interno da Divisão Financeira do Departamento de Administração e Finanças da Administração da UC*. Gabinete de Auditoria. Rev. 6. 27.Nov.2006.

Universidade de Coimbra. *Plano Estratégico 2011-2015* (in [www.uc.pt/planeamento/PEUC20112015.pdf](http://www.uc.pt/planeamento/PEUC20112015.pdf) em Outubro de 2011).

Universidade de Coimbra. *Relatório de gestão e contas consolidado 2010 da UC* (in [www.uc.pt/dpgd/doc\\_gestao/relatorio\\_gestao\\_contas\\_consolidado\\_2010\\_cert.pdf](http://www.uc.pt/dpgd/doc_gestao/relatorio_gestao_contas_consolidado_2010_cert.pdf) em Agosto de 2011).

## REVISTAS

Almeida, Isabel, *Versão 2010 do Modelo de Excelência da EFQM*, Revista Qualidade, n.º 3, 2009, p. 45 - 47.

Bordin, P., Saraiva, C. J. *O controle interno como ferramenta fundamental para a fidedignidade das informações contábeis*. Revista Electrónica de Contabilidade, Edição Especial. Julho de 2005.

Eisenhardt, K. M. 1985. *Control: abordagens organizacional e económica*. Management Science, vol. 31, n.º 2, pp 134-149.

Gonçalves, João José Almeida, *Aplicação das ferramentas e métodos da Gestão da Qualidade nas empresas certificadas*, Revista Qualidade, n.º 2, 2008, p. 33 - 38.

Júnior, António de Almeida. *À conversa com...*, Revista Qualidade, n.º 3, 2009, p. 06 – 14.

Juran, J. M. *“Universais em Planeamento de Gestão e Controle*. Management Review (New York: American Management Association): 748-761. Novembro de 1954.

Kano, N., Seraku, N., Takahashi, F., Tsuji, S. 1984. *Attractive quality and must be quality*. J. Japan. Society Quality Control, 14:39-48.

Ouchi, W. G. 1979. *A Estrutura Conceitual para a Elaboração de Mecanismos de Controle Organizacional*. Gestão de Ciência, 25 (9): 833-848.

Saraiva, Pedro Manuel, e Reis, Marco Seabra, *Ouvir e interpretar dados no século XXI*, Revista Qualidade, n.º 3, 2009, p. 28 - 38.

Sousa, Alfredo José. 1998. *Os Tribunais de Contas na melhoria da Administração Pública: a experiência portuguesa*. Revista do Tribunal de Contas da União, V.29, n.º75 (Jan./Març.1998). Brasília.

## LEGISLAÇÃO E NORMATIVOS

Constituição da República Portuguesa. 2006. Edições Almedina. Coimbra.

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

Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho - *Regime de Administração Financeira do Estado*;

Despacho Normativo n.º 43/2008, 01 de Setembro - *Estatutos da Universidade de Coimbra*

Lei n.º 166/98, de 25 de Junho – *Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado*;

Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas*

Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro – *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*;

Regulamento n.º 423/2009 - *Regulamento da Administração da Universidade*

Regulamento n.º 4/2011 – *Regulamento do Centro de Serviços Comuns da Administração da Universidade de Coimbra*

#### SÍTIOS DA INTERNET

European Foundation for Quality Management: <http://www.efqm.org>

Inspeção-Geral de Finanças: <http://www.igf.min-financas.pt>

Instituto Português da Qualidade: <http://www.ipq.pt>

Tribunal de Contas: <http://www.tcontas.pt>

Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa: <http://www.ucma.gov.pt>

Universidade de Coimbra: <http://www.uc.pt>

W. Edwards Deming Institute: <http://www.deming.org>

Wikipédia (enciclopédia livre): <http://www.pt.wikipedia.org>

# **ANEXOS**

## **ANEXO 1 – ASPECTOS DO CONTROLO**

<b>ASPECTO</b>	<b>PERSPECTIVA LIMITADA</b>	<b>PERSPECTIVA AMPLA</b>
Filosofia	Controlo realizado de cima para baixo	Controlo realizado por todos
Ênfase	Medição do resultado a partir da análise de desvios integrada em relatórios	Desenvolvimento de uma consciência estratégica orientada para o aperfeiçoamento contínuo a todos os níveis
Conceito de controlo	Comparação do resultado obtido com o previsto	Orientação para alcançar os objectivos de longo prazo
Mecanismos de controlo	Sistema de controlo financeiro	Medidas qualitativas e quantitativas (incluindo as financeiras)
Consideração do contexto social e comportamental	Limitado e repetitivo com ênfase no desenho de aspectos técnicos, normas rígidas e padrões.	Ampla em todo o meio “ambiente”: Cultura; Emoções; Valores; Antropologia; Psicologia; e Influência vital.
Indicadores	Quantitativos	Qualitativos e quantitativos.
Formulação de objectivos e planeamento.	Quantitativos e integrados no orçamento.	Qualitativos e quantitativos para além dos integrados no orçamento.
Medidas de avaliação	Controlo financeiro baseado no resultado.	Controlo formal e informal de diversos tipos de variáveis

Fonte: Extraído e adaptado de <http://w3.ualg.pt/~jmartins/gestao/controlo.de.gestao.pdf>

## ANEXO 2 – EVENTOS DE CONTROLO NOS PRIMÓRDIOS DA ADMINISTRAÇÃO

ANO	AUTORES	ELEMENTOS
4000 a.C.	Egípcios	Reconhecimento da necessidade de planejar, organizar e controlar.
2600 a.C.	Egípcios	Descentralização na organização.
2000 a.C.	Egípcios	Reconhecimento da necessidade de ordens escritas. Uso de staff.
1800 a.C.	Hamurabi (Babilónia)	Uso de controlo escrito: estabelecimento do salário mínimo.
1491 a.C.	Hebreus	Conceitos de organização: princípio escalar: princípio da excepção.
600 a.C.	Nabucodonosor (Babilónia)	Controlo de produção e incentivos salariais.
500 a.C.	Mencius (China)	Reconhecimento da necessidade de sistemas e padrões.
400 a.C.	Sócrates (Grécia) Ciro (Pérsia)  Platão (Grécia)	Enunciado da universalidade da Administração. Reconhecimento da necessidade de relações humanas: uso do estudo de movimentos, arranjo físico e manuseio de materiais.  Enunciado do princípio da especialização.
175 a.C.	Cato (Roma)	Uso de descrições de funções.
20	Jesus (Judéia)	Unidade de comando; regulamentos; relações humanas.
284	Dioclecio (Roma)	Delegação de autoridade.
1436	Arsenal de Veneza	Contabilidade de custos; verificações e balanços para controlo; numeração de inventários; utilização da técnica de linha de montagem uso da administração de pessoal; estandardização das partes controle de inventário.
1525	Niccoló Machiavelli (Itália)	Princípio do consenso; reconhecimento da necessidade de coesão na organização enunciado das qualidades de liderança: descrição de táticas políticas.
1767	Sir James Stuart (Inglaterra)	Teoria da fonte de autoridade; impacto da automação; diferenciação entre gerentes e trabalhadores, baseada na especialização.
1776	Adam Smith (Inglaterra)	Princípio de especialização dos trabalhadores; conceito de controlo.
1799	Eli Whitney (Estados Unidos)	Método científico: uso da contabilidade de custos e do controlo de qualidade; reconhecimento da amplitude administrativa.
1800	James Watt e Mathew Boulton (Inglaterra)	Procedimentos padronizados de operação; especificações; métodos de trabalho; planeamento; incentivo salarial; tempos-padrão; gratificações natalinas; utilização de auditoria.
1810	Robert Owen (Inglaterra)	Aplicação de práticas de pessoal treino dos operários; planos de casas para os operários.
1832	Charles Babbage (Inglaterra)	Ênfase na abordagem científica e na especialização; divisão do trabalho; estudo de tempos e movimentos; contabilidade de custos; efeitos das cores na eficiência do operário.
1856	Daniel C. McCallum (Estados Unidos)	Uso de organogramas para mostrar a estrutura organizacional; aplicação da Administração sistemática em ferrovias.
1886	Henry Metcalfe (Estados Unidos)	Arte e ciência da Administração.
1900	Frederick W. Taylor (Estados Unidos)	Administração científica; Administração de pessoal e salário; necessidade de cooperação entre o trabalhador e a gerência; organização funcional; princípio da excepção; sistema de custos; estudo de métodos e tempos; ênfase na pesquisa, planeamento e controle.

Fonte: Extraído e adaptado de <http://hermes.ucs.br/carvi/ccsa/dead/jcwfish/archivos/RHI/Material%20de%20Aula/03%20-%20Evolu%20E3o%20hist%20F3rica%20da%20Gest%20E3o%20de%20pessoas.doc>

**ANEXO 3 - AS PRINCIPAIS TEORIAS ADMINISTRATIVAS DO SÉC. XX**

ÊNFASE	TEORIAS ADMINISTRATIVAS	PRINCIPAIS ENFOQUES
Nas Tarefas	Administração Científica	Racionalização do Trabalho a Nível Operacional.
Na Estrutura	Teoria Clássica Teoria Neoclássica	Organização Formal. Princípios Gerais da Administração. Funções do Administrador.
	Teoria da Burocracia	Organização Formal. Racionalização Organizacional.
	Teoria Estruturalista	Múltipla Abordagem: Organização Formal e Informal. Análise Intraorganizacional Análise Interorganizacional.
Nas Pessoas	Teoria das Relações Humanas	Organização Informal. Motivação, Liderança, Comunicações e Dinâmica de Grupo.
	Teoria do Comportamento Organizacional	Estilos de Administração Teorias das Decisões. Integração dos Objectivos Organizacionais e Individuais.
	Teoria do Desenvolvimento Organizacional	Mudança Organizacional Planejada. Abordagem de Sistema Aberto.
No Ambiente	Teoria Estruturalista Teoria Neo-estruturalista	Análise Intraorganizacional e Análise Ambiental. Abordagem de Sistema Aberto.
	Teoria da Contingência	Análise Ambiental. (Imperativo Ambiental) Abordagem de Sistema Aberto.
Na Tecnologia	Teoria da Contingência	Administração da Tecnologia (Imperativo Tecnológico).

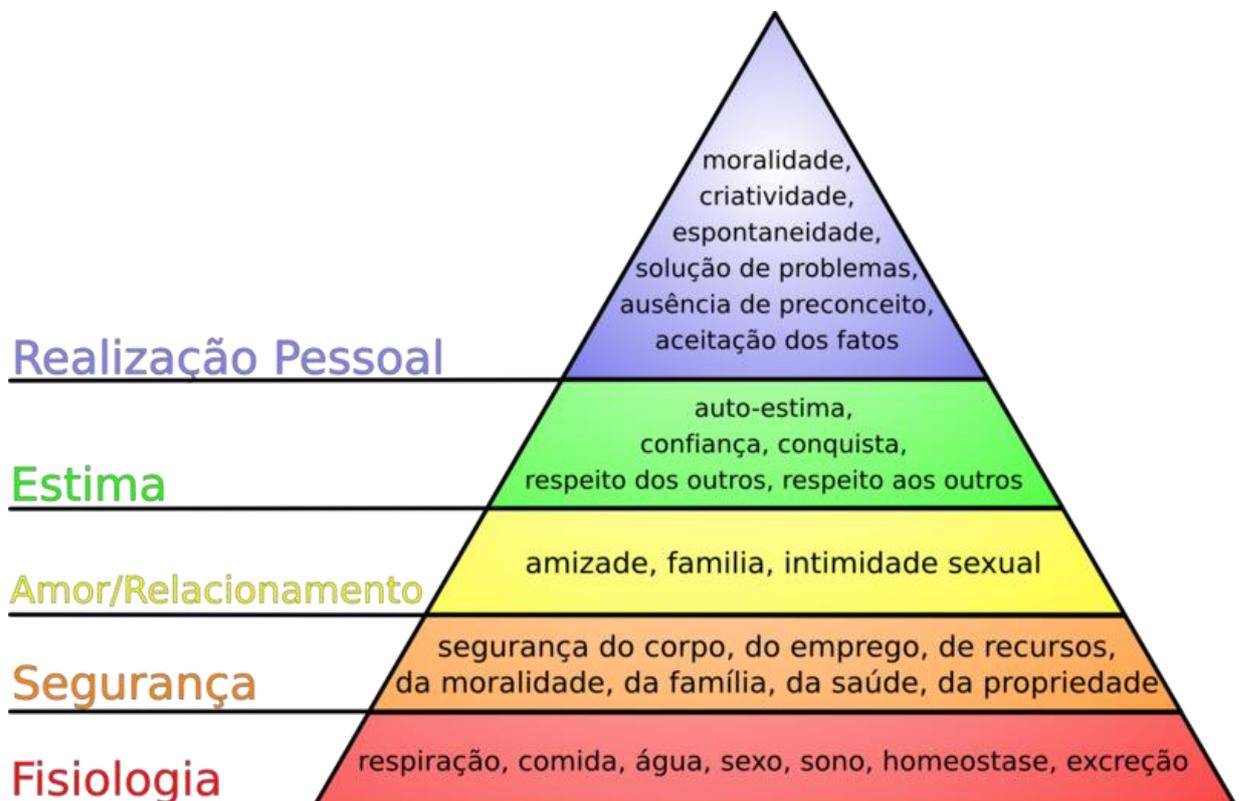
Fonte: Extraído e adaptado de Chiavenato, I. 1980. *Teoria Geral da Administração: abordagens prescritivas e normativas da administração*. Vol. I, 3.ed., McGraw-Hill, São Paulo.

**ANEXO 4 – COMPARAÇÃO DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DAS TEORIAS CLÁSSICA, NEOCLÁSSICA E DAS RELAÇÕES HUMANAS**

ABORDAGENS PRESCRITIVAS E NORMATIVAS DA ADMINISTRAÇÃO	TEORIAS CLÁSSICA	RELAÇÕES HUMANAS	NEOCLÁSSICA
Abordagem da organização	Organização formal exclusivamente	Organização informal exclusivamente	Organização formal e informal
Conceito da organização	Estrutura formal como conjunto de órgãos, cargos e tarefas	Sistema social como conjunto de papéis sociais	Sistema social com objectivos a serem alcançados racionalmente
Principais representantes	Taylor, Fayol, Gilbreth, Gulick, Urwick, Mooney, Emerson, Sheldon	Mayo, Follet, Dubin, Roethlisberger, Maier, Cartwright, French, Zalesnick, Tannenbaum, Lewin, Viteles, Homans	Drucker, Koontz, Jucius, Newmann, Odiorne, Humble, Gelinier, Schleh, Dale
Característica básica da administração	Engenharia humana/ engenharia de produção	Ciência natural aplicada	Técnica social básica
Concepção do homem	<i>Homo economicus</i>	<i>Homo social</i>	<i>Homo organizacional e administrativo</i>
Comportamento organizacional do indivíduo	Ser isolado que reage como indivíduo	Ser social que reage como membro de grupo	Ser racional e social voltado para o alcance de objectivos individuais e organizacionais
Ciência mais relacionada	Engenharia	Psicologia social	Ecletismo
Tipos de incentivos	Incentivos materiais e salariais	Incentivos sociais e simbólicos	Incentivos mistos
Relações entre objectivos organizacionais e objectivos individuais	Identidade de interesses Não há conflito perceptível	Identidade de interesses Todo conflito é indesejável e deve ser evitado	Integração entre objectivos organizacionais e individuais
Resultados pretendidos	Máxima eficiência	Máxima eficiência	Eficiência óptima

Fonte: Extraído e adaptado de <http://nutep.adm.ufrgs.br/adp/neoclassica.html>

ANEXO 5 – PIRÂMIDE DE NECESSIDADES DE MASLOW



Fonte: Extraído de [http://pt.wikipedia.org/wiki/Hierarquia\\_de\\_necessidades\\_de\\_Maslow](http://pt.wikipedia.org/wiki/Hierarquia_de_necessidades_de_Maslow)

**ANEXO 6 – COMPARAÇÃO DO CONTROLO FAMILIAR, AD-HOC, BUROCRÁTICO E POR RESULTADOS**

<b>CONTROLO</b>	<b>FAMILIAR</b>	<b>AD-HOC</b>	<b>BUROCRÁTICO</b>	<b>POR RESULTADOS</b>
Dimensão	Pequena	Regular	Grande	Grande
Meio ambiente	Estável, pouco hostil e pouco complexo	Muito dinâmico, relativamente hostil e bastante complexo	Pouco dinâmico, pouco hostil, não muito complexo	Muito hostil e complexo
Estratégia	Traçada pelo líder	Pouco formalizada e flexível a longo prazo	De curtíssimo prazo com a atenção voltada para as operações	Formalizada com ênfase no mercado e no curto prazo
Estrutura organizacional	Muito centralizada, personalista, com necessidade de supervisão directa, actividades rotineiras, limitada formalização e pouca profissionalização	Elevada descentralização, organização matricial, actividades desestruturadas, elevada profissionalização	Centralizada, delegação sem autonomia funcional, elevada formalização, coordenação através de normas e regulamentos	Descentralizada, centros de responsabilidade, grande formalização, coordenação através de preços de cedência e orçamento
Estilo de gestão	Personalista	Empreendedora	Burocrática	Profissional
Cultura organizacional	Paternalista, baseada na fidelidade ao líder	Individualista, na busca de consensos	Paternalista	Voltada para os resultados

Fonte: Extraído e adaptado de <http://w3.ualg.pt/~imartins/gestao/trabalhos/CONTROLO.pdf>

**ANEXO 7 – FASES DA EVOLUÇÃO DO CONTROLO DE QUALIDADE**

<b>Características Básicas</b>	<b>Inspecção</b>	<b>Controle Estatístico da Qualidade</b>	<b>Garantia da Qualidade</b>	<b>Gestão da Qualidade Total</b>
<b>Interesse Principal</b>	Verificação	Controle	Coordenação	Impacto estratégico
<b>Visão da Qualidade</b>	Um problema a ser resolvido	Um problema a ser resolvido	Um problema a ser resolvido, mas que é enfrentado proactivamente	Uma oportunidade de diferenciação da concorrência
<b>Ênfase</b>	Uniformidade do serviço/produto	Uniformidade do serviço/produto com menos inspecção	Toda a cadeia de "produção", desde o projecto até ao mercado, e a contribuição de todos os grupos funcionais para impedir falhas de Qualidade	As necessidades de mercado e do cliente
<b>Métodos</b>	Instrumentos de medição	Ferramentas e técnicas estatísticas	Programas e sistemas	Planeamento estratégico, estabelecimento de objectivos e a mobilização da organização
<b>Papel dos Profissionais da Qualidade</b>	Inspecção, classificação, avaliação	Solução de problemas e a aplicação de métodos estatísticos	Planeamento, medição da Qualidade e desenvolvimento de programas	Estabelecimento de metas, educação e treino, consultoria a outros departamentos e desenvolvimento de programas
<b>Quem é o responsável pela Qualidade</b>	O departamento de Inspecção	O departamento de controle de Qualidade	Todos os departamentos, com o envolvimento da administração de topo com o planeamento e a execução das directrizes da Qualidade	Todos na organização, com a administração de topo a exercer forte liderança
<b>Orientação e enfoque</b>	Inspecionar a Qualidade	Controlar a Qualidade	Construir a Qualidade	Gerir a Qualidade

Fonte: Extraído e adaptado de Garvin (1992)

## ANEXO 8 – RESUMO HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE QUALIDADE

### Resumo Histórico da Evolução do Conceito de Qualidade

Anos	Fases	Características	Metodologias
«30	Inspecção	Inspecção do produto final é um problema da produção; ausência de <i>know-how</i> especializado	Controlo visual, medição e comparação para verificar a conformidade
30-50	Controlo	Criação de padrões, monitorização do processo de produção, análise de desvios e implementação de medidas correctivas; é um problema do <b>Controlo de Qualidade</b> e dos especialistas na área.	Utilização de ferramentas específicas de controlo de qualidade, tais como: Fluxogramas, Diagrama causa-efeito, Gráfico de Pareto etc., para poder controlar a qualidade do produto
50-80	Garantia	O <b>Controlo Total (CT)</b> faz parte do sistema de Planeamento e Controlo e é praticado de forma sistemática e integrada desde a concepção do produto, até ao pós-venda, de forma a satisfazer o cliente e a diminuir os custos, passando a qualidade a ser vista como um problema comum da organização que abrange todas as áreas.	Utilizam-se círculos de qualidade, normas da série ISO, auditorias, manutenção preventiva com base nas falhas mais frequentes, análise modal de falhas e defeitos, de forma a assegurar o Controlo Total, não só da qualidade dos produtos/serviços em todas as suas fases, mas também a <b>qualidade dos sistemas organizacionais</b> que lhe servem de suporte.
80-00	Gestão	O <b>TQM</b> faz parte da estratégia da empresa e da sua <b>Filosofia de Gestão</b> , pois já existe uma cultura de qualidade em que a melhoria contínua é um problema de todos os colaboradores e abrange todas as funções da organização, atravessando transversalmente toda a cadeia de valor, envolvendo activamente a gestão e todos os colaboradores na melhoria contínua, na mudança profunda, na inovação e na meta dos zero defeitos,	Utilização de vários modelos e ferramentas, tais como: <i>Benchmarking</i> , <i>Empowerment</i> , Modelos de Excelência, Aprendizagem Organizacional e Manutenção Preventiva, de forma sistemática, em toda a empresa. Utilização de equipas de resolução de problemas. Extenso uso de todas as ferramentas informáticas nos processos de controlo estatístico da produção, controlo da garantia e controlo de gestão. Os padrões de desempenho já são entendidos de forma dinâmica e têm em conta o <i>feedback</i> da medição do índice de satisfação do consumidor.
«00	Sustentabilidade	Presentemente, a Qualidade já não é vista pelas organizações mais evoluídas como um fim em si mesma, pois estas já atingiram uma <i>performance</i> de qualidade em todos os níveis da cadeia de valor, pelo que vêem a <b>qualidade como o suporte que garante</b> o sucesso económico, social e ambiental e permite atingir a <b>excelência e o desenvolvimento sustentável</b> . Os objectivos da qualidade, nestas organizações, atingem uma tripla dimensão: a qualidade exigida já não é só na área económica dos seus negócios; ela integra um conjunto de objectivos mais vastos e uma nova estratégia focalizada na área social e ambiental, extravasando o âmbito de actuação interno e abandonando a perspectiva individual, cuja preocupação visava apenas a qualidade do produto e do sistema de gestão, para adquirir uma perspectiva colectiva e externa, cuja cultura de qualidade já integra na cadeia de valor o conceito de sustentabilidade da(s) comunidade(s) onde está inserida.	Nesta fase as organizações já apostam na Qualidade de forma sustentável, ou seja, estabelecem parcerias a nível económico, social e ambiental, de forma a melhorar continuamente a sua <i>performance</i> nos diferentes níveis, promovendo os valores da qualidade e da preservação do ambiente natural e social, quer internamente quer em toda a envolvente, integrando-se na comunidade com sucesso e criando mais valor, ao introduzir na cadeia de valor as actividades sociais e ambientais. A empresa já elabora os seus planos tendo em conta os objectivos sociais e ambientais a atingir e desenvolve estratégias de forma a obter vantagens competitivas, consolidando uma imagem de qualidade, responsabilidade, credibilidade e prestígio, de forma a <b>garantir</b> a sua integração social e a sua <b>sustentabilidade</b> económica, social e ambiental no longo prazo. Nesta fase a satisfação do consumidor deixou de ser suficiente; as empresas terão de <b>satisfazer todos os stakeholders</b> , utilizando o modelo de empresa "Excelente", a aprendizagem e inovação permanente e as NTIC (i) para além de outras ferramentas, técnicas e métodos de controlo estatístico, cujas actividades são promovidas através de uma política de Marketing sustentável.

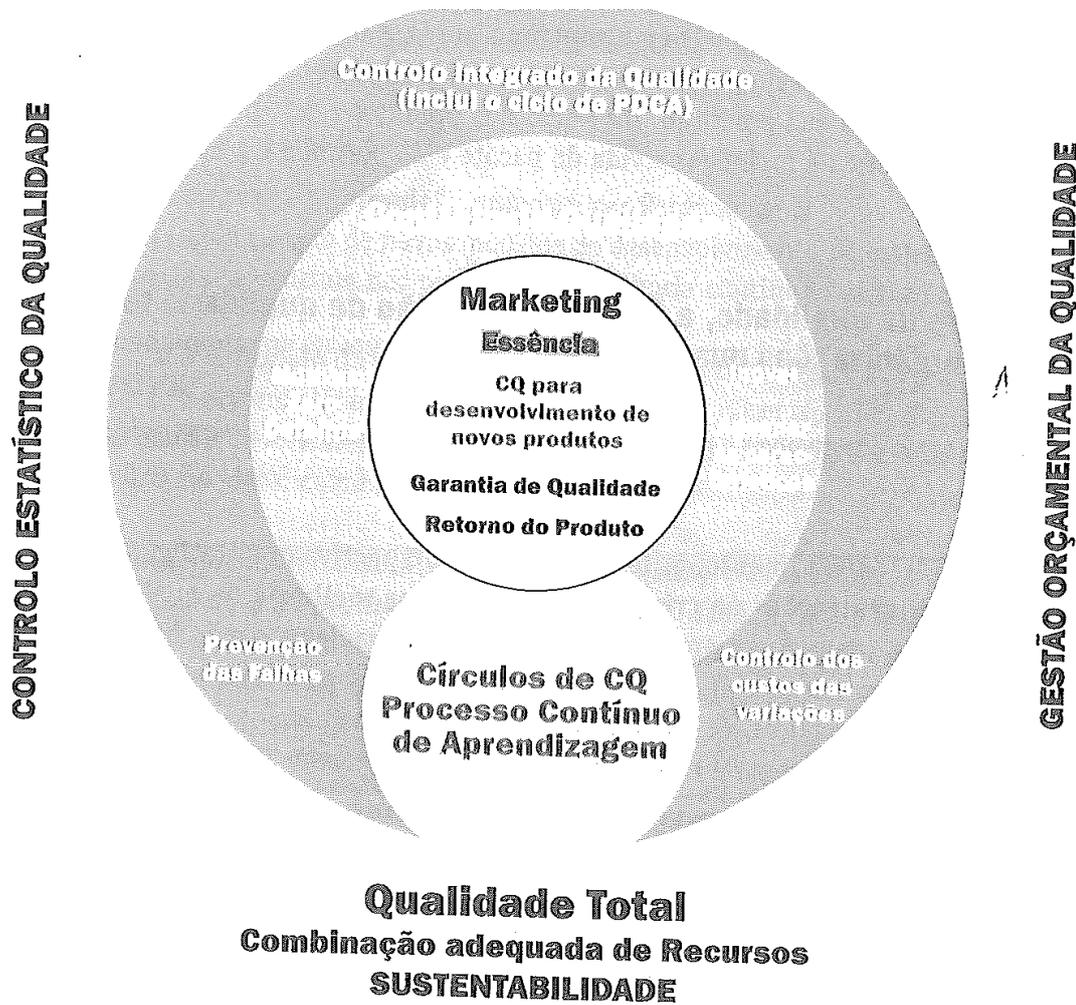
Fonte: Cabral et al. (2001)

**ANEXO 9 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS DOS GURUS DA QUALIDADE**

<b>Factores</b>	<b>QUALIDADE</b>	<b>SISTEMA DA QUALIDADE</b>	<b>ABORDAGEM GERENCIAL</b>	<b>RECURSOS HUMANOS</b>
<b>Abordagem</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>FOCO</b>	<b>FATORES</b>
<b>Deming</b>	Perseguição às necessidades dos clientes e homogeneidade do processo de serviços com baixa variabilidade (previsibilidade)	Direccionado às necessidades do consumidor e desenvolvido pelo aprimorar dos processos administrativos numa postura de melhoria contínua numa base objectiva, e consequente para os clientes	Gestão com ênfase em princípios operacionais e acção pontual, utilizando como ferramenta o controle estatístico de processos adaptado às condições de processo	Promovendo o comprometimento, consciencialização e motivação pela integração de objectivos do desenvolvimento individual através do desenvolvimento da organização
<b>Crosby</b>	Cumprimento das especificações estabelecidas para satisfazer aos clientes de modo económico	Construída através do envolvimento de toda a organização em torno de metas da qualidade, firmemente estabelecidas, periodicamente avaliadas através de dados confiáveis de custos, como elementos indicadores de necessidades concentração de esforços	Mecanismos de planeamento e controle alimentados por esquemas eficientes de comunicação	Estabelecendo comprometimento, consciencialização, comunicação e motivação através de recompensas
<b>Feigenbaum</b>	Exigência dos clientes concretizada através de especificações em todas as fases da produção, com qualidade de processos compatível com tais especificações	Baseadas numa forte infra-estrutura técnica-administrativa, com procedimentos estabelecidos detalhadamente integrados dentro da estrutura organizacional; geridos por especialistas, dando apoio e assistência a todas as áreas para assegurar integração em torno da função qualidade	Gestão focalizada na responsabilidade da linha de produção de produtos e serviços pela qualidade e a ferramenta é um sistema de qualidade altamente estruturado	Desenvolvendo a consciencialização em torno da contribuição de cada um para com a função qualidade
<b>Juran</b>	Adequação ao uso através de percepção das necessidades dos clientes e aperfeiçoamentos introduzidos a partir de níveis de serviços já alcançados	Evidenciadas através das próprias características dos produtos e serviços que garantem a satisfação dos clientes (adequação ao uso) e aprimoramento passo a passo por equipas multifuncionais, com critérios de prioridade e garantia de que níveis de qualidade já atingidos serão mantidos e melhorados	Funções de gestão em qualidade com planeamento, execução e melhoria através de metodologia de resolução de problemas	Mostrando compreensão da qualidade como uma das principais responsabilidades de gestão, comprometimento da organização com a qualidade objectiva em todos os níveis, consciencialização e consequente envolvimento de todos com projectos de melhoria
<b>Ishikawa</b>	Rápida percepção e satisfação das necessidades do mercado, adequação ao uso dos produtos/ serviços e homogeneidade dos resultados dos processos (baixa variabilidade)	Instaladas desde o desenvolvimento e projecto de novos produtos e serviços e aperfeiçoada através da estrutura da organização, reforçadas para uma rede de relações que cobrem as funções da qualidade, de forma a permitir ao cliente perceber que a qualidade esperada e prometida está garantida	A prioridade é o trabalhador procurar a valorização do homem, cabendo à gestão a função de ensinar e orientar; a direcção deve transferir benefícios alcançados para os colaboradores e sociedade; as ferramentas visam a integração de actividades	Compreendendo a qualidade como inerente ao trabalho, fazendo parte e sendo resultado do trabalho, com construção da qualidade de vida de cada um e da sociedade

Fonte: Extraído e adaptado de Cardoso, O. R. 1995. *Foco da Qualidade Total de Serviços no Conceito do Produto Ampliado*. p. 333.

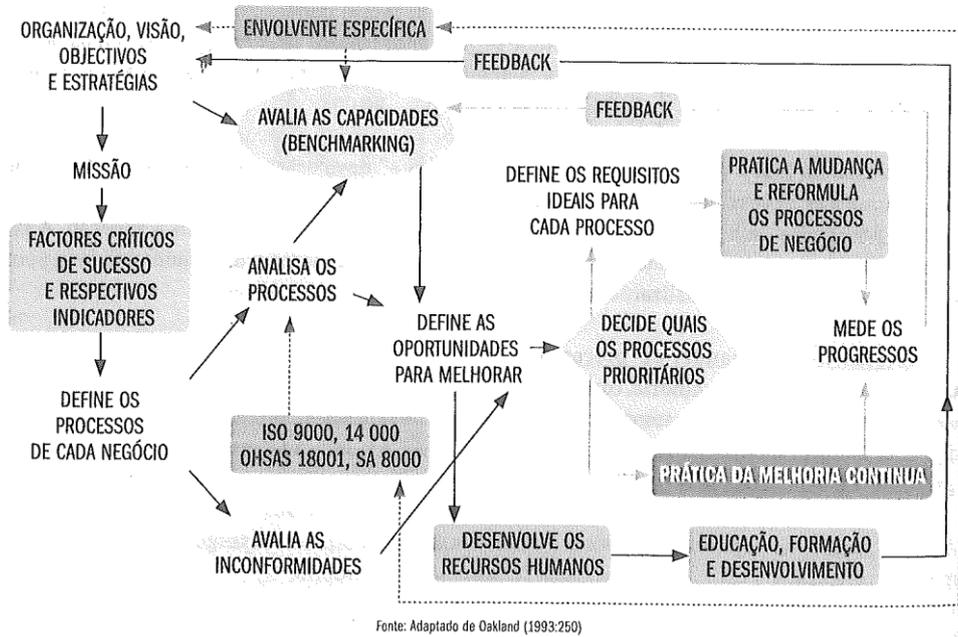
ANEXO 10 – Esquematização do contributo de Ishikawa



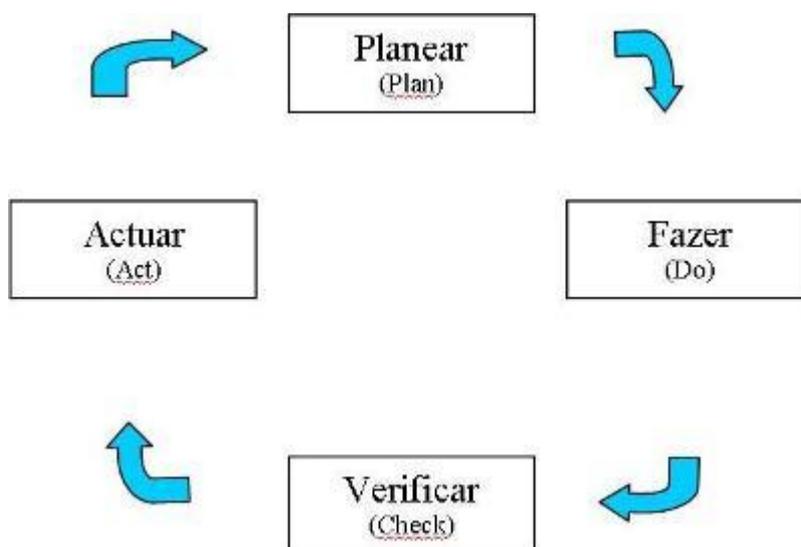
Fonte: Adaptado de Ishikawa (1995:97)

### ANEXO 11 - O MODELO DE MELHORIA CONTÍNUA DA TQM

O Modelo de Melhoria Contínua da TQM



**ANEXO 12 – MELHORIA CONTÍNUA DE DEMING**



Fonte: <http://www.aeportugal.pt/inicio.asp?Pagina=/Areas/Qualidade/ISO90012000&Menu=MenuQualidade>

## ANEXO 13 – CONCEITOS FUNDAMENTAIS DA EXCELÊNCIA



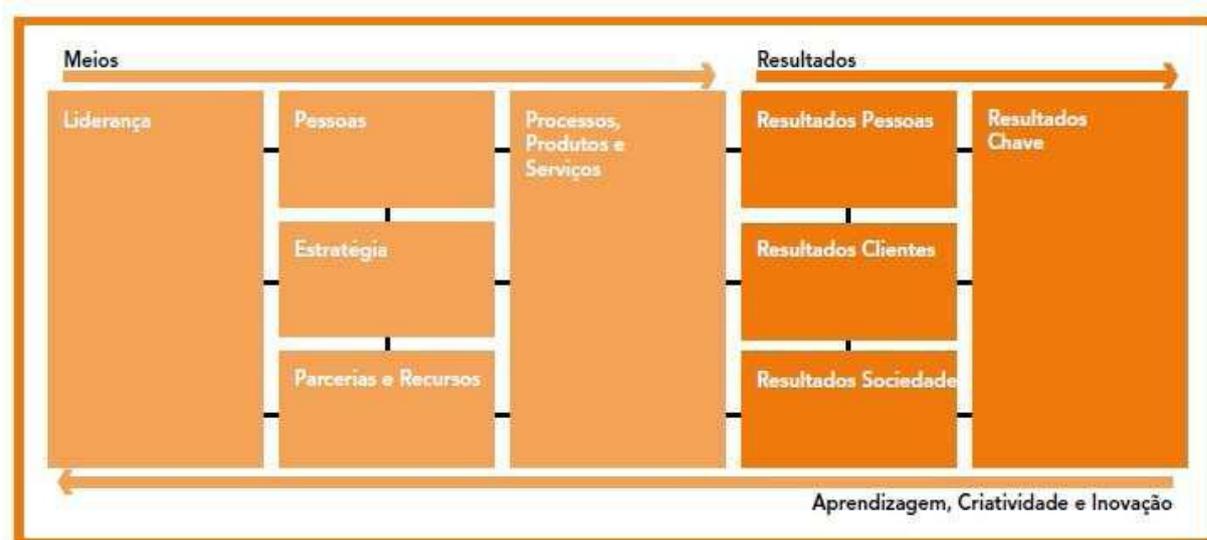
Fonte: Almeida, Isabel, *Versão 2010 do Modelo de Excelência da EFQM*, Revista Qualidade, n.º 3, 2009, p. 45.

**ANEXO 14 – MODELOS E PRÉMIOS INTERNACIONAIS PARA A QUALIDADE**

<b>Nome</b>	<b>Modelo Deming Prize</b>	<b>Modelo MBNQA</b>	<b>Modelo EFQM/BE</b>
<b>Critérios</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Políticas</li><li>2. Organização</li><li>3. Informação</li><li>4. Estandarização</li><li>5. Utilização e Formação de Recursos Humanos</li><li>6. Actividades para assegurar a qualidade</li><li>7. Manutenção</li><li>8. Desenvolvimento</li><li>9. Efeitos</li><li>10. Planeamento futuro</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Liderança</li><li>2. Informação e Análise</li><li>3. Planeamento Estratégico</li><li>4. Focalização nos Recursos Humanos</li><li>5. Processo de Gestão</li><li>6. Resultados</li><li>7. Focalização no Cliente e no Mercado</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Liderança</li><li>2. Política e Estratégia</li><li>3. Gestão das Pessoas</li><li>4. Parcerias e Recursos</li><li>5. Processos</li><li>6. Satisfação dos Colaboradores</li><li>7. Satisfação dos Clientes</li><li>8. Impacto na Sociedade</li><li>9. Resultados do Desempenho</li></ol>

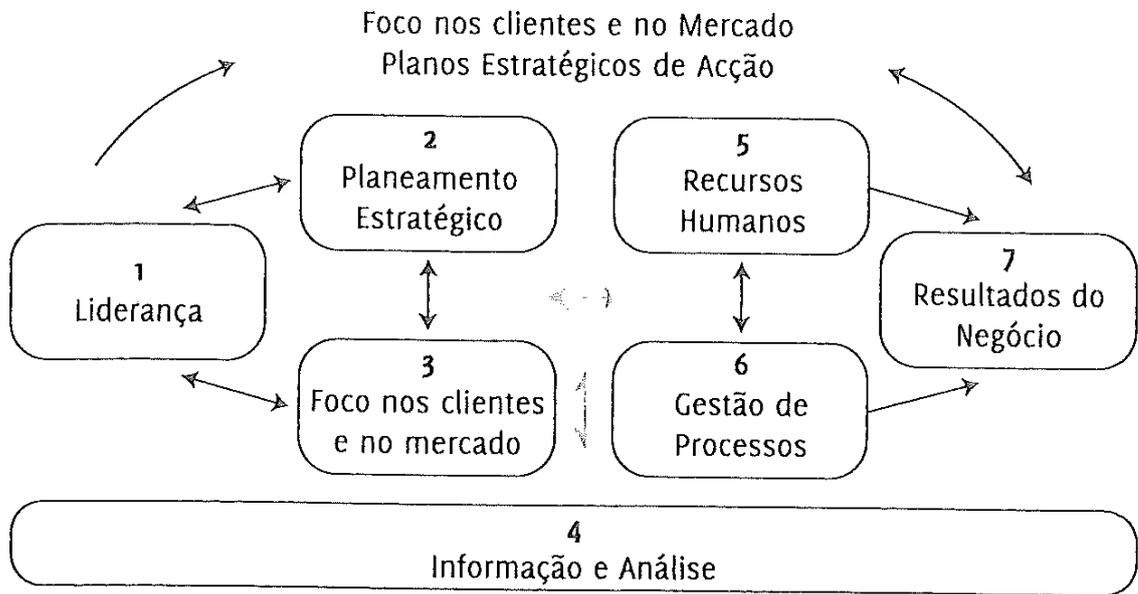
Fonte: Extraído e adaptado de Sá, 2002.

## ANEXO 15 - MODELO DE EXCELÊNCIA EFQM



Fonte: Almeida, Isabel, *Versão 2010 do Modelo de Excelência da EFQM*, Revista Qualidade, n.º 3, 2009, p. 46.

**ANEXO 16 – PRÉMIO BALDRIGE**



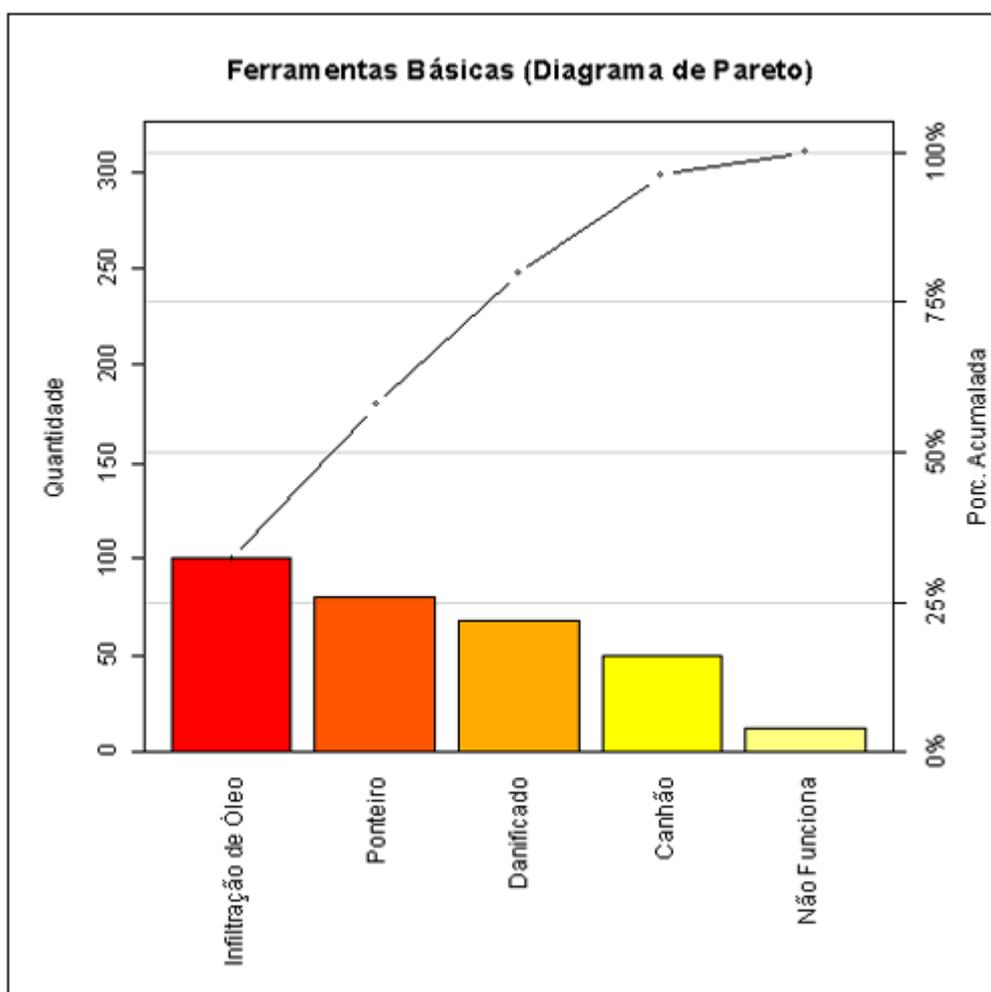
Fonte: Rocha, J. A. Oliveira. 2011. *Gestão da Qualidade Aplicação aos Serviços Públicos* (2.ª edição). Escolar Editora: Lisboa

ANEXO 17 – PROCESSO DE MELHORIA CONTÍNUA (ISO)



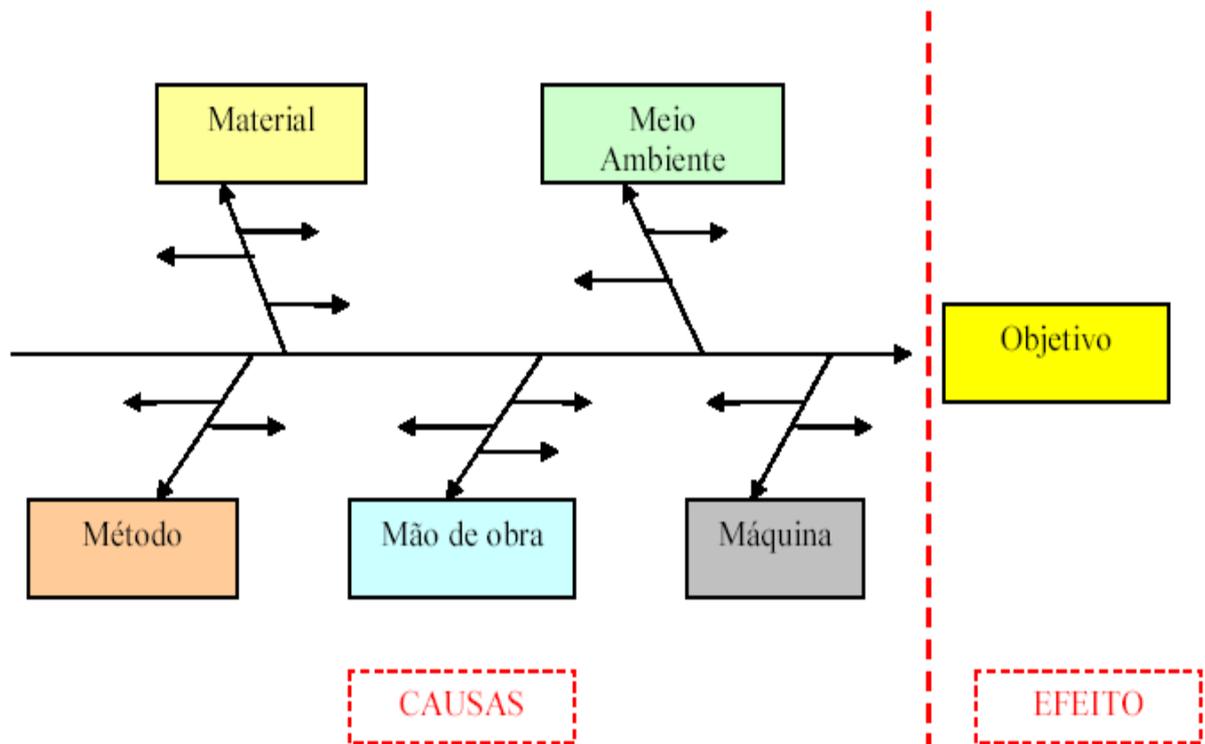
Fonte: <http://www.aeportugal.pt/inicio.asp?Pagina=/Areas/Qualidade/ISO90012000&Menu=MenuQualidade>

ANEXO 18 – DIAGRAMA OU GRÁFICO DE PARETO



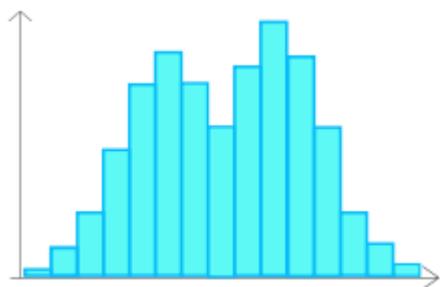
Fonte: wikipédia

ANEXO 19 – DIAGRAMA DE CAUSA-E-EFEITO DE ISHIKAWA (ESPINHA DE PEIXE)

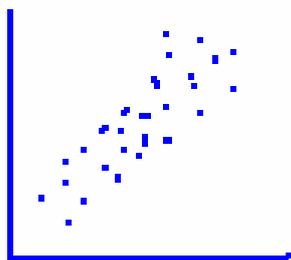


Fonte: portaladm.adm.br

**ANEXO 20 – HISTOGRAMA**



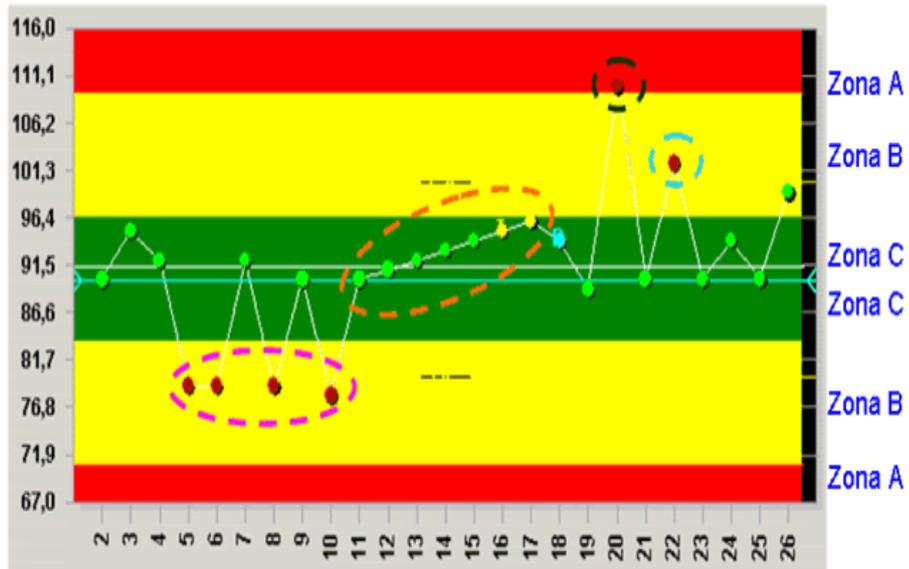
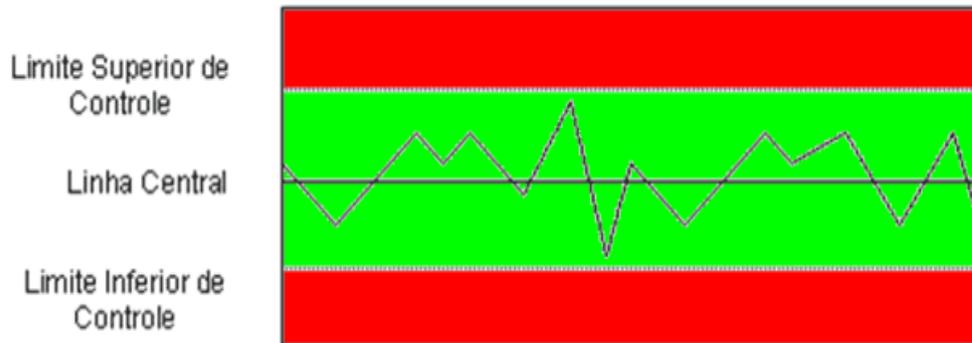
**ANEXO 21 – DIAGRAMA OU GRÁFICO DE DISPERSÃO**



**ANEXO 22 – FOLHA DE VERIFICAÇÃO**

<b>ITEM</b>	<b>VERIFICAÇÃO</b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>

ANEXO 23 – CARTAS DE CONTROLO



- 4 pontos na Zona B
- 7 pontos consecutivos no mesmo lado da linha central.
- 1 ponto na Zona A
- 1 ponto na Zona B

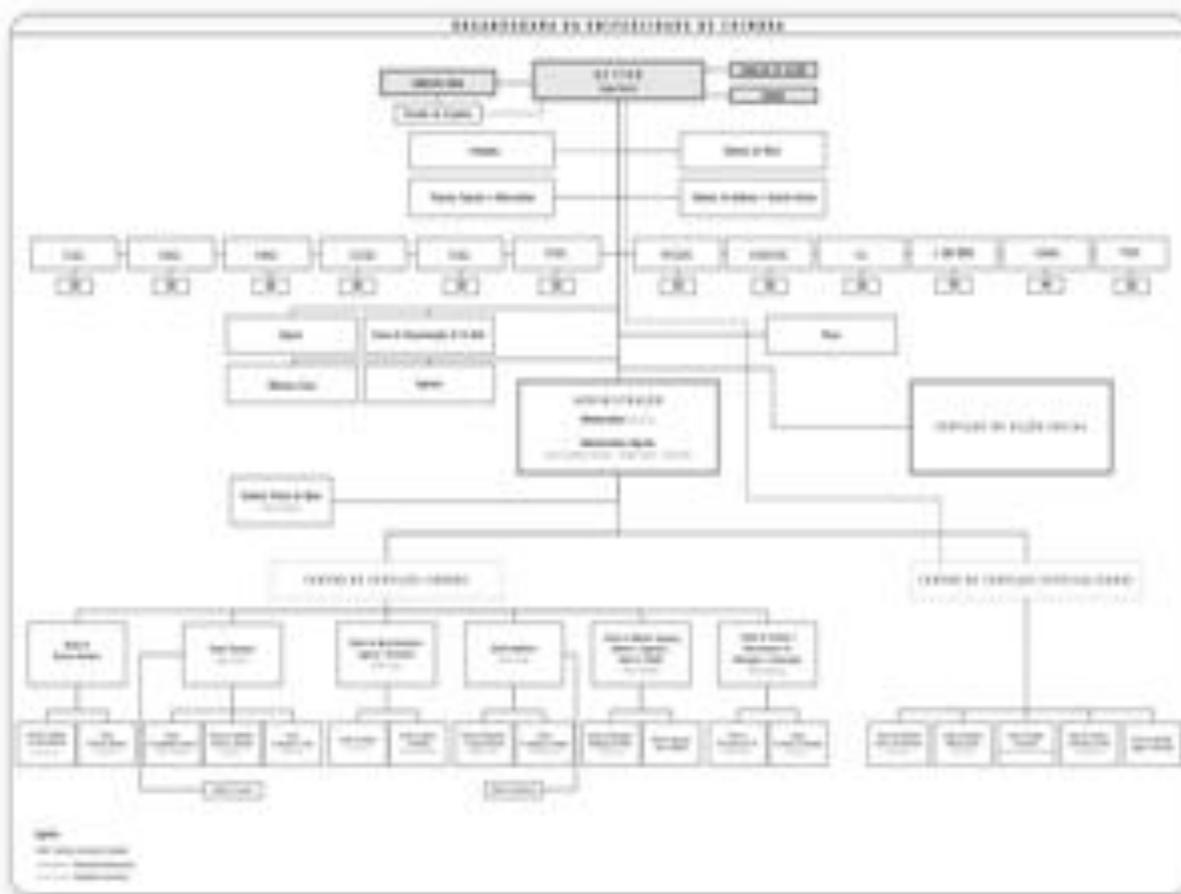
Fonte: CEP. As Sete Ferramentas do Controlo da Qualidade em [www.datalyzer.com.br/site/suporte/administrador/info/.../52.html](http://www.datalyzer.com.br/site/suporte/administrador/info/.../52.html)

**ANEXO 24 – TÉCNICAS (FERRAMENTAS) UTILIZADAS NA QUALIDADE**

7 Básicas	Folha de Registo
	Diagrama de Pareto
	Histogramas
	Cartas de Controlo
	Diagrama de Causa-Efeito
	Estratificação
	Diagrama de Correlação
	Análise Factorial dos Dados
	Diagrama das Setas
	Diagrama em Árvore
	Diagrama Matricial
	Diagrama de Relações
	Diagrama das Alternativas ou Decisões (PDPC)
	Diagrama de Afinidades
SPC	Controlo Estatístico do Processo
QFD	Desdobramento da Função Qualidade
Outras Ferramentas do Controlo da Qualidade	Fluxograma
	Brainstorming
	Quem, O Quê, Onde, Quando, Como (QOQOC)
	Benchmarking
	Gestão pela Qualidade Total (TQM)
	Impedir Defeitos vindos dos Operadores (Poka-Yoke)
	Análise do Valor (AV)
	Análise Modal de Falhas e seus Efeitos (AMFE)
Planeamento de Experiências (Planos de Experiência)	

Fonte: Saraiva, Pedro Manuel, e Reis, Marco Seabra, *Ouvir e interpretar dados no século XXI*, Revista Qualidade, n.º 3, 2009, p. 38.

ANEXO 25 – ORGANIGRAMA DA UC



Fonte: <http://www.uc.pt/>

**ANEXO 26 – CERTIFICAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE DA UC  
(pela APCER)**



Fonte: Administração da Universidade de Coimbra em [http://www.uc.pt/damc/sistema\\_gestao/cert/](http://www.uc.pt/damc/sistema_gestao/cert/)

**ANEXO 27 – PRÉMIOS ATRIBUÍDOS À UC**

<b>ANO</b>	<b>PRÉMIO</b>	<b>ÁREA</b>
2004	Menção Honrosa	Prémio de Excelência – Sistema Português da Qualidade (Modelo EFQM)
2005	Ótimo resultado pelo desempenho e eficiência global da organização em questionário efectuado pela APCER	Q-Fit
2007	2.º Prémio para o projecto Arquivo Automático (Categoria III – Melhoria de Processos)	5.ª Edição do Prémio de Boas Práticas do Sector Público
2007	Menção Honrosa para o projecto Portal das Saídas Profissionais	5.ª Edição do Prémio de Boas Práticas do Sector Público
2008	Menção Honrosa no projecto Focalização nas Pessoas@UC	6.ª Edição do Prémio de Boas Práticas do Sector Público
2008	Menção Honrosa com o projecto Implementação do SIADAP na UC	Prémio para Equipas de Melhoria, da Associação Portuguesa para a Qualidade
2009	Prémio Melhoria de Processos – Ensino	Projecto BUUC – Balcão Único@UC

Fonte: Administração da Universidade de Coimbra, *Suporte à Memória Organizacional, Cronologia 2000-2009* em [http://www.uc.pt/administracao/ficheiros/memoria\\_organizacional\\_adm\\_uc\\_2000\\_2009.pdf](http://www.uc.pt/administracao/ficheiros/memoria_organizacional_adm_uc_2000_2009.pdf).

## ANEXO 28 – QUESTIONÁRIO AOS COLABORADORES DA UC

### Questionário aos colaboradores da UC

O presente questionário foi elaborado pela mestranda Luz do Céu Cerca Esteves, no âmbito do Mestrado em Administração Pública Empresarial, da Faculdade de Direito, para obter opiniões dos colaboradores da UC sobre aspectos chave da Qualidade desta universidade.

A sua opinião é fundamental para o trabalho em causa. Solicita-se que dedique uns breves minutos do seu tempo a responder ao questionário.

Este questionário é de natureza confidencial e anónima. Salieta-se que não há respostas certas ou erradas relativamente a qualquer dos itens, pretendendo-se apenas a sua opinião pessoal e sincera.

Muito obrigado pela sua colaboração.

#### 1. Dados Pessoais:

Idade:	<30 <input type="checkbox"/>	30-50 <input type="checkbox"/>	>50 <input type="checkbox"/>
Sexo:	Masculino <input type="checkbox"/>	Feminino <input type="checkbox"/>	

#### 2. Por favor, avalie a sua satisfação com os itens indicados, usando a escala qualitativa:

SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE (SGQ) NA UC	Muito Insatisfeito	Insatisfeito	Indiferente	Satisfeito	Muito Satisfeito	Não Sabe / Não responde
Participação dos colaboradores na definição dos objectivos da UC						
Actuação da gestão quanto ao envolvimento dos colaboradores						
Reconhecimento das iniciativas e criatividade dos colaboradores						
Clareza dos processos internos de actuação						
Reflexão periódica para simplificação e desburocratização dos métodos de trabalho						
Informação sobre o que acontece na UC a todos os níveis						
Grau de satisfação em trabalhar na UC						

#### 3. No sentido da melhoria contínua, qual a sua sugestão para um maior envolvimento dos colaboradores da UC?

---

---

---

---

#### 4. Na sua opinião, em que aspectos podia ser melhorada a qualidade dos serviços prestados pela UC?

---

---

---

---

BEM-HAJAI

**ANEXO 29 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO – QUADRO X**

<b>SUGESTÕES PARA UM MAIOR ENVOLVIMENTO DOS COLABORADORES DA UC</b>	<b>N.º</b>	<b>%</b>
Reuniões regulares (gerais, de estrutura, por divisão...) dos dirigentes com os colaboradores, independentemente da categoria que estes possuem, para um debate sobre: identificação de forças, fraquezas e impedimentos; linhas gerais de gestão; estratégia; definição e análise da evolução do cumprimento dos objectivos; simplificação dos processos administrativos; planeamento das actividades mais importantes da UC e análise de sugestões de melhoria.	36	27,07%
Melhorar a difusão da informação a todos os níveis, quer quanto ao que há a fazer como ao que já foi feito, p.e. <i>newletters</i>	19	14,29%
Mais trabalho de equipa e actividades como <i>Team-Building</i>	15	11,28%
Reconhecimento e valorização da dedicação, tempo e trabalho desenvolvidos	14	10,53%
Maior estímulo à participação e à colaboração e colocação em prática das sugestões dos colaboradores	9	6,77%
Mais e melhor formação (adequada às funções desempenhadas após a reestruturação orgânica da Instituição)	7	5,26%
Redução da excessiva hierarquização dos serviços e maior proximidade entre dirigentes e trabalhadores.	6	4,51%
Prémios "de produção" aos serviços com melhor resultados na avaliação interna e do público. Podiam traduzir-se em melhoria nas instalações, um dia extra de férias, nome no quadro de honra, apresentação em reuniões	5	3,76%
Maior clareza dos processos internos de actuação	4	3,01%
A existência de uma cultura organizacional mais aberta, menos centralizada e que envolvesse mais e melhor os trabalhadores, em suma, menos burocracia	4	3,01%
Maior partilha de conhecimento.	3	2,26%
Contratos de trabalho adequados às funções e estas adequadas às competências específicas, capacidades e empenhos	3	2,26%
Boas lideranças	2	1,50%
Dar oportunidade e tratar todos os colaboradores de igual forma e em todas as UO	2	1,50%
Disponibilização de um directório com os contactos dos trabalhadores	1	0,75%
Responsabilizar as pessoas	1	0,75%
Maior estabilidade de políticas	1	0,75%
Maior correcção na avaliação	1	0,75%
<b>TOTAL</b>	<b>133</b>	<b>100,00%</b>

**ANEXO30 – RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO – QUADRO Y**

<b>SUGESTÕES PARA AUMENTAR A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA UC</b>	<b>N.º</b>	<b>%</b>
Maior desburocratização e menor percurso de processos	18	12,77%
Maior articulação entre os "serviços"	12	8,51%
Maior rapidez nas respostas	11	7,80%
Atribuir a liderança, coordenação e condução de actividades a quem reúna conhecimentos e competências adequados	10	7,09%
Maior envolvimento dos trabalhadores	10	7,09%
Mais formação para melhorar os conhecimentos dos colaboradores de como lidar com as situações específicas do dia-a-dia e sobre comunicação, comportamental e organizacional	9	6,38%
Incremento dos meios e métodos de comunicação inter-serviços	8	5,67%
Colocar a pessoa certa no lugar certo	7	4,96%
Definição de tarefas e prioridades	6	4,26%
Definir procedimentos claros para que todos possam agir da mesma forma	6	4,26%
Menos papel e maior utilização de meios informáticos.	5	3,55%
Abandonar o actual modelo organizacional e implementar uma estrutura orgânica "mais leve", mais operacional, orientada por outros valores e interesses e também por outros dirigentes.	4	2,84%
Maior organização dos serviços numa lógica de "serviço público" e não de quem quer espera	4	2,84%
Incremento dos meios e métodos de comunicação inter-serviços	4	2,84%
Reconhecimento público do trabalho mais relevante de cada colaborador	4	2,84%
Aumentar a eficiência e eficácia dos serviços	4	2,84%
Reuniões semanais para fazer o ponto da situação dos serviços e estabelecer estratégias	3	2,13%
Maior estabilidade	3	2,13%
Ter atenção aos colaboradores e à opinião destes e responsabilizá-los	3	2,13%
Melhoria das condições físicas	2	1,42%
Redistribuição de tarefas	2	1,42%
Saber o que cada serviço faz	2	1,42%
Aumentar o trabalho em equipa	2	1,42%
Enfoque no principal cliente da UC, os estudantes	2	1,42%
<b>TOTAL</b>	<b>141</b>	<b>100,00%</b>