



**MARIA DE FÁTIMA  
RAMOS BOLA**

**FATORES INIBIDORES DE SISTEMAS DE GESTÃO  
DE QUALIDADE – ESTUDO DE CASO**



**MARIA DE FÁTIMA  
RAMOS BOLA**

**FATORES INIBIDORES DE SISTEMAS DE GESTÃO  
DE QUALIDADE – ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Filipe José Casal Teles Nunes, Professor Auxiliar Convidado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Dedico este trabalho ao meu pai (a título póstumo) e à minha mãe, agradecendo o esforço que ambos realizaram na minha educação.

## **o júri**

presidente

**Profª Doutora Maria Luís Rocha Pinto**  
professora associada da Universidade de Aveiro

**Profª Doutora Ana Isabel Pires Beato Alves de Melo**  
professora adjunta da Universidade de Aveiro

**Prof. Doutor Filipe José Casal Teles Nunes**  
professor auxiliar convidado da Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

Este trabalho foi possível porque um conjunto enorme de pessoas se associaram facilitando o seu processo de evolução e conclusão.

Gostaria de destacar agradecimentos pessoais e profissionais.

Em termos profissionais desejo agradecer todo o apoio concedido pelos superiores hierárquicos proporcionando as garantias de tempo necessárias, aos colegas funcionários e docentes pelo incentivo e demonstrações de interesse, particularizando no diretor do departamento de Física, Doutor António Luis Ferreira, a minha gratidão.

Reconheço, com elevada estima, toda a colaboração dispensada pelos dirigentes da Universidade de Aveiro, que sem o seu apoio e entrevistas, teriam comprometido a presente tese.

Os agradecimentos pessoais são para todas as pessoas que sempre apadrinharam e incentivaram o trabalho, os amigos que reclamaram da falta de tempo e a família, que nas circunstâncias, sempre é relegada para segundo plano. A todos deixo o meu muito obrigado. Alguns merecem um carinho particular pelo tempo e incentivo: à minha mãe, irmãos e sobrinhos, aos meus amigos Liliane, Agnes, Cátia e Gonçalo e um bem-haja de agradecimento, nas correções finais, à Sofia Franco.

Um particular agradecimento ao orientador Prof. Filipe Teles, que nas horas difíceis soube dizer as palavras certas que motivaram e reforçaram o objetivo inicial.

**palavras-chave**

QUALIDADE; SERVIÇOS PÚBLICOS; UNIVERSIDADES PÚBLICAS PORTUGUESAS; SERVIÇOS DE APOIO

**resumo**

O conceito da Qualidade tem sido objeto de variadíssimos estudos técnicos, livros e artigos que compreendem as inúmeras vantagens competitivas da sua aplicação. Os benefícios da implementação dos sistemas de gestão de qualidade são amplamente debatidos e, nas últimas década, tem-se intensificando a discussão em todas as organizações.

Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo reconhecer alguns dos fatores inibidores à implementação de sistemas de gestão de qualidade e verificar como os dirigentes dos serviços de apoio das universidades públicas portuguesas os ultrapassam.

A dissertação explorou um conjunto de temas que sustentaram um quadro teórico com os fatores inibidores aos sistemas de gestão de qualidade. Para a validação do quadro apresentado foi desenvolvido um estudo de caso na Universidade de Aveiro, com a elaboração de entrevistas semiestruturadas aos dirigentes dos serviços da instituição.

O estudo concluiu que os fatores inibidores à implementação de sistemas de gestão de qualidade nos serviços são na maioria identificados e reconhecidos pelos dirigentes e que em organizações complexas, com os sistemas colegial e o burocrático, devem ser reforçados os mecanismos de coordenação e de comunicação.

**keywords**

Quality; Public Services; Portuguese Public Universities; Administrative Services

**abstract**

The concept of Quality has been the subject of numerous technical studies, books and articles that explain the numerous competitive advantages of its application. The benefits are widely debated in the implementation of quality management systems, intensifying the discussion to all social organizations in recent decades.

In this context, the present study aims to understand how the leaders of the support services of the Portuguese public universities are some of these inhibitors to implementing quality management systems.

With this aim, the dissertation comprised a set of theoretical reflections that argued the proposal of a theoretical framework of inhibitory factors for quality management systems at support services of the Portuguese public universities. In order to verify the proposed framework was developed a case study-University of Aveiro, supported by semi-structured interviews to leaders of the institution's services.

The study concluded that the inhibitory factors to the implementation of quality management systems in services are identified and recognized by leaders and that in complex organizations, with the academic and the bureaucratic systems should be strengthened communication and coordination mechanisms.

## Índice

ÍNDICE DE TABELAS .....	3
SIGLAS UTILIZADAS .....	3
1- INTRODUÇÃO AO TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO .....	4
1.1. INTRODUÇÃO .....	4
1.2 APRESENTAÇÃO DO TEMA E MOTIVAÇÃO PESSOAL .....	4
1.3 QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO .....	6
1.4 ESTRUTURA E METODOLOGIA DA TESE .....	6
1.5 NOTA INFORMATIVA FINAL .....	7
2- OS FUNDAMENTOS E A IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE .....	8
2.1 INTRODUÇÃO .....	8
2.2 A QUALIDADE COMO IDEIA .....	8
2.2.1 A origem .....	9
2.2.2 As ideias da Qualidade .....	11
2.3 CARATERÍSTICAS DA GESTÃO DA QUALIDADE TOTAL .....	15
2.4 EFEITOS E CRÍTICAS AOS MODELOS DE GESTÃO DE QUALIDADE .....	16
2.5 A ÉTICA E A QUALIDADE.....	17
3- A QUALIDADE DOS SERVIÇOS .....	20
3.1 INTRODUÇÃO .....	20
3.2 DIFERENÇAS FUNDAMENTAIS ENTRE BENS E SERVIÇOS .....	20
3.3 MODELOS DE QUALIDADE NOS SERVIÇOS .....	22
3.3.1 Modelo de Qualidade de Serviço Percecionada .....	22
3.3.2 Modelo 4Q Gummenson.....	23
3.3.3 Modelo dos GAP e o SERVQUAL como instrumento de medição .....	24
3.3.4 SERVPERF.....	25
3.4 FATORES CRÍTICOS NA GESTÃO DOS MODELOS DE AVALIAÇÃO DE QUALIDADE EM SERVIÇOS .....	25
4- A QUALIDADE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....	28
4.1 INTRODUÇÃO .....	28
4.2 SERVIÇO PÚBLICO: DEFINIÇÃO E PARTICULARIDADES .....	28
4.3 ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA QUALIDADE.....	30
4.4 GESTÃO DA QUALIDADE EM SERVIÇOS PÚBLICOS .....	32
4.5 MEDIR A QUALIDADE NO SETOR PÚBLICO .....	36
4.6 MODELOS DE QUALIDADE EM SERVIÇOS PÚBLICOS.....	38
4.6.1 Normas ISO e Certificação por Terceiros .....	39
4.6.2 Cartas de qualidade e inquéritos de satisfação.....	39
4.6.3 Modelos de excelência.....	40
4.7 VANTAGENS, EFEITOS E CRÍTICAS DA IMPLEMENTAÇÃO DE SGQ.....	41



5- A QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL E, NAS UNIVERSIDADES .....	46
5.1 INTRODUÇÃO .....	46
5.2 EVOLUÇÃO DA QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL .....	46
5.3 A QUALIDADE NAS UNIVERSIDADES .....	50
5.3.1 <i>O Enquadramento</i> .....	50
5.3.2 <i>Os efeitos do profissionalismo</i> .....	58
5.4 CONCLUSÃO.....	60
6- ESTUDO DE CASO: APRESENTAÇÃO E METODOLOGIA.....	61
6.1 INTRODUÇÃO .....	61
6.2 QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO .....	61
6.3 ESTRATÉGIA E OPERACIONALIZAÇÃO DOS DADOS .....	61
6.4 UNIVERSIDADE DE AVEIRO: BREVE DESCRIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO .....	66
6.5 OS DADOS: COMO E A QUEM? .....	68
6.5.1 <i>Seleção e operacionalização do método</i> .....	70
6.5.2 <i>A caracterização da amostra</i> .....	71
6.6 O MÉTODO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO .....	72
7 - ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	73
7.1 INTRODUÇÃO .....	73
7.2 HIPÓTESE 1: A PREOCUPAÇÃO COM A QUALIDADE, ENQUANTO INSTRUMENTO EFETIVO DE MELHORIA DO SERVIÇO PRESTADO, OBEDECE FUNDAMENTALMENTE A PREOCUPAÇÕES DE NATUREZA LEGAL.....	73
7.3 – HIPÓTESE 2: A ORGANIZAÇÃO E A ESPECIFICIDADE DAS UNIVERSIDADES CONDICIONAM OS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE QUALIDADE NA GESTÃO DOS SERVIÇOS. ....	76
7.4 – HIPÓTESE 3: A NATUREZA DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE CHEFIA EM SISTEMA PARALELO COM O DE GOVERNO DA ORGANIZAÇÃO INIBE O DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS DE GESTÃO DE QUALIDADE. ....	77
8 - CONCLUSÕES E FUTURA INVESTIGAÇÃO.....	82
8.1 INTRODUÇÃO .....	82
8.2 PRINCIPAIS CONTRIBUTOS.....	82
8.2.1 <i>Fatores inibidores da qualidade, segundo as perceções dos dirigentes dos serviços de apoio da UA:</i> .....	82
8.2.2 <i>Principais conclusões da análise de conteúdo</i> .....	83
8.3 FUTURA INVESTIGAÇÃO .....	85
BIBLIOGRAFIA .....	86
9 - ANEXOS.....	89
9.1- ORGANIGRAMA DA UNIVERSIDADE DE AVEIRO .....	89
9.2 GUIÃO DA ENTREVISTA CONDUZINDO AS QUESTÕES PELAS PREPOSIÇÕES INICIAIS .....	89

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Principais conceitos da Qualidade no Ensino Superior com base em (Parri, 2006) .....	54
Tabela 2 - Fatores inibidores de estratégias de implementação de SGQ nas Universidades Públicas Portuguesas (construção da própria) .....	66
Tabela 4- Fatores inibidores de estratégias de implementação de SGQ nos dirigentes dos serviços de apoio da UA (construção da própria) .....	83

## SIGLAS UTILIZADAS

APCER – Associação Portuguesa de Certificação  
APQ – Associação Portuguesa para a Qualidade  
CAF – Estrutura Comum de Avaliação  
CEQ - Controlo Estatístico da Qualidade  
EFQM – European Framework Quality Management  
EUA – Estados Unidos da América  
FPDP – Fundação Pública Direito Privado  
GQT – Gestão da Qualidade Total  
ISO - International Organizations For Standardization  
NGP – Nova Gestão Pública  
ONG – Organização Não-Governamental  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
RH - Recursos Humanos  
SGQ – Sistema de Gestão de Qualidade  
UA – Universidade de Aveiro  
UPP – Universidades Públicas Portuguesas

# 1- INTRODUÇÃO AO TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO

*“Nós somos o que fazemos repetidamente, a excelência não é um feito, é sim, um hábito”.*

Aristóteles

## 1.1. Introdução

O capítulo inicia com uma breve apresentação do tema do trabalho e a motivação pessoal que norteou a realização do mesmo, e elucida sobre a questão de investigação, a estrutura e a metodologia propostas para a tese.

## 1.2 Apresentação do tema e motivação pessoal

O conceito da Qualidade tem sido objeto de variadíssimos estudos técnicos, livros e artigos que enumeram as vantagens competitivas da sua implementação. Debatem, ainda, os benefícios dos sistemas de gestão de qualidade (SGQ) nas empresas e, nas últimas décadas, a discussão intensificou-se e estendeu-se a todas as organizações sociais (Collier, 2008). Muito embora a origem do conceito remonte à história industrial, a evolução das sociedades modernas e a sua complexidade desencadeou uma correspondente adaptação daquele conceito inicial, ajustando-o às exigências dos tempos atuais. Hoje, o tema da Qualidade aporta conceitos bastante complexos e espera-se que a sua aplicação se estenda a todas as organizações, incluindo as dependentes da esfera da administração pública.

Na administração pública, em particular, tem vindo a debate público argumentos para a desburocratização de processos, a garantia da qualidade e a satisfação do cliente final, como justificativos de e para alterações na gestão do Estado. O discurso, sendo predominantemente fruto de uma gestão profissional e gestonária, promove objetivos de Qualidade, compreende o interesse na melhoria dos processos e a adequação aos utilizadores e reflete o cuidado na eficiência nos recursos. Justifica-se igualmente com o aumento da perceção e da satisfação do cidadão. Portugal não tem ficado alheio a este processo, através da promoção de múltiplos diplomas legislativos, programas de Governo, planos estratégicos e reformas da administração pública, apesar das falhas e atrasos significativos ao nível organizativo e institucional. Resistências profissionais e institucionais persistem em ser identificadas pelos responsáveis, em vários documentos públicos, como obstrução às reformas qualitativas anunciadas. Desde 1993 que os principais modelos de qualidade, internacionalmente reconhecidos como tal (Normas ISO;GQT; avaliação pelo cliente final), têm sido, progressivamente, transpostos para a administração pública portuguesa. A “Nova Gestão Pública” importou as características da Gestão da Qualidade Total (GQT) através das Cartas da Qualidade (Rocha J. ,2011) claros “indícios de uma nova metodologia de gestão pública: o modelo gestonário” (Vaz, 2003, p. 1). Entender os seus efeitos, virtudes e principais vantagens na aplicação destes sistemas de qualidade, constituiria estímulo suficiente, aos gestores dos organismos de gestão pública, a encetarem todos os esforços à sua implementação. No entanto, a realidade da aplicação de SGQ’s nos organismos públicos não coincide com as intenções

legislativas. Segundo os dados da Associação Portuguesa da Qualidade (APQ) em novembro de 2012<sup>1</sup> existiam dezanove organizações públicas (ou de capital maioritariamente público) formalmente reconhecidas com o galardão EFQM, de entre os quais uma universidade e um serviço central universitário. A CAF, sistema de qualidade especialmente adaptado para a administração pública europeia, regista baixos níveis de adesão por parte dos serviços públicos portugueses. A 1.ª edição formativa e-learning em 2005 reuniu vinte e nove participantes<sup>2</sup>, e o número de organismos com aplicação do modelo CAF é de sessenta, segundo os dados da entidade responsável, a Direção Geral Administração e Emprego Público<sup>3</sup>. Com a certificação em Sistemas de Gestão de Qualidade Norma NP EN ISO 9001:2008, a APCER já galardoou setenta e seis entidades públicas ou de capital público, de entre os quais seis universidades portuguesas<sup>4</sup>.

Por outro lado (Collier, 2008) alerta que “a literatura da avaliação de desempenho no setor público tende a ser crítica, enfatizando as consequências não intencionais e as disfunções relativas à medição e avaliação, em ambientes onde tradicionalmente imperam os valores do setor público”, prevenindo para hipóteses de natureza não técnica na origem de fatores inibidores ao desempenho do setor público. Sendo a Qualidade um conceito relativo e com um enquadramento temporal específico, o consenso em torno de uma definição clara e objetiva, para o conteúdo da sua representação no setor público, objetiva maiores dificuldades de contexto.

Neste contexto, a presente dissertação concentra-se nas causalidades que o conceito da Qualidade aporta, quando aplicado em organizações de matriz pública, que prestem serviço público ou que sejam providas pelo Estado. Neste sector, e em particular as universidades públicas portuguesas (UPP) sugerem especificidades organizacionais que inibem a implantação de SGQ nos serviços de apoio. Com base nestes desenvolvimentos, a ideia da tese foi surgindo lenta e naturalmente, com alguma reflexão assente na experiência profissional adquirida numa unidade orgânica universitária. A motivação para a realização do trabalho assume um risco pessoal calculado e assumido, que esperamos ver anulado com a metodologia científica apropriada às dissertações de mestrado. Ainda assim, os pressupostos que justificam a escolha do tema sumariam-se nos seguintes pontos:

- Os fatores inibidores relacionados com o tipo de organização condicionam fortemente o sucesso e a implementação de SGQ nas universidades;
- A investigação sobre as universidades incide, particularmente, no desempenho institucional e analisa as singularidades do processo de governação e do processo pedagógico, nomeadamente sobre a garantia e o controlo da qualidade. Interessa-nos, contudo, conhecer um pouco melhor a gestão dos serviços de

---

<sup>1</sup> [http://www.apq.pt/porta1/EFQM/Lista%20reconhecimentos/Lista%20de%20reconhecimentos%20actualizada\\_16.11.2012.pdf](http://www.apq.pt/porta1/EFQM/Lista%20reconhecimentos/Lista%20de%20reconhecimentos%20actualizada_16.11.2012.pdf)

<sup>2</sup> Dados do estudo promovido pela união europeia, em 2006, sobre o grau de divulgação e implementação da CAF.

<sup>3</sup> Dados consultados no sitio eletrónico em 20 de Outubro em <http://www.caf.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=ba643a06-06bc-4ff2-b0f1-c8d5050344e3>

<sup>4</sup> Segundo dados da própria APCER em e-mail facultado a 26 de janeiro de 2012.

apoio, que contribuem para a missão Universidade em matérias executivas, técnicas e de suporte à instituição.

- A literatura de gestão reforça o importante papel atribuído aos dirigentes no sucesso da implantação de políticas de qualidade, pelo que, entendemos ser útil explorar um pouco mais sobre a opinião dos dirigentes dos serviços de apoio, das UPP para aferir o sucesso de SGQ's.

O trabalho tem ainda o objetivo de debater os processos de implementação de SGQ's na gestão dos serviços destas instituições, nomeadamente compreender quais os fatores inibidores que os dirigentes percecionam, as estratégias a que recorrem, e as dificuldades sentidas no controlo e na garantia de qualidade do seu desempenho, particularmente na articulação com os processos de governação. Investigar sobre a natureza destes impactos motiva a questão de investigação que desenvolveremos no próximo ponto.

### **1.3 Questão de Investigação**

Limitar a questão fundamental do problema foi o nosso maior desafio. Concentrarmos os nossos esforços num único ponto do problema, equivale a “situar, orientar acerca, contactar com o núcleo, o centro do mesmo” (Moreira C. D.,2007, p. 71) pelo que, nos propomos a aludir a alguns dos fatores limitadores à introdução dos SGQ nos serviços de apoio das universidades, na perceção dos seus dirigentes, e traduz-se na seguinte questão de investigação:

**“Como é que os dirigentes dos serviços intermédios das universidades públicas identificam e analisam os fatores limitadores à introdução dos sistemas de gestão da qualidade?”**

É nosso objetivo indagar sobre mecanismos de ordem não instrumental que condicionam as decisões destes dirigentes. Neste sentido, recorreremos a uma metodologia de trabalho apropriada ao paradigma interpretativo da análise que o tema sugere, e procuraremos escolher técnicas de recolha e análise de dados que conduzam à compreensão do mesmo. A metodologia a seguir, com base numa abordagem qualitativa, conduzirá a investigação na interpretação dos significados e das escolhas das chefias nos processos de implementação da Qualidade que desenvolvem.

### **1.4 Estrutura e metodologia da tese**

A estrutura da tese será dividida em duas grandes partes. A primeira orientar-nos-á por uma componente exploratória sobre os condicionalismos de implementação de SGQ nos serviços de apoio de universidades públicas. Em concreto, o 2.º capítulo aludirá aos fundamentos e à importância da Qualidade, à evolução da terminologia do conceito, às principais escolas que a preconizam, as principais vantagens e algumas das críticas e dos seus efeitos nas organizações, concluindo com algumas reflexões no que concerne à ética dos sistemas de qualidade. O 3.º capítulo debaterá a Qualidade em Serviços,

nomeadamente as principais diferenças dos sistemas de qualidade em serviços e aludirá aos principais instrumentos de avaliação de qualidade em serviços, e as vantagens e desvantagens na sua aplicação. O 4.º capítulo inicia debatendo a noção de bem e serviço público, as singularidades da gestão da qualidade de serviços públicos e as estratégias da sua implementação, refere-se a alguns dos instrumentos e modelos de qualidade existentes, e finaliza com a referência a alguns dos impactos de SGQ em serviços públicos. No 5.º capítulo, faremos um breve enquadramento histórico da Qualidade nos serviços públicos portugueses acentuando as especificidades da sua apropriação às universidades enquanto instituições corporativas, sociais e complexas, espaço de múltiplos interesses e distintos objetivos.

A 2.ª parte da estrutura da tese resume os elementos que constituem um estudo de caso. Iniciamos com apresentação da questão de investigação, os grandes objetivos do estudo e as hipóteses do mesmo. A revisão da literatura previamente efetuada será objeto de uma síntese, com a elaboração de um quadro de fatores inibidores à implementação de SGQ's, em serviços de apoio de universidades, que será posteriormente sujeito a validação. O capítulo integrará, ainda, as opções e justificações metodológicas do estudo de caso, a caracterização da entidade selecionada, a seleção e a operacionalização do método de recolha de dados e, por fim, a caracterização da amostra. Nos últimos dois capítulos analisaremos os dados recolhidos, interpretando-os à luz das hipóteses formuladas e outorgando-lhes significado, bem como à reflexão dos mesmos e a apresentação das principais conclusões do estudo. Este significado só será possível de atingir se lhe “especificarmos o tempo, o espaço e o grupo, ..., quer dizer a situação de estudo” (Moreira C. D., 2007).

A abordagem qualitativa da tese condicionará a metodologia do trabalho sujeitando-a à análise documental e à elaboração de um estudo de caso. A análise documental facilitará na identificação dos principais fatores inibidores na implementação de SGQ's nestes serviços de apoio. O estudo de caso permitirá validar o quadro proposto numa das instituições de referência do país, que complementaremos com recurso a documentos oficiais (legislação, regulamento e orgânicas da instituição, internet, páginas oficiais das instituições e de entidades oficiais) como fonte teórica de estudo de análise da organização selecionada. Na recolha de dados utilizaremos como método a entrevista semiestruturada, que será aplicado em momento posterior ao da revisão da literatura. Por fim, agregaremos alguns dos elementos teóricos estudados com a análise qualitativa dos dados, para a elaboração da proposta de quadro de fatores inibidores de SGQ nos serviços de apoio na universidade em estudo.

### **1.5 Nota informativa final**

A designação Qualidade aparecerá diversas vezes em maiúsculas quando nos referirmos ao conceito lato de Qualidade. Quando pretendermos adjetivar, ou mesmo qualificar algum serviço, optamos por escrever sob as regras linguísticas gerais.

## 2- OS FUNDAMENTOS E A IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE

*“A qualidade é como a beleza: está nos olhos de quem a vê”*  
Grönroos<sup>5</sup>

### 2.1 Introdução

Iniciamos o debate sobre a definição do conceito de Qualidade, com as várias noções que o mesmo aporta, e a sua evolução histórica contextualizada nas principais filosofias de gestão do século XX. O capítulo procura, ainda, discutir as principais vantagens e desvantagens do processo de implementação da Qualidade e observar alguns dos seus impactos, em particular os relacionados com a ética das decisões.

### 2.2 A Qualidade como ideia

A difícil tarefa em definir o que é a Qualidade transcende a opinião de cada indivíduo, o mundo empresarial e o académico (Vieira, 2011) facilitando ao esclarecimento do conceito alguns exemplos da falta da mesma. Imaginemos um mundo moderno, com a tecnologia semelhante à existente, sociedades abertas, pluralistas e sob regimes democráticos, propriedade privada e rendimento suficiente para garantir de uma vida confortável. Mesmo não sendo o Admirável Mundo Novo proposto por Huxley<sup>6</sup>, será certamente difícil de a imaginar sem a satisfação dos seus habitantes. Essa satisfação pode advir de variadíssimos fatores, alguns deles, contudo terão origem nos bens e serviços trocados, obtidos ou consumidos por estas sociedades. Por outro lado, concentremo-nos ainda na nossa sociedade imaginária e tentemos o exercício de despreocuparmo-nos com a qualidade (enquanto conceito a definir) dos bens e serviços ali trocados: leite estragado na venda do mercado, atos médicos sem controlo e protocolo de conduta, hotéis de 5\*\*\*\*\* com quartos de 5 m<sup>2</sup> ou WC comum ao andar do mesmo.

A Era da Industrialização, os regimes democráticos e/ou republicanos, o Iluminismo e o desenvolvimento científico provocaram mudanças significativas nas sociedades, nos seus modos de vida, nos ofícios, nas relações e trocas comerciais e na literacia das mesmas. O poder que as empresas têm provocado na esfera das sociedades, tem pouco mais do que um século, transformando-as radicalmente face ao modo como então se organizavam (social e economicamente). De comunidades de vizinhança e de proximidade, economia de subsistência e familiar predominantemente agrícola, até ao contexto atual dos países industrializados, sobressaem as organizações empresariais, bem como a sua evolução. A teoria das organizações é, desta forma, vital para a compreensão das sociedades modernas (Cunha, Rego, & Cabral-Cardoso, 2007), assim como, primordial é a compreensão de que a aceitação e disseminação das suas ideias se sustentaram nos valores capitalistas da Europa e dos EUA (Huczynski, 1993). A importância conquistada pelas empresas no fornecimento dos bens de consumo, aliada ao aumento de uma sociedade condicionada pelos valores do consumo, transforma a

---

<sup>5</sup> Citado por Vieira, 2011, pág.

<sup>6</sup> Alusão à obra produzida por Aldous Huxley, em 1932, na qual é ficcionada uma sociedade ultramoderna condicionada psicológica e biologicamente, organizada sob determinadas regras e estruturas.

relevância e a preocupação em torno da Qualidade vital para a Gestão Organizacional. Com o enfoque nas teorias organizacionais, a nossa proposta é uma revisão da literatura das diversas perspectivas e paradigmas interpretativos do conceito da Qualidade, desde o início do século XX à realidade atual.

### 2.2.1 A origem

O movimento da melhoria industrial (Inglaterra e EUA, século XIX) traduz algumas das melhorias introduzidas pelos proprietários das quintas e empresas, com o objetivo de atenuar os efeitos das graves crises laborais, registadas após a revolução Industrial e desencadeados pelas novas formas sociais (êxodo rural e aumento da população nas cidades). No cenário de depressão internacional, as benfeitorias produzidas nestas unidades fabris pouco conduziram a uma melhor preparação das organizações e situações de crise (Cunha, Rego, & Cabral-Cardoso, 2007).

Em simultâneo a estas críticas, ocorreram manifestos de uma “ciência administrativa”, no início do século XX, julgada como necessária à organização do trabalho, com base em métodos e análises científicas, sustentando a necessidade de um “gestor”, isento e cuja capacidade de intervenção na empresa se revestisse de critérios racionais e eficientes. A proposta do “**Scientific management**”, constitui uma das principais famílias de ideias de gestão (Huczynski, 1993) e resulta das ideias de Frederick Taylor (1856-1915) aliada aos princípios da ciência administrativa, cuja defesa se iniciava nas escolas americanas. A corrente defendia as ideias de racionalidade na organização do trabalho, entretanto intensamente massificado nas grandes unidades fabris americanas, e reger-se-ia por princípios simples, auxiliada por métodos científicos que estimulassem a produção e anulassem erros de ordens avulsas, além das fortes crenças de um ser humano pouco cooperante, desleixado, preguiçoso e pouco imaginativo (Cunha, Rego, & Cabral-Cardoso, 2007). Os princípios segundo os quais Taylor racionalizou os métodos de trabalho nos EUA, apesar de continuarem “largamente aplicados nos dias de hoje” (Huczynski, 1993, p. 12), podem resumir-se nos seguintes pontos, adaptado de (Cunha, Rego, & Cabral-Cardoso, 2007):

- Princípio 1: a organização e a execução do trabalho devem estar separadas. Ao gestor a responsabilidade de organizar e desenvolver o trabalho de forma eficiente, na qual recorre a métodos científicos e é auxiliado por instrumentos credíveis de medição do desempenho. A execução do trabalho é atribuída ao operário, sob a orientação do gestor, que inspeciona e monitoriza o desempenho;
- Princípio 2: o melhor candidato para cada posto de trabalho, resultado de seleção e recrutamento criterioso;
- Princípio 3: o treino da função e da tarefa é fundamental para a correta execução da mesma.
- Princípio 4: a inspeção do trabalho é função fundamental para a monitorização da produção. A prossecução deste princípio deverá ser procurada através de uma relação amigável entre todos (trabalhadores e supervisores).

A fixação por unidades fabris eficientes, através da organização do trabalho, com a aplicação de métodos científicos no controlo do desempenho de cada posto de trabalho,



com elevada especificação de funções dos vários postos de trabalho é, por todos, bem conhecida, e diversas vezes documentada (Huczynski, 1993) por registos cinematográficos. Taylor radicalizou e transformou as empresas, analisando os métodos existentes, e atribuiu as falhas à falta de gestores que planeassem e especificassem cada função. Saliou, ainda, a necessidade de treino específico para cada tarefa conferida aos trabalhadores. Introduziu as funções de planeamento e de produção, na organização do trabalho, separando-as da sua execução. Os seus melhores defensores foram os seus seguidores (Henry Ford por exemplo), que por tal facto, deram crédito as suas ideias, na prática uma nova classe, os gestores, conseguiu os resultados até à data inimagináveis. Ainda sem a consciência de estar a agir sobre a Qualidade dos bens, a preocupação com a eficiência, com os métodos de trabalho, as ordens avulsas, a falta de formação com o planeamento e a produção industrial e “conseguir atingir uma ordem harmoniosa entre os todos os agentes bem como que todos conseguissem determinar o que de si era expectável” (Huczynski,1993,p.13) constitui a base dos seus fundamentos deste conceito, sob o ponto de vista da sua administração.

Entretanto, na Europa, o trabalho conduzido por Max Weber (1864 – 1920), traduzido nos pressupostos da **Burocracia** e aplicação da racionalidade nas organizações, viria a contribuir para o desenvolvimento posterior da “gestão administrativa”, e poderá “ser entendido num determinado contexto histórico e filosófico” (Huczynski, 1993, p.11). Como resultado da análise que fez das diversas formas de autoridade que então se manifestavam nas condutas sociais e organizacionais, propôs os princípios, as normas e a comunicação do modelo da Burocracia. O desenvolvimento da autoridade organizativa legal-racional seria alcançado por via da introdução de um conjunto de regras, no acesso à carreira e na forma de organizar o trabalho. A eficiência do trabalho resultaria da execução de funções por *burocratas*, que sob princípios rígidos de atuação, resultaria dos seguintes princípios:

- A execução estrita de tarefas específicas, desenhadas em concordância para cada função, decorrente da divisão racional do trabalho e de funções;
- Hierarquia rígida e de acesso controlado, estabelecido com base em determinadas competências para a função;
- Complementado com um sistema de remunerações rígido e diretamente relacionado com a posição na hierarquia;
- O cumprimento da função escrupulosamente cumprido na sua forma mais eficiente, exclusiva preocupação do burocrata;
- O controlo disciplinar exercício pela hierarquia. A autoridade manifesta-se pela legalidade conferida à hierarquia, a quem se reconhece o direito legal de a exercer.

Com a exploração destas ideias, Taylor e Weber, contribuíram de forma indiscutível para a gestão moderna das organizações e para as fundações e pressupostos da Qualidade. Bastante distintas das ideias e dos conceitos então vigentes, os modelos dos dois autores conduziram o processo industrial e organizacional de forma tão crucial que, em muitos setores e países, perdura até aos nossos dias, fruto dos resultados alcançados, da racionalidade subjacente aos princípios, dos impactos produzidos (mais produção, menos convulsão social, maiores taxas de crescimento) e atendendo aos

lucros obtidos. A grande diferença que separa Taylor e Weber reside no veículo de introduzir a racionalidade nas organizações: Taylor pelo trabalho, Weber pelas regras (Cunha, Rego, & Cabral-Cardoso, 2007). As duas correntes contribuíram, em termos de sistematização e de preocupação empresarial, com as ideias de **inspeção**, o **controle hierárquico**, a **produção em massa** e **eficiência organizativa**. Desta forma, a Qualidade “pode ser um conceito delimitado e pode ser medido” (Goetsch & Davis, 2006, p. 3). Ideias chave que perduraram durante décadas, até ao inevitável interesse sobre a Qualidade, enquanto fator estratégico, que aconteceria nos EUA e na Europa, a partir da década de 70 (século XX) (Huczynski, 1993) (Goetsch & Davis, 2006).

### 2.2.2 As ideias da Qualidade

A evolução da Qualidade está intimamente relacionado com a evolução da administração e da gestão das empresas. A condução dos processos produtivos esteve, como verificado, na origem das preocupações da sua Qualidade. Embora a origem das ideias da Qualidade se concentrem no Scientific Management e na Burocracia, outras teorias de gestão se desenvolveram a partir destas, e contribuíram para o seu desenvolvimento e aperfeiçoamento. A **gestão administrativa** é uma destas teorias. De forma resumida, a principal preocupação desta corrente consiste na determinação das melhores tipologias de especialização e hierarquia, que otimizem a eficiência na empresa (Huczynski, 1993). Com esta tónica a teoria desenvolve-se em torno de quatro ideias principais: a divisão do trabalho, a divisão dos processos produtivos, a estrutura da organização e as formas de controlo. É no seio destas teorias que a inquietação com a qualidade cresceu. Este período contou com o importante contributo de William Deming (1900-1986), com o aperfeiçoamento das técnicas de controlo, de produção e do **controle estatístico da qualidade**, além dos efeitos revolucionários conseguidos no Japão, com o que ficou conhecido pelo Modelo Japonês da Qualidade, fundamental para o crescimento da preocupação em torno da Qualidade Industrial. A reconstrução da Europa e do Japão, devastados pela II guerra mundial, impulsionou o desenvolvimento dos processos industriais, na satisfação das necessidades de consumo daí advindas, pelo que a preocupação com a garantia de qualidade ganhou relevância para a gestão empresarial. O controlo estatístico da qualidade submetia o processo produtivo à conformidade com os parâmetros físicos, previamente estabelecidos, e permitia a garantia da qualidade produtiva com os objetivos iniciais de produção. O conceito subjacente à Qualidade, o da conformidade de normas e especificações técnicas de produto, seria traduzido, em termos de resultados, pela expressão estatística das não conformidades da produção. Foram desenvolvidas ferramentas e técnicas de suporte à Qualidade: os gráficos da qualidade, o controlo dos tempos e o controlo dos processos, auxiliando o aperfeiçoamento no controlo da qualidade dos produtos. O ciclo de gestão anual é outro dos legados de Deming, com a proposta estratégica do PDCA, Plan (Planeamento), Do (Ação), Check (Monitorização), Act (Avaliação) e Analyse (Análise), no qual se propõe para a gestão uma prática continuada e de permanente intervenção sobre os problemas, planeando o futuro e avaliando o realizado. Contudo, a estratégia adotada por Deming no Japão alterou-se, face à conduzida nos EUA, ao privilegiar a qualidade demonstrada dos produtos finais, alterando por esta via, a ideia generalizada

dos produtos oriundos daquele país (bastante baixa). Segundo (Gomes, 2004, p. 8) “a filosofia da qualidade atribuída a Deming resulta da “combinação dos seus conhecimentos técnicos com a sua experiência a nível da implementação de técnicas de qualidade em organizações nos EUA e Japão.” Ao saber reconhecer na forma de cultura deste país, atributos de trabalho em equipa, de autoridade subjacente e reconhecida por via do conhecimento adquirido, Deming clarifica-nos ainda, alguns dos principais efeitos e impactos de uma gestão demasiado concentrada em resultados, a partir de uma visão exclusivamente administrativa, organizativa e tecnicamente monitorizada.

Com Joseph Juran (1904-2008) o conceito de Qualidade privilegia a **adequação do produto à sua finalidade**, contribuindo para o aperfeiçoar de técnicas de expansão da qualidade. Uma das mais interessantes, deriva da aplicação do **conceito de Pareto** à falta de qualidade dos bens produzidos, analisando, por diversas formas os 20% de causas geradoras e potenciadoras dos 80% dos problemas verificados. Foi ainda responsável pela demonstração dos **custos de não qualidade**, nomeadamente os custos internos resultantes das falhas de produção, e os custos externos resultantes das insatisfações de devoluções de produto, ativação de garantias e os custos resultantes da não realização de negócio por via de insatisfações dos clientes finais. A investigação conduzida e o trabalho apresentado com os custos da qualidade e da não qualidade, a análise das insatisfações do cliente, o desenvolvimento dos círculos de qualidade<sup>7</sup>, entre outras propostas, atribuí a Juran a designação de pai da qualidade. A Qualidade, enquanto base conceptual para a melhoria organizativa, traduz-se com **êxito** e exige o **planeamento da qualidade, o controlo da qualidade e a melhoria contínua da qualidade** (Trilogia de Juran).

Outros pensadores seguiram o trabalho de Deming e Juran, complementando as ideias e o conceito de Qualidade então vigente, na senda de que os seus estudos e aplicações, capacitassem as organizações (muito particularmente as empresas industriais) para os desafios de cada época e lhes permitissem garantir o futuro. Philip B. Crosby (1926-2001) simplesmente “definiu Qualidade como conformidade” (Goetsch & Davis, 2006, p. 25) embora resulte, do seu trabalho, a preocupação com os zero defeitos. À semelhança dos seus antecessores propõe, em jeito de receituário médico, princípios para a integração da qualidade no contexto da organização. Na década de 50, Armand Feigenbaum (1922-...) contribui a este propósito, referindo-se à qualidade como “cultura e custo de qualidade” (Carapeto & Fonseca, 2005, p. 39). A ele se atribui a primeira vez a expressão da Gestão da Qualidade Total (GQT), na qual a função qualidade resulta do esforço de todos na organização. Os processos decisivos da gestão, assentes na satisfação e na expectativa do cliente, desenvolvidos para que todos na organização cooperem no esforço de minimizar as falhas de produção, compõe a nova proposta para a Qualidade. A perspetiva da Qualidade Total, que durante mais de 30 anos se atribuiu às empresas Japonesas, como resultado da aplicação e incorporação deste sentimento,

---

<sup>7</sup> A partir da ideia do ciclo de gestão proposto por Deming (PDCA) Juran propõe os círculos de qualidade enquanto grupos de apoio da gestão cuja principal missão é a verificação de ocorrência de falhas e apresentação de soluções de eliminação das mesmas.

enquanto estratégia de vitória, replicando-a na organização, produção, gestão, e, fundamentalmente na cultura sumaria-se na seguinte reflexão:

*“A <<melhoria de tudo>> (filosofia Kaizen) que notabilizou a gestão no Japão, deve-se a uma constelação de filosofias e técnicas de intervenção, que agrupa aspectos como os círculos da qualidade, a filosofia dos zero defeitos, o just in time, as relações de cooperação, os sistemas de sugestões, a disciplina no local de trabalho”. ....”uma visão da produção em corte radical com o paradigma americano”.*

(Cunha, Rego, & Cabral-Cardoso, 2007, p. 309)

As críticas, entretanto formuladas à visão estruturalista e administrativa da gestão, começam e são fundamentalmente motivadas pelos investigadores sociais (Huczynski, 1993). Uma das mais dominantes enfatiza o carácter eminentemente mecanicista da gestão em depreciação das pessoas. A segunda geração das teorias da qualidade nasce no seio destas críticas, com os estudos e experiências sobre as equipas de trabalho e a importância das suas relações laborais, sobre a motivação dos trabalhadores, e o empenhamento da direção, ou seja, toda a organização (Carapeto & Fonseca, 2005). As **teorias das relações humanas** são um importante contributo no entendimento do comportamento humano na escola social, no desenvolvimento dos estudos sobre a liderança e, muito simplisticamente, na oposição que demonstram nos resultados exclusivamente apoiados nos métodos científicos. Há quem, no entanto, se oponha a esta ideia (Huczynski, 1993) considerando que as teorias das relações humanas constituem uma clara alternativa às teorias da Burocracia, Científica e Administrativa, recolocando o comportamento humano e a necessidade de agir sobre as relações laborais e nos grupos de trabalho, uma verdadeira alternativa na administração empresarial. Somente assumindo uma posição como verdadeira alternativa, e não como oposição às correntes administrativas, os investigadores sociais poderiam ambicionar os mesmos objetivos (**controlo sobre os grupos de trabalho e aumento da produtividade**) (Huczynski,1993). Os problemas com a motivação e o empenho dos trabalhadores determinaram as experiências conduzidas por estes investigadores, propondo caminhos alternativos, dentro do contexto laboral, em particular na gestão dos problemas aí existentes. Os principais contributos destas teorias poder-se-ão traduzir nos pontos seguintes, com base em (Huczynski,1993) e (Cunha, Rego, & Cabral-Cardoso, 2007):

- O foco da organização deve residir nas pessoas, em vez das técnicas e da economia;
- As pessoas relacionam-se em determinado contexto que importa considerar;
- A chave principal das relações humanas é a motivação;
- A motivação incidirá sobre os grupos de trabalho requerendo para o efeito coordenação dos indivíduos e das operações;
- A teoria das relações humanas, por via da ação nos grupos de trabalho, almeja atingir, em simultâneo, objetivos individuais e organizacionais;
- Por ultimo, estes objetivos são, para ambos, objetivos de eficiência (o máximo resultado com o menor dos recursos).

As ideias-chave da teoria das relações humanas aportam conceitos e noções que, anos mais tarde, seriam tidas como essenciais ao sucesso da implementação da Qualidade organizativa, nomeadamente as propostas dos investigadores e gestores da década de 80, e fruto de investigação conduzida em serviços.

A **terceira vaga de teorias de qualidade** são manifestos de novos desenvolvimentos da crise do choque petrolífero (década de 70) e do aumento da importância dos serviços na economia global. Ao importar a GQT para os EUA, e sendo a produtividade uma característica dominante neste país, a era da Sociedade de Informação obriga ao reinventar de nomenclaturas e designações de qualidade, cujo objetivo claro se impunha: sobreviver uma vez mais e impor-se no mercado concorrencial (Milakovich, 2006). E sobreviver significava proporcionar as experiências que os clientes desejavam. Além da qualidade, outras disciplinas ganharam corpo na gestão das empresas com os “chamados” gurus da qualidade: Peter Drucker, Michael Porter, Philippe Kotler, Tom Peters, entre outros; reinventam-se para escrever novos métodos envolvidos em novas filosofias de gestão. É, no entanto, a proposta do milagre japonês que se impõe com a Gestão da Qualidade Total.

A visão integradora da Qualidade Total constitui a atual proposta em termos de estratégia de implementação da qualidade nas organizações, com a incorporação de importantes legados (adaptados) das teorias das relações humanas. O sucesso das organizações, não sendo o resultado de uma soma de fatores imutáveis é, no entanto, interesse para vários campos de investigação. Várias teorias, entretanto desenvolvidas, tentaram explicar os comportamentos e as necessidades das pessoas (Douglas McGregor e Abraham Maslow respetivamente com a Teoria X e Y e a Teoria das Necessidades), cujos efeitos se fizeram sentir sobre a gestão de incentivos, a gestão da produtividade, sobre a liderança das pessoas, os relacionamentos em contexto de grupos de trabalho, o comportamento dos indivíduos (Likert, Robert Blake e Jane Mouton), entre muitos outros. Teremos ainda de considerar, para a compreensão do conceito atual da Qualidade, os desenvolvimentos decorrentes da própria sociedade, em particular dos serviços, dos efeitos da globalização nas trocas comerciais, o turismo, o aumento da qualidade de vida das pessoas e o aumento da percepção e das exigências dos consumidores. Neste seguimento Milakovich (2006) referencia as dimensões e respetivas definições, que David Garvin atribuiu à Qualidade, na década de 80:

- Transcendência: qualidade inata;
- Baseada no produto: qualidade é o resultado dos atributos do produto;
- Baseada no cliente: qualidade é o resultado das preferências do utilizador;
- Produção: qualidade é a conformidade com as especificações;
- Baseado no valor: qualidade é o resultado do valor extraído da relação produto e preço.

Contudo, a investigação sobre a qualidade dos serviços ganha relevância, pela importância e expansão que estes apresentam nos mercados. O cliente e o consumidor final ganha destaque, e a preocupação com a qualidade dedica grande parte da sua atenção à satisfação daquele, em que é necessário, antes de tudo, antecipar os gostos e

desejos do cliente final, não descurando o processo, introduzindo além dos mecanismos de desempenho interno, os necessários ao desempenho dos indicadores externos. Uma nova dialética surge nas empresas e organizações, em especial nos recursos humanos (RH): *benchmarking*, *empowerment*, focus no cliente, design do produto, entre outras. A organização das indústrias e dos serviços congrega as mudanças significativas que se produziram na forma de trabalhar, na incorporação tecnológica, na forma de apresentar os produtos, no desenho e na oferta dos mesmos e dos serviços agregados.

As exigências dos mercados, e os efeitos gerados por estes nas empresas e nas intenções de compra dos consumidores, tem pressionado a Qualidade, no sentido de o resultado desta é o somatório da gestão empresarial, a formação e no treino dos trabalhadores, a atitude e o trabalho de equipa, a implementação de processos de qualidade total em detrimento de satisfação de normas e requisitos. As necessidades dos clientes exigem que os colaboradores<sup>8</sup> possam, por mecanismos de treino, competência e experiência, proporcionar a melhor experiência do cliente (Milakovich, 2006). A responsabilização de todos no sucesso da organização, cresce com a Qualidade Total.

### **2.3 Caraterísticas da Gestão da Qualidade Total**

“Tal como é de difícil a definição de Qualidade também assim o é a definição de GQT” (Goetsch & Davis, 2006, p. 6). Importa, contudo, referirmo-nos um pouco sobre as componentes que integram o conceito da GQT, em primeiro lugar, para melhor compreensão do que esclarece, em segundo pelas alterações que comporta quando transposto para o contexto organizacional e, em terceiro lugar, com o intuito de abarcar a importância da Qualidade na realidade atual. O conceito foi alargando o seu objeto, desenvolvendo instrumentos de controlo, atendendo aos desejos e expectativas de um cliente mais informado e exigente, mas por outro lado, albergando ideias e resumos teóricos (académicos e consultores), práticos (gestores e engenheiros de produção) das empresas, que justifiquem a metodologia, e hoje resume as três principais ideias da qualidade: inspeção, controle estatístico e a garantia da qualidade (Gomes, 2004).

As áreas de intervenção da GQT são, segundo Goetsch & Davis (2006), os pontos-chave a que a gestão estratégica deverá procurar estimular e sensibilizar para melhoria do desempenho, e em que, de uma perspetiva interna da organização, se perspetiva uma mudança para a visão integradora holística da organização. São as seguintes, as áreas de intervenção da GQT:

- Estratégia da Organização;
- Ênfase no cliente;
- Obsessão pela Qualidade;
- Apoio técnico e científico nas técnicas e nos instrumentos de recolha e de avaliação;
- Compromisso no longo prazo;
- Equipas de trabalho;
- Revisão contínua dos processos;
- Formação e treino dos trabalhadores;

---

<sup>8</sup> De novo, uma nova dialética é introduzida: de operários, a trabalhadores para colaboradores.

- Controlo e liberdade de atuação dos trabalhadores;
- Envolvimento dos trabalhadores.

A adoção da filosofia da Qualidade Total justifica-se na confiança de que a organização se tornará mais produtiva, na “expectativa de que qualidade e sucesso organizacional são entidades inseparáveis” (Hower, Gaeddert, & Howe, 1995, p. ix). A vantagem competitiva conquistada, ao ser incorporada na organização, proporciona as condições necessárias à redução do preço, assim como à satisfação dos seus clientes. Na GQT, rever sistematicamente as condições de trabalho e atuar sobre a organização interna deixa de ser suficiente, para liderar mercados e maximizar lucros e reconhecimento entre pares, necessita atuar na qualidade de construção das relações que mantém com os seus clientes (Hower, Gaeddert, & Howe, 1995). Neste paradigma, a qualidade total assume-se como filosofia de qualidade, opondo-se aos conceitos tradicionais do conceito (inspeção, controlo e garantia) para mudança na atitude, na responsabilidade e no comprometimento (Goetsch & Davis, 2006).

## **2.4 Efeitos e críticas aos modelos de gestão de qualidade**

Os livros e autores que advogam os benefícios e o sucesso dos mecanismos da qualidade nas empresas são variados, e contribuem com variadas técnicas e meios auxiliares à sua implementação. A justificação pelo combate ao desperdício da produção, pelo fim das falhas sistemáticas, erros de inoperância, falta na matéria-prima, organização de pessoas e espaço, falhas de equipamento, eficiência processual, absorveu o interesse dos gestores e dos empresários durante décadas. No final do século XX, impulsionados pelos efeitos da globalização e o aumento do setor dos serviços, o interesse pela satisfação dos clientes, o aumento da perceção da qualidade, a avaliação da qualidade conduziram a atenção dos responsáveis, para a existência de novos elementos agregadores, que condicionem o sucesso das empresas. Mas o que significará promover qualidade nas organizações, além da implementação de técnicas e das ferramentas existentes, com o objetivo exclusivo nos resultados a que se propõem (Hower, Gaeddert, & Howe, 1995).

Verifica-se, antes de mais, que muitos dos desenvolvimentos obtidos no estudo da qualidade, ocorreram após estudo e atenção aos efeitos menos positivos que estes provocam nas organizações. O legado de Deming é, desta ideia, um exemplo. Um dos principais contributos do autor, além aprofundamento da melhoria dos processos industriais e do ciclo de gestão anual, é possível de se ler nos “14 princípios de Deming” e nos “7 pecados mortais “ (da empresa) (Goetsch & Davis, 2006). Nestas reflexões, Deming insiste para a necessidade de mudança de paradigma, necessária à transformação de qualidade empresarial para a qualidade de classe mundial (Goetsch&Davis, 2006). A Era das motivações excessivas com o preço, a produção e a conformidade técnica deveria substituir-se com uma transformação do pensamento, no qual uma gestão mais participada, empenho e a dedicação da gestão de topo responsabilizem efetivamente a mudança, com a eliminação das barreiras departamentais, e com relações de orgulho e de confiança nas equipas de trabalho. A obsessão com a produtividade tende a privilegiar e a estabelecer o reforço dos

mecanismos de massificação, controlo e garantia da produção, em depreciação da qualidade em termos da satisfação do cliente. A orientação empresarial neste sentido é suscetível de práticas menos adequadas até ao cumprimento dos objetivos propostos. A definição e o estabelecimento de determinados parâmetros, e a aceitação de intervalos de concordância de determinados requisitos técnicos, motivam o aperfeiçoamento de técnicas e de mecanismos de controlo, e obrigam a um sistema de registos e de monitorização adequado. Estes formalismos obrigam a sistemas obrigatórios de registos e de controlo dos processos, condicionando a monitorização da qualidade industrial a sistemas rigorosos de demonstração do processo.

A integração do conceito de qualidade em termos de controlo e inspeção técnica tem enquadramento na indústria, mas a escassez dos recursos produtivos, a competitividade das empresas, o aumento do setor dos serviços nas relações e nas trocas comerciais, carece de conceitos e de dimensões de qualidade bastante diferentes e alargados. Por outro lado, importar métodos de gestão com sucesso em determinados setores, os industriais por exemplo, não significa necessariamente êxito em setores ou mercados com características diferentes. A adaptação é necessária, e atender às especificações de contexto organizacional é, atualmente, uma condição para a correta apropriação dos requisitos e dos atributos de qualidade. Hoje o mundo apresenta desafios à escala planetária, sendo bastante diferente do mundo de Taylor e de Weber. Mas a condução e a gestão das empresas continua estar dependente da perspetiva dos empresários, gestores ou líderes, e das ideias que consideram como lucrativas. Em muitos casos, senão na maioria, estes tendem a negligenciar aspetos como a qualidade de vida, as atitudes e a razoabilidade dos comportamentos, e a atuarem pressionados pelos resultados de curto prazo (Huczynski, 1993). A importância da ética nas práticas de gestão da qualidade é, seguramente, de grande relevância em contextos organizacionais, e de forma sucinta, exploraremos alguns dos motivos por que assim o é.

## **2.5 A Ética e a Qualidade**

Verificamos alguns contributos de académicos e gestores, bem como alguns dos alertas e efeitos na implementação de sistemas de qualidade. Alguns destes estudos empíricos e a experiência industrial (note-se o caso de Deming e Juran) mostram-nos certas questões éticas passíveis de ponderação. Os dilemas éticos nos locais de trabalho são mais complexos, comparativamente com os das situações normais, dado estarem em causa expectativas sociais, laborais, concorrência, mercado e contextos de hierarquia (Goetsch & Davis, 2006) parafraseando Peter Arlow e Thomas Ulrich (1980). Cada um de nós reconhece nas organizações comportamentos denunciadores de falta de ética no mundo dos negócios, nas organizações e nas empresas em geral. A denúncia destas práticas é um sinal claro destas preocupações e com a defesa das práticas éticas da gestão.

A “Ética é imprescindível nos Sistemas de Gestão da Qualidade Total, nos quais a confiança, a integridade e os valores devem figurar entre todas as interações humanas” (Goetsch & Davis, 2006, p. 114), tanto mais que a ética, na definição de (Moreira, 1999, p. 14) “tem a ver com valores reais, que cada mulher e cada homem se deve sentir obrigado a incorporar na própria vida e que toda a empresa tem obrigação de fomentar



tanto no âmbito interno como externo”. Esta obrigação, quer pessoal quer empresarial além de apresentar inteligência (Moreira, 1999), obriga os gestores e os responsáveis diretos pela condução dos mecanismos de qualidade nas organizações, a aplicarem e a atuarem sobre certos princípios e virtudes, que na opinião de (Rego & Cunha, 2011) não é isenta de dificuldades e requer sacrifícios, mas cuja recompensa a longo prazo é a eficácia e a coragem da atuação. As características humanas, em particular os egos pessoais, em contextos sociais, tendem a influenciar os comportamentos éticos, reforçando os traços de personalidade, que todos os seres humanos detêm, influenciadores destes comportamentos. O importante papel que os empresários possuem na hierarquia das organizações exalta os seus comportamentos, e é gerador de exemplo, dentro e fora dos círculos da organização, considerando nós, fundamento para a defesa das relações de confiança na gestão da qualidade total.

Por outro lado, há que distinguir legalidade da ética: decisão ilegal é comportamento não ético, embora o contrário não se possa aplicar em todas as situações, há que desenvolver comportamentos éticos e legais. O profundo reconhecimento do quanto o comportamento não ético é prejudicial aos negócios e ao sucessos dos mesmos, motiva vários manuais de gestão, tratados filosóficos ou testemunhos reais a proporem conjuntos de praticas, linhas de orientação e de conduta dos comportamentos como chamadas de atenção para os seus efeitos. Os comportamentos não éticos associados aos efeitos perversos e potenciais da implementação de processos de qualidade, com os mecanismos do poder detidos pelos líderes, são seguramente motivos para diversos estudos ao seu esclarecimento. Líderes com objetivos de eficácia e de temperança no uso do poder conferido pela posição laboral, são os que fazem uso das virtudes, virtudes estas que se refletem nas próprias ações e reforçam o próprio poder (Rego & Cunha, 2011). Muitos dos pressupostos da GQT centram-se na defesa das relações pessoais, nas relações de confiança entre concorrentes e clientes, na confiança dos mercados e nas relações de confiança entre patrões/empregados. Ao quebrar estes elos de confiança, com o desaparecimento dos valores e com decisões pouco éticas, as organizações e as suas estratégias incorrem em perdas substanciais, nomeadamente nos alicerces organizacionais. A GQT apoia-se na responsabilização, no desempenho integral em prol de um bem comum, o eu transforma-se no “nós organizativo”. Por estes motivos adicionais, o papel dos gestores e dos líderes tem sido destacado, com elevada incidência na literatura, na gestão, na filosofia, na teoria económica, como grandes responsáveis na promoção dos valores e dos comportamentos éticos. Pelo exemplo, pelo assumir das responsabilidades e pela integridade que promovem nas decisões. No mundo competitivo e tecnológico da nossa atualidade, em processos globais irreversíveis, a verdadeira dificuldade e problema que estes líderes enfrentam é a capacidade de conhecer, compreender e agir sobre a pessoa humana (Moreira, 1999). A promoção de decisões que, no conjunto, tenham maiores resultados éticos do que não éticos, inspirara confiança e a verdade necessárias nas pessoas, e ajuda a reconhecer, que sempre existirão pessoas com comportamentos não éticos em prol de interesses próprios, conflitos e autoproteção.

O capítulo evidenciou as dificuldades na definição do conceito de Qualidade, a subjetividade e a complexidade associadas à implementação dos sistemas de qualidade, atribuindo-se as causas às diferentes imposições de setores de atividade, contexto económico, geográfico e temporal em que decorrem. Apuramos ainda, que os processos de implementação de qualidade, designadamente os de controlo e de garantia de qualidade, podem ter efeitos contrários aos pressupostos iniciais, pelo que, e em prol de organizações com qualidade, o atual paradigma é o da Gestão da Qualidade Total.

### **3- A QUALIDADE DOS SERVIÇOS**

*“Preocupe-se mais com seu caráter do que com sua reputação.  
Caráter é aquilo que você é, reputação é apenas o que os outros pensam que você é.”*

*John Wooden*

#### **3.1 Introdução**

O capítulo que iniciamos pretende identificar e analisar, algumas das características dos serviços, que exigem uma gestão da qualidade específica. Pretende, ainda, caracterizar os principais modelos de qualidade em serviços, bem como os principais instrumentos de medição da qualidade, a que se recorre na avaliação de serviços. Encerraremos este capítulo com uma breve análise sobre a complexa relação entre serviços e qualidade.

#### **3.2 Diferenças fundamentais entre bens e serviços**

O desenvolvimento comercial dos bens manufaturados, o estabelecimento das relações comerciais sustentadas na fidelização dos clientes, desenvolveu um conjunto de mais-valias associadas aos bens transacionados (Milakovich, 2006). A criação de valor do bem e o aumento de empresas especializadas em serviços (em particular, o turismo, a banca, os seguros, e os transportes), alguns deles no apoio à distribuição e na interdependência das indústrias (Fitzsimmons & Fitzsimmons, 2006) são motivos suficientes para gerarem o interesse especializado de académicos e gestores (Carrillat & Fernando Jaramillo, 2007), além do interesse gerado pelo peso relativo que aqueles assumem na balança comercial internacional desde a década de 80 (Amador & Cabral, 2009).

Os impactos dos serviços verificam-se nas economias economicamente mais desenvolvidas através do rendimento disponível, na flexibilidade e na disponibilidade de tempo, no acesso aos meios tecnológicos, na procura de mais e melhores serviços rentáveis nomeadamente os de efeito inovador e diferenciador. Revelam-se ainda através do aumento dos serviços associados ao comércio internacional dos bens industriais (Fitzsimmons & Fitzsimmons, 2006) (Amador & Cabral, 2009). Os serviços têm sido impulsionados pela tecnologia e internet e estimulados à escala mundial, beneficiando de contratos mundiais e da desregulação dos mercados (Milakovich, 2006). A dimensão gerada facultou novas e diferentes configurações de negócios. Este autor salienta ainda uma tendência para a transferência de conceitos e práticas, frequentemente usadas pelas grandes companhias industriais, para a nova era de empresas terciárias (idem). Os conceitos de Qualidade, referidos no capítulo anterior, têm, por isso, alastrado à dimensão mundial como estratégia económica das empresas (Milakovich, 2006). Mas salienta que, estruturas organizacionais baseadas em modelos hierárquicos, postuladas em despachos e “papel”, em sistemas tradicionais de distribuição de bens e serviços, tendem a desaparecer em mercados globais e abertos (orientados por resultados, sistemas integrados e equilibrados na tecnologia) (Milakovich, 2006). As características dos serviços promovem organizações mais orientadas para a qualidade e satisfação do

cliente final (Milakovich, 2006). O autor refere ainda que estas noções se estenderam às organizações privados, às ONG's e às administrações públicas, e apresenta como exemplos desta transformação, o preenchimento online dos impostos, o voto eletrônico, o recrutamento por via de plataformas online, entre outros exemplos das sociedades atuais.

Diferentes na natureza e nos atributos, quando comparados com os bens industriais, a definição de serviço é também difícil de obter unanimidade. Para lhes atribuírem uma definição, autores sugerem significados apoiados nas suas próprias lógicas (Vieira, 2011). Para Walsh (1991) um serviço compõe uma **experiência** que pode manifestar-se **intangível e precível no tempo** e realizada em simultâneo com o consumidor (Fitzsimmons & Fitzsimmons, 2006). Pode tratar-se de um ato, um processo ou um desempenho (Berry, 1980; Zeithaml & Bitner, 1996) mas iremos apoiar-nos na definição sugerida Grönroos:

*“...um serviço é um processo que consiste numa série de atividades associadas, mais ou menos intangíveis e que normalmente, mas não necessariamente sempre, resultam de interações entre cliente e empregados do serviço, e/ou com recursos físicos e/ou bens do prestador do serviço, cujo objetivo na prestação é a solução de um problema do cliente”*  
(Grönroos, 2001, p. 46)

A **simultaneidade na prestação do serviço** motivou o aprofundamento de lógicas e disciplinas complementares, nomeadamente, o marketing orientado, o relacional, a qualidade da prestação do serviço (Carrillat & Fernando Jaramillo, 2007) (Vieira, 2011). Outra diferença fundamental face aos bens é a **componente precível do serviço**, ou seja, não permite o armazenamento. Significa que, as estratégias de captação e reforço da qualidade, devam ter presentes que uma vez realizado não há lugar à substituição, ou em alternativa, uma vez não realizado não há lugar a stock. Quanto à **experiência que compõe o serviço**, esta determina uma ligação presencial com o cliente: a produção é simultânea com o consumo (ou com momentos específicos do seu consumo). Este atributo dos serviços é dos mais significativos, pois além de requerer cuidados acrescidos e sistemáticos na gestão da relação desta experiência, motiva os principais aspetos da avaliação do serviço, conforme veremos um pouco mais adiante. Em síntese, as principais características que interessam à gestão e influenciam na qualidade (percepção) dos serviços são, segundo (Grönroos, 2001): i) a natureza dos serviços constitui um processo e/ou uma atividade bastante diferente de um bem de consumo; ii) a simultaneidade que ocorre na produção e no consumo (do todo ou de partes dos serviços e iii) a participação do cliente no processo.

Neste sentido refere-se (Dean, 2004) à visão holística conseguida pela gestão dos serviços, com a integração de contributos de três importantes áreas: o marketing (na definição das necessidades dos clientes), as operações (na condução das envolventes e dos melhores cenários à prestação dos serviços) e na gestão dos recursos humanos (no estabelecimento da melhor experiência no momento do contato). Atendendo a que, a qualidade do serviço é o “tópico central na investigação dos serviços” (Carrillat & Fernando Jaramillo, 2007, p. 473), no objetivo de aferir o desempenho do serviço, nomeadamente na avaliação conferida pelo cliente, a qualidade do serviço é apontada como necessária à aferição do desempenho da empresa e do negócio (Carrillat &

Fernando Jaramillo, 2007). A qualidade deixa de ser exclusiva de qualquer disciplina mas sim “domínio dos três grupos” anteriormente referidos. Por serem os atributos com maior influência direta na gestão e na avaliação de serviço, a gestão da qualidade de serviços concentra-se, fundamentalmente, no marketing e na avaliação do desempenho.

A aplicação dos preceitos e de instrumentos da avaliação da qualidade em serviços, foi interdisciplinar, suportando-se nos desenvolvimentos do marketing, das operações e da gestão dos recursos humanos (Dean, 2004). Foi necessária para assumir a posição de integração entre “o desempenho da organização e dos funcionários e o nível de qualidade da satisfação do cliente associado com as atividades” (Dean, 2004, p. 333). A perspetiva aqui realçada entronca nos avanços indicados pela investigação da qualidade: a qualidade total como função integradora das diferentes perspetivas da qualidade, em particular, a função qualidade – custos, as que relacionam os desempenhos internos com os níveis de satisfação dos clientes, e por último, os que advogam uma vertente económica ao relacionarem elevados índices de desempenho com a satisfação dos clientes e, conseqüentemente relações comerciais fortes e rentáveis (Dean, 2004). Na prática, alguns dos modelos mais utilizados em serviços singraram por terem sido testados, e complementaram o conhecimento estatístico da qualidade do serviço prestado, de grandes companhias de serviços, aviação, banca, seguros e o turismo (Miguel & Salomi, 2004).

*“Mais do que nunca, as empresas de serviços necessitam demonstrar a atenção com o cliente com dados estatísticos validados”...*

*“ter uma base comparativa para avaliar a qualidade é especialmente importante nos serviços, tendo em conta que existem poucas formas de comparação entre casos de sucesso”*  
(Milakovich, 2006, p. 97)

### **3.3 Modelos de Qualidade nos serviços**

Importa-mos, agora, descrever, sumariamente, os principais modelos de qualidade utilizados em serviços. A evolução dos seus pressupostos, e uma breve descrição de cada um, irá permitir-nos uma perspetiva da investigação nesta área, e verificar o que têm em comum os vários modelos.

#### **3.3.1 Modelo de Qualidade de Serviço Percecionada**

O Modelo da Qualidade Percebida resulta da função entre o serviço esperado e o serviço percebido. Foi desenvolvido por Grönroos (1984) para ajudar os gestores a terem conhecimento, do que condiciona a avaliação feita pelos seus clientes. Para o autor, a Qualidade Percebida do Serviço constitui uma função entre a Qualidade Esperada pelo próprio (influenciada por ideias anteriores, preço, imagem retida, marketing de captação de clientes) e, a Qualidade da Experiência, esta última dominada pela avaliação feita à componente técnica e funcional do serviço. A proposta de Grönroos é a de que o cliente detém uma determinada ideia do serviço (Qualidade Esperada), resultante dos efeitos do

marketing. Contudo, no caso particular dos serviços, o cliente avalia o momento de interação com maior proporção do que a ideia que detinha do próprio serviço. A qualidade técnica avalia os elementos físicos que se destacam do momento de interação, elementos que condicionam o *Como prestar o serviço*. Dependendo do setor económico ou da organização, poderemos estar a relacionar tecnologia ao dispor, as instalações de um hotel, a comida do restaurante, a limpeza do avião, as salas de aula, os equipamentos laboratoriais.

Quanto à **qualidade funcional**, o cliente tende a privilegiar a função do momento e as interações geradas entre prestador e ele próprio. O autor sugere que a Qualidade Funcional tende a anular efeitos negativos das restantes dimensões (Grönroos, 2001)(Miguel & Salomi, 2004). A elevada subjetividade que a dimensão funcional aporta, é, em simultâneo, influência e influenciada por diversos fatores: o humor do cliente, ideias preconcebidas de ambos, as experiências passadas ocorridas no serviço, as expectativas, os contextos e as diferenças económicas, entre outros. A imagem corporativa é, pois, uma avaliação global do cliente, em ambas dimensões, afetando por esta via a Qualidade Total da empresa. O modelo defende que as expectativas do cliente estão dependentes de ações da empresa: influência do preço, intervenções do marketing e das relações públicas, experiência do passado, os valores e desejos do cliente. Devido à forte influência das expectativas da Qualidade Total percebida pelo cliente, recomenda-se a necessidade de criar expectativas realistas aos clientes com as ações diretas propostas pela empresa, para que no final as mesmas sejam atendidas pela prestação do serviço (Miguel & Salomi, 2004). Os autores sugerem que, desta forma, permite-se ao serviço propor “inesperadas surpresas ao cliente, mais eficiente do ponto de vista da fidelização do cliente”(Grönroos, 2001, p. 68).

O modelo de Grönroos, embora simples (Miguel & Salomi, 2004), norteou a investigação em curso e permitiu o desenvolvimento de modelos e instrumentos aplicados em variadíssimos contextos. O argumento para se considerarem as expectativas dos clientes como peça fundamental na avaliação final percecionada, seria mais tarde retomado e desenvolvido por outros autores. Entretanto, foram sendo incluídas novas dimensões na avaliação da qualidade percecionada (Miguel & Salomi, 2004): Rust and Olivier propuseram ao modelo a dimensão do **ambiente físico** (onde) e Holmlund investiga a **Qualidade Económica**, ou seja, os impactos de determinadas soluções nas perspetivas geradas do cliente.

### 3.3.2 Modelo 4Q Gummenson

O modelo de Gummenson 4Q propõe uma combinação do modelo de Grönroos com atributos dos modelos orientados para a indústria (Grönroos, 2001). Na génese persiste a ideia de que as organizações empresariais são um misto de produtos combinados com serviços. Gummenson recorre a alguns dos conceitos de qualidade mais utilizados nas indústrias, e corelaciona-os o modelo de qualidade percebida. A imagem corporativa da empresa é substituída pela visão do produto, que é criada na mente dos consumidores, independentemente de se tratar de indústria ou serviço, sendo aquela influenciada pelas expectativas e experiências.

A Qualidade Percebida pelo cliente poderá ser imediata ou a longo prazo, e resulta da função direta entre a **Qualidade da Relação** e a **Qualidade Técnica** (o quê?), e ainda a **Qualidade do Design e Produção Entrega** (Como?). A Qualidade Percebida depende nos inputs tangíveis da qualidade (design, a produção, a entrega), diretamente relacionada com os fatores de produção, ou seja, com as dimensões objetivas de avaliação. Quanto às dimensões subjetivas, o processo e a forma como o cliente percebe a qualidade traduzem a **Qualidade Relacional**. Esta dependerá diretamente da **Orientação** para o cliente atribuída pela gestão da organização, bem como das competências e aptidão geradas pelo funcionário no cliente final, no momento do contato. Os problemas da qualidade podem ocorrer na produção (concepção e distribuição dos bens), ainda que, possam ser diretamente imputáveis às relações criadas no momento de contato, entre prestador e consumidor. O modelo inclui ainda a noção de benefício a longo prazo para a necessária satisfação do cliente (Grönroos, 2001).

### 3.3.3 Modelo dos GAP e o SERVQUAL como instrumento de medição

A investigação apoiada na perspectiva do marketing elenca a satisfação do cliente com o impacto positivo sobre as intenções de compra e de rentabilidade a longo prazo (Carrillat & Fernando Jaramillo, 2007), podendo ser-lhe atribuíveis um valor, medindo por esta via a qualidade do próprio serviço. Partindo da ideia de qualidade percebida, o SERVQUAL, proposto por Berry, Parasuman e Zeithaml, destina-se a medir a qualidade do serviço prestado. Esta é conseguida e medida através da diferença entre a experiência obtida e a expectativa do cliente face ao serviço (Qualidade = Experiência – Expectativa), por um conjunto de cinco dimensões gerais sobre a prestação do serviço (Miguel & Salomi, 2004) (Carrillat & Fernando Jaramillo, 2007) (Fitzsimmons & Fitzsimmons, 2006).

As cinco dimensões avaliadas pelo SERVQUAL partiram de uma análise de diferentes atributos, propostos a vários serviços, em particular as empresas de aviação, permitindo entender e dimensionar os principais atributos, segundo os quais, os clientes avaliariam o serviço, constituindo um instrumento de avaliação da qualidade do serviço pelo cliente final. As atuais dimensões do SERVQUAL (5) ou pontos críticos de avaliação de um serviço (Miguel & Salomi, 2004), compreendem um conjunto de perguntas (22) diretamente relacionadas com a **Tangibilidade** e **Confiança** (qualidade técnica), a **Empatia, a Compreensão e a Responsabilidade** (Qualidade Funcional) para estabelecer um paralelismo com o modelo de qualidade percebida de Grönroos. Este instrumento de medição, o SERVQUAL, é um quinto de avaliação de um modelo mais amplo e abrangente, que pretende agregar o desempenho total da organização em prol da satisfação do cliente. A proposta do modelo dos GAP<sup>9</sup> (Parasuman et al, 1985) expõe os momentos, identificados como potenciais falhas da organização, passíveis de afetar a qualidade global do serviço (Miguel & Salomi, 2004) cuja descrição sumária é a seguinte:

- Diferença entre a percepção da gestão do serviço sobre os reais desejos dos seus cliente e, a percepção que estes fazem do serviço;

---

<sup>9</sup> Proveniente do inglês pressupõe uma desarmonia entre dois pontos.

- A percepção da gestão sobre os desejos dos clientes e a sua efetiva tradução nas especificações oferecidas pelo serviço;
- A diferença entre as especificações do serviço e a efetivamente prestada pelos diferentes atores e intervenientes do mesmo;
- A tradução das percepções dos desejos do cliente nas especificações do mesmo e a comunicação externa aos clientes através das ações de marketing;
- A diferença entre a expectativa do cliente face ao serviço e a percepção do mesmo (medido pelo SERVQUAL).

O valor resultante da aplicação do SERVQUAL traduz-se numa expressão numérica, mas mais do que um mero resultado global, os resultados dos vários determinantes hierarquizada e avalia a componente e a dimensão (ou dimensões) com maiores problemas. Destaca, ainda, as características do serviço com maiores expectativas, e indica os pontos fortes e fracos da prestação do mesmo. Após ter sido amplamente aplicado em vários setores de serviços (Grönroos, 2001) recomenda a adaptação do SERVQUAL ao tipo de serviço, dada a singularidade e particularidade de cada um, com a adequada seleção dos determinantes que melhor se enquadram ao tipo e setor da organização.

### **3.3.4 SERVPERF**

Distintos da abordagem da avaliação do serviço, como o resultado entre a experiência e a expectativa, Cronin & Taylor lançaram, em 1992, o instrumento de medida da qualidade de serviço que mais concorre com o SERVQUAL (Carrillat & Fernando Jaramillo, 2007): o SERVPERF. Para os autores do SERVPERF, a qualidade reside não só na satisfação da prestação, mas num conceito integrado, pelo que a avaliação da qualidade deve promover, em 1.º lugar, a satisfação do cliente final. Por este motivo, o SERVPERF avalia a satisfação com o serviço, igualmente com uma expressão numérica, na qual Qualidade = Desempenho. Desta forma, é possível medir a satisfação do serviço, na missão de aferir a satisfação do cliente, provando que através desta, o cliente reafirmará a sua intenção de compra (Miguel & Salomi, 2004). Para os autores, a avaliação do serviço atribuída pelo cliente, já traduz os juízos pessoais entre expectativas e desempenho final (Carrillat & Fernando Jaramillo, 2007), não sendo por isso, necessário medir as expectativas. As dimensões do serviço avaliadas são idênticas às do SERVQUAL, muito embora tente ainda aferir atitudes e desejos dos clientes.

### **3.4 Fatores críticos na gestão dos modelos de avaliação de qualidade em serviços**

A identificação e a descrição dos modelos e dos instrumentos de avaliação da qualidade sugerem, na gestão de serviço, um particular interesse no marketing (atração) e na avaliação do serviço (monitorização e reavaliação do serviço). Gostaríamos contudo de refletir um pouco mais sobre alguns pontos críticos, que estes modelos e instrumentos de avaliação nos merecem.



Desde logo, os autores do SERVPERF excluem as expectativas do cliente, da avaliação da prestação do serviço (Carrillat & Fernando Jaramillo, 2007), apesar de não excluírem a ação daquelas na satisfação do cliente (por via do desempenho percebido) e de determinarem a intenção de compra futura (Miguel & Salomi, 2004). A gestão das expectativas garante, pois, um conjunto de informação relativamente aos desejos e ao estabelecimento dos perfis de clientes, essencial para o marketing de serviços. Espera-se que, nesta área, as ações dos marketing se direcionarem no sentido da satisfação dos clientes, aumentando a lealdade destes e a atratividade do serviço. Como as expectativas diferem em cada pessoa e dependem de vários fatores, como a cultura, o meio socioeconómico, as experiências anteriores, a imagem do serviço, a imagem corporativa, conhecer sobre as expectativas dos clientes face ao serviço identifica um conjunto de informação fundamental sobre o perfil médio de cliente e as dimensões mais fortes e fracas do serviço. Além das expectativas pessoais há a considerar as expectativas decorrentes da intervenção direta sobre o agente: a comunicação, o marketing, e a informação proveniente de outras pessoas. Talvez por estes motivos, na gestão de serviços o desafio resida no equilíbrio entre atração dos clientes, por via do aumento das expectativas, e a capacidade de satisfação das pessoas (Grönroos, 2001).

Outros estudos sobre gestão de serviços fornecem pistas sobre a complexidade deste setor. O modelo de Liljander-Strandvisk (Modelo da Qualidade dos Relacionamentos) salienta o papel ativo das emoções na criação das expectativas, determinando diferentes tipologias de expectativas: as *fuzzy*, as explícitas e as implícitas (Grönroos, 2001). As implícitas e explícitas podem ser estimuladas, agindo sobre os fatores que as aumentam ou diminuem, mas são facilmente avaliadas pelo cliente. Contudo, as expectativas *fuzzy* são as que, embora conscientes de uma necessidade e de um desejo de satisfação de uma carência, as pessoas carecem do conhecimento técnico ou real de como a satisfazer. No caso de não satisfação, os clientes permanecem como a necessidade, com a noção de insatisfação, apesar dos esforços no sentido do seu preenchimento. O estudo e o conhecimento das expectativas, e a influência destas na satisfação e avaliação efetuada pelo cliente, sugerem aos gestores o importante papel das emoções, dos desejos pessoais, “obrigando” a uma atuação equilibrada do marketing e à avaliação do serviço.

Por outro lado, existe a ideia generalizada em relacionar diretamente o desempenho dos funcionários com a satisfação dos clientes. Dean (2004) demonstra fortes evidências na relação direta entre satisfação dos funcionários e satisfação de clientes. Sugere, contudo, que embora existam estudos demonstrativos da existência de uma relação direta, entre gestão de recursos humanos e qualidade do serviço prestado, os mesmos não são consistentes em organizações complexas e elevada complexidade nas variáveis dos recursos humanos, dificultando a comparação entre organizações (Dean, 2004). A preocupação decorrente do papel das emoções, no momento do contato entre prestador de serviço e cliente, o momento da oportunidade, está sujeito a alterações emotivas que facultam/dificultam os processos de envolvimento (Grönroos, 2001).

Em gestão de serviços, podem ainda ocorrer problemas técnicos motivados pela escolha, aplicação e análise dos modelos e dos instrumentos de medida (Carrillat & Fernando Jaramillo, 2007)(Miguel & Salomi, 2004), sujeitos a critérios relacionadas com o âmbito, tradução, facilidade de leitura técnica, e de interpretação dos dados. A sujeição

de tais critérios ao crivo ético da ação de liderança, é um desafio suplementar na condução da gestão de serviços.

Julgamos ter identificado alguns dos mais importantes fatores críticos, na gestão e na avaliação de serviços, decisivos no momento das decisões estratégicas e operacionais de cada serviço. O capítulo seguinte analisará as particularidades dos serviços geridos pelo estado.

## 4- A QUALIDADE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

*“Ninguém quer o bem público que não está de acordo com o seu.”*

*Rousseau*

### 4.1 Introdução

Neste capítulo pretendemos efetuar uma revisão da literatura centrada na Qualidade em serviços públicos. Iniciaremos o mesmo com a definição e a análise de atributos do serviço público. Em seguida, observaremos as estratégias de implementação da Qualidade e a gestão da qualidade, nomeadamente através dos modelos de qualidade existentes para organizações públicas. Concluiremos o presente capítulo, referindo-nos às vantagens, os efeitos e críticas da implementação de sistemas de qualidade em serviços públicos.

### 4.2 Serviço Público: definição e particularidades

Muito frequentemente a designação de serviço público é atribuída aos serviços com propriedade do Estado, e que satisfazem necessidades de bens e/ou identificados como públicos. Esta noção de serviço público, transparece a ideia mais recorrente no senso comum, pelo que importa clarificar, desde logo, a definição de bem e serviço público. Facilmente se confunde a definição de serviço público ou bem público com o conjunto dos bens coletivos, ou com o bem comum. Para este último, encontramos na literatura, talvez a comprovar a transcrição de Rousseau com que introduzimos este capítulo, diferentes visões do mesmo problema “como o conjunto dos bens que o homem procura na sociedade e que esta deve compartilhar com ele ...” (Rodrigues, 2008, p. 54), ou como as palavras expressas pelo Concílio Vaticano II e referenciadas na obra de Rodrigues “... bem comum compreende o conjunto das condições da vida social que permitem aos indivíduos, famílias, associações alcançar mais plena e facilmente a própria perfeição” (idem), ou ainda pelo olhar da teleocracia “bem comum ou bem-estar geral consiste na soma dos interesses particulares garantida através de um déspota, de preferência benevolente ...” (Moreira J. M., 2002, p. 140). A falta de unanimidade na definição de bem público e bem comum sugere-nos, antes de mais, que delimitemos o âmbito do serviço público. Neste sentido, poderemos considerar como pertinente, no presente trabalho, os serviços fornecidos pelos diferentes Estados, considerados bens coletivos importantes à sociedade, e cuja forma de provisão seja o Estado.

Partindo da definição económica de bem público “aqueles que entram na função utilidade de cada individuo da mesma forma” (Dowding, 2008, p. 12), o autor apresenta uma alternativa, ao entendimento mais tradicional de serviço público, categorizando os bens e serviços públicos quanto à forma da sua provisão, particularmente quanto à produção, pagamento e consumo. A presente categorização amplia as possibilidades, do ponto de vista ideológico e conceptual, no debate sobre a gestão de bens e serviços públicos. Durante décadas, os serviços proporcionados e geridos pelos Estados foram o espelho das várias políticas públicas, num conjunto de funções arrogadas por aqueles, transformando-se no desenho visível da administração pública de cada país. Talvez por

este facto, o alargamento a novas formas de provisão de serviços públicos possibilite, hoje, novas abordagens e novas possibilidades de gerir e avaliar a qualidade (Rocha J. , 2011). Vários argumentos têm justificado intervenções ao nível das administrações públicas e conseqüentemente na gestão dos seus serviços, sobretudo alegando como argumento, o excessivo número de funcionários como causa pela ineficiência do Estado (Carapeto & Fonseca, 2005).

Não obstante, a questão motivar a discussão em torno do papel e das funções do Estado, que além de determinar a dimensão da administração pública (Carapeto & Fonseca, 2005) conduz-nos a outras discussões sem que o primeiro haja sido, consensualmente estudado. Daqui resulta, que as reformas têm “resultados práticos ... muito aquém das metas e dos desígnios anunciados” (Moreira, Jalali, & Alves, 2008, p. 7). Contudo, não sujeitamos o presente trabalho à discussão em torno da análise das funções do Estado, mas sim à existência de serviços públicos, bastante diversificados entre a maioria dos países ocidentais, nomeadamente no objetivo que perseguem, na tipologia de fornecimento, no financiamento, ou seja, serviços que revelam uma “série de compromissos, que visando a satisfação das necessidades da sociedade, têm como base um conjunto de aspirações e desejos comuns...” (Soares, 2008, p. 12). As funções e os papéis que o Estado estimulou, durante décadas, confundem-se, inúmeras vezes, com a diversidade da administração pública, e em particular com os serviços criados no seio desta. Estes serviços apresentam bastantes diferenças entre si, em varias características e países, nomeadamente na propriedade, na natureza, na gestão, contratualização ou delegação. Neste contexto, a nossa análise privilegia o estudo da Qualidade, nos serviços fornecidos pelo Estado, independentemente da relação exercida.

Marcados pela diversidade, os serviços públicos apresentam características únicas que importam realçar e analisar. Em primeiro lugar, a diversidade suscita questões relativamente à Missão e aos Objetivos da sua criação. Muitas vezes os serviços públicos surgem na sequência de políticas públicas, justificados pela satisfação de necessidades dos cidadãos ou de grupos de interesse, por agendas políticas, ou após reformas administrativas, ou ainda motivados pela existência de problemas pontuais e concretos. A imprecisão da missão, as possíveis e potenciais alterações de objetivo, provocadas por alterações governamentais, ideológicas ou pessoais, geram estruturas de pouca confiança, estruturas essas que podem vir a refletir-se na forma de prestação final do próprio serviço (Neves, 2002). A grande maioria destes serviços, atua em mercados onde a concorrência é mínima, grande parte deles em monopólios ou em mercados fortemente protegidos e/ou regulados. Mesmo quando os serviços públicos atuam em mercados concorrenciais, tendem a ser gratuitos no acesso, desfavorecendo por este mecanismo a concorrência (Rocha J. A., 2011).

É, ainda, particularmente difícil, determinar quem é o beneficiário final do serviço. Se em alguns serviços a terminologia de cliente parece adequado (fornecimento de combustíveis), noutros a palavra mais corrente é a de beneficiário ou utente (políticas sociais), outros há em que a terminologia é a de contribuinte (serviços fiscais), e a designação mais comum é a de utente (no caso da saúde) (Neves, 2002). No setor privado, as empresas concorrem por clientes, que livres no ato de escolherem o fazem mediante julgamentos de qualidade prévios a este ato, ou quando conquistados por estratégias de atração. “Ao contrário das empresas, os serviços públicos não escolhem

os seus clientes, antes lidam com um conjunto imenso de grupos de interesse, a maioria deles divergentes” (Bovaird & Löffler, 2003, p. 138). Subsistem, portanto, relações de causalidade, entre os diferentes agentes, difíceis de gerir nas organizações públicas, face aos princípios da universalidade e igualdade de tratamento, que teimam em persistir na gestão tradicional dos serviços. Além dos beneficiários diretos dos serviços, será justa a compreensão pelos contribuintes, que suportam os serviços através dos seus impostos, que se opõem a estratégias e qualidade que possam vir a onerar a sua carga fiscal, sem extrair benefício direto (Rocha J. , 2011).

Transversalmente ao Estado-providência, presente na maioria dos países da Europa, conceberam-se organizações e serviços públicos em múltiplos domínios da sociedade, a maioria deles, dependente de conhecimento especializado e de profissões com elevado conhecimento técnico e científico. A estes serviços foram associados as formas tradicionais de provisão (no sentido do governo, o controlo, o fornecimento e a regulação concentrados no Estado), contidos em estruturas weberianas e burocráticas de administração e gestão, mantendo-se neste registo durante décadas. O financiamento público destes serviços, e os poderes profissionais, motivaram duras e fortes críticas, por parte da sociedade em geral, críticas impulsionadoras de profundas e duras reformas no setor administrativo dos Estados, com alterações no paradigma gestor, a Nova Gestão Pública (NGP). A NGP reforçou o papel dos líderes intermédios, e fomentou a avaliação dos serviços pelos seus utilizadores, instigando estes últimos a assumirem papéis preponderantes na reforma dos serviços públicos. Em defesa da pressão exercida, a Gestão da Qualidade dos serviços públicos pretende introduzir mecanismos de avaliação por parte dos cidadãos, em sintonia com a estratégia da NGP protagonista da separação entre a política e a gestão (Kolthoff, Huberts, & Heuvel, 2007).

As consequências provocadas por alterações na gestão pública, nomeadamente as associadas às dificuldades de adaptação dos serviços a este (novo) conceito de gestão, requerem redobrada cautela, sobretudo cuidados no estabelecimento de parâmetros de qualidade, adaptações dos modelos de qualidade importados de setores concorrenciais para setores sem mercado, nas opções pelos sistemas de qualidade mais apropriados, ou decisões na instabilidade gerada em torno das suas opções gestórias.

Constituem pequenos alertas sobre as dificuldades acrescidas, na implementação de sistemas de qualidade, em serviços com valores e atributos diferentes dos setores abertos a concorrência. Reconhecer estes inibidores facilitará os consensos necessários em torno de ideias e de sistemas novos, com regimes de avaliação e com estruturas de controlo diferentes das existentes até então. As características dos serviços públicos que identificamos são, as que no nosso entender, influenciam mais ativamente a gestão da qualidade nas organizações públicas.

### **4.3 Estratégias de implementação da Qualidade**

Pudemos verificar no segundo capítulo (2.3), os dois grandes conceitos da Qualidade: 1) **especificidades técnicas dos produtos**, com enfoque na produtividade, auxiliado pelos métodos estatísticos, onde prevalecem os domínios da inspeção e do controlo; e em alternativa; 2) **o conceito dinâmico** no qual a performance é avaliada em função do valor para o utilizador, e para o qual se desenvolvem processos de auscultação do

cliente, num processo dinâmico de melhoria contínua. Em qualquer destes conceitos, a estratégia da qualidade tende a aplicar-se de forma idêntica a toda a organização, sob a lógica piramidal. Nas organizações públicas, a situação parece-se manter-se, normalmente a estratégia de qualidade é idêntica em toda a organização e aos serviços que a compõe. Como as estratégias traduzem os conceitos associados à Qualidade pretendida, os autores tendem a identificar as seguintes estratégias de qualidade do setor público:

- A preocupação com o requisito técnico do serviço/produto, a complexidade que este apresenta, a adequação e a obrigatoriedade legal da sua especificidade;
- A defesa da relação entre o Serviço e o Cliente, apoiado na evidência da performance institucional.

Na primeira, a organização concentra-se na identificação das falhas do serviço, na conformidade dos requisitos técnicos e legais, e a gestão da qualidade apresenta carácter inspetivo. A visão estática da qualidade tende a evidenciar-se pouco útil à medida que os requerimentos e especificações de serviço são alterados (o que acontece em momentos de fortes e profundas alterações políticas e de governação (Walsh, 1991). Verificamos ainda que uma das particularidades do serviço público, decorre da amplitude da missão e do objetivo da sua existência. Poderemos deduzir que serviços com elevada componente de objetivos, e cuja estratégia da qualidade enfatize elevada preocupação na conformidade legal e procedimental, poderá vir a relevar-se de pouca utilidade. Em paralelo, não são esperadas muitas alterações nas especificações do produto. Em contextos de mudança e de perturbações legais podem prever-se apreensões face aos processos de inovação, rigidez institucional à mudança, nem são valorizados os esforços no sentido de atenderem necessidades surgidas pelo contexto (organizacional ou político).

Deste modo, a visão dinâmica da Qualidade ganha consistência à medida que enfatiza a adequação do serviço ao consumidor. Um serviço deve ser executado e prestado dentro de determinados parâmetros e especificações técnicas, e não procurar relevar ou considerar como útil a opinião dos seus utilizadores, fator que hoje é fortemente associado ao sucesso das organizações (Walsh, 1991). Este último argumento, assume uma particular relevância enquanto requisito nuclear à prestação de contas públicas, dentro da qual o cidadão “tem o direito a avaliar o serviço público que recebe) (Walsh, 1991, p. 504).

Surgem, no entanto, problemas de adequação. Nas estratégias de qualidade que privilegiam as relações do serviço e cliente/beneficiário, os serviços públicos devem atender ao facto de cada pessoa atribuir diferentes atributos à Qualidade, com diferenças significativas na ponderação de cada critério (Löffler 2001). Assistem ainda, dificuldades acrescidas pela dificuldade da nomenclatura e tratamento do beneficiário do serviço, conforme já atrás nos referimos, atendendo ao leque de serviços existente, à tipologia, à origem, ao conceito psicológico associado. A utilização de diferentes designações pode gerar efeitos contrários dos beneficiários do serviço. Atualmente a gestão dos serviços públicos atravessa grandes e profundas alterações políticas e de governação, em vários países, pelo que o sucesso está longe de ter uma única fórmula. As estratégias mais

adequadas parecem ser as que promovem mecanismos de auscultação da opinião dos seus utilizadores, ainda que, careçam de especial reflexão sobre os efeitos e a avaliação da informação.

Na visão de (Rocha J. , 2011) ao transferirmos sistemas de qualidade para os serviços públicos poderão ocorrer manifestações de rejeição ao modelo. Os clientes manifestam as suas exigências por via dos mercados, percebem a qualidade adquirindo e avaliando positivamente as empresas, e, em regra, “nos serviços públicos, não há mercado, embora existam clientes” (Rocha J. , 2011, p. 52). Por serem públicos, são suscetíveis de julgamentos, e tornar-se uma “questão de ética, porque diferentes resultados e efeitos podem ser avaliados sob diferentes perspetivas morais” (Walsh, 1991, p. 508). Os julgamentos podem ocorrer por diferenças de perspetiva, ou ainda por incapacidade técnica de avaliação do serviço, além de expectativas demasiado elevadas em torno do serviço. Por exemplo, espera-se numa situação de doença o médico consiga sanar a enfermidade. A avaliação de qualidade, no exemplo, poderá advir do número de dias de espera da cirurgia, a atenção e a simpatia do pessoal especializado, os materiais utilizados ou a atenção recebida, mas dependerá sempre da pessoa individualmente. Sucodem divergências quanto à noção de qualidade, baseadas em julgamentos pessoais, experiências passadas, pelo que a definição do modelo de qualidade da organização é importante estabelecer desde logo. Definida a estratégia é altura de a colocar em marcha. Como? Veremos nos desenvolvimentos seguintes através da gestão da qualidade, nos pressupostos da medição da qualidade e nos modelos de qualidade previstos no contexto do setor público.

#### **4.4 Gestão da Qualidade em Serviços Públicos**

As características particulares do setor público assim como a estratégia da qualidade seguida parece atuar como determinantes ou inibidores na implementação de sistemas de gestão da qualidade. Atualmente, o conceito dominante responsabiliza a gestão estratégica pela formulação do objetivo comum, em termos qualitativos, da organização e espera-se que o mesmo seja aplicado de forma dinâmica. Teoricamente, os sistemas de qualidade operam no sentido de mudanças internas, mas com resultados na imagem e na visibilidade externa, nomeadamente com indicadores de desempenho e de reconhecimento externo: prémios, certificações, selos e garantias de qualidade. Mas gerir a Qualidade é, desde logo, um processo complexo e com dificuldades, passível de críticas. Existem dificuldades de consenso em torno da definição do conceito e da estratégia, atribuem-lhe custos excessivos e excesso de documentação formal, com acréscimo de burocracia documental em serviços públicos (com carga administrativa elevada). Em organizações públicas, a gestão da qualidade requer, ainda, ajustamentos específicos do setor, atendendo as particularidades e aos julgamentos que as definições podem aportar, com particular atenção para os motivos de exclusão da estratégia. Como enquadrar os pressupostos da Gestão da Qualidade Total, encarando a Qualidade como variável indispensável à organização, numa visão sistémica e holística.

A qualidade no setor público é vista como resultado das práticas managerialistas e o “managerialismo busca a eficiência e o controlo efetivo dos processos” (Kolthoff, Huberts, & Heuvel, 2007, p. 3). Com a afirmação, os autores enfatizam a necessidade do controlo

indireto em detrimento da autoridade direta presente na maioria das organizações. O resultado poderá ser o reforço dos mecanismos de controlo, não somente dos processos produtivos, mas nos processos de gestão, auditoria, inspeção e prestação de contas. O aumento do controlo dos serviços públicos, por via destes mecanismos, é uma das preocupações mais visíveis na literatura, nomeadamente a monitorização da eficiência, a eficácia, os resultados, a produtividade e os indicadores de gestão. É exemplo, só para mencionar alguns autores (Collier, 2008) (Nicholson, 1999) (Bouchaert & Dooren, 2003 ) vários artigos e livros publicados cujo objeto é o controlo da gestão da qualidade, a garantia da eficiência e o aumento dos resultados. A gestão da qualidade, além da estratégia, considera o controlo e a garantia da qualidade (Walsh, 1991). Contudo se retomarmos as preocupações que conduziram à necessidade da GQT, os processos de gestão são, em organizações públicas, determinantes no sucesso dos SGQ's. Além destes terem de definir a estratégia, que melhor se adequa à organização, a gestão da qualidade deverá estar presente em sete áreas de atuação (Rocha J. , 2011, p. 111):

- Suporte e liderança na gestão de topo
- Reforço da autonomia dos funcionários
- Orientação para o cliente
- Escolha da estratégia de implementação
- Recolha, interpretação e avaliação dos dados
- Seleção das ações de melhoria
- Institucionalização da GQT. “

Na mesma direção apontam Carapeto & Fonseca ao referirem os fatores que determinam a implantação de sistemas de gestão de qualidade. Considerando a especificidade dos serviços públicos, a estratégia para o serviço ajuda na determinação do sistema de qualidade mais apropriado. A escolha dos indicadores e as ferramentas de qualidade ajustadas facilitam a monitorização deste processo, e permitem a avaliação do progresso organizativo. Todavia, os autores advertem para o envolvimento no processo de todos os intervenientes e grupos de interesse da organização, com o objetivo de: i) interiorizar a qualidade, e ii) implementar a mudança a longo prazo na cultura organizativa. Este pormenor parece ser a justificação para o sucesso dos sistemas de qualidade em organizações públicas: o investimento com a interiorização da Qualidade (Carapeto & Fonseca, 2005, p. 47 e 48).

Ambas as propostas acentuam o papel da estratégia, da direção e das suas escolhas, o investimento na institucionalização da Qualidade, como os principais determinantes na ação e no sucesso dos SGQ's. Da trilogia anterior são visíveis implicações (compreensíveis) na gestão do serviço, em princípio as operadas nos mecanismos de liderança e gestão de topo das organizações. Da visão administrativa da administração pública “assente em modelos hierárquicos tradicionais, com estruturas divisionárias” (Carapeto & Fonseca, 2005, p. 108), para a gestão da qualidade com base em ciclos de gestão PDCA (Plan, Do, Check, Act) seria expectável observarem-se alterações nas estruturas matriciais e na gestão das organizações públicas. O envolvimento da gestão de topo com a qualidade pressupõe não só a intenção, como a comunicação ajustada, o tempo dedicado e a absoluta certeza no caminho escolhido. As técnicas e as ferramentas não parecem constituir uma grande ameaça, em virtude dos desenvolvimentos científicos



à sua implementação. A Qualidade reclama, fundamentalmente, mudanças nos modelos de gestão. A GQT aponta para modelos mais achatados, menos envolvidos em mecanismos de hierarquia, com mecanismos de controlo mais alargados e mecanizados. Aliás, associados aos modelos de gestão, a integração da missão e da visão, permite que todos os *stakeholders* verifiquem em que sentido a qualidade ajuda na procura de satisfação destes últimos objetivos. Em resumo, “a mudança passa obrigatoriamente pelos líderes” (Rocha J. , 2011, p. 112).

Outra área em que se aguardam mudanças significativas será na organização do trabalho. A GQT fomenta o reforço e investimento em equipas motivadas, possuidoras de relativa autonomia, para que, em liberdade, atuem em concreto aos diferentes problemas. O *empowerment* dos funcionários, tão afincadamente definido pela gestão da qualidade total, é defendido como catalisador da motivação dos mesmos. Para que este funcionar apropriadamente, a organização do trabalho deve alargar o conteúdo funcional e a competência decisória. Neste sentido, sugerem-se formas de flexibilização, inseridas em equipas de trabalho motivadas, em alargamento de funções, na rotação e na polivalência atribuída aos vários funcionários, antevendo o reforço da formação e da autonomia. As organizações públicas, mais concentradas no estabelecimento de poderes ao nível de gestão de topo por decisões Governativas, e dentro dos quadros legais de responsabilização e delegação de competências próprias, têm nos gestores intermédios a responsabilização pela planificação dos processos em equipas, com a adequada e necessária ética de responsabilização e recompensa quanto ao mérito. Nunca nos pareceu tão adequado mencionarmos a citação que eleva a qualidade à qualidade das pessoas:

*“Assim se explica que ao (sempre inicial) reino da quantidade se tenha seguido a exigência da qualidade dos produtos e serviços. Mas, para que este mundo se torne realidade, é bom não esquecer que a qualidade dos produtos e a absoluta primazia do valor humano do “serviço” repousam em última instância na qualidade das pessoas.”*  
(Moreira J. M., A contas com a Ética Empresarial, 1999)

A intervenção nas áreas que assinalamos determinará os caminhos necessários à colocação do cliente como beneficiário final do serviço, tendo em conta a missão para que foi criado. Somente, desta forma, poderemos entender a amplitude que a noção de cliente aporta, em serviços públicos, com diferentes nomenclaturas, que provocam distintos parâmetros e indicadores de qualidade. Ao colocar o cliente no centro das decisões do serviço, não pressupõe que o serviço se condicione ao utilizador, mas sim, que deva reconhecer as suas vontades, os seus anseios e que estabeleça mecanismos de auscultação e de melhoria no próprio serviço, derivados desta inquirição.

Por fim, a qualidade institucionaliza-se após a implementação de ações de melhoria em rotinas comportamentais que conduzem a mudança (Rocha J. , 2011). Com isto importa salientar o papel da gestão de topo na divulgação dos resultados, atribuindo-lhe nome e rostos, aumentando uma vez mais a motivação das equipas. Não nos referimos às formas tradicionais de premiar o desempenho, individualmente e estimulando a concorrência, mas à utilidade de valorizar os resultados alcançados pelas equipas, fomentar o trabalho em equipa, autonomizar delegando e responsabilizando. Apesar das

recomendações em defesa de equipas de trabalho motivadas e com competências na sua área de atuação, verifica-se uma tendência para a premiação do desempenho individual, com variados efeitos contrários, objetos de vários estudos internacionais.

A gestão da qualidade em serviços públicos tem decorrido de diversas formas e em vários momentos. A literatura categoriza estes momentos da seguinte forma:

- O respeito pelas Normas e Procedimentos;
- A procura da eficiência e eficácia;
- A satisfação dos consumidores (Beltrami em (Löffler (2001))).

Todavia autores como (Bjornholt) categorizam estes períodos com diferentes designações, defendendo o relevante peso dos serviços profissionais nos serviços do Estado:

- Qualidade medida pelos cidadãos e consumidores (inquéritos de satisfação);
- Qualidade pedida pelos profissionais (controlo profissional);
- Qualidade organizacional (benchmarking).

Nas organizações onde a gestão da qualidade se ajusta no domínio das Normas e Procedimentos, verificamos o caráter inspetivo da monitorização, pelo que, no setor público, atendendo ao peso das organizações públicas profissionalizadas, pode-se também estabelecer o paralelismo com o controlo profissional (que determina parâmetros de referência). Nestas organizações, afirma-se que a Qualidade não é fator estratégico da organização (Löffler, 2001) (Rocha, 2011), antes um imperativo da sua existência. Entretanto alicerçada em estratégias dinâmicas da qualidade, acionadas por imperativos de mercado ou de grupos de pressão managerialistas, a gestão da qualidade estimulou a mudança, colocando no centro do serviço o cliente, seus desejos e necessidades. Tal como nos setores privados, o resultado da qualidade é em função da avaliação, utilizando-se muitos dos instrumentos desenvolvidos no setor privado. Contudo, nestas alterações, os mecanismos de gestão aplicados têm diminuído a importância e o poder, dentro da organização, dos profissionais mais especializados, e atribuindo-lhes objetivos de desempenho. Estas transformações, contextualizadas em revisões jurídicas nos vários domínios de gestão da administração pública, ficam marcadas por diversas contestações. Em primeiro lugar, de quem executa a função, particularmente dos profissionais com relevado conteúdo técnico e especializado, com funções próprias de controlo e regulação. Por outro lado, as organizações são estimuladas a competirem entre si, divulgarem performances de desempenho, e a aprenderem umas com as outras pela partilha de boas-práticas. A competição entre organizações foi outra das ferramentas de gestão a que as administrações recorreram, para injetar mecanismos artificiais de mercado, em setores tradicionalmente sem mercado, com o objetivo de demonstração de desempenho dentro de um mesmo setor (saúde, educação). A seriação das organizações e a exposição pública das posições alcançadas pretende estimular a eficácia organizativa e eficiência dos recursos aplicados.

Apoiando-se nos resultados dos rankings e na satisfação dos utilizadores, o discurso político e governativo tem enfatizado o elemento da Qualidade, em defesa das alterações registadas. Em teoria, o aumento da qualidade conferida pelas organizações públicas seria suficiente estímulo para a mudança, consciente de que tem falhas, mas mesmos assim, capaz de fazer olhar segunda vez para a capacidade de reinvenção da

organização. E, porque a qualidade, embora de difícil definição, não é um conceito abstrato, ou seja, pode ser medido, urge apurar alguns dos mecanismos e preocupações com a medição da qualidade no setor público.

#### **4.5 Medir a Qualidade no Setor Público**

Demonstração de resultados, performance, indicadores, outcomes, rankings, prêmios, satisfação ou boas práticas conduz-nos, inevitavelmente, para a importância da medição da qualidade e do desempenho. Reduzir conceitos complexos e ideias de Qualidade em dimensões objetivas e quantificáveis, tem sido objeto de várias tentativas. Há, contudo, riscos a serem ponderados pela gestão, designadamente erros nas definições das dimensões a avaliar, ou prevalência de umas dimensões sobre outras, causando enviesamento na qualidade (Löffler, 2001).

Segundo (Pidd, 2008) a ideia de que os serviços públicos seriam menos eficientes e eficazes, quando comparados com os do setor privados, generalizou-se na opinião pública. Ao aferirmos a performance dos primeiros, estes serviços seriam facilmente comparáveis com os segundos. O autor aponta a medição de desempenho como fator diferenciador e que permite à organização pública evidenciar as boas práticas, e quando “apresentados adequadamente, os dados quantitativos do desempenho demonstram a boa (ou má) performance do prestador de determinado serviço público, sendo por isso uma boa razão para se medir o desempenho público” (Pidd, 2008, p. 64). Necessariamente, que há a clarificar as várias dimensões do serviço em avaliação, tornando-a num processo transparente e sério, exigindo-se para o efeito experiência e seriedade no significado a extrair da avaliação e da avaliação do desempenho organizativo. Por outro lado, (Löffler, 2001) foca os critérios relativamente aos indicadores de qualidade: SMART (Específicos, Mensuráveis, Acionáveis, Relevantes e Temporais). A definição de per si de objetivos SMART não conduz necessariamente as organizações ao sucesso e a parâmetros de qualidade relevantes. No nosso entender, a verbalização dos objetivos (e o processo da sua definição), a partilha pelos vários interlocutores da organização pública, a capacidade de inspirarem e de produzirem verdadeira adesão dos profissionais, são vetores importantes neste plano em que se traduz a qualidade das organizações.

Na visão dinâmica da qualidade importa ainda aferir o sucesso dos parâmetros de qualidade pelos seus utilizadores numa perspetiva holística, cuja finalidade seja a satisfação de necessidades reais. Ou seja, o controle da qualidade, a gestão da qualidade e a garantia da mesma dependerá da visão (estática ou dinâmica) que a organização pretenda desenvolver. Mas a maioria dos serviços públicos enfatiza o controlo da qualidade por via do respeito por normas e dos requisitos, e a garantia da qualidade como controlo organizacional (Walsh, 1991). E, as práticas acordadas em estruturas de controlo industriais e importadas para os serviços públicos atribuem-se ao managerialismo (Kolthoff, Huberts, & Heuvel, 2007), com rotinas e sistemas administrativos pesados e mecanismos de medição da qualidade. Se enquadradas em conceitos estáticos de qualidade, estas práticas de controlo aumentam o controlo sobre os processos internos, e enfatizam a quantidade e produtividade (de erros, de produção, de atendimentos, entre outros). Todavia, o managerialismo é também caracterizado por

princípio de concorrência e de mercado, que em teoria, facilitaria o controlo da eficiência e da eficácia dos serviços. Devido ao exercício da contratualização de serviços públicos por operadores privados, os processos de auditoria, fiscalização e investigação ganharam peso enquanto modos de controlo governamentais à distância (Clarke, 2003).

Para que a garantia da qualidade faça sentido, o controlo de qualidade tem de medir a sua performance. Nos serviços públicos a definição de performance poderá residir em aspetos de domínio financeira, na forma contratual, no tipo de atendimento, em expressões numéricas de desempenho como sejam a diminuição das listas de espera de cirurgias, ou ainda, com o impacto sobre a qualidade de vida das pessoas.

Poderemos, talvez, refazer a pergunta inicial e substituir medir a qualidade **por medir a qualidade do serviço prestado**, muito embora possamos alegar a performance das organizações pelos impactos provocados nas pessoas ou nas sociedades. Muitos são os mecanismos de mercado disponíveis às empresas e aos quais recorrem frequentemente e, muitas vezes a empresas especializadas no tratamento desta informação para obter o feedback dos clientes. Mas atendendo à especificidade dos serviços públicos, e anteriormente revistos, entende-se que estes serviços não são suficientemente pressionados para atraírem mais e mais clientes (em generalidade). Ou seja, a pressão para a monitorização da qualidade advirá de pressões superiores: gestores, dirigentes, auditorias, pressões políticas, opinião pública, com objetivos marcados por condicionalismos de agenda ou pressão governativa.

A **monitorização da qualidade** exige sistemas de informação, pouco habituais nos serviços públicos, antes de mais, dada a estrutura organizativa e decisória, tão característica da administração pública. Os serviços públicos lidam fundamentalmente com experiências, resultantes de ações proporcionadas por pessoas com elevados conhecimentos técnicos, em monopólios, com diferenças assinaláveis em termos de conhecimento e informação entre dirigentes, técnicos e entre estes e beneficiários. Detalhes que condicionam a definição dos parâmetros de qualidade do sistema, a sua monitorização e, por fim a avaliação da qualidade e respetivo tratamento (ações de melhoria e institucionalização). Além de não poderem ser armazenados, os serviços também não podem adequar-se, a todo o momento, à procura sentida, pelo que em momentos de elevada procura é de esperar diminuição da qualidade prestada, mantendo-se os recursos (Walsh, 1991). A gestão da qualidade fazendo uso do sistema de informação, poderá antever as necessidades acrescidas e, atuar no sentido da maximização dos recursos. O problema surge quando os sistemas de informação não existem ou são precários e não correspondendo à realidade (ou por omissão dos dados ou registos mal efetuados). A implantação destes sistemas gera, numa primeira fase, um acréscimo da carga administrativa ou tecnológica, investimento financeiro e humano, mas garantem, a longo prazo, informação imprescindível à tomada da decisão. A gestão da qualidade deverá ter um importante trabalho relacionado com a aceitação dois sistemas, só possível com a entrega absoluta e compromisso integral ao nível da gestão de topo.

A **garantia da qualidade** é o mecanismo que nos garante determinados resultados de performance, com base em indicadores previamente estabelecidos. Os indicadores constituem os barómetros de eficácia, no sentido do cumprimento dos objetivos anuais. Estes somente são justificados com base no ciclo de vida da gestão (modelo de gestão input/output) de forma dinâmica e com objetivos de melhoria continua (médio e longo

prazo). Atendendo à dificuldade dos objetivos de gestão se conjugarem com os julgamentos de experiências resultantes de serviços profissionais, persistem dificuldades em estratégia fundamentada em exclusivo no controle e resultado de uma visão estática da qualidade (Walsh, 1991). O autor sugere que se ponderem as expectativas dos utilizadores dos serviços públicos, cuja tendência tende a aumentar a cada contato efetuado. A standardização dos requisitos exigidos em termos industriais é, portanto, de difícil implementação nos serviços públicos.

A gestão qualidade transporta, ainda, alguma dedicação aos mecanismos e recompensas monetárias dos funcionários. Estes têm sido fortemente assinaladas como potenciadores no aumento do desempenho dos funcionários do setor público, e ainda determinante no desempenho institucional (Weibel, Rost, & Osterloh, 2009). A preocupação com o desempenho aliado ao aumento da qualidade é, segundo a literatura de gestão, umas das principais defesas na implementação de SGQ's. Ao longo das últimas décadas, as reformas administrativas do setor público, conduzidas em vários países, têm argumentado a melhoria do desempenho dos seus funcionários por via da premiação do mérito de forma adequada, justa e equilibrada. Contudo, investigação realizada e sustentada em modelos de aplicação da economia tradicional e em modelos comportamentais, têm permitido o aperfeiçoamento das técnicas de medição (monitorização, avaliação e recompensa) através de outros mecanismos, potencialmente mais justos em serviços públicos. Em organizações públicas (Weibel, Rost, & Osterloh, 2009) explicam as influências motivacionais, organizacionais, culturais e as associadas à tipologia de funções executadas, e como parecem influenciar o desempenho dos funcionários. Ou seja, os fatores que desencadeiam a motivação intrínseca nos funcionários contribuem com maior impacto, do que fatores que aumentam a motivação externa (relacionados com a valorização monetária). O financiamento do sector público (constrangimentos e transparência), multiplicidade de tarefas, funções determinantes de Estado, efeitos da profissionalização, tendência para a implementação de sistemas de aferição e medição de desempenho disformes (somente realçando as tarefas contabilizáveis) podem determinar o insucesso das políticas de recursos humanos com base na recompensa do mérito.

Os sistemas de qualidade somente se justificam com acréscimo de valor, do ponto de vista interno da organização e para os seus beneficiários. Ao serem dinâmicas, as organizações requerem processos de adaptação e mudança, aos contextos e ao tempo. Por estes dois motivos dedicamos parte da nossa análise na identificação de alertas e na procura de elementos que indiquem as dificuldades nos processos de implementação de qualidade. No processo de adaptação da Qualidade ao setor público, o passo seguinte será o de apresentar, de forma breve, os três principais modelos de qualidade dedicados a este setor.

#### **4.6 Modelos de Qualidade em Serviços Públicos**

Apresentamos os modelos de qualidade enquanto ferramentas possíveis de trabalhar a *matéria-prima*. Como num torno, é imprescindível saber o produto final (para onde se quer ir), adquirir e moldar a melhor matéria-prima (os meios), para que, chegado o

momento, a ferramenta ou modelo (o Como) seja rapidamente escolhida, e colocada em marcha.

#### **4.6.1 Normas ISO e Certificação por Terceiros**

As Normas ISO são SGQ's, internacionalmente reconhecidos, que definem pressupostos, critérios e parâmetros de qualidade mínimos ao reconhecimento público do compromisso com a qualidade. Todos os processos da organização são revistos e reestruturados, onde se pretende prever todos os mecanismos de execução, controlo e revisão dos mesmos. Tem como fim último a certificação, normalmente conferida por entidades externas acreditadas, por períodos de três anos, e condicionado à manutenção dos requisitos do sistema. As normas ISO revestem-se de particular importância para as empresas que operam em mercados ou setores com critérios internacionais de conduta bastante exigentes, independentemente da propriedade da empresa ser ou não pública. O caso da aviação civil, a energia ou as infraestruturas de transportes marítimos os casos mais relevantes.

As normas ISO têm evoluído da qualidade industrial para SGQ's abrangentes "revelando (as ISO 9000-9004) um conjunto de normas que necessitam ser entendidas como linhas orientadoras, para promover a Gestão da Qualidade das organizações ao mesmo tempo que afere necessidades e características da organização" (Löffler, 2001, p. 9). No contexto das administrações públicas, os autores interpretam a atual redação das Normas ISO 9001, como propostas de um sistema de qualidade eficaz, concentrado na satisfação do cliente, com modificações estratégicas e operativas. A certificação por terceiros demonstra ser uma recompensa do trabalho conduzido internamente, além de constituir, um importante fator de mercado, um selo de garantia. Quando persistem relações contratuais entre os organismos públicos e terceiros, em estilo agência ou delegação na gestão, a opção por esta ferramenta é claramente imediata (Löffler, 2001) (Rocha, 2011). Ocorre ainda como na garantia de determinados requisitos legais, o caso das condições ambientais e/ou de segurança alimentar.

Embora a função da certificação do sistema se destaque, a maioria das atuais normas exige que se proponham alterações nos processos de liderança e de melhoria contínua, em especial nas revisões de certificação. Este é um dos motivos por que entidades certificadas envolvem todos os esforços para a manutenção da certificação, originando estes processos verdadeiras formas de institucionalização da qualidade.

Algumas das críticas apontam para a excessiva carga burocrática, durante as fases de implementação e manutenção do sistema, assim como o custo monetário que envolve. A obrigatoriedade de registo de todos os atos, as evidências, ações e diligências até a certificação por terceiros e a manutenção da verificação dos pressupostos e dos critérios que atribuíram a certificação, envolve custos administrativos e financeiros.

#### **4.6.2 Cartas de qualidade e inquéritos de satisfação**

Segundo (Löffler, 2001) e (Rocha, 2011) a introdução das Cartas de Qualidade, nas décadas de 80 e 90, tiveram como principal objetivo o aumento da perceção da qualidade dos serviços públicos por parte dos cidadãos, enquanto reforço da confiança nos serviços

e, no Estado, enquanto prestador. O documento consistia na divulgação pública dos referenciais de qualidade e dos parâmetros de qualidade impostos aos organismos, comprometendo em 1.º lugar, os serviços, com os valores e os requisitos a que se viam obrigados, em 2.º lugar, os clientes que assim testemunhavam do compromisso da qualidade. Possibilitaria a criação de dinâmicas de interação entre organismo e cliente, exigência e satisfação, conhecimento e resposta. Ao completar-se o círculo, a construção de barômetros de qualidade entre os serviços públicos, reconheceria às cartas de qualidade verdadeiros instrumentos do NGP (Rocha J. , 2011).

A realidade, todavia, revelou-se distinta do modelo teórico, essencialmente por dois motivos. O primeiro, a ausência de mercado funcionou em defesa dos serviços, que na opinião defendia por Bouckaert, o mercado bastante ausente dos serviços públicos “as cartas de qualidade seriam mais do que mera concentração de direitos e deveres ao abrigo de leis e regulamentos” (Löffler, 2001,p. 10). O segundo, à alternância política, a politização dos serviços e o enquadramento atribuído por cada um dos países onde foram implementadas as Cartas de Qualidade, mostraram o quão dependente os serviços públicos são da esfera política.

Importa ainda destacar a principal diferença nas diversas Cartas de Qualidade europeias. As de origem anglo-saxónica reforçaram os mecanismos de escolha à disponibilidade dos cidadãos. A melhoria da qualidade de serviço seria consequência da pressão exercida pelos clientes e nos fornecedores, uma aplicação prática do princípio da conceção managerialista, da NGP. As de origem francesa e belga (nas quais se incluem as Cartas de Qualidade Portuguesas) notabilizaram-se por enaltecer a descrição do organismo e serviço, os direitos e os deveres para com o cidadão, utentes e utilizadores, ou seja, expressões legalistas da conceção gestionária da administração pública nestes países.

#### **4.6.3 Modelos de excelência**

Os modelos de excelência na administração pública provêm dos prémios de qualidade industrial, após a 2.ª grande guerra mundial nos EUA, e na na europa ocidental, na década de 80. O movimento da qualidade que se vivia proporcionou as condições necessárias à multiplicou por vários países (particularmente os países europeus, EUA, ocidentais) prémios de qualidade para o setor público. Os modelos de excelência têm os mesmos pressupostos que os prémios de qualidade, ou seja, aspiram a aplicar dentro das organizações públicas, os conceitos da qualidade total excedendo as expectativas dos clientes (Löffler, 2001).

Sob a responsabilidade da European Foundation for Quality Management (EFQM), o modelo de excelência aplicado ao setor público relaciona diferentes critérios da organização, pondera os indicadores, e classifica quantitativamente as organizações. Os critérios analisados são os seguintes: liderança, políticas e estratégias, critério das pessoas, recursos, processos, satisfação dos funcionários, satisfação dos utentes, impacto na sociedade, e o resultado da atividade. O modelo confronta todo o domínio da organização com o comprometimento da qualidade. A organização como um todo sendo classificada e hierarquizada como tal. Permite, por tanto, a prática do benchmarking entre

diversos serviços ou organismos públicos, independentemente das melhorias extraídas de cada auditoria de avaliação (Rocha J. , 2011).

Por serem semelhantes e com objetivos similares, os prêmios de qualidade, integram-se nos modelos de excelência. Ou seja, os modelos de excelência e os prêmios de qualidade foram largamente promovidos nos países ocidentais como mecanismos de benchmarking e aprendizagem organizacional (Löffler, 2001). A ideia tencionava identificar organizações premiadas pela aplicação de modelos de excelência, traduziria fatores de competição em setores sem mercado (ou limitado). O conhecimento de boas práticas e das ações de melhoria identificadas nas organizações premiadas atuaria como alavanca às restantes organizações do setor, proporcionando a aprendizagem organizacional. Todavia, esta autora refere-nos que das intenções aos resultados existe um enorme fosso. Os objetivos iniciais não se reproduziram nos respetivos setores, pois as organizações que se candidatam aos prêmios têm praticas sustentadas de aplicação de critérios de excelência e, as restantes não são estimuladas em participar (Löffler, 2001).

Por último, no modelo especialmente concebido para a administração pública europeia: a CAF (Comum Assessment Framework), apresenta uma matriz mais simples de aplicação, pretende estimular a autoavaliação dos serviços e, segundo Rocha (2011, p. 98) tem 3 objetivos principais:

- Reforçar os mecanismos aos dispor dos gestores públicos que pretendam aplicar, desenvolver e monitorizar sistemas de qualidade, através de uma autoavaliação para conhecimento integral do serviço;
- Instrumento mais simples e que permita a passagem à implementação de modelos mais avançados e estruturados;
- A implementação através de práticas de benchmarking entre os serviços e os organismos públicos Europeus.

Avalia nove critérios da organização, cinco deles pondera os meios e quatro os resultados atingidos. Construído a partir do ciclo de gestão PDCA (mencionado em 4.3.1) enfatiza a importância da autoavaliação nos serviços públicos, nomeadamente na extração de ações de melhoria por um mecanismo interno. Este instrumento, ao contrário dos que reforçam a inspeção e a auditoria, será um estímulo aos gestores das administrações públicas e dos serviços (Evaristo, 2010).

#### **4.7 Vantagens, efeitos e críticas da implementação de SGQ**

Embora o trabalho verse sobre os fatores inibidores à implementação de SGQ, gostaríamos, nesta fase, referir-nos a algumas das vantagens destes sistemas em organizações públicas. A demonstração destas vantagens decorre da reflexão dos efeitos e das críticas que lhe são feitas. Distintas maneiras de pensar e de agir sobre os processos de Qualidade abrem caminhos à sua institucionalização dentro da organização.

Rocha (2011) defende o interesse da qualidade nos serviços públicos, principalmente atendendo aos cidadãos: os destinatários finais da sua existência. Os serviços que se concentram na satisfação das necessidades dos seus beneficiários refletem sobre as oportunidades de o fazerem, e estimulam processos de autoavaliação nesse sentido.



Cuidados com a prestação do serviço e com os mecanismos de o melhorar têm sido demonstrados por diversas formas. Exemplos disso podem ser os inúmeros artigos de opinião, científicos e livros dedicados à estratégia de gestão pública, aos planos de marketing e comunicação dos serviços, a reorganização e simplificação administrativa procedida em vários organismos dos Estados. A consciência em prol do cidadão tem permitido criar uma cultura de aproximação qualitativa, evolutiva e com recurso a ferramentas utilizadas por empresas e setores económicos privados.

Por outro lado, o reconhecimento da relação administração-administrados (Rocha, 2011), enquanto ligações de dependência dos segundos face aos primeiros. O papel catalisador e capaz de alterar valores, paradigmas e estigmas entre administração-serviços-administrados é atribuído, hoje, ao poder reformador da qualidade (Rocha J. , 2011). Ainda que os esforços da organização não estejam na aplicação de sistemas de qualidade, estão sem dúvida, na capacidade que demonstram em fazer sobressair os melhores desempenhos do serviço. E, são, fundamentalmente, os processos que granjeiam a demonstração do desempenho que acolhem maiores reações negativas e oposições aos mesmos. Particularmente as reações ocorrem com especial incidência em setores e serviços, em que as aplicações de tais sistemas, demitem o controlo profissional dominante, e reforçam a avaliação de desempenho e a premiação com base na satisfação de objetivos. Esta alteração é suscetível de efeitos, nomeadamente a verificação de resistências dos profissionais, que veem ameaçadas as influências anteriormente detidas.

O desenvolvimento e aplicação dos pressupostos da Gestão da Qualidade Total têm vindo a impor-se nas últimas décadas, com importantes contributos reunidos de vários estudiosos, setores e organizações. A mais-valia que se lhe reconhece pela investigação alcança-se com o envolvimento da organização, na prevenção dos efeitos negativos, conduzindo à redução dos mecanismos de inspeção e controlo.

*“A gestão da qualidade total significa a mudança da antiga visão taylorista (voltada para os produtos, com objetivo departamentais, com poucos a pensarem por muitos, assente no trabalho individual, ênfase nos meios físicos e no trabalho como mercadoria), para uma gestão centrada nas pessoas e voltada para a satisfação do cliente, orientada por objetivos estratégicos ligados a processos, em que todos pensam e trabalham em equipa, uma gestão que integra os trabalhadores na organização, aposta na formação, na cooperação e na melhoria contínua.”*  
(Carapeto & Fonseca, 2005, p. 38)

A afirmação resume, em poucas linhas, as principais vantagens dos sistemas de qualidade total: uma visão de futuro, alicerçada na cooperação do capital humano, e um compromisso real e efetivo com a qualidade prestada. Poderíamos até arriscar a afirmar que implementação da qualidade é um processo difícil e ambicioso, mas também é nosso entendimento, que a qualidade é, na verdade, um desejo de todos os paradigmas gestionários e de todos os dirigentes. O processo de condução é a dificuldade. Mesmo em sistemas alicerçados em hierarquias e conformidades legais, demonstram especial atenção com a conformidade processual, legal e instrutória como resultado da sua qualidade.

Profissional e cidadão dispõem de informação distinta, recursos e capacidades negociais diferentes. Em suma, não é a qualidade do serviço que é inconstante, mas a base que confere o juízo da qualidade que lhe atribui diferente percepção (Walsh, 1991). Em teoria, os sistemas de qualidade promoveriam mudanças de contexto interno organizativo, a “desarticulação das estruturas tradicionais e a substituição da avaliação do indivíduo ... pela avaliação do grupo” (Rocha, 2011, p. 51).

Outra das vantagens anunciadas, da qual as empresas privadas não prescindem, é o “contributo proporcionado na identificação dos comportamentos dos clientes e nas políticas de recursos humanos” (Sánchez-Pérez, Raquel Sánchez-Fernández, & Gázquez-Abad, 2007, p. 355). Se considerarmos que a avaliação dos serviços identifica os parâmetros do serviço, com maior importância para os utilizadores, a sistematização dos processos de avaliação apura o conhecimento do desempenho obtido e das expectativas dos cidadãos. As críticas surgem e recaem sobre os métodos de clarificação do desempenho, nomeadamente como apurar estes elementos. Não raras vezes associa-se Qualidade com medições de desempenho, pelo que, no nosso entendimento, o foco de discussão não deve concentra-se nos métodos de apuramento (ainda que devem ser os melhores, justos e adequados), nem nos números obtidos, sob pena destes poderem ser alterados pelos meios mais desonestos, mas nos ganhos de eficácia das medidas implementadas, e na adequação dos recursos de formas eficientes. O desenvolvimento da política dos 3 E's – economia, eficiência e eficácia, justificando o valor do dinheiro com os serviços públicos (Clarke & Newman, 1997, p. 59), tem, no entanto, fundamentado a implementação destes sistemas, de forma sucessiva.

Organizações com preocupações de eficiência e da eficácia, justifica o “value for Money” cuja importância pública é notória, face à escassez do recurso. A eficiência traduz-se, ainda, pela capacidade de resultados com os mesmos recursos, e a eficácia do sistema reproduz os impactos produzidos obedecendo aos objetivos estabelecidos. A gestão exclusiva dos números configura um risco e é vista como a antítese da qualidade total (Goetsch & Davis, 2006, p. 65). Sugere predominância dos resultados face meios utilizados para os conseguir, e pode descredibilizar a organização. Os riscos a que nos referimos no segundo capítulo, nomeadamente os relacionados com a ética da decisão e dos líderes, são na esfera pública mais preocupantes. Além de problemas éticos dentro da organização, a esfera pública expõe ainda riscos associados aos problemas de transparência e de prestação de contas públicas. Logo, os meios utilizados na obtenção de resultados de performance, em organizações públicas, têm ainda um acréscimo de exposição a considerar.

Por outro lado, o resultado da medição da eficiência, da eficácia, dos indicadores de desempenho e dos objetivos informa os responsáveis dos desempenhos individuais. Na GQT o enfoque dos recursos humanos é o estabelecimento de redes e equipas de trabalho, e a motivação reforçada com a autonomia e valorização do trabalho. Mas na prática, as políticas públicas aplicadas foram no sentido contrário: o de premiar individualmente os funcionários e os profissionais enfatizando o desempenho individual. Estudos conduzidos em organizações públicas reforçam a ideia de que os SGQ's promovem a sobrevalorizar dos resultados individuais face aos resultados alcançados pelo grupo, projeto ou organização (Bovaird & Löffler, 2003). A imposição externa, que muitos países têm sentido, para a promoção de políticas de RH integradas em lógicas de

eficiência e redução de custos, têm produzido políticas associadas aos estímulos monetários. A falta de eficácia destas políticas, por não considerarem as lógicas próprias do setor público e apresentarem dificuldades de implementação, nomeadamente a monitorização e o financiamento das mesmas tem sido preconizado por estudos académicos (Vaz, 2003) (Weibel, Rost, & Osterloh, 2009). Pela falta de eficácia da medida e pelos riscos de credibilidade, moral e comportamento pouco ético, existem ainda recomendações face ao perigo da politização dos sistemas de administração pública (e os seus quadros), particularmente os seus altos cargos, aos considerarem possível a alteração dos números pelos quais serão avaliados e recompensados, desconsiderando os efeitos contraditórios que a avaliação e recompensa do mérito na administração pública apresentam mais desvantagens que vantagens (Weibel, Rost, & Osterloh, 2009). A atenção com as estruturas organizativas do trabalho, em conceções integrativas, cooperação, projetos e equipas de missão, acentua uma das potencialidades dos sistemas de qualidade total. Em virtude das exigências atuais serem distintas de setor para setor, de organização para organização, entre contextos regionais ou pelos objetivos que persegue “faz sentido falar em modelos organizacionais e não em estrutura orgânica” (Neves, 2002, p. 139).

Outra das vantagens que consideramos realçar são os custos da não qualidade. A descontextualização das organizações do mundo presente e das incertezas futuras é um exercício que podemos incidir ao afirmar que todas as organizações públicas são semelhantes, atuam em setores sem mercado, são ineficientes e desvirtualizadas do cidadão. Há que ter presente que existem mercados onde atuam organizações públicas, o caso dos transportes é um deles, e que em determinados contextos geográficos e estratégicos, estes setores envolvem decisões que afetam a qualidade de serviço prestado ao cidadão. Os custos da não qualidade nestes setores seriam motivos razoáveis para fazer refletir os decisores.

A *accountability*, ou seja, a comparação entre organizações semelhantes, é atualmente um dos mecanismos mais usuais no confronto qualitativo. Os prémios de qualidade e os modelos de excelência são uma das formas de se comparar organizações, outra são promovidas pelos rankings. Particularmente os prémios e os modelos de excelência, foram desenvolvidos no setor público com dois objetivos: i) o de reforçar os fatores competitivos em setores sem mercado; e ii) o de figurar e estimular a aprendizagem organizacional pela disseminação das boas-práticas. Relativamente aos seus resultados, estudos comparativos no setor público demonstram que, os objetivos acima mencionados, tendem a ser mutuamente exclusivos. Dada a baixa participação das organizações públicas nos prémios da qualidade, a função competitiva associada à participação destas organizações, tende a ser reduzida, e predominantemente as organizações concorrem aos prémios por questões de autoavaliação (Löffler, 2001). Se a pressão exercida na organização derivar somente da realização e dos estímulos destes prémios, o impacto produzido pelos mesmos é muito reduzido.

Por último, referimo-nos a uma ideia, relativamente comum, que qualidade dos serviços é sinónimo da qualidade da ação governativa. As políticas em defesa desta ideia, sugerem aumentar a perceção na qualidade do serviço prestado, funcionando como indicador da aceitação e da comunhão das políticas desenvolvidas. Parece no entanto não existir relação direta entre a satisfação com a qualidade de serviço prestado

e a confiança na ação governativa (Bovaird & Löffler, 2003). A margem entre a confiança governativa e a qualidade percebida levanta-nos as seguintes questões: a qualidade dos serviços é suscetível de julgamentos individuais adquiridos nas experiências individuais, e a satisfação que se obtém dos serviços é distinta da função utilidade que se atribui aos Governos, e o cidadão distingue ambos os conceitos.

Ao longo deste capítulo citamos características dos serviços públicos facilitadoras na origem das dificuldades na implementação de SGQ's. Consideramos as principais estratégias da Qualidade, adotadas em serviços públicos, focando alguns dos seus pontos essenciais. Como gerir e medir a qualidade nos serviços públicos, pode ser conseguida pela adoção do melhor modelo de qualidade, tendo em conta determinados pressupostos. Por fim, elencamos algumas das vantagens, efeitos e críticas que normalmente se atribuem a SGQ's dentro da esfera pública. O próximo capítulo debaterá estas questões no contexto da administração pública portuguesa, e em particular as universidades.

## **5- A QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL E, NAS UNIVERSIDADES**

*“Querer é quase sempre poder: o que é excessivamente raro é o querer.”  
Alexandre Herculano*

### **5.1 Introdução**

O objetivo do capítulo é o refletir sobre a evolução da qualidade nos serviços públicos portugueses, no período pós-ditadura. Iniciaremos este propósito com a evolução e caracterização do conceito da Qualidade, na administração pública portuguesa, e após o qual, nos focaremos na qualidade no ensino superior, as suas particularidades e os efeitos do profissionalismo.

### **5.2 Evolução da Qualidade na administração pública em Portugal**

O contexto administrativo português, anterior a 1974, compreendia um regime totalitário, com o sistema jurídico da carreira administrativa datado de 1935, e reorganizado administrativamente para o “estabelecimento de um forte governo, com imposições severas no controlo da despesa dos departamentos e dos programas, em conjunto com uma forte centralização” (Rocha & Araújo, 2007, p. 585) parafraseando os autores Capareto & Fonseca (2005). Sem os efeitos de democracia pluralista, livre e consensual, a ditadura do Estado Novo, particularmente no período de 1935-1974, fortaleceu um sistema administrativo da administração público weberiano, com “hierarquia, formalidade, legalidade e de sistema de classes” (Rocha & Araújo, 2007, p. 585). O ano de 1974, foi o advento da liberdade de um regime democrático, universal e pluralista, cujas prioridades imediatas se concentravam em três etapas: o desmantelamento do antigo regime, a destruição das grandes famílias económicas de suporte ao regime, e a construção de um estado social (Rocha & Araújo, 2007) (Corte-Real, 2008).

O período entre 1974 – 1985, o tema da Qualidade não constitui prioridade administrativa nem fundamenta reformas sustentáveis na administração pública portuguesa. Período de grande instabilidade política do pós-regime-totalitário, as preocupações assentes nos vários programas de governo foram “preocupações com a desburocratização dos serviços, a racionalização dos métodos de trabalho e a simplificação dos processos” (Nolasco, 2004, p. 35). O objetivo do período fundamenta-se na adequação das estruturas administrativas do Estado (com a criação de novas estruturas administrativas com funções específicas de controlo, adequação e supervisão); a redefinição das carreiras administrativas (permissão de sindicatos, reposicionamento sindical, um sistema misto, entre o de carreira e o de nomeação); a concretização de descentralização do poder, em particular o local e o regional (com a criação da RA da Madeira e Açores e o fortalecimento do poder local eleito e capaz) (Corte-Real, 2008). A Qualidade constituiria o resultado das reformas aplicadas.

Simultaneamente uma estratégia política mais interventiva do Estado, sustentada por partidos de esquerda, conduziu ao despontar de várias organizações públicas, e

nacionalizações de diversos setores económicos (Rocha & Araújo, 2007). Os autores defendem inclusive, que “a burocracia do estado novo, salvo poucas exceções, permanece igual até aos anos da revolução de 1974, e na realidade aumentou em tamanho”(Rocha & Araújo, 2007, p. 586).

Emerge pela 1.<sup>a</sup> vez, no período de 1980- 85, a gestão processual, enfatizando a necessidade de orçamentos base-zero, avaliação e análise no recrutamento de pessoas, planeamento e sistemas de controlo, muito embora, se atribua o seu insucesso à instabilidade política destes anos, e a alternância governativa registada nos seis anos (Corte-Real, 2008). Com a criação do Secretariado para a Modernização Administrativa, em 1983, surge o impulso necessário para a Desburocratização e simplificação de procedimentos que caracterizou o país nos anos entre 1985-1991. No contexto político, vivia-se em estabilidade democrática, pela primeira vez, os documentos legais e governativos referem-se à qualidade administrativa, e iniciam-se os primeiros passos na intenção de auscultar os utilizadores dos serviços. Uma das medidas das “mil medidas de modernização”, além das várias propostas no sentido da desmaterialização e desburocratização de processos, previa um sistema de recolha de opiniões e sugestões. Relevante seria contudo, se se tivessem produzido estudos de avaliação de impactos destas medidas durante este período, pois aplicaram-se medidas dinâmicas de criação de valor nos cidadãos (neste período ocorreu o fim dos reconhecimentos notariais obrigatórios, a criação de linhas de atendimento telefónico, a abertura dos serviços aos cidadãos nos horários de almoço, a facilitação dos meios de pagamento).

Todavia os efeitos esperados teimavam em aparecer. As pressões para se alterar a relação administrativa do Estado com os cidadãos, por via da auscultação destes, esbarravam no status quo da administração pública, na falta de preparação técnica e cultural dos funcionários, na submissão dos cidadãos às exigências administrativas, e na falta de consequências práticas das reclamações efetuadas. A consciência coletiva na exigência de uma administração pública verdadeiramente parceira da realidade económica, tardava em surgir, quando comparado com outras realidades europeias. A chamada Reforma Administrativa do Estado (Rocha (2007); Corte-Real (2008)) sustentava-se em três premissas: i) promover a relação Estado-Cidadão, ii) reduzir a despesa do Estado, iii) promover as competências dos funcionários públicos (Rocha & Araújo, 2007, p. 588). Claramente a intenção da proposta destacava o reforço das dinâmicas entre os desejos dos cidadãos, além da procura da eficiência dos serviços.

Em 1991 é publicado o Código de Procedimento Administrativo (CPA) com o objetivo de assegurar e legitimar os atos entre os cidadãos e o Estado. A relevância do diploma para a Qualidade, reflete alteração na relação entre o Estado e os Cidadãos. A perspetiva do CPA era a de facilitar direitos e deveres aos cidadãos na relação administrativa do Estado (Rocha J., 2011), ou seja, imprimia uma alteração na relação direta entre Estado / cidadão conferindo direitos e deveres em ambas as partes.

Outra iniciativa deste período, a Carta Deontológica do Serviço Público, fixa os comportamentos éticos desejáveis na relação entre funcionários e cidadãos. A carta deontológica do serviço público dirigia-se ao corpo administrativo, à semelhança de cartas éticas de certos grupos profissionais. A formulação ética tida em consideração perspetivava uma relação, fundada num conjunto articulado de princípios e comportamentos, regulatório da função administrativa do estado, entre cada funcionário

administrativo e o cidadão. Em paralelo, com a intensificação dos programas de treino e formação, em competências pessoais e técnicas, almejavam uma mudança na cultura organizacional da administração pública, dada a perceção governamental de uma mudança a este nível (Rocha & Araújo, 2007). Era emergente uma administração pública e políticos bem preparados tecnicamente, resultado dos vários estudos em curso e das inovações tecnológicas emergentes (Corte-Real, 2008).

De 1985 a 1991 a Europa e também Portugal, adotava a NGP na administração pública, tornando-se visível alguma discussão em torno destas práticas de gestão (Nolasco, 2004). O atraso significativo das políticas administrativas do país levaria a intervenções políticas dos sucessivos governos, a partir desta data. O atraso significativo do país, comparativamente aos parceiros europeus, e a urgência da integração no contexto europeu, designadamente no acesso aos fundos europeus, e a estabilização política do país, produziram alguns dos mecanismos que facilitaram as práticas managerialistas na administração do estado.

Os anos 1991-1999 intensificaram a importância da qualidade, pelo menos no que concerne às intenções das políticas: melhoria da qualidade nos serviços públicos e a melhoria da relação Estado > Cidadão. A Criação do Conselho Nacional da Qualidade (1992) e a Carta da Qualidade dos Serviços Públicos (1993) são indicadores desta intenção, a de conferir à administração pública uma nova realidade, incorporando algumas das medidas popularizadas noutros países europeus. Particularizando nas Cartas de Qualidade e na opinião de Rocha J. A. (2011), existiram verdadeiros exemplos de instrumentos de gestão, incorporando princípios, meios e metas de gestão além dos compromissos com os cidadãos, como as Cartas do INE, em paralelo com Cartas meramente instrutórias e descritivas de direitos e deveres, sem incorporarem os fundamentos qualitativos do instrumento. No entanto, a maioria das cartas foram meras “apresentações dos serviços, sem que hajam compromissos” (Rocha J. A., 2011, p. 80).

A Qualidade administrativa do Estado foi conduzida por uma estratégia de implementação top-down. As políticas governativas demarcavam os parâmetros a atingir, os indicadores de qualidade, as fases do processo e os resultados a atingir, além da produção técnica dos manuais de implementação das pol, nomeadamente os programas de formação para dirigentes e quadros, as listas de verificação de qualidade e instrumentos de apoio aos serviços. Os resultados podem ainda ser visualizados nos documentos técnicos então produzidos, e no reforço na conformidade técnica e da legalidade do serviço público português. A opção pela Carta de Qualidade (tipo francês) é testemunho desta intenção, funcionando como catálogo de intenções dos objetivos de missão de cada serviço.

Os efeitos das medidas e o aumento da perceção da prestação dos serviços, baseado na alteração de paradigma do relacionamento do Estado>Funcionários> Cidadãos, tardavam a chegar ao terreno e à opinião pública. Os discursos invocavam a necessidade de mais reformas administrativas, pois segundo as conclusões do relatório da Comissão para a Qualidade e Modernização Administrativa, “o poder político não concedeu autonomia e poder efetivo aos gestores profissionais da AP”(Nolasco, 2004, p. 37). A avaliação dos serviços pelo cidadão foi de expressão reduzida, e as melhorias sentidas nos serviços, resultantes da Carta de Qualidade do Serviço, pouco avaliadas.

Em 1999 é publicado o Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos. Nele transmitia-se a filosofia de gestão subjacente ao propósito, insiste-se na simplificação burocrática e processual, na eficiência e eficácia dos serviços. O sistema tinha como objetivo principal a certificação dos serviços, com base no modelo EFQM. No entanto, as intenções nunca passaram do diploma legal, que nunca foi regulamentado, e a maioria das certificações obtidas neste período foram através das normas ISO (Rocha J., 2011). Paralelamente a este sistema, algumas iniciativas produziram efetivas melhorias no relacionamento e na aproximação do Estado com o Cidadão, nomeadamente as lojas do cidadão, o Portal do Cidadão, e todas as iniciativas do e-government. Apesar das sucessivas e anunciadas reformas administrativas, em 2002, persistem os problemas de falta de eficiência nos serviços, o aumento da despesa pública (acima dos 50% do PIB). Desta forma, a tónica governativa era a do controle despesa pública, o “value for money” além de se registarem custos elevados com determinados setores públicos difíceis de suportar através do erário público (Corte-Real, 2008).

Em 2002 foram tomadas as medidas em Portugal para a adoção da CAF, enquanto principal sistema de qualidade dos serviços públicos. Dado relevante é o que sugere indicar, que as ações de melhoria mais eficazes e efetivas, após a aplicação da CAF, são as decorrentes de processos de tomada de decisão, em detrimento dos processos impostos (Evaristo, 2010). O programa SIMPLEX orientado para o cidadão, na facilitação e na simplificação processual era de novo retomado, agora em versão digital. Assistem-se ainda a programas de controlo da despesa pública, nomeadamente o controlo de recursos humanos da administração do Estado, em virtude do aumento de funcionários. Entre 1979 e 2005 o aumento do número de funcionários foi substancial, 314 mil em 1979 para 568 mil em 2005 na administração central, a triplicação dos funcionários na administração local (de 58 mil aumentaram para 130 mil). É na primeira metade da década de 2000 que a estratégia da reforma do estado propõe a Qualidade, como fator de sucesso, na sequência de ciclos de gestão adequados e fundamentados na Missão e Objetivos estratégicos. “Uma vez redefinidos os papéis do Estado e aplicados os ciclos de gestão aos serviços, os funcionários seguirão a reforma” (Rocha & Araújo, 2007, p.590).

É neste período de reformas administrativas sustentadas por revisões de carreiras, introdução de programas de redução de efetivos e despesa pública, reforço na eficiência processual e na eficácia dos programas, que chegamos à atualidade. As preocupações com a qualidade do serviço podem ser apontadas como implícitas aos vários programas governativos, em especial nas “apelidadas” reformas administrativas. A análise efetuada poderá ser a de que as políticas de qualidade tenham sido pouco claras quanto à estratégia, pouco eficazes na demonstração dos resultados, com demasiada incidência na componente técnica da execução. As estratégias de implementação da qualidade careceram do envolvimento das estruturas e dos próprios serviços, que na prática têm o ónus da execução. O conceito subjacente, às políticas públicas em torno da qualidade da administração pública portuguesa, demonstra claramente uma preocupação com os normativos legais e a eficiência organizativa como meio do controlo da despesa pública.



Os indicadores de desempenho externo foram pouco estimulados, e quando existentes, submetidos a critérios financeiros de valorização.

Existem fundamentos para questionarmos os motivos, porque em Portugal, poucos serviços públicos têm SGQ's implementados, e poucas certificações emitidas. Há a salientar melhorias significativas, nas relações entre o Estado e o cidadão e temos encontrado exemplos: as lojas do cidadão, o alargamento de horários, e as vantagens do e-government. Porém, a desmaterialização processual, o acesso à documentação, a demora ou a falta de resposta, a adiada agregação de serviços (ou o desaparecimento de vários) persistem no panorama da administração pública portuguesa. Nos desenvolvimentos seguintes, tentaremos apresentar a situação dentro do contexto das universidades. Manter-se-ão, nestas organizações, as premissas da Qualidade já relatadas, ou outros fatores afetarão os desenvolvimentos dos processos de qualidade. Verificaremos de seguida estas questões.

### **5.3 A Qualidade nas universidades**

#### **5.3.1 O Enquadramento**

Quais serão os argumentos usados na implementação de SGQ's, quando aplicados em universidades, "organizações complexas, fechadas e com regras internas únicas, ... graças ao seu especial estatuto social"(Villarreal, 2001, p. 182). Serão estes semelhantes ou antagónicos aos apresentados pelos demais setores públicos. Ou, por outro lado, a singularidade destas organizações de ensino superior, confere-lhes um quadro particular, em que outros fatores inibem a aplicação dos processos de qualidade, e quais os conceitos de qualidade mais utilizados no contexto universitário.

A relevância do ensino superior na dinâmica económica, social e no desenvolvimento dos países tem sido provada por diversos meios e organismos mundiais (El-Khawas, 1998), nomeadamente o Banco Mundial, embora sejam estes os organismos internacionais, que têm vindo a emitir diversos alertas no seguinte sentido:

- O de reforçar a diferenciação das universidades;
- Propor formas alternativas de financiar os orçamentos;
- A redefinição do papel da ação governativa na gestão do ensino superior;
- A aplicação de políticas cuja prioridade seja o estabelecimento de objetivos e metas de qualidade (El-Khawas, 1998).

O conhecimento gerado, disseminado e produzido teve, durante séculos, confinado ao papel das Universidades, à importância e relevância do seu corpo docente, ao prestígio do seu reconhecimento, à salvaguarda da proteção dos direitos de uma carreira que facilitasse e garantisse a sua dedicação em absoluto a um bem maior que é o conhecimento. Associado a este conceito, as grandes transformações das sociedades e dos Estados sempre foram coincidentes com as grandes transformações do conhecimento, nomeadamente as decorrentes das aplicações que revolucionaram os métodos de trabalho, a medicina, a astronomia e a navegação, e mais recentemente a

ciência aplicada aos vários campos da indústria. A proteção, a salvaguarda e o financiamento das universidades foram conscientemente protegidas pelos estados, atendendo as externalidades geradas. Contudo, conscientes dos desafios acometidos às universidades, mormente nas conjunturas económicas, na internacionalização dos países, na mobilidade geográfica presente na Europa e nos EUA, vários governos têm vindo a reforçar as prioridades legislativas, considerando apreciar matérias relacionadas com a melhoria da qualidade e o controlo da qualidade universitária.

A internacionalização e a garantia da qualidade das universidades são dois pontos em comum, para vários agentes invocarem modificações no setor da educação superior (Wende & Westerheijden, 2001). Com o argumento de que os mecanismos de controlo tradicionais se revelam ultrapassados no cumprimento de muitos dos alertas emanados das organizações internacionais (como os refletidos pelo banco mundial mas que em articulação com a OCDE, UE e UNESCO espelham o conjunto dos alertas a que nos referimos), transformações legislativas foram conduzidas, ao longo das últimas décadas, para reforço dos mecanismos de garantia e melhoria da qualidade (El-Khawwas, 1998). De forma genérica, os autores apontam diferenças significativas na caracterização e no contexto legislativo das universidades, no contexto europeu, centralizador, face ao norte-americano, mais autónomo (Rocha J. A., 2011). Os mecanismos tradicionais anteriormente aludidos, compreendem os processos de seleção dos alunos, a obtenção e a gestão dos recursos financeiros e as políticas das pessoas, a fixação do valor do custo de inscrição, o controlo do processo educativo, e a orientação das políticas de investigação. A ideia genérica é a da mudança, reforçando formas de incrementar a qualidade, em particular as de aferição das metas e a garantia de qualidade das instituições, métodos e seus resultados.

A discussão em torno da governação<sup>10</sup> das universidades, e da qualidade das mesmas, emerge sob diferentes ângulos. Os aspetos relacionados com as estruturas governativas que proporcionem os adequados mecanismos às instituições universitárias perante os desafios atuais<sup>11</sup>, dão o ponto de partida a uma análise mais particular: os vários conceitos da qualidade no ensino superior, o controlo das organizações, o financiamento, o desempenho e a performance organizativa, a inovação, as várias propostas de prestação de contas, os vários modelos de gestão, e o corporativismo.

---

<sup>10</sup> O termo governação consultado em (El-Khawwas, 1998) (Giroto, Hiern, & Audet, 2013) e (Pedrosa & Queiró, 2005) e (Villarreal, 2001) sugere a complexidade da gestão das universidades. (Giroto, Hiern, & Audet, 2013) atribuem a complexidade às relações de poder estabelecidas nos processos estratégicos de tomadas de decisão, (Pedrosa & Queiró, 2005) encaram o termo em sentido lato, ou seja, além das matérias relacionadas com a gestão e a alocação dos recursos, consideram a própria organização do setor e os estabelecimentos das redes nacionais e internacionais das universidades. Por ultimo, em (El-Khawwas, 1998) e (Villarreal, 2001) o termo não é imputado a nenhum motivo em particular.

<sup>11</sup> O livro proposto pelos autores (Pedrosa & Queiró, 2005) "Governar a Universidade Portuguesa" é um importante contributo nesta área, por compreender não só o contexto em que se debatem as universidades mas, por apresentar um conjunto de propostas na tentativa de melhor enquadrar as possíveis soluções.

As preocupações com a Qualidade e a sua garantia nas universidades, surgem na literatura sob diferentes perspectivas, relacionadas com áreas tão diversas como a internacionalização do ensino superior (Wende & Westerheijden, 2001), como um símbolo do managerialismo e da Nova Gestão Pública (Giroto, Hiern, & Audet, 2013), um reflexo das práticas necessárias à reformulação do setor do ensino superior (El-Khawas, 1998) ou um imperativo das universidades face à conjuntura que as contextualiza, nomeadamente as pressões externas exercidas de diversas formas (Villarreal, 2001).

Cada perspectiva tende a relativizar a qualidade e a garantia da qualidade, enquanto fenómenos necessários e indispensáveis à concretização do horizonte inicial, ou enquanto consequência das alterações registadas nos vários sistemas de ensino superior nas últimas décadas. Em ambos os casos, as semelhanças advêm das necessárias alterações de registo nos contextos legislativo, na regulação, na acreditação, na mobilidade da procura, da visão do ensino superior na sociedade, só para nos referirmos a algumas. Contudo, em virtude da complexidade da Qualidade, a qualidade no ensino superior e das universidades é, igualmente, complexa e integradora, embora constitua “peça chave no competitivo e feroz mercado de hoje” (Donaldson&Runciman, 1995, p. 243).

Dada a multiplicidade dos conceitos e dos modelos de qualidade comumente aplicados na educação e para melhor compreensão, Cheng&Tam (1997) analisaram sete modelos, quanto às conceções implícitas, nas condições ao seu desenvolvimento e nos indicadores extraídos. A apreciação rejeita o carácter universal atribuído a qualquer dos modelos estudados, pois cada um demonstra ter pontos fortes nos processos educativos, e fraquezas noutros campos da organização. Propõem aos responsáveis pelo ensino superior atenção redobrada para a inter-relação, aparentemente existente, entre os diversos modelos, como se de uma cadeia de elos se tratasse a qualidade na educação. Cada modelo corresponde a um conceito de qualidade percecionado no ensino superior, e para “corresponder à qualidade total na educação, a aplicação do conjunto dos modelos integradas como um todo poderá ser necessário” (Cheng & Tam, 1997 , p. 29). Entretanto, (Parri, 2006) condensa um importante conjunto de conceitos da Qualidade no ensino superior, que nos serviu de base à apresentação do quadro seguinte, guiando-nos pelas noções, características e principais impactos relacionados com cada um dos conceitos.

Tipologia do conceito	Principais características	Ênfase, dificuldades ou impactos
<b>Qualidade como Excelência</b>	<p>A qualidade é inerente a todos os processos, educativos e administrativos, posicionando-se em toda a atividade académica, como um princípio ativo no propósito da organização atingir os máximos resultados nos melhores rankings.</p> <p>A ideia da qualidade transcende a noção técnica para assumir o equivalente ao</p>	<p>Pouco ênfase nos processos de per si. Consciência nos melhores inputs (alunos, professores, existência de mercado) como condição necessária aos resultados. Não procura realçar standards de qualidade relativos, mas alcançar as</p>

	<p>excecional.</p> <p>A ideia mais preconizada pelos políticos e decisores nas universidades.</p>	<p>melhores performances nos rankings internacionais.</p>
<b>Qualidade como Zero Erros</b>	<p>Ideia subjacente à perfeição na execução e nos resultados atingidos.</p> <p>Democratiza a qualidade na organização, mas reflete demasiada preocupação com um ideal de perfeição, difícil de atingir no ensino superior, dada a sua complexidade.</p> <p>Importância da definição do ideal a atingir.</p>	<p>O ensino superior em paralelo com a qualidade industrial.</p> <p>Prevalece a inspeção na garantia da qualidade.</p> <p>Demasiado idealista, dada a indefinição e falta de consenso em torno de um processo educativo perfeito, sem falhas.</p>
<b>Qualidade na Adequação ao uso</b>	<p>Os objetivos de qualidade decorrem da Missão e da Visão, sendo por isso a tipologia mais recorrente no Ensino Superior.</p> <p>A ideia concentra-se no que se pretende, para onde se quer ir, com quem nos apresentamos na construção do caminho, reconhece os grupos de interesse bem como os grupos de pressão no interior da organização.</p> <p>Importa as características da garantia de qualidade dos serviços, auscultando suas vontades, preferências e desejos.</p>	<p>“No ensino superior a qualidade do ensino está diretamente ligada com a eficiência e a eficácia do ensino” (Parri, 2006, p. 107).</p> <p>Elevado risco das organizações se copiarem, institucionalizarem processos e meios para atingirem os mesmos resultados entre si.</p> <p>Risco para a indefinição dos objetivos em virtude da complexidade do processo educativo superior das inter-relações entre ensino, investigação e conhecimento. Pode ainda apresentar demasiada preocupação com o cumprimento dos objetivos em vez de definir exatamente o que se pretende com os objetivos.</p>
<b>Qualidade enquanto transformação ou remodelação</b>	<p>O processo qualitativo da universidade urge propiciar os mecanismos e as garantias na transformação do conhecimento e grau evolutivo dos alunos, seu principal destinatário.</p> <p>A organização tem como principal objetivo o estudante e o salto qualitativo transcendente proporcionado por esta, nos três níveis do conhecimento: saber-</p>	<p>A qualidade não é algo mensurável, pois envolve diferentes estados e graus de transformação em capital humano, no conhecimento produzido, em suma, nos alunos que transforma.</p>

	saber, saber-ser e saber-estar.	Os impactos diretos são difíceis de mensurar, embora os indiretos possam ser apontados, pelo grau de envolvimento dos estudantes na universidade, pelo envolvimento e no empreendedorismo gerado.
<b>Qualidade no limite</b>	Definição de normas e de standards mínimos, que envolvam os processos educativos.  Os limites da qualidade garantem as especificações, atribuindo racionalidade à organização, instituição e setor. Permite a comparação entre organizações.	Dificuldade no estabelecimento dos requisitos em momentos de elevada incerteza.  Conduz aos processos de acreditação, certificação da qualidade prestada.
<b>Qualidade como acessório</b>	A qualidade no ensino superior deve ser traduzida pelos processos administrativos e de sustentação à atividade principal.	Visto entre os académicos como gerador de controlo à sua autonomia e liberdade de criação.
<b>Qualidade como valor (do dinheiro)</b>	A qualidade transforma-se em mecanismos de atração de fundos e de financiamentos. A qualidade é o resultado da equação entre financiamento e resultados concretos e objetivos.	Demasiada ênfase no valor do custo do processo educativo. O controlo e a garantia da qualidade são reforçados dentro da instituição.

Tabela 1 – Principais conceitos da Qualidade no Ensino Superior com base em (Parri, 2006)

A tabela sumaria os vários conceitos da Qualidade do ensino superior, das universidades, em particular nos discursos dos seus responsáveis, e proferidos pelos diversos estados, e organizações internacionais. Por outro lado, face ao elevado número de conceitos e ideias de qualidade, existe o risco e a tentação das várias ideias se confundirem, nomeadamente por cada agente e grupo de interesse. O sumário apresentado, abre a possibilidade à reflexão sobre a atuação dos modelos de qualidade e a complexidade do processo educativo, e a integração de cada um deles ao número e objetivos da instituição, ao contexto legal e participativo, e o contexto internacional. O quadro anterior demonstra, ainda, uma notória preocupação com a qualidade, com o desempenho organizativo, demonstrando uma ligação desta com a missão universidade: a qualidade do conhecimento, do ensino e a sua disseminação. Mas o interesse com a qualidade dos serviços de apoio é notoriamente negligenciada pela literatura. Sugere-nos

que, contrariamente as restantes organizações e setores, a preocupação com a qualidade, enquanto serviço a prestar a um cliente, utente ou cidadão, não seja determinante para provocar alterações significativas no seu modo de atuação e desempenho.

As várias definições pressupõem preocupações distintas nos processos de garantia de qualidade, que resumem a preocupação com a sensibilização e o cumprimento da qualidade pré-estabelecida (Parri, 2006). Segunda a autora, estes processos podem ser de carácter externo, os que evidenciam o grau de envolvimento com a qualidade e a demonstração dos resultados, cujo objetivo passa pela “*accountability*”. Podem ainda ser os de carácter interno ou institucionais, e que caracterizam os mecanismos da instituição na incorporação da qualidade nos seus processos internos. Em virtude das várias faces do conceito de qualidade nas universidades, é possível “separar entre os As da qualidade (*accountability*, auditoria, avaliação, garantia) e os Es da qualidade (*empowrment*, entusiasmo, especialização e excelência)” (Parri, 2006, p. 109).

Na origem das transformações comparadas nas últimas décadas nas universidades, passíveis de impulsionarem as mudanças organizativas apregoadas, solicitadas e necessárias estão múltiplos fatores. A globalização, o acesso ao conhecimento, mais do que em qualquer outro setor, disseminou-se por todo o mundo, através de vários canais: a internet, a globalização das empresas, os congressos, a informação global. Como tão bem nos recorda o Prof. Marçal Grilo no prefácio na obra “Governar a Universidade Portuguesa”,

*“... a Universidade é a instituição europeia melhor colocada para desempenhar um papel fulcral nos domínios da formação, da investigação científica e da inovação, mas isso passa seguramente por um reequacionamento de muitos aspectos caracterizadores da organização, dos procedimentos e do funcionamento das unidades, nomeadamente porque, fora uma ou outra exceção, as instituições europeias universitárias e em especial as que podem ser elencadas na categoria de research universities, estão longe dos níveis de qualidade as suas congéneres do outro lado do Atlântico”*  
(Pedrosa & Queiró, 2005, p. VIII)

A internacionalização das universidades, impulsionada por forte procura de países sem tradição e sem oferta suficiente, e caracterizada pela promoção da mobilidade dos alunos, sujeita aos mecanismos de mercado aberto entre concorrentes, tem como desafio algo tão simbólico e distinto, e que a posiciona muito longe dos restantes setores, o de atrair o melhor capital humano, recebendo em troca prestígio e externalidade positivas de grande reconhecimento (Wende & Westerheijden, 2001). Todavia, transformações na gestão pública nunca são isoladas, o período coincide com o movimento da NGP. Não basta alterar o léxico, as práticas de gestão introduzidas nas universidades têm vindo a mostrar formas de condicionamento a este movimento. O financiamento é um destes mecanismos.

Promover a autonomia universitária facilitou as ferramentas na agilização das organizações perante as mudanças iminentes no setor, porém autonomia não significa a independência das instituições universitárias face aos financiamentos públicos.

Progressivamente os financiamentos das universidades deixaram de ser integralmente satisfeitos pelos respectivos governos, e foram acompanhados por mecanismos de controlo, a promoção da eficiência e da eficácia do setor.

Sujeitaram-se, ainda, os currícula à regulação nacional e a parâmetros internacionais, os projetos privados e cooperativos com fontes de receita diretamente relacionadas ao número de inscritos foram permitidos e até incentivados (o caso de Portugal permitido desde 1986), num processo que tem vindo a ser transversal aos países ocidentalizados e emergentes (a Argentina promove alterações legislativas no contexto universitário e no seu financiamento desde 1994, Hong Kong enfatiza os processos de promoção da qualidade, em Portugal a 1.<sup>a</sup> legislação com a repartição do custo do ensino entre Estado e Estudante data de 1992, só para mencionar alguns exemplos). A independência de atuação dentro deste quadro normativo apresenta-se enfraquecida pelo vigor dado às práticas promotoras e justificantes da eficiência, da eficácia do ensino, e da diminuição dos valores dos orçamentos diretamente provenientes do Estado. A este nível (Cabrito, 2004 ) é da opinião que o Estado tem desertado nas suas responsabilidades, no financiamento às universidades, gerando as condições necessários ao aumento da concorrência pelos alunos, pelos fundos e pelos professores.

As mudanças que se verificam, abalam as antigas e tradicionais concepções onde as universidades se moveram durante longos e longos anos em “equilíbrio delicado” (Villarreal, 2001, p. 183). Apesar de se reconhecerem diferenças substanciais entre os modelos de matriz europeia (o alemão e o francês) do de tradição britânica (incluindo os EUA e a Austrália) (Rocha J. A., 2011), ambos se caracterizam pela coexistência de dois sistemas em paralelo: o colegial e o burocrático. No sistema colegial as decisões tendem a ser, em regra, tomadas coletivamente (Villarreal, 2001), no objetivo comum de obter o maior consenso possível nas decisões alcançadas. O sistema burocrático compreende normas e hierarquias diferentes do sistema colegial, no qual a decisão é marcadamente unilateral, embora sustentada por um conjunto de regras legais e informações técnicas, e disseminada por diferentes graus de autoridade. Villarreal (2001) argumenta ainda, que as academias universitárias são tendencialmente organizações fechadas, complexas e com regras internas específicas.

Vimos que no que se refere à matriz de decisões, que a existência de um sistema duplo, com sucesso, deve-se ao aparente equilíbrio entre ambos. Segundo (Miller, 2010) as universidades revestem-se de valores comuns, que representam o produto do conjunto de normas que constituem o modelo tradicional de atuação nas universidades, e que lhes permitiu perseguir o bem coletivo na disseminação do conhecimento. Os benefícios, destes valores, são múltiplos e para múltiplos atores (incluindo os indivíduos que as compõem). Os valores da autonomia do trabalho individual, a governação colegial, a autonomia da instituição (do pensamento e do conhecimento produzido), a liberdade de ação e de pensamento e a centralização dos processos nos académicos (Miller, 2010) caracterizam o sistema colegial.

Por sua vez (Villarreal, 2001) defende que, na defesa das características desta matriz organizativa, as universidades têm bastantes dificuldades em se alterarem internamente, sem que fatores externos muito fortes as forcem a tal. Estes fatores, suficientemente fortes à mudança ocorrida no setor nas últimas décadas, são os seguintes:

- Mudanças governativas refletidas no quadro legislativo das universidades;
- Alterações nos elementos âncora do meio universitário: a procura, o financiamento e nos mecanismos para obtenção de fundos;
- Transformações nas percepções do papel tradicional da Universidade por parte da sociedade em geral, particularmente na missão e no objetivo da sua existência.

Consciente da pressão sobre o setor das universidades, com os argumentos da qualidade e da garantia da qualidade, na sequência da internacionalização, do financiamento e de novas estruturas de organização, mais expeditas e semelhantes a empresas gestionárias (Miller, 2010) manifesta dúvidas nos argumentos apresentados. A primeira destas dúvidas é a reserva na obtenção de financiamentos próprios decorrentes de resultados de investigação que beneficie todo o ser humano, independentemente do país, género ou raça, o caso da saúde. A comercialização e o ganho de dividendos colocam em causa o valor intrínseco ao meio académico, o de gerar, disseminar e divulgar o conhecimento produzido para o bem coletivo. A componente económica e de sustentabilidade a longo prazo da instituição, constitui a segunda dúvida. O autor argumenta que os resultados a longo prazo de investimento em ensino, e direcionado para a formação e a investigação (fundamental e aplicada), são superiores aos ganhos obtidos pela eficiência gerada no aumento do número de alunos sem o subsequente financiamento. Por fim, a terceira manifestação do autor denota preocupação com o aumento do excessivo peso burocrático dos sistemas administrativos das universidades, que ajudam a criar um sistema híbrido, consistente com o aumento dos mecanismos de recolha e tratamento de dados e de informação em paralelo com práticas e ideologia de mercado. Este novo sistema híbrido tenderia a destruir os valores pelos quais os académicos se moveriam, ajudando à transformação dos mesmos em meros “operários industriais e a concomitante transferência do poder dos académicos para os gestores” (Miller, 2010, p. 227).

Sobressai da nossa análise argumentos que justifiquem intervenções nas organizações universitárias, face ao quadro de mudança que se regista nas últimas décadas no mundo: a internacionalização, maior procura, a mobilidade do capital humano, a procura do conhecimento pelo mercado empresarial, a ciência aplicada em contextos concretos, a procura por capital humano especializado e com competências atentas aos sinais dos mercados. Para tal, é urgente a adaptação dos contextos legal, procedimental e conferir estratégia de atuação à organização, cujo resultado de qualidade se poderá destacar de diversas formas. Mas, as transformações que se julgam necessárias, e até fundamentais à sustentabilidade de longo prazo das universidades, só poderão ocorrer se forem percecionadas como fatores externos.

Determinadas características das universidades acusam estas alterações como invasões à missão e à natureza da organização, provocando reações antagónicas e de oposição interna. Termos como a qualidade e garantia da qualidade adquirem significados muito distintos ao nível interno, e o caráter externo de demonstração do desempenho universitário é muito superior ao interno. A consciência de que ambos os argumentos colhem justificações verdadeiras, realistas e pertinentes no contexto atual



das universidades, motivam-nos o aprofundamento do conhecimento sobre os processos internos.

### **5.3.2 Os efeitos do profissionalismo**

As universidades são caracterizadas como organizações fechadas, atuantes perante fatores externos muito fortes, nas quais operam e influenciam, em paralelo, dois grupos profissionais. Cada sistema distingue-se nas normas, nos procedimentos e nas relações entre os seus elementos: o colegial e o burocrático. Este fato suscita-nos interrogações quanto à atuação de ambos os grupos, as suas influências, os resultados operados pelas mudanças impostas em qualquer um dos sistemas, com agendas e prioridades distintas e com objetivos nem sempre coincidentes. Parece contudo existir um princípio fortemente destacado na literatura: as normas e as regras internas das universidades são fortes e únicas atendendo ao seu prestígio (Villarreal, 2001). Além desta premissa, a literatura realça a importância da estratégia assumida pela organização, no presumir de que a missão das universidades se vê forçada a atuar, em quadros de mudança internacionais bastante significativos.

Porém, a estratégia presume a ideia e a ação na implementação. Particularmente a ação, concentra um conjunto de práticas, relações e rotinas sociais entre os atores, e tendo em vista a concretização da estratégia. Os estudos sobre estratégia no ensino superior têm transmitido a ideia, de que, desenvolver uma estratégia vai para além da ideia e do discurso, urge compreender as relações das pessoas dentro das equipas, as suas interações entre práticas, grupos e ferramentas, a comunicação desencadeada no centro destes jogos e articulações (Giroto, Hiern, & Audet, 2013). “Compreender as pessoas dentro das suas ações e interações constitui uma das peças chave do strategizing”(Giroto, Hiern, & Audet, 2013, p. s/n). Conhecer algumas das influências que exercem e que se manifestam nos dois grupos atuantes na organização universitária, e em particular na implementação de SGQ's, é atender “às relações entre os diferentes níveis organizacionais, suas práticas e como os autores se posicionam no que se relacionada implementar a estratégia”, ou ainda “a importância das orientações intermédias”(Giroto, Hiern, & Audet, 2013, p. s/n).

O grupo colegial, os docentes e investigadores, caracterizam os profissionais, uma vez que detêm um conjunto de normas específicas, conferidas não pelas atividades que executam, mas pelos objetivos comuns que perseguem, pelos bens comuns resultantes das suas atividades, em especial, com destaque para os benefícios para as sociedades em geral (Miller, 2010). O conhecimento traduz o elo de ligação destes profissionais, não somente pelo desejo que têm de o produzir e disseminar, mas porque o conjunto da Sociedade dele necessita para a sua evolução e progresso. A falta de orientação para o mercado (Miller, 2010) é outro atributo conferido ao grupo dos profissionais. Para (Evetts, 2003) os profissionais são os que promovem as suas ocupações profissionais com base no conhecimento especializado, cuja principal visibilidade consta dos processos internos e às características comuns entre os seus elementos. O elevado espetro das demarcações sociológicas destes grupos não tem permitido o consenso numa definição do significado de profissionalismo (Evetts, 2003), porém são características semelhantes

entre os grupos profissionais, o elevado conhecimento técnico, os processos e os valores no desenvolvimento do seu trabalho (Evetts, 2003) e ainda, as externalidades sobre as sociedades (Miller, 2010). Manifestam ainda tendência a esquecer o individual face ao bem maior do coletivo (Evetts, 2003). Aos incluímos os docentes e os investigadores no grupo dos profissionais, uma vez compreendido que o produto da atividade científica tem como destinatário toda a sociedade em geral, poderemos prever reações antagónicas quando elementos externos atuam no sistema normativo e de valores no grupo dos docentes. Estas reações preveem-se bastante combativas, se as mudanças provocarem alterações nas regras, nos processos e características unificadoras deste grupo, essencial ao contexto universitário. Potenciar o mercado na produtividade nos grupos profissionais parece constituir, portanto, uma alteração de paradigma, aparentemente não coincidente, com as normas imputadas a este grupo. Com as transformações ocorridas no ensino superior foram redistribuídos os papéis dentro da organização Universidade. O processo de decisão colegial foi sendo substituído pelo eletivo e representativo, o de representação pelo estratega, o de supervisor pelo de diretor e líder. As formas tradicionais de recrutamento e promoção na carreira docente foram sendo substituídas por mecanismos de maior elasticidade, com consequências na instabilidade da carreira. Além das reações provocadas pelas mudanças, as perceções sobre os seus objetivos tendem a ser questionar a redistribuição dos papéis dentro da organização (Miller, 2010) (Giotto, Hiern, & Audet, 2013). Estando intimamente relacionados os SGQ com a estratégia, a missão, os objetivos, os clientes, e com as perceções, os impactos e as oposições aos pressupostos destes sistemas, são de antever, considerando a influências dos profissionais nas Universidades.

No segundo grupo da organização, o burocrático, persistem as regras, normas e quadros legais da administração pública, com os elementos e as características já salientados anteriormente no trabalho. Atuam sobre este grupo, as regras administrativas perscrutadas pelas várias administrações dos Estados, cujos efeitos da Qualidade versamos anteriormente. Com menor prestígio, face ao grupo dos docentes, têm funções de apoio muito diversificadas, desde apoio ao processo académico, funções financeiras, cruzando funções meramente administrativas, técnicas, de suporte e prospeção. No entanto, é um sistema de apoio e subordinado ao sistema e grupo anterior, em termos de poder interno. Atua dentro de um quadro legal distinto, com métodos e processos administrativos transversais a vários setores do Estado, embora dependa das diretrizes de um sistema colegial. A universidade acolhe, na realidade atual, transformações impostas por contextos internacionais, influências de mercado, reações profissionais, alterações administrativas e paradigmas de gestão intensivamente ativos. Fortes influências do NPM, abertura ao mercado, valores em transformação, métodos de trabalho baseados na lei e na igualdade de tratamento, sistemas de qualidade, regime de hierarquia e chefias condicionadas à negociação coletiva, ao entendimento governativo sobre a matéria e ao poder hierárquico do sistema colegial. É, no entanto, sobre os serviços intermédios e de apoio que a execução da estratégia e a qualidade se poderá traduzir como valor acrescentado. Cada grupo tem um papel específico e atribuído dentro da organização universitária, o de apoiar e sustentar a estratégia é importantíssimo ao

sucesso da mesma, mas as percepções que ambos os grupos fazem das modificações de contexto, são bastante diferentes.

#### **5.4 Conclusão**

Terminamos aquela que constitui a 1.<sup>a</sup> parte do trabalho. Tivemos a oportunidade de explorar um conjunto de elementos teóricos que, no nosso entender, refletem alguns dos fatores inibidores à implementação de SGQ's em serviços de apoio das universidades. Os elementos reunidos pretenderam demonstrar uma parte da realidade que atua sobre estes serviços de apoio, cujo objetivo se pretende, agora, aprofundar com um estudo de caso sobre uma universidade pública portuguesa. Os capítulos seguintes, que constituem a 2.<sup>a</sup> parte do trabalho, resumem a investigação efetuada nesse sentido.

## 6- ESTUDO DE CASO: APRESENTAÇÃO E METODOLOGIA

*“Se os factos não se encaixam na teoria, que se mudem os factos”  
Albert Einstein*

### 6.1 Introdução

O capítulo tem por objetivo apresentar os elementos do estudo de caso que elaboramos. Nele faremos constar a questão de investigação, os objetivos e a estratégia que assistiu o estudo de caso: universidade de Aveiro. Sintetizaremos a componente teórica, com a apresentação de um quadro resumo que sustentará a investigação empírica, e caracterizaremos a instituição, o método e a recolha dos dados que assistiram ao estudo de caso.

### 6.2 Questão de investigação

A motivação inicial na condução do presente trabalho de investigação teve como objetivo uma análise interpretativa da Qualidade no contexto das universidades públicas portuguesas. Para que o problema identificado se tornasse *investigável* era compreensível que optássemos por um dos vários prismas de análise. O processo de pesquisa do trabalho teve início na motivação e na experiência pessoal, em suma, conduzido para compreender os fenómenos que atuam ao nível dos dirigentes dos serviços intermédios destas organizações e que sejam inibidores de implementação de sistemas de gestão de qualidade.

Identificado o tema da pesquisa afigura-se importante sintetizar numa única questão de investigação, enquanto direção concreta a estabelecer, transformando o interesse da investigação num problema investigável (Moreira C. D.,2007) em particular:

- ***Como é que os dirigentes dos serviços intermédios das universidades públicas identificam e analisam os fatores limitadores à introdução dos sistemas de gestão da qualidade?***

A intenção em definir o objeto de estudo, de entre as abordagens sugeridas pelo tema, facilita a escolha da estratégica, a condução da investigação, o delimitar no tempo e espaço os atores da investigação (Moreira C. D., 2007). No nosso caso, a abordagem qualitativa exploratória conduziu-nos para um estudo de caso.

### 6.3 Estratégia e operacionalização dos dados

A visão **qualitativa** facilita a compreensão do tema da Qualidade, e facilita a abertura ao entendimento para um problema de implementação complexo, com diferentes significados e com juízos de interpretação bastante diversos quanto díspares. “Os conceitos são normalmente avaliados pelos contributos que dão para a resposta ao problema em estudo”, (Moreira C. D., 2007 , p. 69), pelo que, esperamos estabelecer

contacto com alguns destes conceitos, facilitando uma maior capacitação pessoal para a compreensão do subconjunto desta realidade.

Desde logo, construímos o trabalho na identificação de alguns destes fatores recorrendo a análise documental e ao estado da arte. Exploramos, em cada capítulo teórico o maior número possível destas causas, ainda que, com o risco de identificar causas idênticas em áreas distintas. Estrategicamente, a elaboração de um quadro de referências teóricas auxiliará, enquanto ponto de partida, no encontro de um conjunto maior dos constrangimentos percecionados pelos dirigentes, e facilitará o cruzamento com as hipóteses iniciais do estudo.

Partindo da questão de investigação, “Como é que os dirigentes dos serviços intermédios das universidades públicas identificam e analisam os fatores limitadores à introdução dos sistemas de gestão da qualidade?”, o trabalho tem os seguintes objetivos:

- Determinar os fatores percecionados pelos dirigentes dos serviços intermédios das UPP que inibem a implementação de sistemas de gestão de qualidade;
- Identificar os mecanismos de conduta dos dirigentes, na presença destes fatores de inibição.

Na materialização do estudo é importante definirmos os limites onde nos poderemos mover, o que no nosso caso se traduz na concretização de pressupostos ou hipóteses que explicam o problema. As hipóteses baseiam-se num conjunto de conceitos pessoais ou meras “abstrações da realidade” (Moreira C. D., 2007, p. 69) fortalecidas por alguma clareza teórica, porém sujeitas a validação ou rejeição no confronto que conseguiremos fazer destes conceitos. As hipóteses que indicamos possíveis para a nossa questão de investigação são as seguintes:

- H1: A preocupação com a Qualidade, enquanto instrumento efetivo de melhoria do serviço prestado, obedece fundamentalmente a preocupações de natureza legal;
- H2: A organização e a especificidade das universidades condicionam os processos de implementação de qualidade na gestão dos serviços;
- H3: A natureza do exercício da função de chefia em sistema paralelo com o de governo da organização, inibe o desenvolvimento dos sistemas de gestão de qualidade.

Depois de identificados os objetivos do estudo e a questão de investigação, o propósito de encontrar as causas e os fatores inibidores na implantação dos sistemas de qualidade adequa-se ao desenvolvimento de um **estudo de caso** tal como sugerido por (Yin, 2003) ao demonstrar ser este o método mais adequado nas questões “Como” e “Porquê?”, além da não exigência em controlar as variáveis. Porém, e previamente à exposição do trabalho conduzido na elaboração do estudo de caso, iremos resumir os fatores que enunciam ser inibidores da implementação de processos de qualidade nos serviços de apoio das universidades e que resulta da exploração teórica dos capítulos anteriores. A metodologia utilizada na proposta deste quadro-resumo procurou agregar as ideias principais de cada capítulo, coincidentes com algumas áreas que afetam os serviços em questão, e pretende restringir os fatores inibidores a validar em sede de

estudo de caso, à luz das hipóteses entretanto formuladas. Estes fatores não serão exclusivos mas suficientes para construirmos a grelha de base ao estudo de caso.

Componente de incidência	Principais ideias recolhidas na literatura
<b>Sistemas de QLD</b>	<p>A preocupação com a Qualidade e o fortalecimento dos Sistemas de GQ nasceu nas unidades empresariais e industriais, favorecendo da ideia e do paradigma de massificação da produção, necessária às demandas das sociedades industriais em crescimento acelerado.</p>
	<p>Os Sistemas de Gestão de Qualidade (SGQ) obrigam a uma atenção permanente.</p> <p>A sua implementação é facilitada no decorrer de processos estratégicos das organizações, como adaptação às exigências do meio, do tempo e do espaço.</p> <p>A adaptação de sucesso dos SGQ's nas organizações tem incorporado o natural desenvolvimento das sociedades, a sua evolução, particularmente o paradigma, os conceitos, os modelos e os instrumentos vigentes nestas.</p>
	<p>A Qualidade poderá conduzir a efeitos contrários e contraditórios à sua verdadeira missão, se em exclusivo se atenderem aos mecanismos de controlo e de garantia da mesma.</p> <p>A exagerada preocupação com resultados através da satisfação estatística e técnica e a maximização do lucro ou potencialidade do valor, são fundamentos que justificam situações de ética duvidosa, embora legais. São ainda razões que suscitam preocupação de natureza moral e ética, em particular os atribuídos aos gestores e líderes das organizações.</p>
	<p>Os processos de implementação de Qualidade, nas organizações são, pois, um equilíbrio de forças, entre os recursos despendidos na obtenção dos resultados tidos fundamentais a determinados objetivos, sem serem ultrapassados requisitos essenciais à ética da decisão, da liderança, da realização e da concretização.</p>
	<p>A Gestão da Qualidade Total (TQM) requer uma mudança estrutural na cultura da organização, capaz de produzir equipas motivadas, uma liderança transformacional em contextos de mudança, orientada na procura de soluções e na satisfação do cliente final, em todos os serviços e unidades da mesma.</p>

<p><b>Qld em Serviços</b></p>	<p>A Prestação do Serviço assenta numa interação e num momento de contato, entre produtor e consumidor, suficientemente forte para condicionar o serviço em si, a qualidade percebida do mesmo, os futuros desejos de consumo e percepções baseadas em julgamentos.</p> <p>O desenvolvimento da ideia em torno da Satisfação do Cliente exige acompanhamento pormenorizado, dos desejos e expectativas, bem como, da avaliação do serviço prestado, tendo em vista a incorporação da avaliação na prestação do serviço.</p> <p>As características do serviço condicionam a percepção que se possa fazer da Qualidade deste, e traduz-se, enquanto resultado, num conceito subjetivo. Só existe conhecimento da percepção da qualidade se esta for medida e avaliada.</p> <p>A percepção do cliente é influenciada por múltiplos fatores, atribuídos à Qld_Esperada, resultante de imagens sugeridas pelo marketing, ou, associados à Qld da Experiência, influenciada pela Qualidade Técnica e pela Qualidade Relacional.</p> <p>Importante é a dificuldade manifestada pela existência dos GAP's – desde o momento da tradução dos objetivos da gestão até à percepção do cliente final. Em todo este ciclo há a considerar vários momentos e julgamentos de opinião, de decisão, desejos e expectativas do cliente, a qualidade técnica e operacional na execução do serviço e satisfação final percebida.</p>
<p><b>Serviço Público</b></p>	<p>Elevada oferta de serviços ao dispor dos cidadãos, sob a égide do Estado português, garantidos pelo orçamento do Estado.</p> <p>A estratégia do Estado condiciona a oferta privada em regime de concorrência.</p> <p>A discussão em torno do que é o serviço público é vasta e, abre ainda, largas discussões sobre os efeitos que se fazem sentir na gestão destes serviços.</p> <p>Os serviços públicos são, na grande maioria dos casos, especializados e de elevada componente técnica, cuja avaliação pelo cidadão comum reveste-se de complicada avaliação.</p> <p>Os serviços proporcionados pelo Estado português tendem a demonstrar pouca apetência pela implementação dos SGQ's, mais utilizados: Normas ISO, Cartas de Qualidade e Modelos de Excelência. Quando o são deve-se a imposições legais, ou concorrência em mercados mais alargados e concorrenciais.</p> <p>As estratégias de implementação de qualidade em SP caracterizam-se por duas perspetivas distintas: i) a conformidade técnica e legal, ii) defesa de uma relação Serviço e Cliente, apoiado na performance institucional. Em Portugal, a primeira destas estratégias é a mais comum, apesar de esforços no sentido de</p>

	<p>incentivo à segunda.</p> <p>Os processos de prestação de contas apresentam uma elevada propensão para sobrevalorizarem a componente financeira e a legal, em oposição aos resultados obtidos e a apresentação de valor.</p> <p>Parece existir um sistema de crenças negativo na administração pública portuguesa perante práticas de gestão privada, onde se incluem os SGQ's, no pressuposto de que estas práticas são motivadas pelo ataque às classes profissionais, abandono de serviços e aumento do controlo de funcionários.</p> <p>A TQM é de difícil implementação, sugere o reforço das equipas de trabalho e lideranças ativas, fortemente amparadas pela gestão de topo, nomeadamente pela definição das estratégias de longo prazo, nos ajustamentos anuais, na exigência da monitorização dos resultados e pela avaliação dos mesmos.</p> <p>A avaliação do desempenho do serviço tende a associar-se ao somatório do desempenho individual dos funcionários, e a promoção dos esforços coletivos das equipas de trabalho pouco enaltecido.</p> <p>Pouco reconhecimento dos processos de interiorização da qualidade, particularmente os resultantes de processos de auscultação do cidadão.</p>
<b>Universidades</b>	<p>Elevada exposição das instituições ao contexto internacional, mais competitivo e agressivo.</p> <p>A performance institucional sobressai face à performance do desempenho interno.</p> <p>O desempenho e a performance da instituição intimamente relacionadas com obtenção de financiamentos.</p> <p>No contexto universitário prevalecem diferentes conceitos relativamente à noção de Qualidade, cada qual com abordagens distintas, perspetivas diversas e impactos consequentes.</p> <p>Cada uma destas definições prevê modelos de aplicação distintos, embora a literatura sugira a simultaneidade de múltiplos sistemas de qualidade, desta forma, reforça a performance e ajuda na gestão da complexidade do processo educativo.</p> <p>São organizações complexas, nas quais subsistem dois sistemas de pessoas: o colegial e o burocrático, com sistemas próprios de valores e crenças.</p> <p>A legislação nas universidades públicas portuguesas coloca travão nas manifestações de autonomia e liberdade de atuação das mesmas.</p> <p>A presença dos dois sistemas em permanência pode originar efeitos contraditórios, quando dos processos de governação se</p>



introduzem alterações nos mecanismos de controlo, monitorização, inspeção e avaliação.

Os serviços transversais e de apoio às universidades constituem, do meu ponto de vista, um forte suporte e de ajuda nos níveis de exigência impostos pela governação das universidades, em mercado internacional exigente como o universitário.

Tabela 2 - Fatores inibidores de estratégias de implementação de SGQ nas Universidades Publicas Portuguesas (construção da própria)

A condução do trabalho exploratório apresentado até ao momento requer processos de validação, confirmação ou negação da fundamentação elaborada. A realidade social em análise muito provavelmente induz a estudos de caso múltiplos, que possam reproduzir em número suficiente credível a média dos serviços de apoio das universidades públicas portuguesas. Todavia, a opção por um único caso em concreto a **Universidade de Aveiro (UA)** justifica-se com a análise dos seguintes elementos: a) uma instituição com propriedade e gestão pública; ii) o mais abrangente possível na missão e visão e iii) serviços de apoio efetivamente transversais e comuns à instituição. Estes três elementos indicaram para universidades de matriz recente, sem a organização clássica por faculdades em que os serviços centralizados se concentram demasiado no apoio à reitoria. Não menos importante é o acesso à informação (em tempo útil) que se reveste num requisito importante a considerar: a seleção pela UA facilitou o acesso físico e o acesso social (Moreira, 2007) dos constituintes da análise. Deste modo, reunidas que estariam as condições, nomeadamente as de acesso público à informação documental da UA (publicados no portal online da mesma, a regulamentação da organização, e restantes documentos administrativos de caráter não confidencial), e a previsão de facilidade na recolha de dados qualitativos, que o processo de escolha facilitou o encontro da organização a analisar.

Apesar dos riscos que inicialmente assumi em 1.2, a opção de estudar a UA com a profundidade de um estudo de caso, em face da participação ativa na organização, reduz-se de forma natural quando compreendemos o enquadramento organizacional perfeito entre matriz organizativa e a lógica estrutural do estudo e, não obstante a primeira justificação ser suficiente, a facilidade no acesso à obtenção dos dados foi essencial neste processo de seleção.

#### 6.4 Universidade de Aveiro: breve descrição da organização

A Universidade de Aveiro foi criada em 1973 pelo Decreto-lei n.º402/73 de 11 de Agosto, durante um período de expansão do ensino superior em Portugal<sup>12</sup>, onde se instituíram também as Universidades Nova de Lisboa, Minho e o Instituto Universitário de Évora. Os seus primeiros estatutos foram publicados no Despacho Normativo n.º 52/89 de 21 de Junho e elegeram a matriz de organização com base departamental (por área científica) que a caracterizam, além de ter estimulado a abertura e interação necessárias à

---

<sup>12</sup>Em 1973 existiam seis universidades no país.

organização dos cursos, consubstanciadas em propostas conjuntas de planos de estudos e na articulação departamental, adequadas ao seu plano de crescimento e expansão (preâmbulo, art.º 5 e 27 do Despacho Normativo n.º 52/89 de 21 de Junho). A coordenação das políticas científicas e pedagógicas residiam em órgãos colegiais, e os órgãos de Governo da instituição eram a assembleia, o reitor, o senado, o conselho e o conselho administrativo (art.º 7 do Despacho Normativo n.º 52/89 de 21 de Junho). Os estatutos conferiram à instituição uma elasticidade organizativa, mais horizontal, com tendência a menos órgãos e serviços dentro da instituição, concentrada em serviços de apoio transversais à comunidade, ao invés de organizações concentradas em faculdades e serviços dedicados. O modelo matricial apoiava a estratégia da UA em termos de unidade, coerência, expansão, proximidade (campus) e serviços centrais extensíveis à representatividade da organização.

Com a alteração ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) consagrado na Lei n.º 62/2007 de 10 de Setembro, as universidades têm a hipótese de escolherem por mecanismos mais centralizados ao nível da gestão de topo, com maior capacidade de ação e intervenção dos planos de expansão e desenvolvimento através da sua reorganização em Fundações Públicas de Direito Privado. Inserida neste espírito a UA analisou a sua situação<sup>13</sup> face aos critérios estabelecidos no RJIES, salvaguardando a manutenção no sistema público de ensino e de investigação do país, e reunidos os critérios da lei à data, solicita a sua passagem a Fundação Pública de Direito Privado (FPDP). No documento estratégico que analisou a alteração ao estatuto, a UA esteve consciente das oportunidades e ferramentas de gestão do novo regime, mais expeditas do objetivo de atrair os melhores profissionais, num ensejo de permanente adaptação e a elevada concorrência internacional. Conferido o estatuto no Decreto-lei n.º 97/2009 de 27 de abril a UA obteve aprovação dos novos estatutos através do Despacho Normativo n.º 18-A/2009 de 15 de maio. Os novos estatutos da UA compreendem os sistemas de ensino superior e politécnico, mantêm a base matricial por unidades orgânicas de ensino e investigação, reforça a componente de gestão dos órgãos e fortalece a sua ligação à sociedade com a presença de elementos externos nos principais órgãos de governo da instituição. O documento destaca a aposta na componente formativa pós-graduada, o desejo pela atração de profissionais e investigadores pós-doutorados integrados nos centros de investigação e nos laboratórios associados entretanto desenvolvidos e avaliados com destaque no panorama nacional e internacional.

Os serviços de apoio e outras unidades executivas são estruturas de apoio e transversais a toda a universidade, as todas as suas áreas de atuação, e “organizam-se hierarquicamente sob a direção global do Administrador da Universidade, a quem reportam funcionalmente e de quem dependem todos os titulares de cargos dirigentes, de chefia e de coordenação de nível não-académico”, n.º 2, art.º 46 do Despacho Normativo n.º 18-A/2009 de 15 de maio. O organigrama dos serviços de apoio consta do anexo 1 do presente trabalho.

O administrador que “sob a direção do Reitor, é o responsável máximo dos serviços, cujas atividades coordena e supervisiona, de modo a imprimir-lhes unidade, continuidade, eficiência e eficácia, exercendo controlo sobre a legalidade, regularidade administrativa e

---

<sup>13</sup> Projeto de Desenvolvimento da Universidade de Aveiro, de 10 de janeiro de 2008

financeira e garantindo a sua boa gestão” n.º 2, art.º 47 do Despacho Normativo n.º 18-A/2009 de 15 de maio.

A Universidade de Aveiro oferece, hoje, uma vasta oferta formativa de nível superior e conducente a grau académico, nomeadamente no 1.º ciclo (51 licenciaturas), no 2.º ciclo (71 mestrados e mestrados integrados), no 3.º ciclo (43 planos doutorais) e, não conducente de grau académico, Cursos de Especialização Tecnológica (15), estes fortemente apoiados no tecido empresarial da região. É composta por quinze departamentos, uma seção autónoma, quatro escolas politécnicas, quatro laboratórios associados e catorze unidades de investigação, 2 campi (o Universitário e o Pólo de Águeda) e, ainda as instalações de Oliveira de Azeméis (CET's). A missão da UA cumpre-se, por fim, num conjunto de unidades de interface, dotadas ou não de autonomia da UA (página oficial da UA em [www.ua.pt](http://www.ua.pt) em 01 de outubro de 2012). Por fim, apresentamos alguns dos indicadores da UA caracterizadores da instituição: 983 docentes, 106 investigadores, 652 trabalhadores não docentes não investigadores (com os SASUA incluídos) e 1079 bolsiros de investigação ativos<sup>14</sup>. A UA tem após o processo de inscrições no ano letivo atual, 6923 alunos no 1.º ciclo universitário, 2267 alunos do 1.º ciclo politécnico (licenciatura e Mestrado Integrado), no 2º ciclo (mestrado) tem 2354 no ensino universitário e 248 no ensino Politécnico e, no 3.º ciclo (doutoramento) tem 2009 alunos<sup>15</sup>.

### **6.5 Os dados: como e a quem?**

A questão de investigação dirige-nos para aquela que constitui a população do estudo empírico, ou seja, os dirigentes dos serviços de apoio da UA. Em seguida iremos caracterizar a UA quanto à tipologia e ao número de dirigentes.

A Universidade de Aveiro regulamenta a organização dos serviços de apoio (Regulamento n.º 844/2010, de 16 de novembro), assemelhando-se à generalidade das universidades públicas portuguesas (determinação do RJIES em matéria de vencimento e preceitos legais). O documento define cargos de dirigentes de direção superior (de 1.º e de 2.º grau) e cargos de direção intermédia (de 1.º, 2.º e 3.º grau). Os dirigentes de direção superior de 1.º grau são os Administradores da UA, os de 2.º grau o Chefe de Gabinete do Reitor e o Administrador-Adjunto da UA. Os cargos de direção intermédia de 1.º grau estão acometidos aos diretores de serviços, sendo coadjuvados pelos dirigentes de 2.º grau em áreas específicas se tal estiver determinado na estrutura orgânica. Aos de 3.º grau o regulamento estabelece os dirigentes que coadjuvem os de 2.º grau e/ou os que coordenam atividades e giram recursos de uma unidade ou estrutura específica. A indicação dos dirigentes de grau superior é de livre escolha do reitor, por períodos de três anos, renováveis sendo que no caso particular dos de 1.º grau acompanhados de uma carta de missão para o período da sua nomeação. Nos dirigentes de direção intermédia a nomeação é feita na sequência de um procedimento de escolha, extensível a trabalhadores da Universidade de Aveiro ou de outros organismos. No caso

---

<sup>14</sup> Dados fornecidos pela aRH, reportados à data de 30 de junho do presente ano.

<sup>15</sup> Informação cedida pela aRA a 19 de outubro.

de vacatura cabe ao reitor a nomeação do dirigente até ao preenchimento do lugar ou até à conclusão do procedimento em curso.

A orgânica dos serviços nos termos do Regulamento n.º 444/2009 de 12 de novembro prevê além do administrador, sete serviços centrais por “visarem a realização dos interesses gerais da Universidade” (art.º 7 do regulamento 444/2009, de 12 de novembro). A concertação entre serviços, com o objetivo da sua coordenação, eficiência e eficácia, cabe ao administrador, reforçado no regulamento da orgânica, através de um conjunto de princípios, preceitos e regras para este fim, em particular o conselho de assessoria do administrador, composto pelos respetivos dirigentes dos serviços, para o estabelecimento das estratégias globais dos serviços. O regulamento estabelece as áreas de atuação dos mesmos (art.º 8) e respetivas subáreas (art.º 17), composta pelas seguintes direções:

- Administrador (Direção Superior - 1.º Grau)
- Adjunto De Administrador (Direção Superior - 2.º Grau)
- Apoio À Reitoria E Administração (Direção Superior - 2.º Grau)
- Biblioteca, Informação Documental E Museologia (Direção Intermédia 1.º Grau)
  - Biblioteca (Direção Intermédia 2.º Grau)
  - Recursos Eletrónicos E Apoio Ao Utilizador (Direção Intermédia 2.º Grau)
  - Arquivo E Museu (Direção Intermédia 2.º Grau)
- Gestão Académica (Direção Intermédia 1.º Grau)
  - Registos Académicos (Direção Intermédia 2.º Grau)
  - Mobilidade E Integração Profissional (Direção Intermédia 2.º Grau)
- Gestão De Recursos Humanos E Financeiros (Direção Intermédia 1.º Grau)
  - Recursos Humanos (Direção Intermédia 2.º Grau)
  - Recursos Financeiros (Direção Intermédia 2.º Grau)
  - Contabilidade E Património (Direção Intermédia 2.º Grau)
- Gestão Técnica E Logística (Direção Intermédia 1.º Grau)
  - Obras, Infraestruturas E Equipamentos (Direção Intermédia 2.º Grau)
  - Segurança E Desenvolvimento Técnico (Direção Intermédia 2.º Grau)
  - Contratos E Apoio Logístico (Direção Intermédia 2.º Grau)
- Inovação, Cooperação E Relações Com O Exterior (Direção Intermédia 1.º Grau)
  - Apoio À Inovação, Transferência E Tecnologia E Internacionalização (Direção Intermédia 2.º Grau)
  - Comunicação, Imagem E Relações Públicas (Direção Intermédia 2.º Grau)
- Tecnologias De Informação E Comunicação (Direção Intermédia 1.º Grau)
  - Infraestruturas De Serviços, Comunicações E Segurança (Direção Intermédia 2.º Grau)
  - Sistemas E Gestão De Informação (Direção Intermédia 2.º Grau)
  - Apoio Ao Cliente (Direção Intermédia 2.º Grau)

Entretanto o processo de integração dos Serviços de Ação Social da Universidade de Aveiro (SASUA) conduzido na Universidade nos últimos dois anos levou-nos a considerar incluir na população do estudo os atuais dirigentes em exercício de função daqueles serviços, antes autónomos, e agora sob a tutela da UA. O Regulamento dos Serviços de

Ação Social da Universidade de Aveiro – Regulamento n.º 41/2010 e retificado pela Declaração de Rectificação n.º 565/2010 de 23 de março, prevê os seguintes serviços:

- Administrador (Órgão Dos SASUA E Equiparado A Administrador Da UA – Art.º 9, E Art.º 12 Do Regulamento N.º 41/2010 E Retificado Pela Declaração De Rectificação N.º 565/2010 De 23 De Março
- Gabinete De Assessoria Técnica (GAT) - Dependência Direta Do Administrador Dos SASUA;
- Gabinete De Estudos, Planeamento E Prospectiva (GEPP) - Dependência Direta Do Administrador Dos SASUA;
- Unidade Administrativa E Financeira (Unaf);
- Unidade De Apoio Ao Estudante (Unae).

Decidimos pela integração dos dirigentes dos serviços da unidade administrativa e financeira e da unidade de apoio ao estudante, na **população** do nosso estudo de caso, dada a ausência do administrador dos SASUA (motivos de doença pessoal).

Chegamos instintivamente à *população* do estudo de caso, através da análise documental, ou seja, estamos perante o conjunto de unidades de referência do nosso estudo (Moreira, 2007), e que neste caso representam o universo da investigação social a observar. A designação de população refere mesmo o conjunto de seres humanos que exercem a titularidade dos cargos previstos no regulamento da universidade, e que dada a proximidade e número, pareceu-nos adequado a recolha de elementos do maior número possível de personalidades, decidindo por lógicas de abrangência e representatividade dos dirigentes de ambos os graus. Em resumo, a estratégia para os serviços da UA deverá ser coordenada por um administrador, sob a confiança direta do reitor a quem reporta, e a quem compete a supervisão, o estabelecimento das prioridades definidas nos órgãos de governo, mas individualmente cada dirigente é o responsável pela definição dos objetivos anuais e pelo estabelecimento da estratégia operacional.

O atual modelo da UA prevê a abertura à sociedade nos órgãos de governo (Conselho Geral e Conselho de Curadores, Fiscal Único) com o propósito de troca de experiências, a procura de oportunidades de mercado, a coerência e unidade em termos de unidade institucional. Prevê ainda o reforço da componente de gestão, diminuindo o poder dos órgãos colegiais na instituição, pelo menos a representação dos docentes nestes órgãos tornando-os mais pequenos na sua composição e mais céleres na decisão. A última revisão estatutária permitiu concentrar no Reitor os poderes de nomeação do administrador e dos diretores departamentais, além das tradicionais funções estratégicas e de representação, num exercício de concentração de poder facilitador e determinante num alinhamento estratégico na condução da universidade.

Em seguida apresentaremos as técnicas de recolha dos dados a que recorreremos demonstrando quer as fases quer o protocolo, que, tal nos sugere (Yin, 2003) deverá ser seguido escrupulosamente para anular riscos da investigação e desencadear a metodologia correta.

### **6.5.1 Seleção e operacionalização do método**

Recorremos até esta fase, à literatura e à pesquisa documental para fundamentarmos os argumentos expostos. Recusamos um papel meramente de espetador, sem formular uma postura crítica, naquele que é o desejo de perseguir os objetivos do estudo de forma isenta e pragmática. No atual momento impõe-se apresentarmos o protocolo que formulamos e seguimos na recolha dos dados do estudo de caso.

“A entrevista é seguramente a técnica mais utilizada na investigação social” (Moreira C. D., 2007, p. 203). O caráter exploratório da entrevista, aproximando-se de uma conversa deliberada, provocada e conduzida pelo investigador social, com elites escolhidas a partir de um contexto de uma investigação com a finalidade de obter os elementos necessários à mesma (Moreira C. D., 2007) é relevante no nosso estudo, além de exigir uma mente inquiridora durante todo o processo.

Quanto ao tipo de entrevista, Moreira (2007) parafraseando Lloflland atribui à *entrevista baseada num guião* como a mais adequada ao perfil de “entrevista qualitativa” (Moreira C. D., 2007, p. 204). O guião prepara as questões a debater na entrevista, esquematiza e direciona a mesma pelos caminhos anteriormente organizados. Confere, ainda, liberdade suficiente para averiguar itinerários alternativos, sem que o investigador se retire da linha de investigação traçada. Limitar o encontro do entrevistado com o investigador social a um guião reduz, na nossa opinião, o caráter de conversa usualmente atribuído às entrevistas, e confere a natureza científica à análise do problema. No estudo de caso, a construção do guião foi dividida e organizada em três componentes, com o objetivo de agregar as causas identificadas no quadro teórico e relaciona-las com as três hipóteses sugeridas. Houve cuidado com a previsão da duração da entrevista (projetada para 40-50 minutos), direcionada no intuito das validações requeridas, mas aberta à exploração e à recolha de outras perceções identificadas pelos dirigentes. Neste sentido, a construção do documento pretendeu a facilidade no encontro dos dados, a validação do quadro teórico, a descoberta de novas causas e fatores e não a sua frequência.

Terminado o guião da entrevista, procedemos à autorização para a condução das entrevistas, através de pedido formalizado perante a administração da UA. Obtido o despacho do Sr. Reitor e a consequente divulgação pelos dirigentes da instituição, foi possível avançarmos para o agendamento das entrevistas com os responsáveis dos serviços. Foi, por fim, elaborado o consentimento para entrevista gravada e, após as entrevistas, efetuado as respetivas transcrições.

### **6.5.2 A caracterização da amostra**

Na Universidade de Aveiro não estão formalmente nomeados treze dirigentes, a saber: o administrador, os dirigentes intermédios de 1.º grau dos serviços de Gestão Técnica e Logística e de Tecnologias de Informação e Comunicação, os dirigentes intermédios de 2.º grau das áreas de *Biblioteca, Recursos Eletrónicos e Apoio ao Utilizador, Arquivo e Museu, Obras, Infraestruturas e Equipamentos* e, *Segurança e Desenvolvimento Técnico*. O objetivo inicial para a seleção dos entrevistados, pretendia a representatividade dos dirigentes dos vários graus, nomeadamente a opinião dos

dirigentes de grau superior, os de grau intermédio 1.º grau e, então, uma representação dos de 2.º grau.

Ao nosso pedido para concessão de entrevista, as respostas foram-se sucedendo e as entrevistas realizaram-se sem dificuldade, anulando, em parte, o erro da representatividade. Somente não nos foi possível entrevistar dois dos dirigentes intermédios de 2.º grau, por dificuldade de agenda destes últimos. Entrevistamos quinze dos atuais dezassete dirigentes da UA, aos quais foi garantido o anonimato e respetiva confidencialidade das respostas. Um dos diretores de serviço não autorizou a utilização de qualquer meio de gravação. Foram realizadas no período compreendido entre 12 de setembro e 9 de outubro, e a duração dos encontros motivou cerca de doze horas e 71 minutos de gravação devidamente autorizada.

## **6.6 O método da análise de conteúdo**

O processo de verificação e validação das hipóteses requer a análise de conteúdo das entrevistas, que se aproxima de um procedimento por indução analítica (Moreira C. D., 2007), no qual se imprime sistematização na procura dos elementos que validem, ou não, a confirmação dos elementos teóricos e que corroborem as hipóteses formuladas. Analisámos o conteúdo das entrevistas no sentido da interpretação das respostas e das atitudes demonstradas, contrariamente à codificação e encontro de significados. Tratando-se de uma versão individual é suscetível de confronto de ideias, contudo, procurou-se ir além de meras palavras e facilitou ao processo interpretativo termos transcrito as entrevistas no ato imediato à sua ocorrência e a leitura e na escuta ativa das entrevistas no momento da análise.

Por fim, e com o objetivo de anular possíveis enviesamentos na interpretação das respostas colhidas, foi efetuado, para cada questão, uma análise primária e sumária da resposta, a que se sucedeu cruzamento de sentidos e linhas de pensamento com as restantes questões. De forma sistemática, buscámos os elementos comuns sugeridos pelos dirigentes, ou não as existindo, na pesquisa de pontos divergentes e respetivas soluções ou opiniões emanadas pelos próprios.

Apresentámos durante todo este capítulo o processo que permitiu a investigação do problema sugerido nesta dissertação, a metodologia que seguimos na exploração do estudo de caso e as técnicas de recolha dos dados. O próximo capítulo analisará os resultados destes elementos.

## 7 - ANÁLISE DOS RESULTADOS

*“Fazer qualquer coisa ao contrário do que todos fazem é quase tão mau como fazer qualquer coisa porque todos a fazem.”*

*Fernando Pessoa*

### 7.1 Introdução

Iniciamos o capítulo com o objetivo de analisar o conteúdo das entrevistas. Procuraremos que os resultados da decomposição das entrevistas sejam estruturados e apresentados na presença das hipóteses permitindo elementos que conduzam à sua validação. Caso seja útil, remeteremos para o guião da entrevista, esclarecendo da questão formulada.

### 7.2 Hipótese 1: A preocupação com a Qualidade, enquanto instrumento efetivo de melhoria do serviço prestado, obedece fundamentalmente a preocupações de natureza legal

Esta hipótese pretende esclarecer se a legalidade dos atos é ou não a principal prioridade na condução dos processos de qualidade dos serviços. Ambiciona, igualmente, inferir qual das estratégias de implementação da qualidade, definidas em 6.3, os dirigentes mais recorrem na gestão dos serviços.

Existem, claramente, duas estratégias de qualidade nos serviços na UA, muito embora o cumprimento das regras legais seja por todos referido como preocupação importante. Ao longo das várias entrevistas foi possível observar que a esfera legal condiciona de forma transversal a globalidade dos serviços, e que a estabilidade das regras legislativas confere conforto à atuação dos serviços. As estratégias adotadas são as que observamos em 6.3, ou seja, a que decorre do cumprimento e da especificidade técnica do serviço, ajustada na produtividade e na estatística, em que predominam os domínios da inspeção, do controlo e garantia da qualidade e, uma outra mais holística, que assume a universidade enquanto uma comunidade a satisfazer e neste sentido, procura conhecer os desejos e proporcionar experiências de valor aos utilizadores.

A estratégia que privilegia a **qualidade técnica** é bem visível no discurso de alguns dirigentes, que além de definirem os conceitos chave dos próprios serviços como “rigor, transparência, cumprimento das datas... a especificidade técnica dos sistemas, a fiabilidade dos dados, têm de ser exatos e atualizado”, realçaram que e por esta via, cumpririam a missão da UA, satisfazendo a comunidade académica e em seu benefício. A estratégia fundamentada em exclusivo na qualidade técnica, particularmente no cumprimento de preceitos e normativos legais, suscita dúvidas no desempenho e na capacidade de adaptação do próprio serviço. Das observações registadas, os serviços com maior preocupação a este nível foram os mais expostos às mudanças legislativas, além de serem os mais transversais e de suporte à universidade. Em períodos de elevada perturbação legal, como a atual conjectura, os sistemas informáticos demonstram ficar rapidamente desatualizados, obrigando os dirigentes destes serviços a ocuparem demasiado do seu tempo na atualização dos próprios sistemas e nas respostas conferidas pelos mesmos.



Os serviços que atuam através de lógicas de longo prazo e que preparam os sistemas informáticos nesta orientação apresentaram menores dificuldades quando foram forçados a alterações dos sistemas por via legislativa. O investimento de tempo e energia na adequação do serviço com a informação de gestão adequada e com estratégia a longo prazo, foram os menos perturbados pelos requisitos legais. E, quando forçados a tal, decorrido o normal período de adaptação, rapidamente integraram as novas ferramentas na estratégia do serviço e não o contrário.

Em síntese, verificamos da opinião dos dirigentes, que alguns destes serviços têm fundamentado a sua estratégia de qualidade assente em sistemas desenvolvidos em determinações legais e na demonstração de indicadores de desempenho institucional (macro). Foram estes serviços que deram indícios de rapidamente terem sido ultrapassados por alterações legislativas, por alterações nos processos de gestão e pelas necessidades conjunturais. O período atual é bem o exemplo desta tensão sobre os serviços, que pressionados por diversos organismos estatais a ilustrarem a situação da UA e em diversas áreas, mas com especial destaque na prestação de contas e auditoria, os dirigentes manifestarem preocupações acrescidas de falta de recursos humanos e técnicos na satisfação deste requisito, além de evidenciarem a falta de resposta dos sistemas informáticos.

Verificamos na literatura que as estratégias de qualidade fundadas em satisfação de normativos legais tendem a tornar serviços pouco elásticos e com pouca flexibilidade na adaptação a contextos organizativos novos. A instabilidade normativa e legal dos anos de 2011 e 2012 foi bastante forte nas áreas afetadas aos recursos humanos e financeiros, facto que não foi alheio a alguns dos seus dirigentes ao assinalarem a instabilidade do quadro legal, muito embora os serviços responsáveis pelos suportes informáticos e pelas infraestruturas técnicas tenham expressado preocupação com a rapidez na mudança tecnológica e a necessidade de adaptação destes mesmos sistemas informáticos.

Por outro lado, a adaptação dos sistemas está demasiado dependente das prioridades definidas superiormente (reitoria) e na procura de satisfação de necessidades de curto prazo, manifestando os dirigentes preocupações com as estratégias de médio e longo prazo e como poderão contribuir nesse sentido. Não seremos, no entanto, alheios às condicionantes financeiras e de recursos humanos que os dirigentes se debatem, porém, a nossa interpretação é que a concentração excessiva na procura de respostas técnicas impossibilita uma visão de médio e longo prazo, aliás registado por um destes dirigentes.

A segunda estratégia de qualidade que analisamos nos serviços da UA foi a que procura e estimula **o acréscimo de valor dos utilizadores do serviço**. De uma forma geral, os dirigentes vêem os utilizadores do serviço como utentes, rejeitando a terminologia de cliente, com um forte enraizamento da cultura de serviço de natureza do Estado e de gestão pública, por oposição aos serviços de natureza privada com objetivos de lucro. Esta cultura está bem patente nos exemplos concretos que deixaram transparecer, designadamente a exposição a que a instituição (e os serviços) está sujeita, o acesso livre e universal das pessoas, a transparência dos atos e das atitudes, e transmitindo uma certa mudança de atitude nos seus utentes, que hoje recorrem aos mecanismos de controlo da própria instituição e a própria opinião pública em seu favor. Mais do que as

necessidades dos utentes dos serviços, os dirigentes enfatizam nos discursos a satisfação da comunidade académica (salvo exceções declaradas de potenciais alunos, fornecedores, comunidade local), e com base nestas perceções desenvolveram estratégias de qualidade tendo em vista a satisfação e o acréscimo de valor a estes atores.

A visão dinâmica manifestou-se em diversas expressões a que recorreram os dirigentes, mas mais significativo do que as expressões diretas, a nossa análise concentrou-se em pequenos exemplos ilustrativos, tais como: “e na linha do valor da autoaprendizagem é uma estrutura que muda, que permanentemente quer mudar”, “o antecipar de necessidades ... claramente os tempos de resposta e o tipo de atendimento que nós fazemos...”; ou ainda “a eficiência é necessária porém ajustar-se perante as pessoas ... saber identificar o problema e a necessidade da pessoa, e servir de intermediário entre esta e a resolução... é necessário compreender a burocracia, transmitir de forma simples as instruções, com clareza, com minutas e com figurinhas”. O que julgamos existir são diferentes consciências em virtude do que a qualidade representa em cada serviço. Certos dirigentes sentiram dificuldade em resumir em poucas palavras os conceitos da qualidade do seu serviço, tendo sido destacado a qualidade técnica, a excelência, a qualidade global e transversal em todas as componentes da UA, a qualidade das instalações, a fiabilidade, a qualidade dos dados e da informação prestado como conceitos, em consonância com o que pudemos constatar na tabela apresentada em 5.3.1 (principais conceitos de qualidade no ensino superior).

Por outro lado, a análise do binómio utilizador versus a lei pode tornar-se numa relação complicada de gerir. Os dirigentes unanimemente posicionam-se na defesa da lei e da instituição, perante confrontos de opinião que possam originar-se, nomeadamente na arbitrariedade administrativa e de justiça que por vezes existe. Naturalmente que a confiança legal das decisões e das atitudes tomadas fortalece esta defesa. A maioria dos dirigentes aceitam as prerrogativas, os conceitos e os instrumentos de gestão como uteis para a gestão do serviço, mas na realidade poucos foram os dirigentes que assumiram aplicar instrumentos de aferição e auscultação dos seus utilizadores, com caráter continuado, com o objetivo de acréscimo de valor. A investigação observa algum receio do risco da exposição, diríamos mais, que os dirigentes estão mais vocacionados em obter a opinião dos superiores do que em obter a auscultação dos utilizadores dos serviços. Dos poucos serviços com alguns instrumentos de recolha e análise de sugestões, os dirigentes enfatizaram o esforço requerido do lado do planeamento, a preparação que lhes exige na formulação, na recolha e no tratamento dos dados, e na avaliação das sugestões concretas. Os que advogam inconvenientes no recurso a estes instrumentos, em particular os inquéritos de opinião, temem os efeitos dos julgamentos pessoais e de opinião em virtude de uma resposta não coincidente com os desejos dos utentes. Os públicos dos vários serviços foram identificados como utilizadores exigentes, conhecedores, com elevadas expectativas e conhecedores de realidades internacionais, impondo um grau de exigência elevado a determinados serviços, sendo percecionada e exteriorizada pelos dirigentes, que apostam num discurso muito voltado para a sua satisfação.

### **7.3 – Hipótese 2: A organização e a especificidade das universidades condicionam os processos de implementação de qualidade na gestão dos serviços.**

Esta hipótese explora os mecanismos específicos do tipo de organização, as esferas de poder, a influência dos vários atores, sendo que, não se obtiveram, respostas diretas nem conclusivas por parte dos dirigentes. Contudo, tentaremos interpretar as palavras e as expressões mais subtis e a importância atribuída aos diferentes atores.

No capítulo anterior (5.3.1) verificou-se que as esferas de poder atuam dentro das universidades, classificadas por alguns autores, como relações complexas e determinantes nos processos estratégicos de tomadas de decisão (Giroto, Hiern, & Audet, 2013). Mas, poderão estas esferas de poder atuar nos processos de implementação de qualidade ao nível dos serviços? Qual o posicionamento dos dirigentes sob a influência destes poderes? A primeira dificuldade surge quando as respostas que temos a alguns temas são vagas, indiretas ou até direcionadas para outras áreas. Algumas respostas basearam-se em afirmações teóricas, com a verbalização de situações ideais, indicativo de que a realidade possa ter sido ocultada. Lentamente, os dirigentes declararam aberturas no discurso, prevendo indícios em como as esferas pessoais influenciam os processos de tomadas de decisão.

Os dirigentes indicaram, mais do que palavras, exemplos, e deixaram perguntas por responder, confrontos resultantes de vários e distintos utilizadores com diferentes poderes e influencia (alunos, docentes, trabalhadores, fornecedores, ministérios, empresas locais) suas perspectivas individuais e expectativas face aos objetivos de cada serviço. Citaram a dificuldade em transpor diretrizes estratégicas da instituição na concretização dos objetivos que ultrapassa a dificuldade técnica, ou seja, transpareceram dúvidas da tradução dos discursos dos responsáveis da governação, como se outra linguagem se tratasse. Igualmente, alguns dirigentes deixaram transparecer alguma incompreensão por trás de muitas decisões, de perda de autonomia em alguns processos operacionais.

A percepção de que os processos são complexos e que se desenrolam por várias estruturas e órgãos da universidade, que é hierarquicamente pesada, é bem presente no discurso dos dirigentes. Esta estrutura pesada e a dependência dos processos na ação dos departamentos (obtenção de pareceres, decisões contratuais, constituição de despesa, etc.), bem como a consciência de vários poderes e como estes se espartilham por algumas elites, dificulta os dirigentes na condução diária do seu trabalho. Na perspectiva de determinar a atuação dos dirigentes, quando deparados com estes condicionalismos, os dirigentes propuseram a melhoria da comunicação formal, o reforço do seu papel de facilitadores e segurança na informação prestada, geradora de confiança, e maior participação nos objetivos da instituição. Por outro lado, a importância conferida pelos dirigentes às estruturas informais, e à informação extraída por esta via, mostra-nos indícios de ruído na comunicação formal, e a atribuição de poder a estas vias enfraquece os registos formais da comunicação.

Os valores da universidade não são sentidos pelos dirigentes de igual modo. A cultura universitária representada pela presença diária dos alunos e docentes no campus foi, por todos, muito expressada, mas quanto aos valores transmitidos, dispersaram-se.

Designações como inovação e mudança, rigor e a transparência, excelência, honestidade e amizade mostraram ser os valores percebidos pelos dirigentes. Todavia, existem já alguns indícios de que a estrutura e o crescimento da organização têm dificultado o processo de integração dos novos funcionários, que pressionados pela falta de tempo quotidiana, dificulta os processos de assimilação da própria cultura institucional e a cultura dos grupos internos (dentro de cada serviço). Compreendem que este processo é facilitado nos departamentos, e que a falta de reconhecimento da cultura organizacional, em particular a atenção para com os diversos públicos exigentes constitui uma barreira à qualidade. Sendo os serviços centrais segregados por áreas e funções, é possível a presença de varias culturas organizacionais, sem que existam processos de integração e de dissipação destas disputas internas por poderes, em particular junto dos órgãos decisórios.

Foi manifestado (ainda que subtilmente) desconforto no estabelecimento de objetivos aos trabalhadores dos serviços, por constituírem processos demasiado burocratizantes e por vezes demasiado solitários. Alguns responsáveis, no entanto, demonstraram uma oposição clara a esta prática pelos efeitos adversos que suscitam da parte de alguns dos trabalhadores.

Houve ainda dirigentes que assinalaram serem o alvo de críticas internas motivadas por políticas que desenvolveram. Afirmaram conhecer que muita da informação que lhes chega sobre os processos implementados não lhes é diretamente dirigida, mas sim, deriva da oposição de algumas elites, em particular os docentes e alunos, às iniciativas estratégicas desenvolvidas, que inibidos de apresentarem formalmente as suas oposições a quem decidiu, manifestam-se a sua discordância para com os serviços, que reconhecem que lhes são imputadas responsabilidades processuais, quando o que está em causa, não é a operacionalidade dos sistemas mas a definição da estratégia.

#### **7.4 – Hipótese 3: A natureza do exercício da função de chefia em sistema paralelo com o de governo da organização inibe o desenvolvimento dos sistemas de gestão de qualidade.**

Esta hipótese explora os mecanismos específicos do planeamento estratégico do serviço, em concreto, as vantagens e as desvantagens de um ciclo de gestão, o que mudariam e qual o processo ideal para melhorarem o planeamento da sua atividade. Este ponto ajuda-nos a compreender se o ciclo de gestão é cumprido, facilitando à formulação de objetivos de qualidade.

Os dirigentes intermédios de 1.º grau, na sua generalidade, começaram por aludir as vantagens do processo de reflexão anual, na priorização da atividade, na seleção dos processos de maior intervenção e enquanto melhoria contínua do próprio serviço, partindo de diretrizes bem delineadas superiormente e consideram, desde logo, que a sua atuação é muitas vezes o resultado do planeamento estratégico superior (a reitoria). Contudo, sobressaia dos seus discursos os preceitos teóricos na matéria e por vezes foi necessário aprofundar certas questões ou triangular certas respostas. De forma quase unânime reconhecem que as prioridades do serviço provêm de uma agenda definida superiormente, e que têm dificuldades na transposição dos objetivos estratégicos para os objetivos operacionais do serviço e para o ciclo anual, aliás o contributo dos dirigentes

superiores reiteraram este pensamento. Pequenos exemplos ilustrativos “... temos uma agenda para o serviço que contempla alguns dos princípios orientadores para o serviço” e da “consonância com as estruturas superiores, num quadro piramidal” utilizando ferramentas descritivas “e que se refletem anualmente no plano de atividades”, “...confere a análise necessária ao posicionamento do serviço”, ou “consonância com as estruturas superiores, num quadro piramidal” utilizando ferramentas descritivas “e que se refletem anualmente no plano de atividades”. “Somos serviço de apoio, dependemos da gestão da organização” e “... podemos não ter uma ferramenta sistematizada mas não quer dizer que não tenhamos os conceitos presentes...”.

Do mundo das intenções para a realidade organizacional, os dirigentes revelaram um distanciamento em relação aos objetivos estratégicos da UA, dificultando o processo de estabelecimento de prioridades anuais e de se reconhecerem nos processos da própria organização. Outros dirigentes (mais pragmáticos) admitiram que o planeamento do serviço é realizado ao nível superior, nomeadamente na priorização das ações e a dependência direta da face à reitoria. Patente ficou algum desconhecimento de diretrizes orientadoras quanto ao futuro de alguns serviços, que lhes inibe a ação e o planeamento da sua atuação, importante para os objetivos anuais e para a sua função de orientadores dos recursos humanos. Inferimos mesmo das palavras de alguns dos dirigentes que o ciclo de gestão anual é elaborado por obrigações legais na maioria dos serviços, e que não é alicerçado num pensamento de natureza evolutiva. Aliás algumas das informações recolhidas relatam que o processo infere de uma lacuna muito grande, na monitorização, e que conduz à falha do próprio sistema. Algumas transcrições que reforçam a análise efetuada: “...e, é necessário que saibamos o que a universidade quer”, “...portanto, isto significa que deveria haver reuniões antes de esse planeamento passar a ser formalizado num plano, devia haver previamente uma conversa entre quem vai tomar diretivas, tomar decisões e os serviços que podem contribuir para essas... para esse caminho. E isso aí é que falha” ou ainda “digo com alguma tristeza.... Não é cortar a autonomia, é não saber com o que contar... é mais grave”, neste momento não temos definição de diretrizes de instrumentos de trabalho, condiciona perfeitamente a decisão....”.

Por outro lado, existe algum desconforto e sentimento negativo de entre alguns dos dirigentes, de pouca apreensão da sua atividade pelos órgãos superiores, e preocupação real com a coordenação dos serviços. Sobressaíram lacunas ao nível da coordenação das várias direções e áreas, e o resultado consiste no desconhecimento da atividade prioritária e das dificuldades dos restantes serviços. A falta de administrador e de várias chefias intermédias sem nomeação é percecionada pelos restantes dirigentes como fator de ineficiência nos serviços, correndo o risco de desarticulação entre serviços e visões distintas quanto às prioridades. Aliás, a falta de coordenação e comunicação foram os fatores dominantes na falta de um planeamento anual eficaz e sentido, fruto da orgânica administrativa definida para a UA não estar a ser cumprida integralmente. Pequenos exemplos ilustrativos: “o sentimento de que o nosso plano não vai ser apreciado, de que não vai ter um feedback”, nós sentimos que estamos a fazer um plano para nós ... o que nós tentamos fazer são apanhar as ideias principais (enumera as varias fontes a que recorre) e tentar construir a nossa visão do qual é o plano da universidade e tentar criar o nosso plano que não seja desfocado da universidade”. O processo ideal no planeamento, indicado pelos dirigentes, reforçou a articulação e a coordenação entre serviços, maior

auscultação na construção do planeamento anual da instituição, mais participação no processo e o desejo de monitorização dos processos. Ou seja, os dirigentes reconhecem que o processo ideal para executarem o planeamento integrado dos serviços se assemelha aos conteúdos teóricos neste sentido. E sentem quando assim não se executa. Sentem que a articulação dos serviços é útil para a eficiência dos mesmos, e que além da definição da estratégia, o estabelecimento de prioridades ao nível das operações é essencial para a eficácia da própria universidade.

Os dirigentes têm bastante presente os constrangimentos conjunturais ao nível das disponibilidades financeiras e, enfatizaram que uma mudança de cultura organizacional passa obrigatoriamente por uma maior articulação e negociação entre serviços. Um exemplo que sumaria a análise: ...”tem que haver aqui um equilíbrio e a fórmula está em ter mais planeamento de longo prazo e tentar que a organização exija menos daquilo que é as urgências do dia-a-dia”. Os processos de integração da missão da UA nos objetivos do serviço são transmitidos como difíceis, e explorados pelos dirigentes em vários sentidos. Com exceção dos serviços com ligações diretas aos alunos, a maioria dos serviços transversais à UA, correspondeu com dificuldade a esta questão, interpretando nós que a segregação de funções patente em cada um dos serviços e áreas tem sido pouco estimulada por cada um dos seus dirigentes no sentido de apropriarem a globalidade da missão institucional. De uma forma geral a dedicação dos colaboradores, o empenho e dedicação de alguns funcionários foi indicada pelos dirigentes como importantes notas de como a missão da UA se dilui em pequenas manifestações de entrega e sacrifícios.

A qualidade dos processos administrativos depende de muitos atores e de funcionários nem sempre com a melhor preparação. Uma das sugestões apontadas foi no sentido da adequação do perfil de funções à pessoa. Analisamos que os dirigentes se sentem inibidos no processo de escolha da sua equipa, que os serviços com estratégias da qualidade dinâmicas intensificaram o desejo de adequação dos trabalhadores como grau de importância no desempenho, e alguma preocupação reforçada com os funcionários com elevada preparação técnica, condicionada que está a UA na valorização monetária e valorativa destes ativos. Os serviços reconhecem as três vertentes da missão da UA, tentam integrar cada uma na atividade profissional através dos mecanismos que encontram, resultado da sua própria experiência, formação ou perceções emanadas dos superiores hierárquicos. Os mecanismos são na sua maioria informais, o que nos leva a considerar o forte impacto da cultura organizacional na condução da função de chefia. Há porém mensagens no seguinte sentido: “nós procuramos os sinais, que podem vir num e-mail, numa conversa de corredor...e tentamos construir a nossa visão da universidade”.

A entrevista foi ainda conduzida no sentido de verificar as opiniões dos dirigentes quanto aos sistemas de gestão de qualidade, e o posicionamento daqueles relativamente à certificação. A opinião da larga maioria dos dirigentes não reconhece vantagens nos SGQ 's certificados. A carga burocrática e administrativa associada aos objetivos, o custo monetário envolvido na certificação dos sistemas de qualidade, a monitorização do desempenho e os processos de avaliação das ações e iniciativas anuais foram apontadas como desvantagens dos SGQ 's. Reconhecem que as logicas de gestão

pública e gestão privada se têm esbatido e que hoje, os instrumentos de gestão não são exclusivos de nenhum setor, mas que nem sempre estão ao alcance destes dirigentes. As virtudes dos sistemas são pouco referidas, são até tidos como rígidos e burocráticos, porém admitidas vantagens ao exigirem dos dirigentes uma reflexão no sentido da melhoria contínua da sua prestação. Por último, o reconhecimento de que os SGQ exigem um esforço adicional de dedicação de tempo, já de si sacrificado nas tarefas diárias, e analisado o custo-benefício, em particular a visibilidade na obtenção do certificado a maioria dos dirigentes não reconhece vantagem. Uma pequena transcrição reforça a análise: “São instrumentos de gestão, privada ou públicos, ... a satisfação do cliente, a monitorização da informação, a procura de melhoria do serviço, cabe em qualquer gestão, ... principalmente na pública, pois a privada tem sempre a perspectiva do lucro e o público a perspectiva da prestação do serviço.” A avaliação de desempenho não pretendia ser o enfoque da tese, pelo que a matéria não tomou qualquer prioridade na entrevista, porém alguns dirigentes manifestarem um certo desconforto na obrigatoriedade de atribuição de objetivos aos funcionários, outros invocaram a obrigatoriedade legal para a sua realização, por recearem os seus efeitos perversos. Os dirigentes reconhecem a impossibilidade de atuarem nas questões de gestão das suas equipas, na escolha das mesmas, ou em ferramentas de estímulo positivas ao desempenho. Outros dirigentes testemunham que em face dos elevados constrangimentos, é difícil motivar trabalhadores com baixas competências, já de si bastante reduzida, pelo que a gestão diária se socorre de mecanismos de permanência, de rigor e de persuasão. Residiu a esperança em alguns dirigentes numa mudança de filosofia de gestão aquando da passagem para regime fundacional, mas rapidamente constataram que é de difícil gestão a incursão por mecanismos privados, e que efetivamente se traduzam em ganhos para a instituição, sem se perderem muitos dos benefícios da ação pública.

A carga psicológica associada à exposição (dos mecanismos de auscultação) e de avaliação, ou dos utentes ou das equipas de trabalho, foi realçada por um dos dirigentes como algo a ponderar e a equacionar. Riscos assumidos por quem toma como prioridade a transparência e a exposição dos seus resultados, e outros que consideram que o trabalho conduzido é suficiente para avançarem para um outro patamar de controlo e de sistema de verificação da qualidade. Do total dos entrevistados foram três os serviços que relataram a execução de mecanismos de aferição de auscultação dos utilizadores quer para a recolha de sugestões e de recomendações ou ainda para verificação da qualidade do serviço prestado. Na verdade, poucos foram os dirigentes que assumiram utilizarem regularmente práticas de monitorização e de avaliação do seu desempenho. Os serviços que mais recorrem a práticas com este objetivo são os que têm a responsabilidade de prestar serviços diretamente aos alunos, alguns exemplos destes instrumentos são o benchmarking, questionários de desempenho (bianualmente), caixa de sugestões, monitorização do processo, work-flow de processo, praticas regulares de discussão nas reuniões de equipas, coordenadores e chefias. Alguns dirigentes afirmaram que atuariam de forma semelhante se chefiassem serviços idênticos em universidades privadas, apesar de nenhum ter experiência no setor privado. Os dirigentes compreendem que o lucro pressiona a conduta das universidades privadas, e que é um forte condicionalismo destas, pelo que nas públicas, se evidencia o “interesse público”.

Por “interesse público” mencionaram a obrigação no cumprimento da lei, a prestação de serviços de qualidade conduzida pela procura da melhoria contínua, a função pedagógica perante os alunos e sociedade em geral, o especial cuidado com pessoas com necessidades especiais (de acesso ou de carência material), a exposição pública a que estão sujeitas as organizações do estado, só para destacar alguns exemplos referidos. Estes elementos serão suficientemente indicativos na constatação de que lucro pressiona a utilização e maximização de algumas ferramentas de gestão, embora não sejam exclusivas de um setor, e de que os dirigentes não excluem a utilização de algumas destas ferramentas (as mais simples) nos últimos anos da Universidade.

Terminada a análise às muitas horas de entrevistas concedidas, é importante extrairmos as conclusões da apreciação efetuada. Por ser baseada em critérios de análise qualitativa, portanto suscetíveis de julgamento, pretendemos em primeiro lugar, referir-nos às conclusões que pretendam ou não validar as nossas hipóteses. As conclusões têm em especial consideração os objetivos do estudo, o quadro de fatores inibidores construído a partir da teoria e, acima de tudo, as hipóteses formuladas. O próximo e último capítulo pretende apresentar as conclusões a que chegámos com o estudo de caso.



## 8 - CONCLUSÕES E FUTURA INVESTIGAÇÃO

*“Não sei qual é a chave do sucesso,  
mas a chave do fracasso é tentar agradar a toda a gente.”*  
(Bill Cosby)

### 8.1 Introdução

O último capítulo pretende sintetizar os principais resultados obtidos com a realização deste trabalho. Em virtude do que tem sido exposto até ao momento, é nossa intenção destacar os contributos capitais, nas perceções obtidas dos dirigentes no estudo de caso da Universidade de Aveiro. Concluiremos com elementos passíveis de reunir interesse para futuras linhas de investigação.

### 8.2 Principais contributos

Nesta seção destacaremos os fatores que, no nosso entender, constituem os principais inibidores, percecionados pelos dirigentes na gestão dos seus serviços, nos processos de qualidade. A metodologia para a construção do quadro foi semelhante à utilizada no quadro teórico com dados extraídos da literatura; ou seja, assinalamos os inibidores agregados por áreas de referência.

#### 8.2.1 Fatores inibidores da qualidade, segundo as perceções dos dirigentes dos serviços de apoio da UA:

Âmbito de incidência	Fatores inibidores dos dirigentes dos serviços de apoio da universidade de Aveiro
SGQ	Os SGQ são vistos como demasiado burocráticos, caros e exigentes em termos de tempo e processos administrativos. Ditadura do sistema.
	Exigem equipas treinadas para o seu desenvolvimento, e reforçam a componente analítica dos processos de decisão dos dirigentes.
	A certificação de serviços não é uma prioridade na maioria dos serviços de apoio, sendo que, no passado, esta tenha sido considerada uma prioridade, então abandonada.
	O lucro é um importante impulsionador de processos de auscultação dos clientes, facto que é relativizado nos serviços da UA, que privilegiam a melhoria contínua do serviço prestado.
	Não é transversal o conceito de qualidade nos serviços da UA, sendo que, as estratégias de implementação da qualidade divergem nos serviços.
A natureza dos serviços e das funções	Utentes demasiado exigentes, públicos muito distintos, com poderes e interesses contraditórios entre si, exigem dos trabalhadores não docentes e não investigadores competências

	específicas de relacionamento humano nem sempre presentes.
	As exigências de curto prazo foram assinaladas como sorvedoras da capacidade de análise e de reflexão a médio prazo.
	A instabilidade do quadro de referência legislativa inibe, de facto, a perspetiva de longo prazo dos serviços, embora percecionada de maneira distinta pelos dirigentes.
	A ação diretiva é bastante condicionada pela direção superior, na qual não se perscrute verdadeira delegação de competências nos dirigentes.
	Existem atores com poderes e influências conflitantes entre si, mas o interesse fundamental dos dirigentes reside na manutenção da confiança que lhes foi depositada pela reitoria, em prejuízo de processos de auscultação de opinião.
<b>A organização da UA</b>	A dificuldade na definição de objetivos operacionais resulta da complexidade da tradução dos objetivos estratégicos e, da necessidade de maior articulação e coordenação das prioridades.
	A organização matricial da UA obriga a que o processo administrativo dependa da ação simultânea de vários atores, inibindo a autonomia dos dirigentes na condução do desempenho do serviço.
	Os valores e a cultura institucional diluem-se no crescimento da própria organização.
	A comunicação, coordenação e articulação dos serviços sofrem de um deficit de atenção por parte dos órgãos de governo.

Tabela 3- Fatores inibidores de estratégias de implementação de SGQ nos dirigentes dos serviços de apoio da UA (construção da própria)

### 8.2.2 Principais conclusões da análise de conteúdo

A síntese dos fatores inibidores percecionados pelos dirigentes dos serviços de apoio não garante, por si só, a validação das hipóteses do estudo. Garante a perspetiva destes dirigentes, num contexto perturbado por instabilidade legislativa sem precedentes, e num enquadramento conjuntural organizativo de alterações na organização administrativa que, ainda por concluir. Gostaríamos ainda de apresentar algumas conclusões de interpretação, além daquelas que validem ou não as hipóteses iniciais.

A definição de qualidade na UA configura um conceito abstrato, amplo, demasiado genérico, verificando-se diferentes estratégias na sua implementação. São os serviços com estratégias de qualidade mais dinâmicas e direcionadas para os utentes, os que apresentam melhor preparação em contextos de perturbação conjetural, legal e financeira.

Os dirigentes reconhecem as vantagens de procedimentos escritos na apropriação dos processos, e na facilidade integrativa de funcionários, mas não se revêm em sistemas certificados, que classificam como demasiado burocráticos e dispendiosos.

Os serviços com competências na satisfação das necessidades dos alunos (Gestão Académica, Bibliotecas, Apoio ao Utilizador e Apoio ao Estudante) são os que apresentam maior preocupação na recolha de elementos e sugestões para a introdução de valor, expondo-se por esta via a processos de avaliação e de juízos. O benchmarking constitui uma fonte inesgotável de ideias, soluções e caminhos na introdução de processos de melhoria nos serviços de apoio da UA.

Neste caso, poderemos concluir que a nossa primeira hipótese (H1) não é validada, pois embora o contexto legal seja uma prioridade em todos os serviços, encontraram-se estratégias dinâmicas na UA que fortalecem e acrescentam valor ao utente do serviço.

Os dirigentes reconhecem, embora denotem algum desconforto em admiti-lo, a existência de poderes espartilhados por diversos agentes e atores da instituição, e que diversas vezes a sua conduta é alvo prioritário no ataque a outros processos internos. Para verem anulados alguns efeitos negativos provocados por estas influências subtis, os dirigentes determinam como essencial a segurança da informação prestada pelos serviços, enquanto garante dos mesmos, minimizando os problemas motivados por diferentes perspetivas, na gestão de vários processos.

No entender destes dirigentes, os processos de garantia de qualidade não devem ser castradores da liberdade de atuação dos outros atores, muito embora possam reconhecer dificuldades a este nível. A dificuldade em falarem abertamente sobre os poderes dos vários atores da UA, e as estratégias que cada um utiliza para reforçarem a influência nos processos internos constitui matéria sensível aos dirigentes. Reconhecidos quanto ao impacto do desempenho dos serviços em todos estes intervenientes, os dirigentes admitem que, o difícil papel de lidarem com todas estas sensibilidades, tem muito por base os conhecimentos pessoais de cada um e a influência que conseguem exercer junto dos responsáveis.

Podemos concluir estarmos na presença de alguns elementos que corroboram a validação da segunda hipótese (H2), sendo certo no entanto, necessária investigação aprofundada para concluirmos com maior certeza a segunda hipótese do nosso estudo.

O novo estatuto jurídico, RJIES, proporcionou às universidades portuguesas a abertura necessária, no reforço da componente de gestão. A UA cedo manifestou a sua intenção em utilizar estes mecanismos, e soube desenvolver e estabelecer as estratégias de longo prazo que lhe permitiram a passagem a fundação pública de direito privado (FPDP). O estatuto, entretanto conferido, admite com maiores facilidades práticas de gestão privadas, na procura dos resultados que declarou.

Contudo, concluímos que a UA não estabeleceu, na prática, mecanismos que visam reforçar e imprimir aos serviços centrais, liberdade nas práticas de gestão e de liderança necessárias à consequente operacionalização destes mesmos objetivos. A atual conjectura do país tem dificultado a concretização da governação, das instituições universitárias, por via do controlo financeiro e de políticas administrativas. Este retrocesso organizativo tem-se refletido, com especial impacto, na gestão dos serviços transversais

à UA, os serviços financeiros e recursos humanos, mas na generalidade os dirigentes indicaram a instabilidade legal como uma dificuldade à gestão corrente.

O ciclo de gestão anual é uma das práticas de gestão que os dirigentes se vêm forçados legalmente, mas de difícil concretização em ambiente universitário com origem em vários fatores, alguns dos quais já identificados no quadro de elementos apresentado no início do capítulo. Este é um importante indicador da dependência estratégica dos serviços centrais, perante a governação da UA. Há, contudo, outros fatores determinantes no processo estratégico do serviço e mencionados pelos dirigentes. A melhoria da coordenação e da comunicação dos serviços por um administrador foi realçada como fator necessário ao entendimento da estratégia superior, e necessária transposição ao nível operativa. A falta de um órgão de coordenação, a este nível, foi citada como inibidora de um trabalho com maior concertação e apoio na decisão superior.

Por outro lado, a UA tem vindo a descentralizar o processo de construção do plano anual ao nível departamental, sem um acompanhamento próximo dos serviços. O facto agudizou a dificuldade sentida ao nível da transposição dos objetivos da organização em contextos operacionais, e aumenta a perceção dos serviços relativamente à falta de coordenação.

Por estes motivos concluímos que a terceira hipótese (H3) reúne elementos suficientes que a validem, e concluímos que os dirigentes conduzem os processos administrativos num importante equilíbrio de forças entre os dois sistemas da organização: o colegial e o burocrático.

### **8.3 Futura investigação**

Concluídas que estão as intenções e os objetivos do estudo, gostaríamos de finalizar com pequenas pistas, para futura investigação no tema.

Em primeiro lugar, o nosso estudo de caso concentrou-se num caso único, a partir do qual as conclusões emanadas têm impacto exclusivamente no contexto da Universidade de Aveiro e no atual contexto temporal. Investigação futura que possa apresentar elementos e conclusões conduzidas noutras universidades públicas portuguesas seria essencial à compreensão dos elementos aqui apresentados. Permitiria, igualmente, encontrar as semelhanças e as divergências entre as organizações, e as conclusões aqui extraídas seriam confrontadas.

Igualmente, falta investigação que relacione, as matérias focadas, e o tema da liderança, bem como a influência dos poderes internos nas universidades. O estudo desta relação, poderá contribuir com elementos mais apropriados à validação da segunda hipótese do estudo, ou seja, a organização e especificidade das universidades condicionam os processos de implementação da qualidade nos serviços de apoio.

## Bibliografia

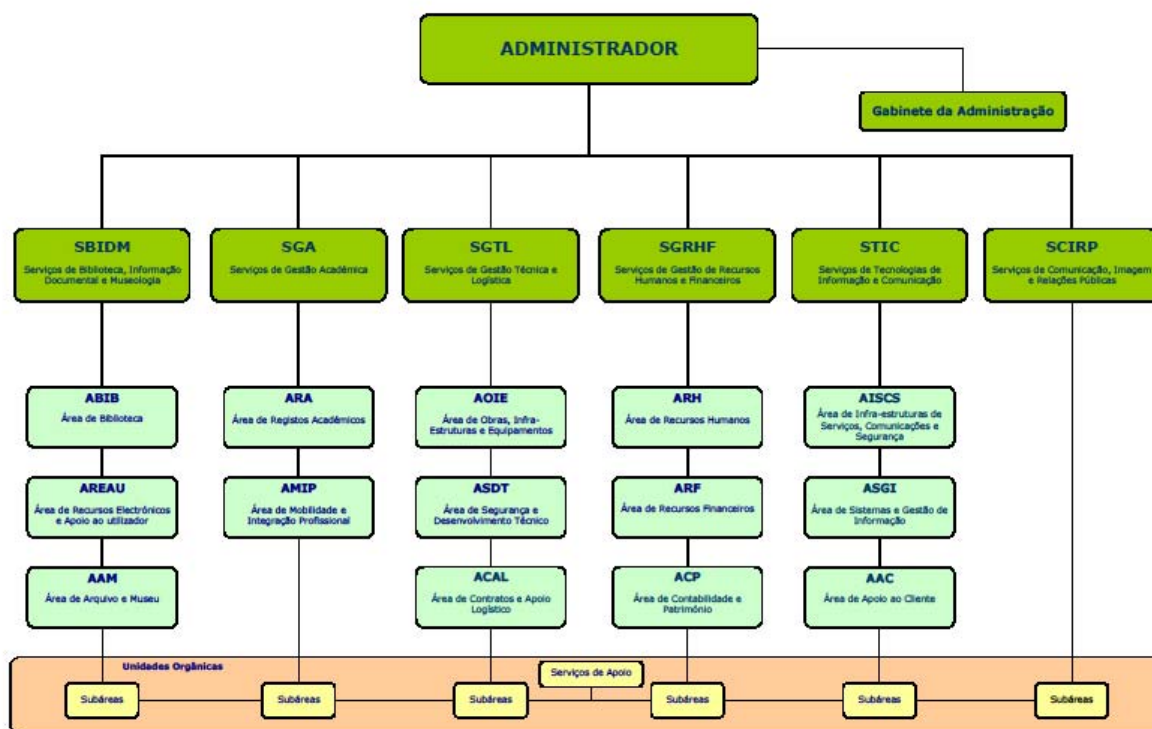
- Amador, J., & Cabral, S. (2009). *O comércio internacional de serviços na economia portuguesa*. Lisboa: Banco de Portugal.
- Bouchaert, G., & Dooren, W. v. (2003). Performance measurement and management in public sector organizations. In T. Bovaird, & E. Löffler, *Public Management and Governance* (pp. 127-136). Routledge.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Quality management in public sector organizations. In T. Bovaird, & E. Löffler, *Public Management and Governance* (pp. 137-148). Routledge.
- Cabrito, B. G. (Vol. 25, n.º 88 de 2004). O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o estado e o mercado. *Educ. Soc.*, pp. 977-996.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2005). *Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Carrillat, F. A., & Fernando Jaramillo, J. P. (17 de may de 2007). The validity of the SERVQUAL and SERVPERF scales: a meta-analytic view of 17 years of research across five continents. *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 18 Iss:5, pp. 472-490.
- Cheng, Y. C., & Tam, W. M. (Vol. 5 Iss: 1 de 1997). Multi-models of quality in education. *Quality Assurance in Education*, pp. 22-31.
- Clarke, J. (2003). Scrutiny through inspections and audit. In T. Bovaird, & E. Löffler, *Public management and Governance* (pp. 149-159). Routledge: Edited by authors.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The managerial state*. London: Stage Publications, Ltd.
- Collier, P. M. (2008). Performativity, management and governance. In J. Hartley, C. Donaldson, C. Skelcher, & M. Wallace, *Managing to Improve Public Services* (pp. 46-64). Edinburgo: Cambridge University Press.
- Corte-Real, I. ((2) de Vol. 21 de 2008). Public management reform in Portugal: successes and failures. *International Journal of Public Sector Management*, pp. 205-229.
- Dean, A. M. (2004). Links between organisational and customer variables in service delivery: evidence, contradictions and challenges. *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 5 Iss:4, pp. 332-350.
- Donaldson, B., & Runciman, F. (1995). Service Quality in Further Education: an insight into management Perceptions of Service Quality and those of the Actual Service Provider. *Journal of Marketing Management*, 243-256.
- Dowding, K. (2008). Desafios a Administração Pública, Dar Poder aos consumidores. In J. M. Moreira, C. Jalali, & A. A. Alves, *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública, para um novo Paradigma do Serviço Público* (pp. 11-23). Coimbra: Edições Almedina.
- El-Khawas, E. (1998). Quality Assurance in Higher Education: recent progress; challenges ahead. *UNESCO World Conference on Higher Education*. Paris: Banco Mundial.
- Evaristo, C. J. (2010). *A CAF (Common Assessment Framework) e a melhoria contínua nos serviços públicos*. Aveiro: Tese dissertação Universidade de Aveiro.
- Evetts, J. (2003). The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World. *International Sociology*, 395-415.

- Fitzsimmons, J. A., & Fitzsimmons, M. J. (2006). *Service management: Operations, Strategy, Informations Technology 5ft edition*. New York: McGraw-Hill.
- Giroto, M., Hiern, J. M., & Audet, X. L. (Maio-Agosto de 2013). Estrategia en La Universidad: Cuestión de calidad, gerencialismo relacione político-financieras? *Revista de Educación* 361, p. in press.
- Goetsch, D. L., & Davis, S. B. (2006). *Quality Management, Introduction to Total quality, Managemente for Production, Processing and Services*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Goetsch, D. L., & Davis, S. B. (2006). *Quality Management, Introduction to total quality, Managemente for Production, Processing and Services*. . New Jersey : Pearson Prentice Hall .
- Gomes, P. J. (2004). A evolução do conceito de qualidade: dos bens manufacturados aos serviços de informação. *Cadernos BAD* 2, pp. 6-18.
- Grönroos, C. (2001). *Service Management and marketings, 2nd edition*. England: Jonh Wiley & Sons .
- Hower, R. J., Gaeddert, D., & Howe, M. A. (1995). *Quality on trail: Bringing Bottom-Line, Accountability to the Quality Effort, 2nd edition* . EUA: McGraw-Hill .
- Huczynski, A. A. (1993). *Management GURUS: what makes them and how to became one* . London : Routledge .
- Kolthoff, E., Huberts, L., & Heuvel, H. v. (2007). The Ethics of New Public Management: is integrity at stake? . *Public Administration Quarterly* .
- Löffler, E. (2001). Defining Quality in Public Administration . *Paper for the Session on Quality in Public Administration: Basic Concepts and Comparative Perspective*. Riga. Latvia .
- Löffler, E. (2001). Quality awards as a public sector benchmarking concept in OCDE member countries: some guidelines for quality award organizers . *Public Administrationb and Development* , 27-40.
- Miguel, P. A., & Salomi, G. E. (2004). Uma revisão dos modelos para medição da qualidade em serviços. *Revista Produção*, pp. 12-30.
- Milakovich, M. E. (2006). *Improving Service Quality in the Global Economy, Achieving High erformance in Public and Private Sectores*. Boa Raton : Auerbach Publications .
- Miller, S. (2010). *The moral foundations of Social Institutions, a Philosophical Study*. Nova York: Cambridge University Press.
- Moreira, C. D. (2007 ). *Teorias e Práticas de Investigação* . Lisboa : Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas .
- Moreira, C. D. (2007). *Teorias e práticas da investigação* . Lisboa : Instituto Ciências Sociais e Políticas.
- Moreira, J. M. (1999). *A contas com a Ética Empresarial*. Cascais: Editora Principia .
- Moreira, J. M. (2002). *Ética, Democracia e Estado* . Cascais : Editora Principia .
- Moreira, J. M., Jalali, C., & Alves, A. A. (2008). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública, para um novo paradigma do Serviço Público*. Coimbra: Edições Almedina.
- Neves, A. (2002). *Gestão na Administração Pública* . Cascais: Editora Pergaminho.

- Nicholson, J. (1999). Monitoring the Efficiency, Quality, and Effectiveness of Policy to Government. In J. Mayne, & E. Zapico, *Monitoring performance in the Public Sector, Future directions from international experience* (pp. 237-252). Transaction Publishers .
- Nolasco, M. I. (2 de 2004). A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa . *CadernosBAD*, pp. 33-47.
- Parri, J. (2006). Quality in Higher Education . *Vadyba / Management* , 107-111.
- Pedrosa, J., & Queiró, J. F. (2005). *Governar a Universidade Portuguesa*. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian.
- Pidd, M. (2008). A critical assessment of performance measurement for policy making . In C. D. Jean Hartley, *Managing to improve public service* (pp. 65-87). Cambridge : Cambridge University Press .
- Rocha, J. (2011). *Gestão da Qualidade em Serviços Públicos* . Lisboa : Editora Escolar .
- Rocha, J. A. (2011). *Gestão da Qualidade, Aplicação aos Serviços Públicos 2.ª edição* . Lisboa : Escolar Editora .
- Rocha, J. A., & Araújo, J. F. ((4 de Vol 73 de 2007). Administrative reform in Portugal: problems and prospects. *International Review of Administrative Sciences*, pp. 583-596.
- Rodrigues, A. d. (2008). *Pessoa, Sociedade e Estado* . Estoril : Editora Principia.
- Sánchez-Pérez, M., Raquel Sánchez-Fernández, G. M.-C., & Gázquez-Abad, J. C. (Junho de 2007). Service quality in Public Services as a Segmentation Variable . *The Service Industries Journal* , pp. 355-369.
- Soares, L. M. (2008). *A Ética na Administração Pública* . Lisboa : Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Vaz, R. P. (10 e 11 de Novembro de 2003). (In)Sucesso na Avaliação de Desempenho no contexto da Administração Pública. *1º Congresso Nacional de Administração Pública: Os Vectors da Mudança*. Lisboa , Portugal : INA .
- Vieira, A. L. (2011). *Gestores a Tempo Inteiro: rumo ao sucesso na gestão das relações de negócio*. Lisboa: Edições Síbaló, Ld.ª.
- Villarreal, E. (2001). Innovation, organisation and governance in Spanish Universities. *Tertiary Education and management*, 7, 181-195.
- Walsh, K. (1991). Quality and public services. *Public Administration*, Vol 69, 503-514.
- Weibel, A., Rost, K., & Osterloh, M. (2009). Pay for performance in the public sector – benefit and (hidden) costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 387-412.
- Wende, M. C., & Westerheijden, D. F. (Vol. 7, n.º 3 de 2001). International aspects of quality assurance with a special focus on European Higher Education. *Quality in Higher Education*, pp. 233-245.
- Yin, R. K. (2003). *Case study Research, Design and Methods*. London: Sage Publications .

## 9 - ANEXOS

### 9.1- Organigrama da universidade de Aveiro



### 9.2 Guião da entrevista conduzindo as questões pelas preposições iniciais

H1: – A preocupação com a Qualidade, enquanto instrumento efetivo de melhoria do serviço prestado, obedece fundamentalmente a preocupações de natureza legal.

1. Diga 3 ideias-chave que caracterize o seu serviço em termos de conceito de qualidade.
2. Qual a sua opinião sobre o sistema legal que abrange as universidades e o serviço que gere?
3. Comente, por favor, a seguinte afirmação:  
**“Em termos legais, o cliente tem sempre razão?”**  
(CARTÃO A ENTREGAR AO ENTREVISTADO)

- 3.1. Pode falar-me um pouco sobre o perfil do seu cliente/utilizador
- 3.2. Binómio cliente/lei.



## **H2 – A ORGANIZAÇÃO E A ESPECIFICIDADE DAS UNIVERSIDADES CONDICIONAM OS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE QUALIDADE NA GESTÃO DOS SERVIÇOS.**

1. Foi já exigido ao seu serviço um Sistema de Gestão de Qualidade certificado?
  - 1.1. Que vantagens e desvantagens considera a um sistema certificado e se o seu serviço ganharia com a implementação de um Sistema?
  - 1.2. Não: atribui a que motivos (não é necessário; tem outros requisitos?)
  - 1.3. Sim: como foi conduzido o processo, avançou com a implementação,
2. Pode dizer-me 3 palavras que caracterizem os valores do seu serviço?
  - 2.1. Considera que estes valores são partilhados por toda a universidade, professores funcionários e alunos? E pelos outros serviços? ou pondera que hajam diferenças?
- 3 – Das várias definições de Qualidade no Ensino Superior há uma atribuição de que gostaria explorasse:

***“A qualidade como acessório é representada na condução dos processos administrativos e, encarada pelos académicos como controlo da autonomia e liberdade de criação. “***

(CARTÃO A ENTREGAR AO ENTREVISTADO)

## **H3 – A NATUREZA DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE CHEFIA, EM CONCRETO, EM SISTEMA PARALELO COM O DE GOVERNO DA ORGANIZAÇÃO, INIBEM O DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS DE GESTÃO DE QUALIDADE.**

1. Relativamente ao Planeamento Estratégico do serviço que dirige, poderia expor as vantagens e as desvantagens do possível instrumento que dispõe?
  - 1.1. Que fatores o poderiam melhorar
  - 1.2. O que mudaria no processo de planeamento estratégico
2. Como se realizou a integração da missão da UA nos objetivos do serviço?
3. Os sistemas de gestão de qualidade tendem a ser vistos como instrumentos de gestão privada. Poderia dar-me a sua opinião sobre esta ideia?
  - 3.1. Que vantagens e desvantagens se produziram no serviço que dirige, quando foram estabelecidos processos de melhoria da qualidade?