



www3.unicentro.br

Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe)

ISSN 2177-4153

Disponível em: revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/index



www3.unicentro.br/ppgadm/

A certificação dos sistemas de gestão da qualidade nos municípios: Estudo de caso nas comunidades intermunicipais região de Coimbra e Viseu Dão Lafões

The certification of the quality management systems in the municipalities: Case study in the intermunicipal communities region of Coimbra and Viseu Dão Lafões

Sofia Félix¹, Maria Georgina Morais² e Joana Fonseca³

¹ Coimbra Business School, Portugal, Mestrado em Auditoria Empresarial e Pública, e-mail: felixsofia@sapo.pt

² Coimbra Business School, Portugal, Mestrado em Gestão Empresarial, e-mail: mmorais@iscac.pt

³ Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC), Portugal, Mestranda em Auditoria Empresarial e Pública, e-mail: jfonseca91@hotmail.com

Recebido em: 26/07/2017 - Revisado em: 13/10/2017 - Aprovado em: 15/11/2017 - Disponível em: 01/01/2018

Resumo

Para que o cidadão possa avaliar um serviço público necessita de ter acesso a informação, não sendo de estranhar que a temática da transparência tenha vindo a ganhar maior expressão. Neste contexto, a partir da análise aos indicadores dos Municípios que têm certificação da qualidade nas Comunidades Intermunicipais Região de Coimbra e Viseu Dão Lafões, pretende-se aferir se os que se encontram certificados possuem melhores resultados em termos de desempenho administrativo e financeiro do que os que não estão certificados. Serão exploradas temáticas conexas, como a transição para a NP EN ISO 9001:2015 e a existência de uma carreira de auditor interno. Em termos de metodologia recorre-se a vários métodos (análise documental e folha de dados por entrevista telefónica), com análise dos resultados através da estatística descritiva. As conclusões apontam para um melhor desempenho dos municípios que se encontram certificados e, em termos de perspetivas futuras poderão ser estudadas outras áreas da administração pública.

Palavras – chave: Qualidade; transparência; informação corporativa e desempenho.

Abstract

For the citizen to evaluate a public service needs to have access to information, not surprisingly, the issue of transparency has gained more expression. In this context, based on the analysis of the indicators of municipalities that have quality certification in the Intermunicipal Communities of Coimbra and Viseu Dão Lafões, it is intended to assess whether those that are certified have better results in terms of administrative and financial performance than the Which are not certified. Related themes will be explored, such as the transition to NP EN ISO 9001: 2015 and the existence of an internal auditor career. In terms of methodology, a number of methods are used (documentary analysis and telephone interview sheet), with analysis of results using descriptive statistics. The conclusions point to a better performance

of municipalities that are certified and, in terms of future perspectives, other areas of public administration may be studied.

Keywords: Quality; transparency; corporate information and performance.

1. Introdução

O contexto do plano assinado com a “Troika” define um momento único de atuação estrutural sobre diversas áreas da Administração Pública em Portugal e, em particular, da Administração Pública de maior proximidade com os cidadãos como são indubitavelmente os Municípios (Prefeituras). Numa sistematização dos problemas que conduziram à assinatura deste acordo, evidenciam-se as questões da falta de respeito de prazos dos pagamentos, de clareza das contas e dos procedimentos decisórios e de credibilidade como um todo, por parte do Estado a que se juntou um problema de crescimento e de liquidez do sistema financeiro.

Face a este panorama, a Administração Pública Local foi assim, convocada a mudar o seu paradigma de gestão financeira e orçamental, importando conhecer e avaliar se as lideranças que souberam reconhecer as mais-valias de uma gestão assente nos princípios e objetivos da qualidade estão melhor preparadas para enfrentar os novos desafios que se lhe colocam e potencializar a competitividade dos seus territórios num cenário de globalização económica.

Deste modo, esse percurso de análise faz-se a partir da problemática da gestão da qualidade na Administração Pública, na 1.^a parte do estudo e da análise do desempenho financeiro e administrativo dos Municípios que integram a Comunidade Intermunicipal Região de Coimbra e Viseu Dão Lafões, entidades intermunicipais *sui generis*, face à heterogeneidade de realidades que congrega e as ilações aí decorrentes.

2. Fundamentação Teórica

2.1. A problemática da gestão da qualidade na Administração Pública

Os serviços públicos só existem na medida em que têm que servir os cidadãos e as suas necessidades e, as suas necessidades são a razão, primeira e última, da existência do serviço público. Logo, e nesta medida, compete aos cidadãos avaliarem o desempenho e a qualidade do serviço público (Rocha, 2010), assim sendo, a gestão da qualidade começa por uma eficiência dos serviços. Existem elementos que propiciam tangibilidade ao serviço, tais como, o *layout* e *design* dos espaços, mobiliário, materiais utilizados; a fiabilidade do serviço, traduzida na capacidade técnica do pessoal e na capacidade de resposta, pressupondo um adequado desenho dos processos de gestão, flexibilidade e rapidez; a capacidade de adaptação às exigências do utente e segurança na prestação do serviço, designadamente, através da atenção demonstrada e credibilidade (Royo, 2002).

Na generalidade dos países, as estratégias de qualidade estão associadas à introdução de práticas que se enquadram nas teorias do *New Public Management*. Em Portugal esse movimento começou nos finais dos anos oitenta. As características gerais da estratégia da reforma administrativa adotada durante o período 1985-1995 correspondem à adoção do *New*

Public Management. De acordo com a análise elaborada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) a reforma levada a cabo nesta fase incidiu não só na mudança de estruturas, métodos de trabalho e processos mas também numa intervenção ao nível da cultura organizacional.

Com a criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) em 1986, integrado na Presidência do Conselho de Ministros, com a missão de promover a inovação e a modernização na Administração Pública, o Governo pretendeu dar um impulso às questões da qualidade. Destaca-se neste âmbito a “Carta da Qualidade dos Serviços Públicos” e a “Carta Deontológica de Serviço Público” pelo facto de se terem perpetuado na memória dos serviços. Em 1999 foi instituído o sistema de qualidade em Serviços Públicos, pelo Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio, sendo a certificação da qualidade dos serviços públicos um dos seus principais objetivos.

Os critérios para a emissão dos certificados de qualidade, previstos no diploma, seriam os critérios do modelo estabelecido pela European Foundation for Quality Management. No artigo 3.º deste diploma o conceito de qualidade é definido como “uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas do cidadão” (Nolasco, 2004).

Apesar do Decreto-Lei n.º 166 – A/99, de 13 de maio prever a certificação de organismos e serviços (artigos 10.º a 15.º), nunca foi regulamentado, nem foram criados os serviços de auditoria de qualidade, pelo que as organizações públicas foram postas perante a necessidade de recorrer ao processo *International Organization for Standardization (ISO)*, como forma de garantirem a certificação (Rocha, 2010), como a NP EN ISO 9001:2008: Sistema de gestão da qualidade – Requisitos (em processo de revisão). A *Common Assessment Framework (CAF)* foi um modelo foi criado pelos Diretores-Gerais das Administrações Públicas da União Europeia com base em trabalhos realizados pela Academia Spyer (Alemanha), o European Institute of Public Administration (EIPA) e a European Quality Foundation Model (EQFM). Na conferência de Lisboa em 2000 foi tomado o compromisso por parte dos responsáveis pelas Administrações Públicas dos quinze em divulgar e promover a utilização da CAF nos respetivos países.

A CAF é uma ferramenta de autoavaliação e assenta nos princípios da pertinência e adequação às características específicas dos organismos públicos e da compatibilidade com os principais modelos organizacionais utilizados pelas principais organizações públicas e privadas na Europa.

Portugal tem desde o início acompanhado e participado no desenvolvimento do modelo *Common Assessment Framework*. Contribuiu para a criação da 1.ª versão (CAF 2000), acompanhou a 1.ª revisão (CAF 2002) e participou no grupo de peritos que efetuaram a 2ª e 3ª revisões ao modelo (CAF 2006 e CAF 2013). A dinamização da utilização da CAF em Portugal começou por ser responsabilidade do Secretariado para a Modernização Administrativa tendo sido transferida para o Instituto para a Inovação na Administração do Estado após a extinção do SMA em 2001, organismo que veio a ser extinto no decorrer de 2002.

Desde Outubro de 2002, é a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), o organismo responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das iniciativas de divulgação e implementação da CAF na Administração Pública Portuguesa.

A Direcção-Geral representa Portugal no grupo Europeu de peritos sobre a CAF (CAF working group) o qual coordena a evolução e disseminação do modelo a nível europeu (DGAEP, 2015). A nível da Administração Local encontram-se registadas como utilizadoras da CAF, a Câmara Municipal de Alcochete, Cantanhede, Lisboa, Sintra, Vila Franca de Xira, Porto, Palmela (Departamento de Educação e Intervenção Social da Câmara Municipal de Palmela) e a Junta de Freguesia de Alcochete. Para muitas organizações, implementar um sistema de gestão da qualidade significa mudança.

Esta pode ter impacto na cultura, liderança, estrutura organizacional e processual e em muitos casos, envolve todas estas componentes, considerando que a cultura das organizações públicas é complexa e multidimensional, a transição para uma filosofia da qualidade é um grande desafio para a cultura organizacional do setor público, falhando frequentemente quando não existe o devido comprometimento por parte do executivo. Com efeito, a implementação da qualidade requer um compromisso considerável do executivo, capacitação dos recursos humanos e a definição de um sistema de mérito (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) com a definição de recompensas apropriadas, estas últimas de difícil implementação face a um congelamento das carreiras na Administração Pública e quando frequentemente não existe previsão nos orçamentos camarários da atribuição de prémios de desempenho.

As mais recentes dinâmicas em torno da modernização administrativa colocam a ênfase na relevância das tecnologias de informação e comunicação (assentando de igual modo, numa progressiva desmaterialização na instrução de processos), assim como na mudança dos paradigmas do relacionamento interpessoal das sociedades contemporâneas, mas também na mitigação de custos de contexto e desoneração do cidadão, seja através da criação de pontos únicos de contacto entre os cidadãos ou demais agentes económicos e a Administração Pública, que em larga medida visam dar cumprimento a diretivas comunitárias, seja através de um maior recurso a mecanismos de interoperabilidade, evitando que o utente tenha de instruir pedidos ou enviar documentos com elementos já na posse ou do conhecimento da Administração.

Paralelamente, o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) preconiza a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores, seguindo uma lógica *top down* na definição de objetivos. Acresce que o processo de delegação de competências nos Municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro deve garantir a melhoria da qualidade e eficiência dos serviços públicos que por ele estejam abrangidos (Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro).

Tem-se ainda, vindo a constatar uma evolução no discurso político, motivado pelo valor da boa gestão e do equilíbrio financeiro, procurando-se aumentar o poder do eleitor e atribuindo-se maior relevo à problemática da transparência. Atente-se vários artigos da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais que contempla o princípio da transparência, os deveres de informação, publicidade e a criação de uma plataforma da transparência, conduzindo à criação do “Portal de Transparência Municipal”, que disponibiliza um conjunto de

indicadores relativos aos Municípios e entidades intermunicipais e que serão objeto de análise na segunda parte do trabalho. Destacam-se igualmente, outras iniciativas da sociedade civil como o “Anuário Financeiro dos Municípios”, que pretende monitorizar a eficiência no uso dos recursos públicos da administração local e o “Índice de Transparência Municipal” que mede o grau de transparência dos Municípios através da informação (composição, funcionamento e gestão) constante nos seus *web sites*.

Contudo e apesar da publicidade ser condição necessária não é condição suficiente, uma vez que a informação deve ter características qualitativas, como sejam a relevância, a oportunidade, a compreensibilidade e a utilidade para os utilizadores da informação, visão partilhada por Platt, Cruz e Vieira, que propõem antes formas alternativas de simplificar a linguagem facilitando o entendimento e assegurar meios de aprendizagem dos temas envolvidos, face à complexidade da informação. Estudos recentes concluem que a falta de confiança é consequência de uma insuficiente transparência da Administração Pública e das decisões de gestão dos seus dirigentes, com efeito, as economias só poderão funcionar de modo eficiente, caso os agentes económicos tenham acesso a informação oportuna, relevante, fiável e que apoie a tomada de decisões estratégicas quer de índole pública, quer privada.

No contexto internacional cerca de 95 países possuem leis sobre a transparência, de acordo com a Global Right Rating (elaborado por Access Info Europe e pelo Centre Law and Democracy), em termos de *ranking* mundial Espanha e Portugal obtiveram respetivamente uma pontuação de 69 e 68 pontos, correspondendo a níveis de exigência menos rigorosos com a transparência do que a média dos países com leis sobre a transparência.

Contudo, em 2013 Espanha aprovou a “Lei de Transparência e acesso à informação sobre práticas de boa governação” e estabeleceu um conjunto de princípios éticos, obrigações aos titulares de altos cargos, divulgação da atribuição de subvenções e de resultados de auditorias e inspeções e dados da contratação pública.

O diploma prevê a aplicação de cerca de quarenta sanções, bem como, com a constituição de um Conselho de Transparência e Boa Governação. Paralelamente, verifica-se que a divulgação da informação torna-se relevante para o controlo da corrupção (Garcia, 2015), não sendo assim de estranhar que em Portugal o Tribunal de Contas tenha emitido recomendações relativas à elaboração de Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

2.2. As Comunidades Intermunicipais da Região de Coimbra e Viseu Dão Lafões

Da revisão da literatura no estudo empírico de Sá e Sintra (2008) sobre a modernização administrativa e gestão da qualidade nos Municípios Portugueses, concluiu-se que existiam algumas diferenças significativas entre as autarquias que implementavam referenciais da qualidade, mormente as normas ISO, e aquelas que não o fazem. Tal verificou-se, sobretudo, nas práticas de auscultação dos munícipes, medição da qualidade de serviço, divulgação dos resultados e envolvimento dos funcionários na resolução de problemas, as quais estão ligadas de forma próxima aos princípios da Gestão da Qualidade Total.

Deste modo, e de acordo com os resultados deste estudo, seria de esperar que a adoção da qualidade, ao reforçar os mecanismos de acessibilidade, transparência e flexibilidade propostos pela modernização administrativa, viesse a tornar-se numa estratégia eficaz de chegar a algumas das finalidades últimas dos processos de modernização administrativa e que se prendem com ganhos de eficácia e eficiência e melhoria da qualidade dos serviços

prestados. Tendo como ponto de partida, as ilações deste trabalho, torna-se pertinente analisar se os Municípios que têm certificação pela qualidade da Comunidade Intermunicipal (CIM) Região de Coimbra e de Viseu Dão Lafões possuem melhores resultados em termos de desempenho financeiro e administrativo em relação aos que não se encontram certificados, decorrente da implementação de uma verdadeira cultura organizacional orientada para o alcance dos princípios de gestão da qualidade e da prestação de informação corporativa.

Nesse sentido e considerando que os objetivos de qualidade são resultados desejados num espaço de tempo determinado e implicam sempre alguma quantificação, embora esta não tenha que ser forçosamente em termos de indicadores numéricos, podendo assumir outras formas (Pires, 2012) analisaram-se os principais indicadores de gestão financeira e administrativa disponibilizados no Portal de Transparência Municipal, os resultados (reportados a 2015 e 2016).

Em termos de constituição, a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra incorporou a heterogeneidade na sua génese com a inclusão de territórios de baixa densidade/aglomerados urbanos, interior/litoral e de concelhos que se poderão caracterizar como concelhos de coesão (Mortágua, Arganil, Góis, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penela e Tábua) de transição (Penacova, Soure, Lousã, Miranda do Corvo e Vila Nova de Poiares) e de competitividade (Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Mira, Montemor-o-Velho e Mealhada). Nesta comunidade, apenas 7 dos 19 Municípios são certificados pela qualidade, nomeadamente, Arganil, Cantanhede, Condeixa-a-Nova, Mira, Penela, Lousã e Miranda do Corvo, segundo o Instituto Português de Acreditação (IPAC) e os *sites* dos respetivos Municípios.

No caso da Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões, é constituída por um total de 14 municípios, designadamente, Aguiar da Beira, Carregal do Sal, Castro Daire, Mangualde, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, São Pedro do Sul, Santa Comba Dão, Sátão, Tondela, Vila Nova de Paiva, Viseu e Vouzela. Todos os Municípios mencionados podem ser caracterizados como Municípios de coesão, exceto os Municípios de Carregal do Sal, Nelas, Oliveira de Frades, Santa Comba Dão, Tondela e Viseu que são considerados como Municípios de transição. Os Municípios certificados pela qualidade são: Oliveira de Frades, Nelas e Sátão, de acordo com o Instituto Português de Acreditação (IPAC) e os *sites* dos respetivos Municípios.

Em termos de certificação predominam as áreas ligadas ao urbanismo, sendo de igual modo, expressiva a área do licenciamento das atividades económicas, seguidas das atividades operacionais ou de suporte (áreas administrativas e financeiras). Acresce que, a grande maioria dos Municípios ainda se encontra em fase de implementação da EN NP ISO 9001:2015, decorrente do atraso no início da implementação dos procedimentos e devido à falta de formação.

3. Metodologia

A metodologia utilizada para a primeira parte do estudo teve como base os indicadores da gestão financeira e administrativa que têm por referência os dados reportados até ao último trimestre de 2015 e de 2016 pelos Municípios à Direção Geral da Administração Local (DGAL) e disponibilizados *online* no Portal de Transparência Municipal respetivamente. A variação percentual foi calculada através da seguinte fórmula: $((V2-V1)/V1 \times 100)$.

Para análise dos resultados comparou-se a variação da média dos valores dos Municípios certificados com a variação da média dos Municípios não certificados. Além disso, analisou-se a variação da posição em termos de desempenho dos Municípios das CIM.

Adicionalmente, partindo da perceção dos funcionários municipais, por se considerar serem um dos recursos críticos do sistema, procurou-se também avaliar se a implementação do sistema de gestão da qualidade trouxe mais-valias nos Municípios certificados. Como metodologia de investigação recorreu-se a entrevistas semiestruturadas, designadamente, através da realização de entrevistas telefónicas com duração de cerca de 20 minutos, no dia 29 de maio de 2017 aos responsáveis pela qualidade e ao envio das questões por correio eletrónico ao Município de Penela, Oliveira do Hospital, Vila Nova de Poiares, Arganil, Nelas e Vouzela.

4. Resultados

4.1 Indicadores de gestão financeira e administrativa dos Municípios das CIM Região de Coimbra e Viseu Dão Lafões

Com efeito, verifica-se que é bastante diminuto o n.º de Municípios certificados em ambas as CIM, aproximadamente 37% na CIM Região de Coimbra e 21% na CIM Viseu Dão Lafões, uma vez que, não é obrigatória a certificação da qualidade nem a existência da figura do auditor interno, como se verifica por exemplo nos Hospitais E.P.E, por força do plasmado no n.º 3, do artigo 9.º, do Decreto-Lei n.º 244/2012, de 9 de novembro, que procedeu à quinta alteração ao regime jurídico das atividades públicas empresariais. Esta situação conduz a algum enviesamento na análise de indicadores.

Os principais indicadores financeiros analisados (quadros 1 e 4), decorrem dos conceitos plasmados quer na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual, que aprova o regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais, quer no Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho, na sua redação atual, que aprovou os procedimentos necessários à aplicação da Lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (LCPA). Nesse sentido ponderaram-se os resultados obtidos em termos de variação da dívida total, dos pagamentos em atraso (valor por habitante), da independência financeira, das receitas de impostos municipais, da aquisição de bens e serviços e das acessibilidades.

Nos indicadores da dívida total e dos pagamentos em atraso por habitante, os Municípios certificados apresentam melhores resultados que os não certificados.

Os Municípios certificados da CIM da Região de Coimbra diminuíram a sua dívida total em 15,18%, enquanto os não certificados tiveram uma diminuição de 11,52%. No caso da CIM Viseu Dão Lafões, os Municípios certificados diminuíram a dívida total em 14,07%, superior aos 13,40% dos não certificados. Além disso, os Municípios certificados da CIM da Região de Coimbra diminuíram em 52,21% os pagamentos em atraso por habitante, enquanto os não certificados tiveram um aumento de 151,62%. Ainda para o mesmo indicador, verifica-se que os Municípios certificados da CIM Viseu Dão Lafões não têm pagamentos em atraso por habitante (variação de 0%), enquanto os não certificados tiveram uma diminuição em 89,80% dos pagamentos em atraso. Apesar da redução significativa, os Municípios certificados encontram-se numa situação mais favorável.

No caso da independência financeira, a fraca autonomia decorre não do facto de um Município ser ou não certificado, mas da própria estrutura de financiamento dos Municípios. Tendo em conta as conclusões do observatório de taxas e contribuições da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no seminário que decorreu a 11 de novembro de 2016 sobre as taxas das autarquias locais, as receitas municipais têm um peso no orçamento municipal entre 3% a 4%, enquanto que os fundos comunitários entre os 20% e os 25%.

Denote-se então, um significativo contributo dos fundos comunitários para o equilíbrio dos orçamentos municipais. Acresce que, conclui-se de forma notória que existiu no biénio 2015/2016 um abrandamento do investimento público em infraestruturas, a que não é alheio os próprios constrangimentos na aplicação dos fundos e a estratégia definida pela União Europeia, em que a decisão de tornar os investimentos em rodovia uma prioridade negativa conduziu a um decréscimo muito significativo da despesa com acessibilidades.

A CIM da Região de Coimbra apresenta uma diminuição de 21,94% nas acessibilidades, enquanto a CIM Viseu Dão Lafões apresenta uma diminuição em 15,70%. Paralelamente, verificou-se que os Municípios certificados têm vindo a realizar investimentos relacionados com a aquisição de bens e serviços, em que a CIM Região de Coimbra teve um aumento de 7,16%, enquanto a CIM Viseu Dão Lafões apresenta um aumento de 20,01%.

Na componente administrativa (quadros 2 e 5) analisaram-se os indicadores ligados à contratação pública, o índice de transparência municipal, bem como o *ranking* que se trata de um elemento qualitativo que se relaciona com a percepção externa do Município proveniente da consultora Bloom Consulting Portugal City Brand Ranking, que avalia os Concelhos mais atrativos para viver, visitar ou realizar negócios.

Para a CIM Região de Coimbra e Viseu Dão Lafões, conclui-se que houve uma diminuição muito acentuada do número de contratos por concurso público o que corrobora as ilações da gestão financeira, já que se registam um decréscimo do investimento em infraestruturas que representam os contratos que implicam, de acordo com o Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual que aprovou o código dos Contratos Públicos (CCP), obrigam à realização deste procedimento. Com efeito, efetivaram-se contratos celebrados por ajuste direto, o que indica estarmos perante despesas de manutenção ou pequenos investimentos.

De notar que no que concerne o Índice de Transparência Municipal, houve um aumento no posicionamento do *ranking* por parte dos Municípios certificados da CIM Região de Coimbra, ainda assim, encontram-se melhor posicionados do que os Municípios não certificados. No caso dos Municípios certificados da CIM Viseu Dão Lafões, encontram-se menos bem posicionados comparativamente aos Municípios certificados da CIM Região de Coimbra.

Por último, os Municípios certificados pertencentes à CIM Região de Coimbra sofreram um ligeiro aumento no seu posicionamento (2,13%) ao contrário dos não certificados (quadros 3 e 6). No entanto, os Municípios certificados encontram-se mais bem posicionados do que os restantes. No caso da CIM Viseu Dão Lafões a situação é um pouco diferente, houve um aumento no posicionamento do *ranking* da percepção externa do Município (3,94%), ou seja, superior ao dos Municípios não certificados. Ainda assim, a diferença no posicionamento entre os Municípios certificados e os não certificados não é significativa.

Neste indicador, conclui-se que os Municípios certificados da Região de Coimbra se encontram claramente melhor posicionados, sendo considerados Concelhos mais

atrativos para se viver, visitar ou até mesmo realizar negócios, tornando-se Municípios mais competitivos.

Quadro 1: Indicadores de gestão financeira (Municípios da CIM da Região de Coimbra) – média.

Municípios	Indicadores de Gestão Financeira (média)					
	Varição da Dívida Total 2016-2015	Varição dos Pagamentos em Atraso 2016-2015	V a r i a ç ã o do Grau de Independência Financeira 2016-2015	Varição das Receitas de Impostos Municipais 2016-2015	Varição da Despesa com Aquisição de Bens e Serviços 2016-2015	Varição das Acessibilidades 2016-2015
Municípios Certificados	-15,18%	-52,21%	3,21%	-4,70%	7,16%	-21,94%
Municípios Não Certificados	-11,52%	151,62%	3,08%	3,33%	5,88%	0,08%

Fonte: Elaboração própria

Quadro 2: Indicadores de gestão administrativa (Municípios da CIM da Região de Coimbra) – média

Municípios	Indicadores de Gestão Administrativa (média)				
	Varição do Número de Contratos Públicos 2016-2015	Varição da Despesa com Contratos Públicos 2016-2015	Varição da Percentagem de Contratos Efetuados por Ajuste Direto 2016-2015	Varição da Percentagem de Despesa Efetuada por Ajuste Direto 2016-2015	Varição do Índice de Transparência Municipal 2016-2015
Municípios Certificados	-79,94%	-75,39%	-7,27%	-15,16%	34,29%
Municípios Não Certificados	-82,01%	-81,69%	-3,35%	-1,05%	-9,09%

Fonte: Elaboração própria

Quadro 3: Avaliação do desempenho dos Municípios da CIM Região de Coimbra (negócios, viver, visitar) - média

Municípios	Média Posição - País 2015	Média Posição - País 2016	Varição Média da Posição 2015-2016
Municípios Certificados	147,43	150,5714286	2,13%
Municípios Não Certificados	170,3(3)	162,083(3)	-4,84%

Fonte: Elaboração própria

Quadro 4: Indicadores de gestão financeira (Municípios da CIM Viseu Dão Lafões) – média.

Municípios	Indicadores de Gestão Financeira (média)					
	Variação da Dívida Total 2016-2015	Variação dos Pagamentos em Atraso 2016-2015	Variação do Grau de Independência Financeira 2016-2015	Variação das Receitas de Impostos Municipais 2016-2015	Variação da Despesa com Aquisição de Bens e Serviços 2016-2015	Variação das Acessibilidades 2016-2015
Municípios Certificados	-14,07%	0%	0,00%	-0,49%	20,01%	-15,70%
Municípios Não Certificados	-13,40%	-89,80%	0,65%	-2,25%	1,47%	-35,96%

Fonte: Elaboração própria

Quadro 5: Indicadores de gestão administrativa (Municípios da CIM Viseu Dão Lafões) - média

Municípios	Indicadores de Gestão Administrativa (média)				
	Variação do Número de Contratos Públicos 2016-2015	Variação da Despesa com Contratos Públicos 2016-2015	Variação da Percentagem de Contratos Efetuados por Ajuste Direto 2016-2015	Variação da Percentagem de Despesa Efetuada por Ajuste Direto 2016-2015	Variação do Índice de Transparência Municipal 2016-2015
Municípios Certificados	-59,68%	-69,79%	-1,20%	13,67%	0,92%
Municípios Não Certificados	-79,49%	-59,66%	-0,35%	6,08%	-0,85%

Fonte: Elaboração própria

Quadro 6: Avaliação do desempenho dos Municípios da CIM Viseu Dão Lafões (negócios, viver, visitar) - média

Municípios	Média Posição - País 2015	Média Posição - País 2016	Variação Média da Posição 2015-2016
Municípios Certificados	194,67	202,3(3)	3,94%
Municípios Não Certificados	187,7272727	186,7272727	-0,53%

Fonte: Elaboração própria

4.2 Sistema de gestão da qualidade

Na segunda parte do estudo, como já foi anteriormente referido (metodologia), foram realizadas entrevistas telefónicas aos responsáveis pela qualidade e enviado por correio eletrónico as mesmas ao Município de Penela, Oliveira do Hospital, Vila Nova de Poiares, Arganil, Nelas e Vouzela. Contudo, não se obteve qualquer resposta dos Municípios de Vila Nova de Poiares, Nelas e Vouzela. O Município de Montemor-o-Velho não se conseguiu

entrar em contacto telefónico. Já o Município da Mealhada ninguém se disponibilizou para colaborar na realização da entrevista. As questões de suporte visaram aferir o contexto de implementação do sistema de gestão da qualidade e o cenário evolutivo:

- a) Data de implementação do sistema de gestão da qualidade?
- b) Houve resistência à implementação do sistema?
- c) A certificação da qualidade traduziu-se numa mais-valia para o Município?
- d) Encontra-se em fase de preparação para a NP EN ISO 9001:2015?
- e) O Município concorda com a criação da carreira de auditor interno nos Municípios?

Para a generalidade dos Municípios que responderam à entrevista telefónica ou através de correio eletrónico, a implementação de um sistema de gestão de qualidade trouxe mais-valias, com significativas melhorias ao nível da organização dos serviços e com uma maior capacidade de resposta, fomentando-se inclusivamente processos de modernização administrativa. Trata-se portanto de uma clara aproximação a outros estudos, tais como Sousa (2007), cujo principal objetivo foi estudar o real impacto de um sistema de gestão da qualidade certificado, na satisfação dos cidadãos/clientes de serviços públicos através da aplicação de um inquérito de satisfação, a 346 utilizadores do serviço de atendimento autárquico de 13 municípios dos distritos do Porto e Aveiro, concluindo-se de igual modo, que a certificação em serviços municipais de atendimento teve efeito positivo na satisfação dos munícipes.

Dos Municípios entrevistados certificados, todos referem que na altura da implementação do sistema de gestão da qualidade a maior resistência passa pela mudança de hábitos que ao longo do tempo se vão criando. Ainda assim, todos consideram que a certificação se traduz numa mais-valia para o Município.

À exceção dos Municípios de Sátão, Condeixa-a-Nova e Mira, a maioria dos Municípios certificados encontra-se em fase de preparação para a NP EN ISO 9001:2015. Alguns dos entraves para transição para a nova norma depara-se com a falta de formação que é necessária por parte dos responsáveis.

No total dos 33 Municípios das respetivas comunidades, apenas o Município de Mortágua e o Município de Tondela não consideram útil a criação da carreira de auditor interno nos Municípios, sendo que os Municípios de Penela, Figueira da Foz, Penacova e São Pedro do Sul defendem que apenas se justifica a criação da mesma em Municípios de maior dimensão.

5. Considerações finais

Apesar de ser notória a adoção de práticas da *New Public Management*, a Administração Pública Portuguesa tem ainda um longo percurso a percorrer, prevalecendo ainda um elevado número de entidades sem a implementação de políticas da qualidade, como se verifica na generalidade dos Municípios integrantes nas Comunidades Intermunicipais da Região de Coimbra e de Viseu Dão Lafões. E mesmo assim, as mudanças estão já em curso, seja por imperativo legal seja porque, a sociedade civil reclama maior transparência e rigor na gestão dos recursos públicos, encontrando-se mais atenta a situações de fraude e de corrupção. Requer-se maior simplificação, clareza e rapidez na prestação de serviços públicos, pelo que, a Administração Pública deverá ser capaz de propiciar uma melhor articulação das suas intervenções.

Da análise ao desempenho financeiro e administrativo dos Municípios certificados da Comunidade Intermunicipal e sem descurar que cada organização tem características e realidades diferentes, a que não serão também alheias as linhas estratégicas do executivo que as lideram, pode concluir-se que a situação anímica a que a Economia Portuguesa esteve sujeita por força de um desequilíbrio na sustentabilidade das finanças públicas e que conduziu à aplicação de medidas restritivas no âmbito da aplicação do Programa de Assistência Económica e Financeira a que Portugal esteve sujeito até finais de 2014 e com impactos na Administração Pública Local foi largamente ultrapassada pelos Municípios que se encontram certificados.

Com efeito, estes Municípios demonstram bom desempenho financeiro nomeadamente, em termos de pagamentos em atraso, contribuindo assim fortemente para evitar a degradação da economia e em especial das economias locais, já que de acordo com estudo desenvolvido pela Associação Cristã de Empresários e Gestores (2011) os pagamentos em atraso conduziram a uma diminuição de mais de 14 mil empregos entre 2006 a 2011. Além de um bom desempenho financeiro foi adicionalmente, possível aos Municípios certificados realizar investimento, ainda que em montante ligeiramente inferior aos não certificados, comprovando-se que é possível realizar despesa pública e cumprir os compromissos financeiros.

Não obstante, constata-se que os fundos comunitários e suas prioridades marcam de forma decisiva as opções em termos de gestão financeira e administrativa. Por outro lado, a quase totalidade dos responsáveis municipais pelo sistema de gestão da qualidade defendeu que apesar de em alguns casos se ter verificado alguma resistência inicial, associada à necessidade de suprimir procedimentos redundantes e à mudança de paradigma, impulsionou-se uma verdadeira revolução da cultura organizacional, muito mais centrada na rapidez e melhoria das respostas às necessidades do cidadão, conduzindo a processos de modernização administrativa.

Não obstante, os incondicionais benefícios da certificação da qualidade, as expectativas demasiado altas e as opções gestórias dos executivos podem condicionar a continuidade da certificação e do próprio sistema de gestão da qualidade. A criação da carreira de auditor interno e a existência de um apoio a nível supramunicipal pode ajudar a ultrapassar entropias sentidas. No que concerne futuras pesquisas poderá analisar-se a evolução dos resultados face a um alargamento do histórico dos dados disponibilizados e envolver outros intervenientes, tais como chefias de outros departamentos e promover a realização de inquéritos aos munícipes dos Municípios certificados e confirmar se foi efetivamente já foi realizada a transição para a EN NP ISO 9001:2015.

Referências

Associação Cristã de Empresários e Gestores (2011): Compromisso de pagamento no prazo acordado: “uma cultura de pagamentos atempados”. ACEGE.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (2013): CRER 2020, Competitividade Responsável, Estruturante e Resiliente, Plano de Ação Regional 2014-2020 Versão de trabalho, p. 19.

Garcia , Sanchez I.(2015), “Sector público y transparencia. Especial referencia a la administración local española”. Universidade de Salamanca. Espanha.

Instituto Nacional de Administração (2003). 1.º Congresso Nacional da Administração Pública – os Vetores da Mudança.

Nolasco, M. (2004), “A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa”, *Cadernos BAD 2*, pp.33-44.

Pires, A. (2012): *Sistemas de Gestão da Qualidade*, Ed. Sílabo.

Platt, O.; Cruz, F e Vieira, A. (2006). “Transparência das Contas Públicas: um enfoque no uso da Internet como instrumento de publicidade”. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, vol. 3, núm. 5, janeiro-junho. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil, pp. 135-146.

Rocha, J.A. Oliveira (2010): *Gestão da Qualidade*. Escolar Ed.

Royo, Sancho D. (2002): *Gestión de serviços públicos: Estrategias de marketing y calidad*. Tecnos. Ed.

Sá, P. e Sintra, O. (2008), “Modernização administrativa e gestão da qualidade: Um estudo empírico nos Municípios portugueses”, *Notas económicas*, pp. 57-80.

Sousa, R. (2007), “Qualidade na administração pública, O Impacto da Certificação ISO 9001:2000 na Satisfação dos Municípios”. Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública. Universidade do Minho.

Legislação

Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro - estabelece o regime de delegação de competências nos Municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Diário da República, 1.ª série, n.º 30, 12 de fevereiro de 2015.

Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de Junho - contempla as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e à operacionalização da prestação de informação nela prevista.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro - aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.

Decreto-Lei n.º 244/2012, de 9 de novembro - modificou o regime jurídico e os estatutos aplicáveis às unidades de saúde com a natureza de entidades públicas empresariais abrangidas pelo mesmo diploma.

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro - estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Diário da República, 1.ª série, n.º 169, 3 de setembro de 2013.

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro - estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública. Diário da República, 1.ª série, n.º 250, 28 de dezembro de 2007.