

Índice

Agradecimentos	- 3 -
Introdução.....	- 4 -
PARTE I – Enquadramento Teórico-Conceptual.....	- 6 -
1. <u>A Gestão da Qualidade</u>	- 6 -
1.1 <u>Resenha Histórica da Teoria da Qualidade</u>	- 6 -
1.2 <u>Princípios da Qualidade</u>	- 10 -
1.3 <u>Implementação e certificação de Sistemas de Gestão de Qualidade</u>	- 14 -
2. <u>A Gestão da Qualidade no 3º Sector</u>	- 18 -
2.1 <u>O 3º Sector e o Mercado Social</u>	- 18 -
2.2 <u>O 3º Sector em Mudança</u>	- 21 -
2.3 <u>A Qualificação como resposta</u>	- 24 -
2.4 <u>Especificidades do 3º Sector e dos Serviços Sociais</u>	- 27 -
2.5 <u>Modelos de Qualidade do 3º Sector e dos Serviços Sociais</u>	- 32 -
PARTE II – A Gestão da Qualidade no 3º Sector – O Caso Português	- 38 -
1. <u>O Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Resposta Sociais</u>	- 38 -
2. <u>O Modelo de Qualidade e os Instrumentos criados</u>	- 39 -
PARTE III – Enquadramento Metodológico	- 45 -
1. <u>Modelo de Análise</u>	- 45 -
2. <u>Metodologia de estudo</u>	- 47 -
Parte IV - Análise de Qualificação do Serviço de Apoio Domiciliário na Amadora	- 50 -
1. <u>Análise dos dados</u>	- 50 -
2. <u>Discussão de Dados</u>	- 59 -
Conclusão.....	- 70 -
Bibliografia.....	- 72 -
Anexo 1	- 76 -
Anexo 2	- 77 -
Anexo 3	- 78 -
Anexo 4	- 79 -
Anexo 5	- 80 -

Agradecimentos

Aos meus pais, por me terem aberto tantas portas e janelas, por estarem sempre ao meu lado, por me terem deixado descobrir e seguir o meu caminho.
Pelas experiências, pelo carinho e apoio, por me terem feito sempre tão feliz!

À coordenadora do Gabinete de Acção Social do Município da Amadora, a minha querida amiga Ana Moreno. Pela oportunidade dada, pelo entusiasmo e liberdade para ir sempre mais além, pela possibilidade contínua em exercer Política Social, e sobretudo, pelo 'bichinho' da Qualidade!

À Professora Maria Engrácia Cardim, pelo apoio e disponibilidade sempre presentes.

Introdução

O tema do presente trabalho surgiu no âmbito das actividades desenvolvidas pelo Projecto Equal ADAPT – Apoio Domiciliário na Amadora em Parceria, que através de acções inovadoras, baseadas em princípios como a Igualdade de Oportunidades, Empowerment e Qualidade, procurou criar soluções na área do Apoio Domiciliário. Após realizar um diagnóstico das necessidades do Concelho da Amadora, a Parceria de Desenvolvimento, coordenada pelo Município da Amadora e composta por cinco Instituições Particulares de Solidariedade Social do Concelho e pelo Centro de Formação para a Qualidade (Cequal), desenvolveu um conjunto de actividades direccionadas sobretudo às Instituições prestadoras desta resposta social, no sentido de melhorarem a Qualidade dos serviços oferecidos e de rentabilizarem os recursos disponíveis. Por outro lado, procurou-se flexibilizar a oferta de serviços, tornando-os mais adequados às reais necessidades da população-alvo.

Uma das actividades do Projecto ADAPT foi denominada de ‘Qualidade’, sendo que o principal objectivo foi implementar os referenciais de Qualidade criados pelo Instituto de Segurança Social em 2006, bem como os respectivos instrumentos, aplicados ao SAD, em onze IPSS prestadoras desta valência do Concelho da Amadora. Este processo, que contou com o apoio técnico do Cequal, teve a duração de cerca de dois anos, tendo tido uma avaliação bastante positiva, e tendo resultado na certificação de três destas Instituições pela Norma ISO 9001:2000.

Esta experiência inovadora suscitou algumas dificuldades, que deram origem a um conjunto de questões associadas à aplicabilidade e coerência do referencial criado. A implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade no 3º Sector é uma realidade recente em Portugal, pouco difundida e com uma prática muito limitada, ainda que seja considerada como um imperativo crescente pela Entidade Reguladora do mesmo – Instituto de Segurança Social.

Como tal, o presente trabalho pretende explorar a temática da Qualidade no 3º Sector, percebendo quais são os objectivos e as metodologias propostas pelos Sistemas de Gestão da Qualidade, analisando as experiências já existentes na área Social, conhecendo o referencial proposto pelo ISS e analisando a sua coerência com os objectivos propostos e como a teoria existente sobre o tema.

A presente dissertação do Mestrado de Política Social será orientada pela seguinte Pergunta de Partida:

‘Os instrumentos disponibilizados pelo Instituto da Segurança Social, no âmbito do Programa para a Cooperação e Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais, para o Serviço de Apoio Domiciliário são coerentes?’.

Tendo o Instituto de Segurança Social criado um Modelo de Qualidade para as Respostas Sociais, considera-se ser importante analisar o sistema de aplicação dos mesmos, tendo por base comparativa as premissas da Qualidade adaptadas ao sector social.

O Modelo do ISS aplicado a Serviço de Apoio Domiciliário, Centro de Dia e Creche foi publicado em 2006; no entanto, inicialmente, foi pouco divulgado entre as Instituições nacionais e não houve uma disseminação do mesmo por parte da entidade reguladora do sector. Este processo ganhou importância apenas no final de 2008 e início de 2009, com a publicação do Modelo para outras Respostas Sociais (Centro de Acolhimento Temporário, Lar de Infância e Juventude, Lar Residencial, Estrutura Residencial para Idosos, Centro de Actividades Ocupacionais), bem como com a criação da Marca de Certificação ISS.

Como tal, e de acordo com a experiência da autora, decorrente das acções de Disseminação do Projecto Equal ADAPT (Acção 3), o Modelo de Qualidade foi experimentado por uma minoria de organizações, sendo que poucos resultados se encontram documentados/registados. Desta forma, o presente trabalho irá centrar-se numa análise da coerência dos instrumentos criados, procurando com a mesma compreender a sua adequação aos Princípios da Qualidade e às especificidades do sector Social.

PARTE I – Enquadramento Teórico-Conceptual

1. A Gestão da Qualidade

A Qualidade, entendida como a preocupação por melhorar as condições de vida, numa relação de equilíbrio entre o Homem e o Meio Ambiente, torna-se um conceito inerente à essência do Ser Humano, que desde o início tem procurado tornar a sua existência mais fácil considerando as condicionantes que o rodeiam.

Por outro lado, numa perspectiva comercial, a qualidade dos produtos/serviços foi sempre um elemento fundamental na determinação do seu valor perante os indivíduos que o utilizam e/ou consomem. Como tal, é um factor que teve importância para os produtores dos mais diferentes bens, não só pela influência que tem na determinação do custo, como também pelo papel que desempenha na relação estabelecida com os clientes. Exemplo deste facto são os Grémios das Idades Antiga e Medieval, que procuravam garantir um conjunto de características nos produtos dos artesãos que a eles pertenciam.

1.1 Resenha Histórica da Teoria da Qualidade

O conceito de 'Gestão da Qualidade' e o entendimento dado à relação entre este e os produtos/serviços sofreu uma evolução temporal considerável, concentrando-se as principais mudanças no final do século XIX, resultado da Revolução Industrial e dos aumentos produtivos que esta implicou, e durante o século XX.

No início do século XX, um conjunto de peritos norte-americanos, enquadrados na Escola Teórica das Organizações e nos princípios enunciados por Taylor, preocupados com a rentabilização do trabalho, com a redução dos custos, aumento de produtividade e conseqüente aumento dos lucros, começou a aplicar técnicas estatísticas para a redução dos erros de produção e na melhoria dos produtos.

Em 1931 Shewart publicou a obra 'Controlo Económico da Qualidade do Produto', em que introduziu pela primeira vez o ciclo PDCA (Plan, Do, Check and Act), que mais tarde viria a ser desenvolvido por Deming, assumindo o nome de 'Ciclo de Deming'. Nesta obra o autor desenvolveu as várias técnicas de controlo da Qualidade, aplicadas na empresa Western Electric, na qual trabalhava.

Mais ou menos na mesma época surgiu Juran, que assume que o objectivo da gestão de um organismo é o de alcançar o melhor desempenho possível. Coloca a ênfase na melhoria contínua e permanente, introduzindo o conceito de '*Break Through*'. Traduzindo na língua do autor, "***Break through to make new and important discoveries (...)*** ***Break through sth to overcome sth***" (Crowther, 1995).

Com a 2ª Guerra Mundial a indústria americana sofreu um forte abrandamento, tendo havido poucos desenvolvimentos das teorias da Qualidade. No entanto, o exército norte-americano utilizou algumas técnicas estatísticas na definição de exigências a colocar aos fornecedores de material bélico.

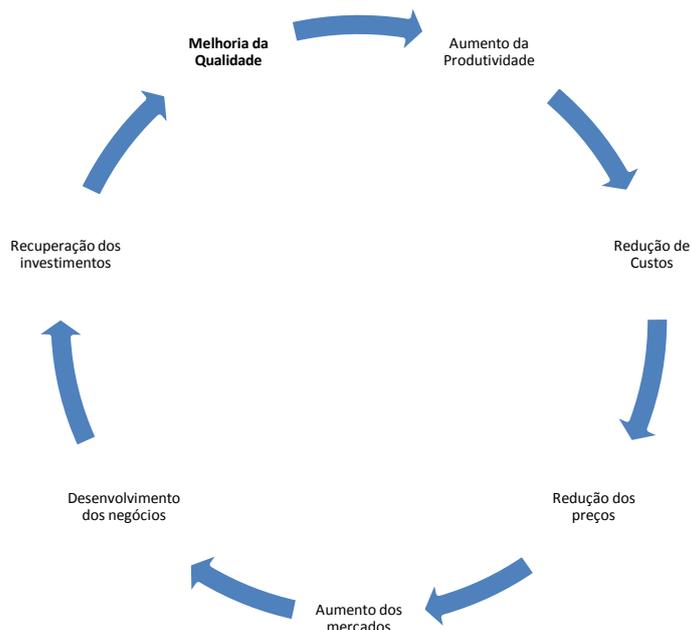
Após a 2ª Guerra Mundial a Teoria e os modelos de Qualidade conheceram um desenvolvimento acentuado, que se estende aos dias de hoje. Tendo saído derrotado da Guerra, o Japão apresentava grandes necessidades de reconstrução e de desenvolvimento económico e industrial. Procurando criar as condições ideais para estimular a economia, os dirigentes deste país demonstraram grande interesse pelas propostas norte-americanas de rentabilização do trabalho e da produção. Assim, e apoiando-se nos valores inerentes à sociedade Japonesa de rigor, austeridade e exigência, procurou-se implementar as Teorias da Qualidade nas empresas e na indústria do Japão.

Em 1950 Edward Deming, licenciado em Engenharia e especializado em Matemática, professor da Universidade da Colômbia, e discípulo de Shewart, foi convidado pelo Governo Japonês a implementar as teorias e princípios da Qualidade nas empresas e indústrias daqueles países. Assim, Deming promoveu um conjunto de conferências sobre o Ciclo PDCA de Shewart, explicando conceitos e operacionalizando metodologias de trabalho. Como consequência, em 1951 foi criado no Japão o Prémio Deming, destinado a estimular as empresas a melhorarem continuamente o seu trabalho.

O Ciclo PDCA (que traduzido quer dizer Planear, Fazer, Verificar e Agir) resume os princípios base da Teoria da Qualidade: a melhoria contínua do produto e do processo, a necessidade de controlo dos procedimentos para melhorar ou para manter os níveis de Qualidade apresentados. Baseado numa lógica sistémica, este ciclo supõe o planeamento do processo produtivo, a sua execução e a sua revisão, que dará origem a acções de melhoria, iniciando novamente o ciclo.

Além do trabalho desenvolvido no Japão, Deming tornou-se um dos grandes teóricos dos Modelos da Qualidade. Demonstrou que era falsa a afirmação de que a Gestão da Qualidade implicava custos acrescidos ao produto. Provou que a melhoria da Gestão da empresa e da Qualidade do produto/serviço oferecido conduz a um aumento da produtividade, que por sua vez proporciona uma redução dos custos do mesmo. A redução dos custos de produção provocam uma queda no preço de mercado, aumentando a procura por parte dos clientes. O aumento dos mercados do produto e da empresa proporciona a ampliação dos negócios, o que gera mais empregos e uma recuperação dos investimentos.

Exemplificando:



In, Pires, 2000

Por outro lado, Deming teorizou a distinção entre as causas da não Qualidade por variação descontrolada e as causas da não Qualidade por variação controlada. Afirmava que as causas por variação descontrolada são todas aquelas independentes da acção humana (ex: catástrofes naturais); ao contrário, as segundas são as causas da não Qualidade resultantes do erro Humano. A teoria de Deming assentava na redução contínua e eliminação destas últimas, numa busca permanente da perfeição e da optimização do processo produtivo; o objectivo do Sistema de Gestão seria tornar o processo mais previsível e controlável.

Em 1951 Armand Feigenbaum publica a obra 'Controlo de Qualidade Total', em que introduz pela primeira vez o conceito de Qualidade Total. Esta é definida como "(...) *uma sucessão continua de acções de melhoramento coerentes cujas finalidades são o progresso da empresa e a excelência dos resultados para a completa satisfação dos seus clientes.*" (Jocou, et al., 1992)

Os princípios associados a uma empresa com Sistemas de Gestão da Qualidade Total são muito semelhantes aos restantes, ainda que seja salientada a importância do envolvimento de todos os trabalhadores da mesma; a Qualidade é entendida como uma problemática de todos, e não apenas dos responsáveis por um departamento específico, ou da Gestão de Topo. Bank refere que cada indivíduo tem um contributo a dar para o SGQ, que deve ser aproveitado e melhorar continuamente a empresa. Estes contributos devem ser fomentados através do trabalho em equipa, "(...) *em que o rendimento é maior do que cada uma das intervenções tomadas em separado e também maior do que a soma total das intervenções.*" (Bank, 1994)

Neste âmbito, em 1962 Kaoru Ishikawa, em conjunto com a JUSE¹, definiu e criou os Círculos da Qualidade, grupos de trabalhadores, que reúnem regularmente e de forma voluntária, a fim de debaterem problemas existentes nas empresas e a forma de os solucionarem. Estes Círculos da Qualidade, na sua essência, seriam um contributo importante na manutenção do Sistema de Gestão da Qualidade e na melhoria contínua da empresa.

Por outro lado, a Qualidade Total propõe a eliminação progressiva do conceito de Níveis de Qualidade Aceitáveis, ou seja, da margem de erro aceitável no processo de Gestão e/ou de produção. Esta margem de erro supõe um determinado nível de prejuízo, pelo que deve ser continuamente eliminado ou reduzido; o objectivo do SGQ Total é o “Erro 0”, através da prevenção de falhas e da melhoria contínua, na busca da perfeição.

Philip B. Crosby (Pires, 2000) foi dos últimos autores a desenvolver modelos de Qualidade diferenciados, ainda que se tenha baseado nos conceitos de Deming e Juran para a construção da sua proposta. Afirma que:

- Qualidade é a conformidade com os requisitos, não a excelência;
- Qualidade alcança-se com a prevenção, não com avaliação;
- Predominância de princípios de ‘Zero Defeitos’;
- Qualidade medida pelo preço da não conformidade, não exclusivamente por índices;

Num resumo histórico da evolução da Teoria da Gestão da Qualidade (Pires, 2000), pode-se afirmar:

Até 1930’s – Inspeção do produto final;

Dos anos 30 aos anos 50 – Controlo da Qualidade;

Dos anos 50 aos anos 80 – Garantia e controlo da Qualidade Total, envolvendo todo o processo de fabricação;

Dos anos 80 ao ano 2000 – Gestão e controlo da Qualidade como parte da gestão estratégica da empresa;

Após o ano 2000 – Qualidade como garantia do sucesso e sustentabilidade económica, social e ambiental;

¹ A **JUSE** (União de Cientistas e Engenheiros Japoneses) foi criada em Maio de 1946, pelo Governo Japonês, na sequência do final da IIª Guerra Mundial e perante a necessidade de reconstrução daquele país. O seu principal objectivo é a promoção de estudos e investigação, destinados a promover o desenvolvimento da indústria e da tecnologia Japonesas. Actualmente é conhecida mundialmente por promover e controlar a Qualidade nas empresas do Japão.

1.2 Princípios da Qualidade

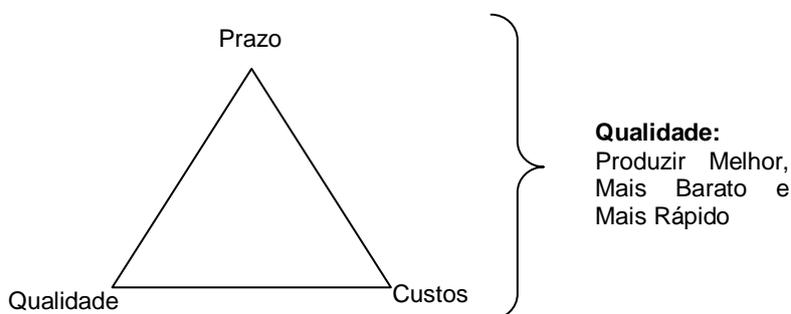
‘Qualidade é a totalidade das propriedades e características de um produto ou serviço que lhe fornece a capacidade para satisfazer as necessidades especificadas ou implícitas’ (Pires, 2000)

A Qualidade de um produto ou serviço pode ser percebida e avaliada sob três pontos de vista (Jocou et al, 1992):

- Qualidade planeada: Planeou-se de forma correcta?
- Qualidade realizada: Realizou-se a tarefa planeada de forma correcta?
- Qualidade percebida: As pessoas ou entidades que têm benefícios com o produto ou serviço estão satisfeitas com o mesmo?

A satisfação dos consumidores, segundo Fernando Ganhão (1994), depende do preço do produto, do prazo de entrega e da sua adequação ao uso, ou seja, da capacidade do produto/serviço satisfazer com sucesso os objectivos do utilizador durante o seu uso (inclui a durabilidade do produto e sua conformidade através do tempo; e a conformidade do produto com as suas especificações).

Jocou et al (1992) propõe o seguinte esquema:



“(...) na década de 80 a maioria dos consumidores passou a colocar a Qualidade à frente do preço, como critério de compra” (Pires, 2000)

Sistema da Qualidade é o conjunto de medidas organizacionais capazes de transmitirem a máxima confiança de que um determinado nível de Qualidade aceitável está a ser alcançado ao mínimo custo; são os elementos interligados e integrados da organização, que se coordenam a fim de cumprir os objectivos e a política da Qualidade, tendo como objectivo último a satisfação do cliente. Os objectivos de um Sistema de Gestão da Qualidade são:

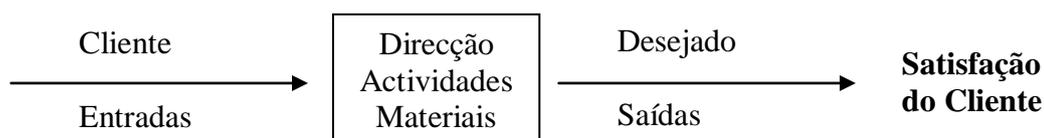
- Atribuir uma abordagem sistemática de todas as actividades que afectam a produção e o produto final;

- Privilegiar as actividades de prevenção de erros;
- Dar evidências objectivas da Qualidade alcançada;

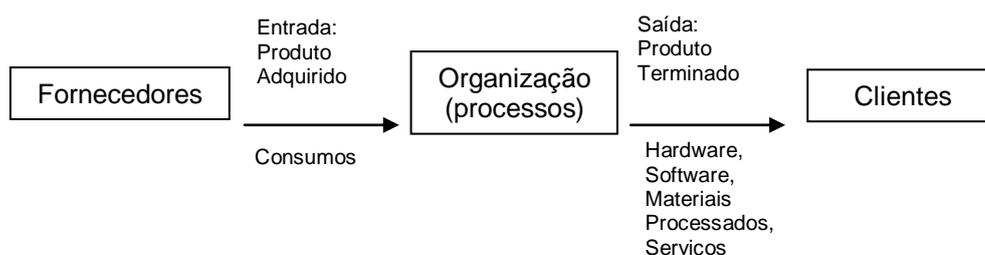
A ideia de Sistema implica que os vários componentes elementares e independentes que compõem um organismo actuem de forma integrada e formem um todo coerente, com um objectivo comum. O input e o output resultantes das actividades desenvolvidas pelo organismo, destinam-se a servir uma causa única e predefinida. O objectivo dum Sistema é a criação de um produto, que é o resultado da interacção de processos, que em última análise, compõem o que é o organismo.

A organização é, ela própria, entendida como um sistema social dinâmico, que interage com o meio que a rodeia, além de gerir as relações existentes entre os seus vários subsistemas: cultural, tecnocognitivo, estrutural, psicossocial e de gestão (Bertrand & Guillemet, 1994).

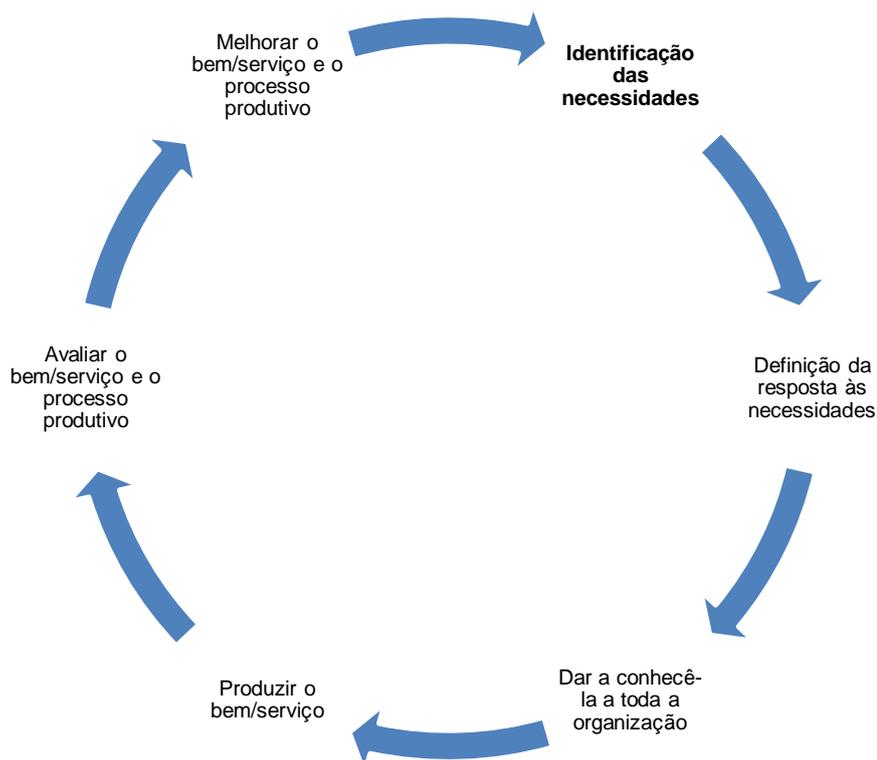
No caso da Gestão da Qualidade, as teorias Sistémicas reflectem-se sobretudo na Abordagem por Processos, em que se supõe que a gestão de uma actividade permita a transformação de entradas em saídas. O modelo básico de um processo pode ser exposto da seguinte forma (Morgado, 2006):



Recorrendo à mesma fonte, o modelo de processo é adaptado a um exemplo prático da Gestão da Qualidade de uma organização:



Juran (Bank, 1994), baseado no Ciclo de Deming e nas teorias Sistémicas, propõe três grandes fases para a implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade: planificar a Qualidade, controlá-la e melhorá-la. Propõe o seguinte processo contínuo, que garante a avaliação e a melhoria permanente:



Os diferentes autores definiram vários conjuntos de princípios orientadores dos Sistemas de Gestão de Qualidade, elementos chave à sua implementação num organismo. Considerando o seu carácter completo e sucinto, referem-se os 10 Pontos de Qualidade de Juran (Bank, 1994):

1. Consciência da empresa para a Melhoria contínua da Qualidade;
2. Estabelecimento de metas para a melhoria contínua;
3. Construção de uma organização e de projectos para atingir as metas propostas;
4. Formação de todos os trabalhadores;
5. Criação de projectos para resolver problemas;
6. Informar todos os envolvidos sobre os processos em curso;
7. Mostrar reconhecimento;
8. Comunicar os resultados;
9. Registar os êxitos;
10. Efectuar melhorias contínuas no Sistema;

Como se pode verificar pelo referido por Juran (Bank, 1994), o envolvimento de todos os trabalhadores da empresa no processo de implementação de SGQ torna-se fundamental no sucesso da mesma, sendo os Recursos Humanos um elemento diferenciador no mercado. Este processo de gestão implica a participação de todos desde o início da concepção do Sistema, para que este reflecta as práticas da empresa, no sentido de as aperfeiçoar e optimizar. Por outro lado, a participação dos grupos de trabalhadores torna-se essencial na manutenção e funcionamento do Sistema de Gestão

de Qualidade, pelo que, a sua motivação para o mesmo é um ponto fulcral. Por exemplo, o facto de um trabalhador não registar determinado acontecimento num processo produtivo, pode bloquear e colocar em causa todo o Sistema de Gestão da empresa.

Assim, os especialistas da Qualidade defendem a importância de assegurar a participação dos trabalhadores no Sistema de Gestão da organização, sendo que esta participação deve ser de Qualidade. Ou seja, deverá ser assegurada formação adequada ao posto de trabalho e à Gestão, bem como a segurança e satisfação do trabalhador no seu posto (factores de motivação para o trabalho, essenciais ao desempenho do indivíduo).

A implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade num empresa, além das etapas técnicas referidas anteriormente, e ao implicar o envolvimento e participação de todos os trabalhadores, implica também um processo de alterações de fundo na cultura da organização. Roger Harrison define a Cultura das Organizações como “(...) as *ideologias, crenças e valores profundamente estabelecidos que surgem em todas as firmas (...) e são prescrições para a maneira como as pessoas devem trabalhar(...)*” (Bank, 1994).

As mudanças implicadas na cultura da empresa pelo processo de implementação de um novo tipo de Gestão podem levantar inúmeros problemas, sendo muitas vezes a fase mais difícil de superar. Alguns obstáculos associados são:

- Cultura burocrática;
- Conflictos enraizados entre os vários níveis e grupos de trabalhadores;
- Preocupação com lucros a curto prazo e conseqüente inconstância da gestão de topo sobre o Sistema de Qualidade;
- Mobilidade das tarefas de gestão;
- Planeamento do Sistema de Gestão alheio aos grupos produtores;
- Planeamento do Sistema de Gestão feito por pessoal sem competências para tal;
- Gestão da Qualidade focada no produto e não na empresa;
- Utilização exclusiva de métodos empíricos;
- Planos tornados operacionais antes de verificação e aprovação;
- Falta de interesse e envolvimento da administração e gestão de topo;
- Considerar que o produto/empresa possuem Qualidade máxima;

A implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade tem associada custos mais ou menos definidos, que variam consoante a dimensão da empresa e o estado de desenvolvimento da mesma. E ainda que autores como Deming tenham demonstrado que estes custos são eliminados pelos benefícios financeiros que estão inerentes a um processo de Gestão deste tipo, a verdade é que a despesa pode assumir valores muito elevados. De acordo com John Bank (1994), os custos da Qualidade estão associados a:

- a) Custos de prevenção;
- b) Custos de avaliação (inclui custos de certificação);
- c) Custos de insucesso interno;
- d) Custos de insucesso externo;
- e) Custo das exigências excessivas dos clientes;
- f) Custos das oportunidades perdidas;

Aquele autor afirma que, ao longo do tempo e após a consolidação do Sistema de Gestão da Qualidade, os custos com o insucesso interno e externo, com as exigências excessivas dos clientes e com as oportunidades perdidas tendem a ser reduzidos. Paralelamente, os custos com a avaliação tendem a estabilizar em níveis relativamente baixos, enquanto que os custos de prevenção têm tendência a aumentar gradual e progressivamente.

1.3 Implementação e certificação de Sistemas de Gestão de Qualidade

A implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade pode trazer inúmeros benefícios à empresa onde estes processos são iniciados. Por um lado, porque os princípios enunciados supõem uma análise permanente das actividades desenvolvidas, a correcção de erros cometidos e a sua consequente prevenção. Como tal, a probabilidade de ocorrência de defeitos ou procedimentos ineficazes é bastante reduzida. Por outro lado, porque a existência de evidências objectivas de todas as actividades desenvolvidas pela entidade permite a garantia de conformidade com as normas em vigor e com os objectivos propostos e enunciados; as evidências dão garante da Qualidade do produto/serviço.

Assim, a implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade poderá ser justificada com dois grandes grupos de razões:

1. **Razões internas:** a entidade tem a garantia de que está a ser produzido um produto/serviço com a melhor Qualidade possível, que vai de encontro às necessidades e expectativas do cliente (já que a opinião deste é auscultada e levada em consideração), sendo que neste processo de produção o custo e os desperdícios são os mais reduzidos possíveis e a margem de erro é a mínima alcançável, devido ao reforço dos processos de Planeamento.
2. **Razões externas:** o cliente tem a garantia de que está a consumir um produto/serviço de máxima Qualidade, cujo objectivo último é provocar a sua satisfação com o mesmo. Por outro lado, a Gestão da Qualidade, ao implicar a melhoria contínua e a busca permanente pela satisfação dos clientes permite aumentar e garantir a competitividade de mercado da empresa.

Nas empresas da economia de mercado, as razões externas para a implementação de SGQ assumem uma importância elevada, já que asseguram a sustentabilidade das mesmas perante a

concorrência. Para estas, a garantia da Qualidade e certificação dos Sistemas torna-se fundamental, por ser o método de demonstrar com rigor e isenção a Qualidade da Gestão e do produto oferecido.

A Garantia da Qualidade é o conjunto de acções programadas e sistemáticas, que proporcionam a confiança dos clientes num determinado produto/serviço, e na resposta que este pode dar a um conjunto de exigências. Na maioria dos casos, a Garantia da Qualidade é fornecida pela certificação dos Sistemas de Gestão. *“A certificação consiste em avaliar, com credibilidade, a conformidade face a documentos de referência, o que significa que (...) se comprova a conformidade do Sistema de Qualidade”* (Capricho, et al., 2007 – citando Fonseca, 2000)

A certificação assume um duplo papel:

1. Para os Produtores:
 - a) Alargamento de mercados;
 - b) Melhoria da competitividade;
 - c) Facilitar a introdução de novos produtos no mercado;
 - d) Apoiar o controlo da qualidade dos produtos e do processo de Gestão;

2. Para os Consumidores:
 - a) Reduzir os custos de verificação do produto adquirido;
 - b) Facilitar a selecção dos fornecedores;
 - c) Garantir ao consumidor a conformidade dos produtos com os seus requisitos;
 - d) Proteger o consumidor final, numa óptica de saúde e segurança;

Actualmente existem dois grandes referenciais normativos, transversais às várias indústrias e mercados, que além de regularem os Sistemas de Gestão da Qualidade, permitem a certificação dos mesmos. Estes são as normas da ISO (International Standards Organization) e o modelo da EFQM (European Foundation for Quality Management).

A EFQM foi criada em 1988 por 14 empresas europeias, destinada a impulsionar o desenvolvimento industrial e científico do espaço comunitário. Em 1991 os especialistas destas organizações criaram o Modelo de Excelência, destinado empresas comerciais, de grande, pequena e média dimensão, bem como ao sector público e ao 3º Sector. Excelência é entendida como a prática de uma gestão eficiente, capaz de alcançar os resultados propostos e que os mesmos satisfaçam as necessidades e expectativas dos clientes.

O Modelo EFQM baseia-se em nove critérios, cinco orientados para o que faz a organização, e quatro referentes ao que a organização alcança. Assim:

1. Critérios de Meios

- a) Liderança
- b) Política e estratégia
- c) Pessoas
- d) Parcerias e recursos
- e) Processos

2. Critérios de Resultados

- a) Resultados – clientes
- b) Resultados – pessoas
- c) Resultados – sociedade
- d) Resultados – chave da organização

O modelo supõe cinco níveis de reconhecimento da excelência², e pelo facto de ser um instrumento bastante flexível, pode ser utilizado como Auto-Avaliador, técnica de Benchmark, guia para a melhoria interna da empresa ou como instrumento estrutural para o Sistema de Gestão.

A International Organization for Standardization (ISO) é uma Organização não-governamental, criada em 1947, destinada a produzir normas internacionais sobre os mais diferentes sectores de actividade. O grande objectivo seria criar padrões uniformes à escala mundial, com reconhecimento transnacional, que permitisse a comparação entre as várias empresas dos vários países. Actualmente é a maior produtora de normativos internacionais, estando implementada e trabalhando em rede com 157 países.

Em 1987 a ISO produziu a família das Normas ISO 9000, destinadas a normalizar a Gestão da Qualidade das empresas, sendo transversal aos vários sectores de actividade. Após processos de revisão quinquenais, no ano 2000 um conjunto de peritos internacionais iniciou um processo de revisão desta família de normas que viria a ser estrutural. As principais alterações estão relacionadas com a redução do número de normas, concentradas na actualidade em quatro; a interligação existente entre as quatro normas, especialmente entre a ISO 9001 (Requisitos do SGQ) e a 9004 (Melhorias do Desempenho); e a adaptação dos requisitos às pequenas e médias empresas, que iniciaram processos de implementação e certificação em massa.

Em 2008 a família de normas 9000 sofreu nova revisão, sendo que as alterações efectuadas tiveram pouco impacto no conjunto; no geral, as normas mantiveram-se muito semelhantes à sua anterior versão.

A ISO 9001:2008 enuncia 8 princípios para a Gestão da Qualidade, que vêm de encontro ao teorizado pelos diferentes autores ao longo do tempo:

² Nível I – Committed to excellence; Nível II – Recognized for Excellence; Nível III – European Quality Award Finalist; Nível IV – European Quality Award Prize Winner; Nível V – European Quality Award Winner

1. Focalização no cliente
2. Liderança
3. Envolvimento das Pessoas
4. Abordagem por processos
5. Abordagem da Gestão como um sistema
6. Melhoria contínua
7. Abordagem à tomada de decisões baseadas em factos
8. Relações mutuamente benéficas com os fornecedores

Além das quatro normas chave da família ISO 9000:2008, este organismo produziu desde a sua fundação cerca de 17.000 normas, sendo as mais utilizadas em processos de certificação, sobre os mais diferentes temas, que servem de referencial nos vários países e sectores de actividade.

“A melhoria contínua na Qualidade dos produtos está a conduzir-nos para produtos cada vez mais perfeitos (...) contudo, a perfeição não existe (...) A procura da perfeição nunca acaba, mas desta procura está surgindo um constante fluxo de melhorias e inovação” (Pires, 2000)

2. A Gestão da Qualidade no 3º Sector

A Gestão da Qualidade e a implementação de sistemas de gestão tiveram o seu desenvolvimento no seio das grandes indústrias de produção de bens, sendo que apenas nos anos 80 estas teorias se alargaram ao sector dos serviços, entendendo-se serviços como produtos oferecidos aos clientes. Já nos anos 90, o âmbito da Gestão da Qualidade foi novamente ampliada, passando a englobar os Serviços Públicos, e mais tarde, os Serviços Sociais.

2.1 O 3º Sector e o Mercado Social

A grande maioria dos países considerados desenvolvidos são Estados Constitucionais, caracterizados pela existência de uma Constituição, aplicável e a que se submetem todos os cidadãos do país, pela divisão de poderes entre vários órgãos e pelo princípio de Legalidade do Poder Público. O desenvolvimento desta forma de Estado evoluiu, em muitas situações, para o Estado Social de Direito, em que o Estado deixa de assumir apenas funções políticas, para passar a responsabilizar-se pelo bem-estar e segurança dos seus cidadãos³.

Assumindo a referida responsabilidade, as Políticas Sociais direccionadas à protecção social dos indivíduos passam, a partir do século XVIII a assumir um papel preponderante. Assumem um carácter Universal e o modelo vigente (em muitos dos Estados desenvolvidos) transforma-se de forma progressiva num modelo Redistributivo da riqueza; tende-se a abandonar o Modelo dito Industrial, em que é valorizado o esforço e mérito individual, e a protecção social depende da remuneração auferida pelo trabalhador.

Ao contrário, o Modelo Redistributivo apoia-se sobretudo no princípio da Universalidade e no conceito de Necessidade individual; ou seja, a protecção social é assegurada a qualquer cidadão sempre que este se encontre em situação de necessidade. Baseado em valores de igualdade, solidariedade e justiça social, são aplicadas regras de redistribuição da riqueza, cuja responsabilidade tende a apoiar-se no Estado.

No âmbito do Estado Social de Direito e do Modelo Redistributivo assumido, surge a Segurança Social, definida como “(...) *técnica inespecífica de protecção social, que - apoiada num princípio de responsabilidade colectiva pública e estruturada em termos de acção organizada e sistemática do Estado ou de Entes Públicos autónomos de base territorial - visa a prevenção ou reparação de situações de necessidade (...)*” (Política Social e Organização da Segurança Social - IIª Parte Segurança Social, 2005). É reconhecida como um Direito de todos os Cidadãos, independentemente da existência de participações no decorrer da vida activa; estando definido um conjunto de situações alvo de protecção social, o seu principal fundamento é a necessidade sentida num determinado momento da vida do indivíduo.

³ Constituição da República Portuguesa, Artigo 9º, d) “*Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, (...)*” (2002)

O alargamento progressivo das funções do Estado, em conjunto com o crescimento exponencial das situações de carência e necessidade social, potenciou a incapacidade dos organismos públicos prestarem as respostas necessárias à população. Assim, e ainda que alguns sectores permaneçam maioritariamente de gestão pública (ex: saúde, educação), tem havido uma descentralização das funções sociais do Estado, sendo partilhada com outras entidades. A prática de serviços de apoio à população por organizações não públicas é muito antiga, sendo normalmente associada à acção caritativa das diferentes religiões; no entanto, a prestação de serviços sociais enquanto complementar à acção do Estado, sendo por isso entendida como Direito subjectivo dos cidadãos, constitui uma prática relativamente recente.

No final dos anos 70 surge pela primeira vez a expressão de 3º Sector, utilizado pelos franceses Delors e Gaudin. Actualmente constitui tema de debate recorrente, com inúmeras definições e expressões sinónimas: economia social, economia solidária, terceiro sistema, ONG, sector das organizações não lucrativas, (...). De forma genérica, o 3º Sector engloba as organizações que se encontram na fronteira entre o sector privado e o público; não se enquadrando em nenhum dos dois últimos, possui no entanto elementos caracterizadores de cada um deles.

“(...)é composto por organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntárias, num âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, filantropia e do mecenato e expandindo o seu sentido para outros domínios, graças (...) a múltiplas manifestações da sociedade civil” (Martins, 2007)

O 3º Sector pode ser entendido segundo três grandes perspectivas teóricas:

1. Economia Social e Solidária (3º Sector entendido como um ramo da Ciência Económica, distinto dos restantes, com origem na sociedade civil e que combina recursos do sector público, do sector de mercado e da economia familiar);
2. Sector das organizações não lucrativas ou voluntárias (abordagem institucional e funcional, menos direccionada para os fundamentos do sector, sua função ou finalidade);
3. Terceiro Sistema (perspectiva adoptada pela União Europeia em 1997, após a realização de um estudo sobre o tema, em que são consideradas as características particulares do sector no espaço europeu);

As organizações que compõem o 3º Sector, independentemente da perspectiva segundo o qual é entendido, são as seguintes (O papel de movimento social das organizações do terceiro sector em Portugal, 2004):

- Privadas e institucionalmente distintas do Estado;
- Formais e com realidade institucional;
- O lucro não é o objectivo principal as suas actividades, sendo o mesmo direccionado para o serviço à comunidade;

- Voluntariado, nas actividades de gestão e organização;
- Autónomas e resultantes da iniciativa cívica;
- Independentes da gestão de autoridades públicas;
- Valores baseados na solidariedade;
- Actividade contínua de produção de bens e serviços;
- Elevado nível de risco económico, pela dependência de financiamento externo;
- Quantidade reduzida de trabalho assalariado, associando-se a trabalho voluntário;

As organizações do 3º Sector recorrem a financiamento públicos e/ou benefícios fiscais, trabalho voluntário, donativos privados, venda de bens e serviços no mercado, parcerias com organismos públicos e privados, (...). As principais áreas de intervenção são essencialmente de âmbito social, nomeadamente de protecção e apoio à família, como por exemplo, inserção no mercado de trabalho; apoio e protecção de grupos desfavorecidos como idosos, crianças, minorias étnicas; prestação de serviços pessoais e de proximidade; desenvolvimento local sustentado; etc.

As organizações não governamentais e não lucrativas viram o seu grande crescimento iniciar-se nos anos 70 e 80, com a crise e retracção do Estado Providência. Em 1980, nos 30 países da OECD, existiam 1600 ONG, sendo que em 1993 eram já 2970. É um Sector com organizações muito heterogéneas entre si, divididas entre as “velhas” organizações (aquelas existentes antes do Estado Providência, sobretudo associadas à acção da Igreja) e as “novas” organizações (que surgiram com o desenvolvimento de Estado Social de Direito e com a Segurança Social, cujo objectivo é a inovação e o movimento social activo). Por outro lado, entre os países a heterogeneidade das organizações e das suas funções é muito acentuada, o que acaba por aumentar os problemas de identidade do 3º Sector.

O papel que as organizações enquadradas desempenham na sociedade civil e na definição das políticas sociais depende precisamente da consolidação do Estado Social de Direito e dos seus organismos funcionais. Por exemplo, em países como a Alemanha, com uma larga história de protecção social, o 3º Sector tem uma grande força política, contribuindo de forma activa para o movimento social. Ao contrário, os países do sul da Europa, em que o Estado Democrático e a protecção social têm histórias recentes, possuem organizações do 3º Sector pouco consideradas a nível institucional, com fraca expressão política ou entre a sociedade civil.

Para além da crise pela que os Estados de Bem-estar se encontram a passar, existem outros factores que provocam a mudança estrutural na sociedade dos países ditos desenvolvidos. Nomeadamente, o surgimento de novos estandartes de qualidade de vida, a proliferação de grupos de identidade social diversificados e plurais, a definição de necessidades cada vez mais específicas e a permanente perda de importância da Igreja Católica na Acção Social praticada na comunidade.

Diferentes autores têm confirmado a existência de um modelo de “Gestão Mista” (Fernandez, 2006) do bem-estar social, compartilhado pelo Estado Social de Direito e pelas organizações do terceiro

sector, que acolhem esta delegação de competências como uma consequência da razão da sua existência. Por outro lado, este facto reforça a “autoridade”, reconhecida em diferentes graus de intensidade, das organizações do sector intervirem na definição das políticas sociais dos respectivos Estados.

Diferentes têm também sido as discussões acerca do papel que cada uma das partes deverá desempenhar nesta relação partilhada. Reconhece-se que o Terceiro Sector e as organizações que a ele pertencem, por terem um menor grau de burocratização, possuem uma maior capacidade de inovar e de se adaptar as mudanças. No entanto, a maioria dos autores não deixa de salientar a necessidade deste definir concretamente os limites da sua intervenção, assumindo-se que o bem-estar da população é de responsabilidade máxima do Estado. *“Sin duda, el principal riesgo subyacente a esta cuestión se relaciona con evitar una mayor responsabilidad y assunción de funciones por parte de la sociedad civil no se convierta en una paulatina y estratégica retirada del Estado en la asunción de sus propias responsabilidades o en el regreso a ideologías neoliberales”* (Fernandez, 2006).

O 3º Sector e as Instituições que o compõem têm uma história bastante recente em Portugal, tendo-se desenvolvido de forma efectiva nas últimas duas décadas no século XX, representando 4,2% do PIB nacional e empregando mais de 200 mil pessoas (A Qualidade na Economia Social, 2007). Segundo o Tribunal de Contas (O papel de movimento social das organizações do terceiro sector em Portugal, 2004), em 1999, uma grande parte da Acção Social desenvolvida no país era feita pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social, expressão máxima do Sector no país. A prestação de serviços tinha base, essencialmente, em acordos de cooperação estabelecidos com a Segurança Social (71,6% do orçamento público da área foi investido nas IPSS com acordos de cooperação).

2.2 O 3º Sector em Mudança

Vários autores têm considerado que o 3º Sector tem passado por alterações fundamentais, relacionadas com o objecto de intervenção, com a sua missão e razão de ser. Estas alterações decorrem das mudanças sociais e económicas que têm ocorrido na sociedade, bem como da alteração funcional do modelo de Estado Social de Direito, vigente na maioria dos países Europeus.

Na actualidade, as ditas organizações, com actividade maioritária no sector social, têm fortes problemas de identidade, relacionados com o objecto de intervenção, os princípios orientadores, as metodologias de trabalho e a relação a estabelecer com o Estado Social. Ainda que a tendência seja contrária, a verdade é que o sector continua a apoiar-se em sentimentos paliativos e de caridade, em que o mais importante é “fazer o bem” a quem necessita, independentemente dos recursos disponíveis ou do tipo de serviço oferecido.

Guerrero e Moreno (La Calidad: estrategia o control en la prestación de servicios en un sistema de economía mixta del bienestar, 2002) referem algumas mudanças que têm vindo a ocorrer no Sector Social:

- A diversificação dos serviços oferecidos, decorrente da mudança que tem vindo a ocorrer na percepção do sector. De um modelo assistencialista, direccionado sobretudo à população mais pobre e desfavorecida, começa-se a entender o 3º Sector como sendo destinado à população em geral, independentemente do extracto social a que pertencem os indivíduos, sempre que estes tenham a necessidade da prestação de determinado serviço.
- Como consequência do referido anteriormente, e com o alargamento e diversificação do grupo de destinatários, as necessidades objecto de atenção por parte das Instituições têm sofrido também uma ampliação e diferenciação. Além das necessidades fundamentais do Ser Humano, passam a ser levados em consideração outras actividades que contribuem para o bem-estar individual e colectivo.
- A diversificação das necessidades dos clientes está também associada às alterações permanentes no estilo de vida da população: mudanças na estrutura familiar; a crescente entrada da mulher no mercado de trabalho, em cargos hierárquicos cada vez mais elevados; o envelhecimento populacional e diminuição das camadas mais jovens e activas; o crescimento dos centros urbanos e a desertificação das zonas rurais. A dinâmica sócio-demográfica e o ritmo acelerado que assume tendem a modificar constantemente as necessidades das populações, sendo necessário que as respostas sociais tenham a capacidade de adaptar os serviços oferecidos.
- A diversificação do grupo de destinatários dos serviços sociais tem especial relevância no que se refere à classe média, que reconhece o seu direito à prestação de serviços que satisfaçam as suas necessidades. No entanto, e ao contrário de classes mais desfavorecidas, este grupo de população possui níveis de exigência bastante mais elevados; assumem que têm direito aos serviços sociais, co-financiados pelo sistema de protecção social, bem como o direito de que os mesmos sejam prestados com qualidade.
- Desenvolvimento e reconhecimento social da ideia de Empowerment⁴ dos cidadãos, de que cada indivíduo tem a capacidade e o direito de participar nos processos que lhe estão associados.
- Mudança da percepção do indivíduo perante os serviços sociais, que de utente passa a cliente, que tem direito à prestação dos mais diversos serviços, para os quais contribuiu durante a sua vida activa (participações para o sistema de protecção social).

Como diz Sánchez, *“La única certidumbre que tiene hoy el ciudadano es el cambio”* (La Cultura de la Calidad desde una Perspectiva Histórica, 2002). Perante todas as mudanças que o 3º Sector tem vindo a sofrer, as Instituições que nele se enquadram, sobretudo as que prestam Serviços e

⁴ *“Empowerment is the process of increasing the capacity of individuals or groups to make choices and to transform those choices into desired actions and outcomes”* (The World Bank)

Respostas Sociais à população veêm-se perante o desafio de se ajustarem às necessidades imediatas dos indivíduos que servem.

Importa ainda salientar outra causa que tem vindo, de forma crescente, a abalar a estrutura e a dinâmica do 3º Sector: a crise no Modelo de Estado Social de Direito. Como foi referido anteriormente, este Modelo tem base no princípio da redistribuição da riqueza pública, adquirida através de contribuições sociais pela população activa, pelos indivíduos que têm algum tipo de necessidade.

No entanto, e decorrente das mudanças sociais e demográficas que ocorrem permanentemente nas sociedades mais desenvolvidas e industrializadas, a população activa tem tendência a diminuir e a população inactiva/não produtiva a aumentar. Por um lado, a taxa de natalidade destes países tem uma tendência crescente a diminuir; além de haver cada vez menos população jovem, esta tende a iniciar a vida activa mais tarde, prolongando os estudos até à idade adulta. Pelo outro, a população com idades mais avançadas tende a aumentar, com a queda da Taxa de Mortalidade e aumento da Esperança Média de Vida; ou seja, além de haver mais pessoas mais velhas, estas tendem a viver cada vez mais anos.

Por exemplo, considerando que um jovem que, tendo cumprido os vários ciclos de educação dentro da idade prevista, termina o ensino superior com 22 anos e obtém o primeiro emprego aos 23 anos [*“A população empregada com menos de 25 anos continua a perder importância relativa (-24% entre 2000 e 2005)”*, (INE, 2006)]. Esse mesmo jovem tem mais 56,13 anos de vida (INE, 2008), tendo uma esperança média de vida de 79,13 anos. Considerando que este indivíduo se reforma aos 65 anos, não tendo acesso a reforma antecipada, irá ter uma vida activa e de participações sociais de 42 anos. Se se somar os 23 anos de inactividade decorrentes dos estudos, com os 14 anos de inactividade decorrentes da reforma, este indivíduo será dependente de prestações sociais durante 37 anos. Conclusão: o tempo de descontos para a Segurança Social acaba por ser pouco mais do que aquele em que se usufrui das suas prestações.

Importa ainda referir que a tendência é para os gastos e a despesa pública relacionada com a protecção social aumentarem. Por um lado, porque os diferentes governos têm vindo a aumentar a percentagem do PIB dedicada à educação, numa procura de investimento no futuro económico do país. Por outro, porque o aumento da Esperança Média de Vida está cada vez mais associado à qualidade de vida das pessoas; ou seja, não se pretende viver apenas mais, mas melhor. Esta razão está na base de um crescimento da despesa relacionada com o sector da saúde e dos cuidados médicos. O aumento da qualidade de vida da população criou um conjunto de necessidades que não existiam até meados do século XX, implicando um crescente investimento público nesta área.

O facto de haver cada vez menos gente a contribuir para o sistema de segurança social e cada vez mais população a usufruir da sua protecção por períodos cada vez mais longos e com mais qualidade, está na base de uma das maiores problemáticas enfrentadas pelo Modelo de Estado

Social: a sua Sustentabilidade financeira. O aumento contínuo da despesa pública com a protecção social e a diminuição das receitas (comparticipações sociais) tem colocado em causa o Modelo em vigência, questionando a sua continuidade e sustentabilidade. Este tem sido tema de debate recorrente entre especialistas, já que, mantendo-se o modelo actual, o futuro das próximas gerações pode estar em risco.

A crise no Modelo de Estado Social, associada a frequentes crises financeiras no mercado global, têm colocado desafios de sustentabilidade às Instituições do 3º Sector. Estas existem sobretudo para dar uma resposta complementar à do Estado, para prestar serviços à população, com financiamento público. Quando este financiamento público se encontra com problemas de sustentabilidade, as Instituições acabam por ser afectadas, vendo os apoios financeiros serem reduzidos. Por outro lado, estas Instituições assistem a um aumento das necessidades da população, pelas alterações socio-demográficas indicadas anteriormente; há a necessidade de ampliar as respostas e de melhorar a sua qualidade, que se torna inviável pela indisponibilidade de financiamento.

2.3 A Qualificação como resposta

Perante o conjunto de alterações que o 3º Sector tem vivido, bem como para fazer face às crises de sustentabilidade que enfrentam na actualidade, a implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade surge como uma potencial resposta.

Como foi referido, a Teoria de Gestão da Qualidade tem base em modelos sistémicos, dinâmicos e de alimentação retroactiva. Ou seja, as mudanças que ocorrem no meio ambiente e que afectam o Sistema contribuem para a modificação do seu próprio funcionamento, promovendo uma constante adaptação. Assim, a Instituição qualificada revê permanentemente os seus princípios e valores, a metodologia utilizada, as acções empreendidas e a satisfação dos clientes (internos e externos). Quando o meio em que se insere muda, quando as necessidades dos destinatários se modificam, a Instituição tem uma maior percepção da situação e melhor capacidade para promover a sua adaptação ao meio em que se insere.

“Pertanto solo un’impresa sociale consapevole e capace di generare valore attraverso un lavoro qualitativamente sviluppato, creativo e culturalmente innovativo potrà fare da attrattore per il pubblico e com esso dialogare e creare sinergie per elevare la qualità della risposta alla domanda di welfare”
(Devastato, s/d)⁵

Da mesma maneira, o registo, a revisão e a avaliação de todas as actividades desenvolvidas contribuem para a sua optimização. Ou seja, através daqueles exercícios, inerentes à Gestão da Qualidade, a Instituição tem a capacidade de analisar de forma objectiva o seu próprio desempenho, tornando-o eficiente, rentabilizando os recursos dispendidos (recursos humanos, materiais e de

⁵ Portanto, só uma empresa social conhecedora e capaz de gerar valor através de um desempenho qualitativamente desenvolvido, criativo e culturalmente inovador poderá ser atraente para o público, e com isso dialogar e criar sinergias que elevem a qualidade da resposta às exigências do Welfare (tradução da autora)

tempo). Este facto pode ser um importante contributo para a garantia da sustentabilidade organizacional, já que contribui para a redução do desperdício.

Por outro lado, a Gestão da Qualidade pode contribuir para a Sustentabilidade das organizações no sentido em que, a prestação de um serviço com qualidade, adaptado às necessidades dos clientes e tendo como objectivo último a sua satisfação, pode atrair à Instituição indivíduos pertencentes a classes económicas mais elevadas. Por exemplo, a classe média, tende a procurar resposta às suas necessidades no sector privado, por associar as Instituições do 3º Sector aos grupos populacionais mais pobres, em que o serviço é prestado com base nos mínimos de qualidade. Se esta classe tiver conhecimento da qualificação daquelas organizações, é provável que passe a procurar nelas a resposta para as suas necessidades.

O envolvimento de grupos sociais diferenciados pode contribuir para a sustentabilidade financeira das organizações já que estas, por norma, praticam regras de distribuição de verbas consoante os rendimentos. Em Portugal, por exemplo, através dos acordos de cooperação com a Segurança Social as Instituições recebem um valor único por utente. Mas as comparticipações de cada indivíduo dependem do rendimento do seu agregado familiar; são calculadas com base em princípios de justiça social e redistribuição igualitária. Assim, um agregado com um rendimento mais elevado, por exemplo, da classe média, contribui com uma verba mais elevada para a prestação do seu próprio serviço. Este facto tende a compensar as situações de agregados com menos capacidade económica, que contribuem com verbas muito reduzidas, promovendo o equilíbrio financeiro das Instituições.

A Gestão da Qualidade, ao implicar a transparência dos processos, através do registo de toda actividade, da sua revisão e avaliação, poderá contribuir para a promoção da Responsabilidade Social, tanto de empresas como da comunidade em geral (através de participação de associados, ou de trabalho voluntário). Este facto pode ser importante enquanto fonte alternativa de financiamento e/ou de recursos humanos e materiais para as Instituições. Por outro lado, a qualificação destas instituições pode constituir um meio para que o 3º Sector ganhe alguma força institucional e se afirme no seio dos restantes sectores e perante o Estado Social de Direito.

Importa ainda salientar o facto dos Sistemas de Gestão da Qualidade promoverem os Direitos do indivíduo enquanto cidadão de um Estado Social de Direito, nomeadamente pelo facto de garantirem que os serviços são prestados com a Qualidade que estes merecem, procurando dar resposta as suas necessidades e garantir a sua satisfação. O indivíduo deixa de ser entendido como 'utente', a quem é oferecido um serviço baseado em sentimentos caritativos; para passar a ser entendido como 'cliente', que contribui para a manutenção do Sistema de Segurança Social, e que como tal, tem Direito àqueles serviços e a que estes sejam prestados com a qualidade que merece. Neste sentido, a Qualidade surge como *"Imperativo ético"* (Compromiso y liderazgo de las organizaciones sociales por la calidad, 2002) para as organizações do 3º Sector e da Economia Social, que deverá orientar a sua Missão e Visão, bem como os princípios fundamentais.

A Qualificação das Instituições pode ainda beneficiar o pessoal directamente envolvido na prestação dos serviços, que normalmente se encontra exposto a desgaste físico e emocional, pela individualização do trabalho desenvolvido e pela proximidade estabelecida com os clientes. Sendo esta uma das características diferenciadoras do 3º Sector, a verdade é que tende a implicar níveis de stress bastante elevados, sendo no caso português, um tipo de trabalho mal remunerado e de reduzido valor social. De acordo com o Instituto para la Calidad en las ONG (ICONG), a Qualidade melhora as condições de trabalho do staff de uma Organização já que os torna mais conscientes das suas tarefas, que realizam com menos erros, possibilita uma aprendizagem contínua e tende a aumentar o orgulho com o seu trabalho.

Uma das principais vantagens da Qualificação das empresas da economia de mercado e da certificação dos seus Sistemas de Gestão é a diferenciação positiva perante a concorrência, sendo factor de escolha dos consumidores finais. No caso do 3º Sector e das organizações prestadoras de serviços sociais, nomeadamente em Portugal, esta questão tem pouca relevância já que a oferta continua a ser largamente inferior à procura; não havendo concorrência, os cidadãos têm pouca margem para escolher a Instituição que os vai servir, ficando muitas vezes dependentes da disponibilidade das mesmas.

“En las ONG este proceso [a qualificação] obedece a razones distintas. Por lo general no existe esta presión por parte de los clientes ni de un mercado todavía excesivamente condescendiente. Por eso, la organización que se «embarca» para realizar esta travesía lo hace desde el convencimiento moral de que sus clientes, por desfavorecidos que sean, tienen el derecho de ser tratados, atendidos en las mejores condiciones posibles, con la mejor calidad.” (Compromiso y liderazgo de las organizaciones sociales por la calidad, 2002)

No entanto, alguns países da União Europeia, como a Bélgica, têm adoptado sistemas de financiamento dos serviços sociais diferentes daquele utilizado em Portugal: a verba é entregue directamente ao cidadão, que tem a liberdade de o utilizar em qualquer Instituição ou organização. Neste caso, a Qualificação dos serviços é, de facto, um motivo diferenciador entre as organizações do 3º Sector.

Ainda que não haja concorrência entre as Instituições prestadoras de Serviços Sociais, a Qualificação do Sistema de Gestão e dos serviços oferecidos, pode desempenhar um papel de “controlo” por parte das entidades financiadoras. Ou seja, se a entidade gestora do sistema de protecção social “impuser” a Qualificação das Instituições como requisito obrigatório para o financiamento público, então este torna-se um assunto emergente no 3º Sector.

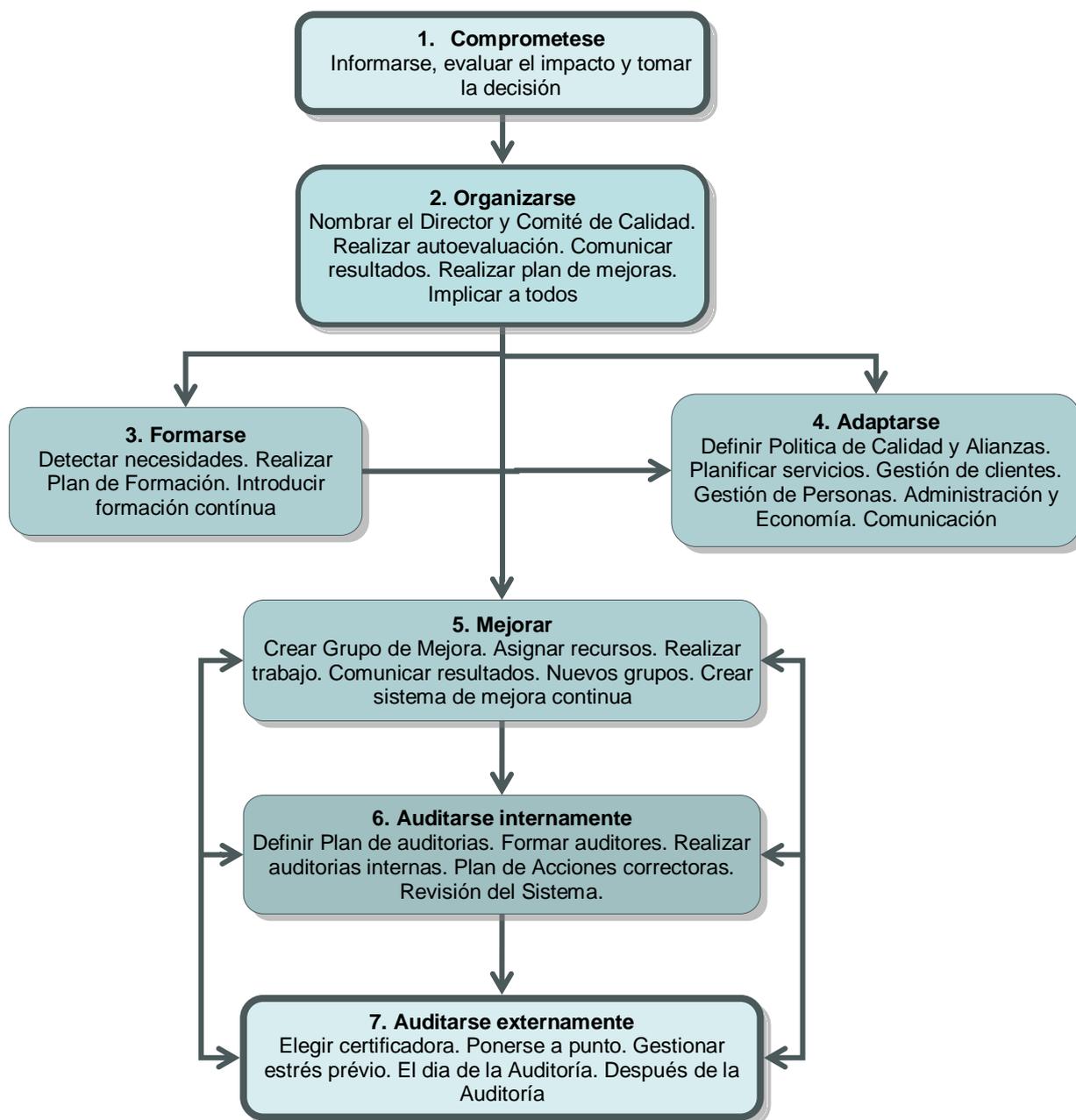
2.4 Especificidades do 3º Sector e dos Serviços Sociais

A Qualidade dos Serviços Sociais prestados, bem como a sua Gestão, têm base nos princípios inerentes às Teorias da Qualidade, desenvolvidas no decorrer do século XX no mundo industrial e da produção de bens de consumo.

Assim, no *core* das teorias e metodologias da Qualidade aplicadas ao 3º Sector encontram-se os princípios associados ao Ciclo de Shewart ou de Deming (Bank, 1994):

1. A planificação e a definição concreta dos objectivos da organização e das actividades desenvolvidas;
2. A execução das actividades planificadas, de acordo com as metodologias previstas, a fim de serem cumpridos a missão, a visão e os valores da organização;
3. A avaliação e monitorização constante das actividades desenvolvidas, a fim de determinar a sua concordância com o planificado;
4. E por fim, a melhoria constante das actividades desenvolvidas, tendo por base as avaliações realizadas.

Analisando o esquema seguinte, apresentado por Jaime Garau (Metodología para la implantación de un sistema de gestión de la calidad para las ONG, 2002) e referente à implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade em ONG, poder-se-ia dizer que é igual ao processo que ocorre em empresas competitivas de mercado.



Garau, 2002 - Metodología para la implantación de un sistema de gestión de la calidad para las ONG

Como foi referido anteriormente, o 3º Sector encontra-se constantemente a definir e ajustar o seu objecto de intervenção, o âmbito em que o faz e os limites do seu trabalho; é um sector que está num limiar, entre o privado e o público, acabando este dualismo por resultar em crises de identidade. No entanto, o que distingue o 3º Sector dos restantes, essencialmente do sector lucrativo é o seguinte:

- As organizações que o compõem, são não-lucrativas, ou seja, o lucro produzido é direccionada novamente para a comunidade e/ou organização;
- Elevado número de mão-de-obra voluntária;
- São organizações direccionadas para a satisfação de necessidades sociais e luta pela igualdade social;

- d) São, na sua maioria, organizações de desenvolvimento local;
- e) Os clientes das organizações são segmentados e pouco atractivos para o sector privado;

Além das características base do 3º Sector, inerentes e essenciais, que o distinguem das organizações da Economia de Mercado, têm sido destacadas outras particularidades do sector e dos serviços que colocam em causa um conjunto de premissas daquelas Teorias, bem como os instrumentos propostos:

- O 3º Sector é relativamente 'jovem' e encontra-se em fase de maturação inicial; está pouco consolidado no conjunto da sociedade e enfrenta problemas de definição das características essenciais, do objecto e das metodologias de trabalho;
- É um sector cuja actividade se centra muito no indivíduo, em que cada acção é entendida como singular e individualizada, havendo pouca margem para generalizações, para análises comparativas (Dowling, 2008) e estatísticas, para padrões de consumo ou de prestação do serviço;
- Considerando a individualidade da prestação de cada serviço, a definição objectiva de indicadores, bem como das metodologias de avaliação, tornam-se inatingíveis, sendo difícil definir padrões de satisfação;
- O serviço é prestado no momento da necessidade e não há lugar para acções correctivas, em caso de erro;
- As relações estabelecidas na prestação dos serviços tendem a ser muito estreitas e próximas, já que o cliente se encontra em estado de necessidade;
- Sendo que tanto o 'instrumento de trabalho' como o 'objecto de trabalho' são pessoas, na prestação do serviço, que acaba por se tornar numa relação, estão envolvidos inúmeros sentimentos, como medo, aspirações, desilusões, desejos implícitos, preconceitos; (Devastato, s/d)

No seguimento do que foi referido, importa salientar que as organizações do 3º Sector se orientam por um conjunto de princípios e valores totalmente diferentes daqueles da economia de mercado, e que modificam radicalmente a forma como a Qualidade é entendida. Nomeadamente, a abertura e disponibilidade perante as necessidades do cliente/utente; a importância dada ao processo de recepção e acolhimento inicial; a preocupação em dar uma resposta integral ao indivíduo; a promoção dos direitos do cidadão; a preocupação com a humanização da prestação dos serviços e com as relações interpessoais; a "preferência" pelos indivíduos com mais necessidades socioeconómicas, já que estes têm uma menor capacidade de encontrar respostas válidas para os seus problemas; e a transparência de todo o processo de gestão.

Considerando as características particulares dos serviços prestados, marcados pelo elevado nível de individualismo e das relações interpessoais, o envolvimento dos utentes/clientes (internos e externos) torna-se fundamental na definição dos objectivos e na planificação das actividades e das metodologias a desenvolver; bem como na avaliação dos processos. As necessidades a satisfazer

pela organização assumem um carácter diferente das associadas ao mundo industrial, por implicarem com a condição humana e com relações interpessoais, pelo que este princípio base das Teorias da Qualidade assume um peso relevante.

“(...) en los servicios, y sobretudo en los culturales, sanitarios y sociales, es un poco distinto. El resultado final ya no depende basicamente de quien lo hace, sino también del comportamiento del cliente cuando lo recibe.” (Garau, 2008)

À semelhança da aplicação tradicional dos Sistemas de Gestão de Qualidade, o cliente interno é entendido como o colaborador da organização, com o qual mantém uma relação formal, dependente do cumprimento da legislação e regulamentos definis; os clientes externos são os consumidores directos do serviço oferecido, sendo todos os indivíduos ou entidades que mantêm algum tipo de relação e interacção com a organização (ex: fornecedores, empresas de serviços, comunidade). No entanto, quando se trata de organizações do 3º Sector, os conceitos de cliente interno e externo assumem contornos um pouco distintos.

No caso dos clientes externos⁶, entende-se que estes são os beneficiários últimos do serviço. No entanto, há que considerar que, dentro de uma mesma instituição, estes podem ser pessoas idosas e crianças de 3 anos. Por outro lado, os familiares dos consumidores directos são também considerados como clientes internos, já que na maior parte dos serviços prestados (ex: creche), beneficiam directamente da acção da organização.

Da mesma maneira, a comunidade entendida como cliente externo da organização assume no caso do 3º Sector, contornos muito particulares. Isto porque estas Instituições são entendidas, na sua génese, como prestadoras de um serviço público, complementar à acção do Estado Social de Direito, que se torna ele próprio cliente externo.

Assumindo uma das premissas base das teorias da Gestão da Qualidade Total tem de haver um envolvimento de toda a organização no processo de implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade. A começar pela gestão de topo, e procurando implicar todos os trabalhadores, torna-se necessário assegurar que todos participem na planificação e definição do sistema, bem como na sua avaliação.

Por outro lado, Giovanni Devastato (s/d) refere a necessidade das Direcções e cargos de topo das Organizações do 3º Sector serem cada vez mais especialistas em Gestão, não só para terem a capacidade de implementar Sistemas de Gestão Qualificados, como também para conseguirem dar respostas adequadas aos desafios colocados pela mudança social.

⁶ Ao longo da história da Teoria de Serviço Social houve um constante debate sobre a denominação a dar aos indivíduos a quem são prestados os serviços da Acção Social ('necessitado', 'paciente', 'utente', 'cliente'). Ainda que as duas últimas expressões sejam, na actualidade, as mais utilizadas, no âmbito das teorias de Qualificação dos Serviços Sociais o indivíduo assume-se como 'Cliente', como pessoa activa, que tem direito aos serviços sociais, prestados com Qualidade, para os quais contribuiu no decorrer da sua vida activa.

“(...) importa sublinhar a necessidade destes processos de Qualificação serem liderados e apoiados por profissionais com competências não só na área de gestão e da qualidade, mas também com um profundo conhecimento e experiência sobre estas organizações (...)” (Conceitos, Normas e Modelos da Qualidade, 2007)

Uma outra semelhança entre a Qualificação da Gestão nas organizações da Economia de Mercado e nas do 3º Sector é a grande complexidade dos processos de implementação e manutenção dos Sistemas. Ou seja, sendo processos que envolvem toda a organização e todo o pessoal que nela trabalha, a implementação deste tipo de sistemas de gestão implica um grande investimento de tempo, recursos materiais e, sobretudo, humanos. Torna-se necessária a afectação de pessoal especializado, que conheça a fundo as teorias da Qualidade, os princípios e metodologias propostas, bem como as características e particularidades da Instituição em causa.

Diferentes autores têm defendido que, dadas as características específicas do 3º Sector, relacionadas com a individualidade da prestação do serviço e com a relevância que as relações pessoais têm, a utilização dos instrumentos tradicionais da Gestão da Qualidade se torna contraproducente. Nomeadamente, dos referenciais normativos e dos standartes da Qualidade, que supõem um grande envolvimento de critérios e medidas quantitativas, bem como da Certificação dos Sistemas de Gestão.

Por exemplo, a norma ISO 9001:2000, muito utilizada pelas empresas, é considerada demasiado genérica e de difícil aplicação, sendo necessários competências específicas na área. Por outro lado, os custos de implementação e de certificação são demasiado elevados para instituições do sector não lucrativo. Paralelamente, o Modelo de Excelência da EFQM adapta-se mais às características das organizações do sector, tendo sido utilizadas por algumas para certificação (ex. Grécia).

‘La estrategia de calidad en el ámbito social se debe centrar en fijar las bases conceptuales de referencia y dejar en un segundo término el arsenal instrumental que en ningún caso debe configurarse como la pieza central del sistema’ (Una aproximación a la calidad en el ámbito de la Acción Social. Elementos para comprender la calidad, 2002).

Entende-se que, tratando-se de um serviço em que está em causa o bem-estar individual, as necessidades e expectativas de cada cliente/utente, a Qualidade deveria estar mais associada a critérios qualitativos e subjectivos. Serras, na continuidade do citado, considera que devem ser sempre levadas em consideração as especificidades das organizações do 3º Sector, sendo que os instrumentos disponibilizados devem funcionar como meros meios e não como finalidades. Ou seja, um referencial normativo pode orientar uma instituição no seu processo de qualificação; mas a certificação pela mesma norma não poderá ser entendida como finalidade, correndo o risco de serem esquecidas as verdadeiras finalidades da organização e da iniciativa empreendida.

Um grande indicador da inadaptação dos referenciais da Qualidade existentes para a Economia de Mercado, perante as Instituições do 3º Sector, são as metodologias de avaliação e monitorização da

satisfação de clientes e colaboradores. De acordo com a Teoria da Qualidade, esta avaliação deve ter base em registos, tratados de forma estatística; por exemplo, a aplicação de um questionário, que depois de tratado e analisado poderá dar pistas para a tendência de consumo, para as necessidades e expectativas dos destinatários do bem ou serviço. No entanto, no caso dos serviços prestados pela economia social, há o risco de muita informação relativa à opinião dos clientes ficar fora do âmbito de um questionário, por ser sobretudo qualitativa e não quantitativa; são dados não passíveis de serem tratados estatisticamente.

“For measurements of Quality to be innovative and useful, they need to involve users and careers in a wide range of ways. Qualitative research needs to be promoted so that users and careers have meaningful opportunities to have their say on practice and policy changes to the social care system” (Dowling, 2002)

Por outro lado, a transposição literal das metodologias e instrumentos da Gestão da Qualidade pode colocar em causa o objectivo essencial dos Serviços Sociais: dar uma resposta válida e eficaz aos indivíduos que se encontrem em situação de necessidade. Considera-se que há o risco da Qualificação da Gestão deste sector tornar-se apenas num instrumento de controlo público (quando os processos são parte de Políticas Sociais Públicas); ou por outro lado, tornar-se numa gestão semelhante à das empresas de mercado, que procuram o lucro e a sobrevivência da organização.

O relatório da Organização BOND (Keystone and Accountability for the British Overseas NGOs for Development, 2006) apontou também a tensão existente entre a conciliação dos interesses da organização, quando esta possui uma Gestão Qualificada, com os interesses do indivíduo, pelo aumento de burocracia implicada e falta de flexibilidade.

2.5 Modelos de Qualidade do 3º Sector e dos Serviços Sociais

Perante a inadaptação dos instrumentos existentes, diferentes países têm criado referenciais e/ou normas de Qualidade para as Instituições do 3º Sector e prestadoras de Serviços Sociais, por considerarem que os existentes se direccionam sobretudo às empresas de economia de mercado, não se adaptando na totalidade às características daquele sector, de solidariedade, flexibilidade, proximidade e alguma informalidade.

Considera-se que o processo de criação de standards da Qualidade nos Serviços dedicados à pessoa iniciou-se em 1948, com a Declaração dos Direitos Humanos, que define um conjunto de princípios base de respeito e Empowerment que deveriam estar na base do desempenho daquelas organizações. Analisando a produção de documentos direccionados especificamente à Qualificação e uniformização dos Serviço, os standards no 3º Sector apareceram nos anos 90, com o desenvolvimento da ‘InterAction’s PVO Standards’ (1992), nos Estados Unidos da América. Em 1994 foi publicado o Código de Conduta da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, e em 1996 foi lançado um documento de análise a uma situação muito particular, o ‘Joint Evaluation os Emergency

Assistance in Rwanda', em que foram detectados erros graves na resposta oferecida. A partir deste ponto, e perante críticas nos media e de outras entidades, várias organizações a nível mundial iniciaram processos de criação de standards, códigos de conduta e modelos de Qualidade para os serviços sociais.

É indicado um conjunto de requisitos necessários à criação de standards de actuação das organizações do sector social, que acabam por ser os requisitos procurados pelas organizações quando decidem implementar uma norma, modelo, standard ou referencial da Qualidade (Keystone and Accountability for the British Overseas NGOs for Development, 2006):

- Ligação a valores e princípios definidos, permitindo a adequada preocupação com as relações com os clientes;
- Flexibilidade e adaptabilidade a realidades concretas;
- Promoção da auto-critica e do questionamento da direcção organizativa;
- Promoção da participação do cliente nos processos e serviços;
- Conduzir a pontos estratégicos, não se limitando a ser uma mera ferramenta operacional;
- Promover a melhoria e aprendizagem contínua;
- Promover o uso adequado de recursos, optimizando-os e conduzindo a organização para a Sustentabilidade;
- Permitir a comparação dentro do sector;

A criação de uma norma ou modelos de Qualidade para o 3º Sector e direccionado às organizações que nele se enquadram, tem como principais objectivos a uniformização dos valores orientadores das Instituições; a possibilidade de certificação e reconhecimento da Qualidade da organização, mediante indicadores adequados às suas características essenciais; a melhoria efectiva da gestão e dos serviços prestados (evitando a certificação meramente como imagem externa); a diminuição dos custos de implementação e certificação dos sistemas de gestão.

Paulino Azúa (2002), referindo-se à criação na norma ONGconCalidad, indica algumas vantagens para estes referenciais específicos:

- Pode contribuir para a auto-regulação do sector, prevenindo ou diminuindo comportamentos e atitudes não éticas por parte das Instituições;
- Pode contribuir para um maior rigor na gestão das organizações, que passam a ter um conjunto de requisitos a cumprir. Este facto contribui para a alteração da imagem que os cidadãos têm do Sector;
- Contribui para a legitimação do Sector, pela transparência associada aos processos de gestão e por uniformizar as Instituições que o compõem;
- Contribui para a garantia dos direitos sociais dos cidadãos do país, de acesso a respostas sociais de Qualidade;

Em Espanha, um conjunto de Instituições uniu-se e com o apoio da administração pública, nomeadamente do Ministerio del Trabajo y de los Asuntos Sociales, desenvolveu um referencial normativo de Qualidade para as Organizações não-governamentais, prestadoras de Serviços Sociais. A norma ONGconCalidad foi inicialmente publicada em 2002 e implementada em 7 organizações, num total de 15 serviços/valências diferentes. Em Setembro de 2003 foi publicada uma segunda versão da norma, considerando a experiência obtida nas 7 organizações e as sugestões apresentadas pelos técnicos responsáveis pelas mesmas. Actualmente está implementada ou em processo de implementação em 69 organizações espanholas.

Esta norma, aplicável à Gestão de Sectores de Actividades (ex: infância), Funções (ex: investigação), Gestão de Serviços e/ou produtos, e realização de projectos com um final determinado, é composta por um conjunto de grupos, com orientações para a produção da mudança nas Instituições sociais, em campos como a Comunicação, a Melhoria Contínua, a Organização Interna e o Desenvolvimento. Tem base num conjunto de princípios e valores (ICONG, 2003):

- 1) Orientados para as pessoas:
 - a. Dignidade Humana
 - b. Defesa dos Direitos Humanos
 - c. Solidariedade
 - d. Profissionalidade
 - e. Voluntariedade
- 2) Orientados para a Organização
 - a. Orientação para o cliente
 - b. Participação e descentralização
 - c. Transparência
 - d. Eficiência e eficácia
 - e. Melhoria contínua
 - f. Gestão global da missão da organização
- 3) Orientados para a Sociedade
 - a. Compromisso democrático
 - b. Implicação social
 - c. Colaboração

Em conjunto com a Norma ONGconCalidad, foi criado um Guia de Implementação da mesma nas Instituições Sociais, ambos disponíveis no Web site criado para o efeito (www.ongconcalidad.org). Neste “Guía para la implantación de la Norma de Gestión de la Calidad para las ONG”, foram definidas as etapas do processo de implementação da Norma ONGconCalidad, que vão de encontro aos princípios da Qualidade, teorizados para as organizações da economia de mercado:

1. Compromisso da Direcção;
2. Organização para a mudança;

3. Formação de todos;
4. Adaptação da organização à norma (de forma a continuar a fazer o que se fez até ao momento);
5. Aprender a melhorar;
6. Auditorias internas;
7. Auditorias externas;
8. Iniciar um novo ciclo de melhorias;

Está ainda disponibilizado on-line um documento complementar ao guia, descritivo da estrutura e funcionamento de uma organização virtual (ONG Virtual), que implementou a norma, como exemplo do processo desenvolvido e dos resultados obtidos; bem como o “Guía para la Gestión de los Procesos de Servicios Sociales”, que complementa a norma e o guia de implementação da mesma.

O PQASSO – Practical Quality Assurance System for Small Organizations foi criado no Reino Unido pela Charities Evaluation Services, que providencia consultoria e formação para o sector privado não lucrativo. Constitui uma ferramenta de auto-avaliação (não necessita de avaliação externa e não implica certificação) que desenvolve doze áreas de Qualidade da organização: planeamento; direcção; gestão; serviços centrados no cliente; staff e voluntários; formação e desenvolvimento; gestão financeira; gestão dos recursos; gestão das actividades; trabalho em rede e parcerias; monitorização e avaliação; resultados. Cada uma das áreas de Qualidade é composta por três níveis de alcance, avaliadoras da evolução do desempenho da organização. Este instrumento é muito utilizado pelas organizações do 3º Sector a nível local, por se adaptar às características particulares de cada uma.

Em Itália foi desenvolvido o Modello Attivo della Qualità Sociale (MAQS) desenvolvido pelo Coodinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza. É um instrumento que promove o desenvolvimento da Qualificação pela própria organização, sendo que o processo proposto aparece adaptado às peculiaridades do sector social. Os grandes objectivos do MAQS são:

- Criar consciência da Missão e Princípios da Organização;
- Individualizar as áreas problemáticas da organização e dar-lhe resposta individualizada;
- Ser um instrumento de formação para a cultura organizativa com Qualidade;
- Promover a capacidade das organizações sociais criarem e distribuírem riqueza, através da capacidade de gestão de recursos, da capacidade de sustentabilidade na área social e/ou na economia de mercado, da diminuição da dependência da administração pública;
- Promover o papel estratégico dos quadros intermédios das organizações;

O MAQS não constitui uma norma rígida, mas antes um conjunto de indicações para as instituições realizarem de forma autónoma processos de melhoria dos seus sistemas de Gestão.

Na República Checa, em 2002, foi publicado o “Standards for Quality in Social Services”, pelo Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais. Este instrumento foi criado com o objectivo de melhorar e uniformizar os serviços sociais prestados, tendo como fundamento último a promoção da melhoria das condições de vida dos utentes, da sua autonomia, dignidade e Empowerment. Foi criado em conjunto com as organizações prestadoras de serviços, tendo sido continuamente testado no terreno, pelo que se ajusta às reais necessidades sentidas.

Os standards aparecem como critérios objectivos e mensuráveis, adaptáveis às realidades particulares das entidades, e não como norma ou legislação; que permitem a comparação entre as organizações a nível nacional. Este instrumento encontra-se dividido em três grandes grupos de standards, que por sua vez se dividem em indicadores de Qualidade. Cada um destes indicadores de Qualidade tem associado um conjunto de critérios genéricos e orientadores da acção (Ministry of Labour and Social Affairs, 2002). Assim:

a) Standards de procedimento para a Qualidade dos Serviços Sociais

1. Objectivos da prestação do serviço;
2. Protecção dos direitos dos clientes dos serviços sociais;
3. Trabalhar com um potencial utente do serviço;
4. O Acordo para a prestação do serviço;
5. Planeamento e implementação da prestação do serviço;
6. Dados pessoais;
7. Reclamações sobre a Qualidade da prestação do serviço ou a forma que esta assume;
8. Relações com outros recursos;

b) Standards de Qualidade nos serviços sociais para o staff

1. Pessoal dos serviços;
2. Condições de trabalho e gestão da prestação dos serviços;
3. Desenvolvimento profissional dos empregados e das equipas de trabalho;

c) Standards operacionais para a Qualidade nos serviços sociais

1. Local e duração do serviço;
2. Cuidados com o serviço;
3. Condições e configurações da prestação do serviço;
4. Emergências e acidentes;
5. Garantia da Qualidade dos serviços;

6. Financiamento⁷;

Na Noruega, a Direcção Nacional para a Saúde e Assuntos Sociais desenvolveu a Estratégia Nacional para a Melhoria da Qualidade nos Serviços de Saúde e Sociais (2005-2015). Esta estratégia pretende criar serviços que sejam eficientes, seguros, que envolvam os utilizadores e lhes permitam ter influência, que sejam coordenados e integrados, que utilizem os recursos de forma apropriada, e que sejam distribuídos e prestados de forma igualitária. Através de diversas medidas, que incluem a criação de instrumentos, de acções de formação, apoios financeiros públicos, por exemplo. A Estratégia incide em cinco áreas fundamentais:

- a) Fortalecer⁸ o utilizador do serviço;
- b) Fortalecer o prestador do serviço;
- c) Melhorar a liderança e a organização;
- d) Fortalecer o papel do conhecimento na educação;
- e) Medir a Qualidade nos serviços;

Na Estratégia Nacional para a Qualidade Norueguesa houve uma participação activa dos vários stakeholders⁹ do sector, adequando-a às suas reais necessidades.

⁷ Tradução pela autora

⁸ “Fortalecer” usado enquanto Empowerment

⁹ “Stakeholder (...) a person, company, etc. that has shares or interest in a business or an industry” (Crowther, 1995)

PARTE II – A Gestão da Qualidade no 3º Sector – O Caso Português

Em Portugal a responsabilidade pela função de protecção social do Estado encontra-se delegada no Instituto de Segurança Social, I.P., organismo que gere as respostas prestadas. Como foi referido, a grande maioria dos serviços sociais são oferecidos pelas organizações do 3º Sector, no caso, pelas Instituições Particulares de Solidariedade Social, através de acordos de cooperação. Estes resultam na atribuição de uma prestação pecuniária à Instituição, que se responsabiliza pela sua gestão e pela prestação do serviço.

1. O Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais

Em 2003 foi criado o Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais, tendo sido assinado em Março do mesmo ano pelos parceiros sociais Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, União das Misericórdias Portuguesas e União das Mutualidades Portuguesas. Esta medida de Política Social, cuja gestão foi assumida pelo Inst. Segurança Social, tem por principal finalidade assegurar o acesso dos cidadãos a serviços de Qualidade, adequados às suas necessidades e expectativas.

Os objectivos do programa e os instrumentos para os operacionalizar são (ISS, IP, 2007):

Objs. Gerais	Objs. Específicos	Produtos
Promover a segurança e Qualidade do Edificado	Estabelecer requisitos mínimos no edificado onde são desenvolvidas as respostas sociais: requisitos para a construção de novos equipamentos e adaptação dos existentes	Recomendações técnicas
Promover a Qualidade das Respostas Sociais	Definir requisitos e indicadores para a avaliação da Qualidade Desenhar processos-chave para as respostas sociais Apoiar o desenvolvimento de ferramentas para a avaliação do grau de satisfação de clientes internos e externos	• Modelos de Avaliação da Qualidade • Manual de processos-chave • Questionários de avaliação da satisfação ¹⁰

As Recomendações Técnicas das várias valências focam sobretudo as condições físicas em que é prestado o serviço, definindo requisitos de higiene e segurança para o edificado. Estão disponíveis para várias valências, e destina-se tanto a construção de raiz como a modificação das instalações em que é prestada a resposta.

¹⁰ O Programa de Cooperação foi criado e assinado no ano de 2003. No entanto, os instrumentos relativos à Qualificação das Respostas Sociais foram publicadas pela Entidade Gestora apenas em 2006, tendo os mesmos passado por um processo de modificação no decorrer do ano 2007

Se o instrumento anterior se destina a promover a Qualidade das instalações em que é oferecido o serviço, para a Qualificação da Gestão das Respostas Sociais foi construído um modelo específico para o efeito. Tendo base nos princípios da Qualidade, bem como na NP ISO 9001:2000 e no Modelo e Qualidade do EFQM, o ISS desenvolveu um Modelo destinado a implementar Sistemas de Gestão da Qualidade nas IPSS com quem trabalha, bem como nas organizações particulares de mercado que oferecem serviços sociais.

O Modelo de Qualidade criado tem base em conceitos chave da Teoria da Qualidade, como orientação para os resultados; focalização no cliente; liderança e constância de propósitos; gestão por processos e por factos; desenvolvimento e envolvimento das pessoas; aprendizagem, melhoria e inovação contínuas; desenvolvimento de parcerias; e responsabilidade social.

O Modelo é “(...)um referencial normativo assente nos princípios de gestão da qualidade, que estabelece os requisitos necessários à implementação do Sistema de Gestão dos serviços prestados pelas Respostas Sociais de âmbito Público, solidário e privado” (ISS, IP, 2007). Para apoiar a implementação do Modelo de Qualidade, foram desenvolvidos dois instrumentos complementares:

- o Manual de Processos-Chave de cada valência, que apoia a implementação do Critério 4 - Processos do Modelo de Avaliação da Qualidade, e que se divide em Objectivo, campo de aplicação, fluxograma das actividades/modo operativo, indicadores, dados de entrada e saída e responsabilidades; Instruções de trabalho que descrevam as actividades associadas a cada processo; Impressos.
- Questionários de Avaliação da Satisfação dos vários grupos envolvidos na prestação do serviço. Este instrumento apoia a implementação do Critério 5 – Satisfação do clientes e do Critério 6 – Satisfação das Pessoas, e permite monitorizar a satisfação dos destinatários do serviço e dos restantes grupos alvo.

2. O Modelo de Qualidade e os Instrumentos criados

Ao contrário das experiências estrangeiras apresentadas, em que foi criado um modelo de Qualidade único para a Organização, o Instituto de Segurança Social optou por criar um Modelo por Resposta Social, adaptando os requisitos e os processos-chave a cada um delas.

Os objectivos do Modelo de Qualidade do ISS são (ISS, IP):

- Ser um modelo de diferenciação positiva entre as Respostas Sociais e entre as Instituições que as prestam;
- Fornecer instrumentos de auto-avaliação dos serviços prestados;
- Apoiar a implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade;
- Melhorar a Qualidade dos serviços prestados ao cliente, sistematizando e garantindo a prestação da Organização

- Agregar num referencial normativo todos os requisitos aplicáveis a uma Resposta Social;
- Constituir um referencial normativo no Sistema de Qualificação das Respostas Sociais;

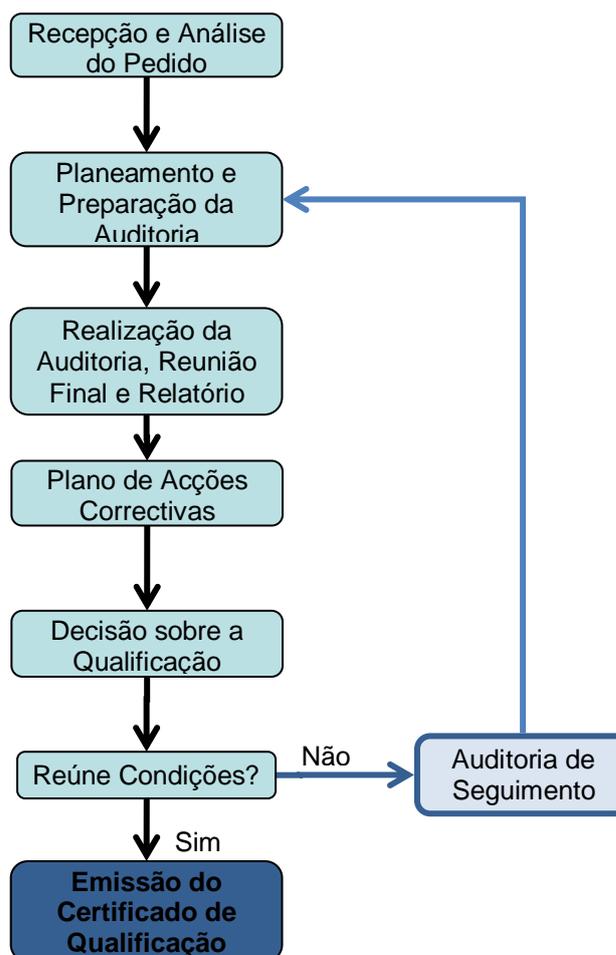
À semelhança do Modelo de Qualidade do EFQM, o Modelo de Qualidade do ISS para as respostas sociais divide-se em dois grupos de Critérios de Avaliação:

Critérios de Meios	Critérios de Resultados
Liderança, Planeamento e Estratégia	Satisfação do Cliente
Gestão de Pessoas (colaboradores)	Satisfação das Pessoas
Recursos e Parcerias (recursos internos e parcerias externas)	Impacto na Sociedade
Processos ISS, IP, 2005	Resultados de Desempenho

Cada um dos critérios definidos possui um conjunto de requisitos de avaliação, que diferem de acordo com a resposta social em causa. Cada requisito tem associado um nível de Avaliação, de acordo com o seu grau de complexidade e exigência.

O Modelo de Qualidade para as Respostas Sociais do ISS prevê a Qualificação dos Sistemas de Gestão, de acordo com três níveis: A, B e C. Para uma Instituição obter o Nível C, que é o mínimo, tem de preencher todos os requisitos avaliados com esse nível. Para que obtenha o nível B, terá de ter preenchido todos os requisitos C, além dos avaliados com o nível B. Para que obtenha o nível A, terá de ter preenchido todos os requisitos C e B, além dos avaliados com o nível A.

O Modelo prevê a realização de auditorias externas, por entidade acreditadas pelo Sistema Português de Qualidade, que certifiquem a conformidade da Instituição com determinado nível de Qualificação. A Metodologia de Avaliação – Processo de Qualificação previsto é o seguinte (Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais, 2007):



ISS, IP, 2005

Este Modelo tem ainda um carácter de obrigatoriedade para todas as Instituições que celebrem Acordos de Cooperação com o ISS, ou seja, que prestem serviços sociais com financiamento público, complementando a função social do Estado. Como foi referido anteriormente, grande parte das Instituições Particulares de Solidariedade Social são titulares destes Acordos.

Por outro lado, o Nível de Qualificação C torna-se requisito obrigatório para o estabelecimento de novos Acordos de Cooperação.

Actualmente o Instituto de Segurança Social tem publicado no seu Website Modelos de Qualidade para as Respostas Sociais de Apoio Domiciliário, Creche, Centro de Dia, Centro de Acolhimento Temporário, Estruturas Residenciais para Idosos, Lar de Infância e Juventude, Lar Residencial, e Centro de Actividades Ocupacionais, encontrando-se disponíveis na página da Segurança Social (www.seg-social.pt).

O Modelo da Qualidade do ISS reflecte-se principalmente no Modelo de Avaliação da Qualidade, um manual de auto-avaliação. É composto por um conjunto de questões de auto-avaliação para os requisitos de cada um dos Critérios de Meios e de Resultados. Tem por objectivo ser de aplicação

individual e independente, podendo ainda ser utilizado como base para as auditorias internas ou externas.

O Manual de Processos-chave e os Questionários de Satisfação de cada valência complementam o Manual de Avaliação de Qualidade e apoiam o seu processo de implementação.

Os Questionários de Avaliação da Satisfação são considerados ferramentas essenciais no Modelo de Qualidade para as Respostas Sociais, já que são dos mecanismos que permitem auferir a satisfação dos clientes, colaboradores e dos parceiros da organização. O instrumento criado pelo ISS neste âmbito é composto por três questionários independentes, a serem preenchidos pelos indivíduos que compõem cada um destes grupos envolvidos na resposta social. Cada inquérito é precedido por uma explicação das variáveis em análise, da sua escala e viabilidade.

No caso dos Questionários criados para os stakeholders do Serviço de Apoio Domiciliário em análise, a composição é a seguinte (Instituto de Segurança Social, IP):

Questionário de Satisfação	Variáveis	Número de Questões	Grau de Fidelidade¹¹
Clientes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instalações, Equipamentos e Sinalética 2. Fiabilidade/Credibilidade 3. Competência Técnica 4. Responsabilidade e Receptividade 5. Atendimento e Comunicação 	66	0,78
Colaboradores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instalações 2. Autonomia Profissional e Pessoal 3. Compensação Financeira 4. Outros Benefícios 5. Desempenho Funcional 6. Supervisão 7. Formação 8. Relações de Trabalho Internas 9. Relações de Trabalho Externas 10. Política e Estratégia 11. Mudança e Inovação 12. Qualidade 13. Segurança 	65	0,99

¹¹ Segundo o Coeficiente Alpha de Cronbach, que mede a consistência interna das perguntas. Sendo que o máximo do coeficiente é 1, considera-se que a partir de um nível de 0,70 o questionário é viável.

Parceiros	1. Relação Institucional – Formalidades	17	0,95
	2. Relação Institucional – Contactos		
	3. Utilidade		
	4. Responsabilidade		

ISS, IP, 2005

Os processos-chave estão adaptados ao tipo de serviço prestado, sendo que os próprios processos são diferentes consoante a resposta social. O Manual inicia com um enquadramento da valência a que se refere, definindo os seus objectivos e importância, bem como os critérios de Qualidade do serviço. De seguida é feito o enquadramento do Manual de Processos-Chave e da Qualificação da Resposta, havendo ainda lugar para a definição dos serviços existentes numa Instituição Tipo, bem como o respectivo Organograma.

Utilizando o exemplo do Serviço de Apoio Domiciliário, estão identificados oito processos-chave do serviço. A estrutura do Manual é a seguinte (Instituto de Segurança Social, IP):

Processos - Chave	Instruções de Trabalho	Impressos
Candidatura	Atendimento	Informação disponibilizada ao cliente
	Seleccção e priorização de candidaturas	Ficha de inscrição
		Carta de aceitação da inscrição
		Carta de não-aceitação da inscrição
		Lista de Espera
Admissão	Contrato e Processo Individual do Cliente	
	Entrevista de Avaliação Diagnóstica	Ficha de Avaliação Diagnóstica
	Programa de Acolhimento Inicial	Lista de Material fornecida pelo cliente
		Programa de Acolhimento Inicial
Plano de Desenvolvimento Individual	Plano de Desenvolvimento Individual	Plano de Desenvolvimento Individual
Planeamento e Acompanhamento das actividades socioculturais	Plano das actividades socioculturais	Plano das actividades socioculturais
		Registo de Presenças
Cuidados Pessoais e de Saúde		Cuidados pessoais e de saúde
	Cuidados de higiene e imagem	
	Cuidados médicos e de	

	reabilitação	
	Cuidados de enfermagem	
	Assistência medicamentosa	Medicação e indicação terapêutica
		Informação terapêutica – Informação genérica
Nutrição e Alimentação	Elaboração de ementas	
	Recepção, armazenamento e conservação dos produtos alimentares	Controlo da recepção das matérias-primas
		Controlo da validade dos produtos
	Preparação e confecção dos alimentos	Registo do equipamento entregue/recebido
		Controlo dos óleos da fritura
	Transporte, distribuição e apoio nas refeições	Recolha de amostras de testemunho
Apoio Psicossocial	Programa de Apoio Psicossocial	Serviços prestados no Apoio Psicossocial
Apoio nas Actividades Instrumentais da Vida Quotidiana		Apoio nas Actividades Instrumentais da Vida Quotidiana
	Higiene habitacional	
	Tratamento de roupa	Ficha de registos da lavandaria
	Adaptação do espaço e reparações no domicílio	
	Acompanhamento ao exterior e aquisição de bens e serviços	

Até ao momento, o Instituto de Segurança Social desenvolveu relativamente poucas iniciativas de implementação do modelo criado; não há registos na internet ou em publicações de acções de apresentação ou de formação oficiais (além de apresentações em conferências, seminários ou encontros) junto das IPSS, que se irão apropriar do mesmo.

Da mesma maneira, não há registo do início das auditorias previstas, como forma de controlo das respostas prestadas pelas Instituições. Apesar de se ter conhecimento da criação da Marca de certificação ISS, a informação relativa foi encontrada unicamente no website de uma empresa privada de certificação. Não foram encontrados dados relativos ao número de organizações que iniciaram processos de Qualificação dos seus Sistemas de Gestão ou da sua certificação, segundo o Modelo do ISS.

PARTE III – Enquadramento Metodológico

1. Modelo de Análise

De acordo com todos os elementos referidos anteriormente, considera-se que a Qualificação das Instituições do 3º Sector e dos serviços sociais por elas prestados é uma prioridade na realidade dos países Europeus. Assumindo-se como uma medida de Política Social dos Estados Sociais de Direito, a Qualificação da Gestão daquelas organizações apresenta-se como um mecanismo de sustentabilidade das mesmas, bem como de garantia dos Direitos Fundamentais dos cidadãos, de acesso a respostas de Qualidade em caso de necessidade, nas quais é permitido que participem se forma activa.

Sendo uma temática de extrema importância para o sector, a Qualidade assume-se também como um assunto complexo, que utiliza linguagem hermética e desadequada aos/às técnicos/as e dirigentes que normalmente trabalham na área social. As Teorias em que se baseiam foram desenvolvidas no mundo industrial e na economia de mercado, sendo que aquilo que supõem nem sempre se adapta à realidade das Instituições do 3º Sector ou a qualquer organização que tenha por principal função trabalhar com pessoas. Assim, e como foi referido, as orientações e objectivos propostos pela Teoria da Qualidade¹², as metodologias de trabalho e as etapas a seguir, são necessariamente diferentes daquelas a serem colocadas em prática pelas organizações prestadoras de Serviços Sociais.

O presente trabalho será desenvolvido a partir das afirmações indicadas: por um lado, assume-se que a Qualificação do 3º Sector é de extrema importância e assume uma urgência premente; por outro, assume-se que o Sector Social e as respostas por este oferecidas possuem características específicas e diferenciadoras, sendo necessária uma revisão dos Princípios, metodologias e objectivos da Teoria da Qualidade aplicada nas organizações da Economia de Mercado.

Como foi referido, a pergunta de partida orientadora do presente trabalho é **‘Os instrumentos disponibilizados pelo Instituto da Segurança Social, no âmbito do Programa para a Cooperação e Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais, para o Serviço de Apoio Domiciliário são coerentes?’**.

Sendo necessário precisar conceitos a fim de os poder comparar entre si, urge definir o que se entende por cada um deles, de forma objectiva e metódica, num processo de conceptualização. O principal conceito utilizado no presente estudo é o de “coerência”.

Coerência é definida como *‘Estado ou Qualidade de coerente; conformidade; congruência; conexão; harmonia; nexa entre dois factos ou duas ideias’* (Convergência - Gabinete Técnico Editorial, 1985).

¹² Quando aplicada ao sector da Economia de Mercado.

No presente trabalho, 'coerência' será entendida como a forma e o conteúdo de cada instrumento, analisado de forma individual.

A operacionalização do conceito é apresentada no seguinte esquema, em que se referenciam os indicadores que serão utilizados no processo de análise dos documentos criados pelo Instituto de Segurança Social.

Conceito/ expressão	Dimensão	Componente	Indicadores
Coerência Interna	Forma	Linguagem	Linguagem utilizada
		Objectividade	Definição de conceitos usados
			Enquadramento do instrumento no Modelo da Qualidade do ISS
	Conteúdo	Formal	Explicação da metodologia proposta pelo instrumento
			Objectivos dos Instrumentos
		Funcional	Critérios/Processos-Chave/ Questões de avaliação
			Adequabilidade à resposta social em questão

Tendo base nos indicadores referidos, procurar-se-á compreender a existência de coerência de cada produto, relativamente aos pressupostos enunciados no âmbito do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais.

A partir do processo de conceptualização de 'coerência' dos instrumentos de Gestão da Qualidade das respostas sociais criadas, propõem-se as seguintes hipóteses orientadoras do presente estudo:

- A. Se a linguagem utilizada nos instrumentos for coerente com a Teoria de Gestão da Qualidade a sua implementação será mais eficaz.
- B. Se os instrumentos forem objectivos a sua implementação será mais eficaz.
- C. Se o conteúdo forma dos instrumentos for coerente com os respectivos objectivos e com os Princípios de Gestão da Qualidade adaptados ao 3º Sector a sua implementação é mais eficaz
- D. Se os instrumentos forem coerentes com os objectivos e metodologias propostos pelo ISS para a Resposta Social Apoio Domiciliário a sua implementação será mais eficaz.

2. Metodologia de estudo

O presente estudo irá fundamentar as suas conclusões essencialmente na análise da informação disponibilizada sobre o assunto, utilizando nomeadamente a técnica de análise de conteúdo. Segundo Berelson, “*A análise de conteúdo é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação*” (Bardin, 1979).

Considerando a especificidade de cada componente e dos indicadores que o medem, estes irão ser analisados de forma individual, utilizando diferentes referências e linhas de análise. De forma a tornar os dados analisados objectivos e validáveis cientificamente, torna-se necessário que a recolha qualitativa dos mesmos seja traduzida valores mensuráveis e comparáveis, sempre que possível.

A metodologia utilizada na mensuração dos indicadores será variável, dependendo da sua especificidade. Assim, o presente trabalho irá ser fundamentado nas diferentes linhas de estudo:

1. **Coerência Interna**

1.1 **Forma**

1.1.1 Linguagem: um dos principais objectivos do Modelo de Qualidade do ISS, e por consequência, dos instrumentos criados neste âmbito, é a implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade nas organizações prestadoras de Respostas Sociais. Como tal, os referidos instrumentos deverão remeter o seu texto para a Teoria da Gestão da Qualidade, utilizando a linguagem própria daqueles saberes e práticas. Assim, este componente será analisado através da Linguagem utilizada em cada um dos instrumentos do Modelo aplicado ao SAD, utilizando como referência um conjunto de categorias extraídas dos Princípios da Qualidade enunciadas em capítulo anterior. Será analisada a presença de palavras e/ou expressões no texto dos instrumentos, de acordo com unidades de registo definidas e agrupadas por género e características. A medição deste indicador será feita através do cálculo das referências presentes nos instrumentos.

1.1.2 Objectividade: um dos requisitos dos Sistemas de Qualidade é a objectividade da Gestão e de todos os elementos inerentes. Assim, tendo o referido em conta, bem como a especificidade da linguagem, métodos e técnicas da disciplina, considera-se que a forma dos instrumentos utilizados no Modelo de Qualidade do ISS deve ser o mais objectivo e claro possível. Desta forma, a objectividade dos instrumentos será analisada considerando três indicadores distintos:

- a) *Definição dos conceitos utilizados*. Os conceitos relativos ao tema ‘Qualidade’ necessitam de ser apresentados de forma clara e inequívoca, de forma a originar um entendimento único dos mesmos. Assim, dos conceitos identificados na análise da linguagem de cada instrumento, será analisada a existência da

respectiva definição. A medição deste indicador será feita calculando a percentagem de conceitos definidos, em função dos referenciados no conjunto dos instrumentos.

- b) *Enquadramento do instrumento no Modelo da Qualidade do ISS.* Cada um dos manuais tem uma função muito específica no âmbito do Modelo de Qualidade do ISS e do Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Segurança e Qualidade das Respostas Sociais, que necessita de ser clara e inequívoca para os seus utilizadores, constituindo este elemento parte da objectividade dos instrumentos. A análise deste indicador será efectuada considerando a presença de partes do instrumento ou expressões que clarifiquem o seu enquadramento no todo em que foi desenvolvido, nomeadamente, através de referências a objectivos gerais e específicos. A medição deste indicador deverá ser efectuada através da avaliação das referências indicadas, quanto à sua intensidade, utilizando uma escala em que 1 = Nada e 5 = Muito.
- c) *Explicação da metodologia proposta pelo instrumento.* Cada produto criado no âmbito do Modelo de Qualidade do ISS propõe uma metodologia própria, adequada ao restante do seu conteúdo. Para uma correcta utilização do instrumento, torna-se necessário que esta metodologia surja clara e inequívoca para os seus utilizadores. A análise deste indicador será efectuada considerando a presença de partes do instrumento ou expressões que clarifiquem e expliquem a metodologia proposta, nomeadamente com referências a procedimentos prévios e posteriores à utilização, etapas de utilização e agentes envolvidos na utilização do instrumento. A medição deste indicador deverá ser efectuada através da avaliação das referências indicadas, quanto à sua intensidade, utilizando uma escala em que 1 = Nada e 5 = Muito.

1.2 Conteúdo

1.2.1 Formal: considera-se que a Coerência do Conteúdo Formal dos instrumentos é a adequação dos componentes que cada um contém a dois elementos de comparação: os objectivos a que o instrumento se propõe e os Princípios da Qualidade adaptados ao 3º Sector e às Respostas Sociais. Os referidos 'componentes' não são mais que as especificidades funcionais de cada instrumento, nomeadamente, os Critérios no Modelo de Avaliação da Qualidade; os Processos-Chave no Manual de Processos-Chave; e as Questões no Questionário de Avaliação da Satisfação. Como foi referido, a análise deste componente deverá ser feito através de dois indicadores:

- a) *Objectivos dos Instrumentos.* Os componentes dos instrumentos deverão ser analisado á luz dos respectivos objectivos, implícitos ou explícitos; será analisada a presença e quantidade de expressões nos componentes que se adequem aos objectivos.

b) *Princípios da Qualidade adaptados aos 3º Sector e às Respostas Sociais.* Como foi referido em capítulo anterior, a Qualidade foi uma disciplina que surgiu em contexto industrial e empresarial, pelo que muitas das suas premissas não se adequam à realidade e necessidades dos serviços sociais. Assim, torna-se importante que o Modelo de Qualidade desenvolvido pelo ISS se adequem a estas premissas adaptadas ao 3º Sector. Os componentes dos instrumentos deverão ser analisados à luz destas premissas, construídas com base na informação recolhida dos diferentes autores e experiências; será analisada a presença e quantidade de expressões nos componentes que se adequem às premissas da Qualidade adaptadas ao 3º Sector.

1.2.2 Funcional: considera-se que a Coerência do Conteúdo Funcional dos instrumentos desenvolvidos pelo ISS não é mais do que a adequação dos seus objectivos e metodologia aos propósitos da Resposta Social a que se destina; é a funcionalidade do instrumento perante o Serviço para o qual foi criado. Assim, a análise deste componente deverá ser feita comparando os componentes e a informação contida em cada instrumento com o documento criado pela Segurança Social sobre os Serviços de Apoio Domiciliário, suas condições de implantação, instalação e funcionamento. (Bonfim & Veiga, 1996). Será analisada a presença e frequência de elementos coincidentes entre estes dois documentos criados pela entidade reguladora do sector social Português.

A técnica Análise de Conteúdo deverá ser complementada com outras técnicas de observação e estudo de caso da experiência desenvolvida por uma rede local de 11 Instituições prestadoras de Apoio Domiciliário na Amadora, que operacionalizaram a Política Social proposta pelo ISS, implementando o Modelo da Qualidade entre os anos de 2006 e 2008 (Acção 2 e 3 do Projecto Equal ADAPT – Apoio Domiciliário na Amadora em Parceria.)

Parte IV - Análise de Qualificação do Serviço de Apoio Domiciliário na Amadora

1. Análise dos dados

Após recolha dos dados, a partir da metodologia proposta e utilizando os instrumentos referidos, foi realizada a sua análise individual e global, no sentido de alcançar conclusões que respondam à questão colocada pelo presente estudo. O conceito de coerência foi desmontado por cada um dos seus componentes, de forma individual. Por outro lado, foi feita uma análise individual a cada instrumento, em função dos vários elementos de avaliação e no seu global.

1.1 Forma

1.1.1 Linguagem

Analisou-se a presença de expressões e/ou palavras que remetam os instrumentos criados pelo ISS para as Teorias de Gestão da Qualidade, utilizando para tal um conjunto de categorias extraídas da literatura existente sobre as mesmas. As categorias utilizadas foram as seguintes: melhoria contínua, Formação, Envolvimento das pessoas, Informar/comunicar, Avaliação, Prevenção, Satisfação do cliente, Liderança, Planear, Gestão por processos e objectivos. Por outro lado, as referidas categorias foram ainda analisadas em função dos vários critérios/processos-chave/questionários de avaliação da satisfação.

Os resultados globais da análise estão apresentados no Anexo 1, podendo os mesmos serem resumidos no seguinte quadro sinóptico:

Categorias	Frequência de referências identificadas				
	MA	MPC	QS	Total	Média
Melhoria Contínua	13	34	6	53	17,7
Formação	20	18	4	42	14,0
Envolvimento das pessoas	54	52	9	115	38,3
Informar/Comunicar	71	57	13	141	47,0
Avaliação	174	119	8	301	100,3
Prevenção	12	9	0	21	7,0
Satisfação do Cliente	42	41	51	94	44,7
Liderança	2	2	4	8	2,7
Planear	151	51	1	203	67,7
Gestão por processos e objectivos	164	98	9	271	90,3
Total	703	481	105	1249	429,7

Nota: MA – Manual de Avaliação; MPC – Manual de Processos Chave; QS – Questionários de Satisfação

Como se pode verificar, no Modelo de Avaliação da Qualidade foram feitas inúmeras referências às categorias Avaliação, Planear e Gestão por processos e objectivos, encontrando-se o total de

referências acima da média respectiva. Ao contrário, constatou-se que as categorias Melhoria contínua, Liderança e Prevenção apresentam relativamente poucas referências, e ainda que algumas destas se encontrassem acima da média total, são efectivamente escassas no global do texto.

Importa ainda referir que, quando analisados os critérios do modelo individualmente, se constatou uma prevalência de referências às várias categorias definidas nos critérios 3 e 4, 'Recursos e Parcerias' e 'Processos do SAD' respectivamente. Esta nota assume relevância quando considerando que são estes os critérios cuja aplicação produz um maior impacto no serviço ao cliente.

Da mesma maneira, quando analisada a presença de referências nos critérios Satisfação dos Clientes, Colaboradores e Resultados de Desempenho Chave, constatou-se a sua escassez, o que acaba por contradizer o já referido quando à categoria Avaliação.

Quando analisados os dados relativos ao Manual de Processos Chave, constatou-se um grande número de referências às categorias Avaliação, Melhoria Contínua e Gestão por processos e objectivos, encontrando-se estas acima da média global. Ao contrário, constata-se a relativa ausência de referências às categorias Formação, Prevenção e Liderança, ainda que algumas destas se apresentem superiores à respectiva média.

Importa ainda salientar a relevância dada ao Processo 4 – PDI, salientando a relação deste com a categoria Gestão por Processos e Objectivos.

Quando analisados os três Questionários de Satisfação, constatou-se a ausência ou pouca frequência de referências da maioria das categorias. Este facto poderá ter na sua origem a reduzida dimensão do documento, e o facto de ser direccionado sobretudo para o público-alvo respectivo. Por outro lado, contém partes técnicas, com linguagem específica da área da estatística.

No entanto, salienta-se a relevância que tem a categoria Satisfação do Cliente, indo de encontro ao objectivo último deste instrumento.

No geral constatou-se que as categorias Avaliação, Planear e Gestão por Processos e Objectivos apresentam uma grande relevância no conjunto, havendo grande número de expressões e/ou palavras que remetam para estes elementos. Por outro lado, as categorias Liderança, Prevenção, Formação e Melhoria Contínua são pouco significativas no conjunto, apresentando reduzido número de referências às mesmas nos documentos utilizados para análise.

1.1.2 Objectividade

Em Teoria de Gestão da Qualidade a objectividade constitui elemento fundamental na operacionalização de conceitos e metodologias. Assim, os instrumentos foram analisados em função de três componentes deste conceito: a existência de definição concreta para os conceitos específicos

utilizados; a especificação do enquadramento de cada instrumento no conjunto do Modelo proposto; e a explicação da Metodologia proposta por cada um.

O enquadramento dos instrumentos foi avaliado de acordo com a existência e clareza dos objectivos geral e específico de cada um. Por outro lado, a metodologia proposta foi analisada de acordo com um conjunto de categorias definidas previamente, consideradas chave, nomeadamente: definição do instrumento; procedimentos prévios; procedimentos posteriores; etapas de utilização; e agentes envolvidos.

Os dados analisados encontram-se no Anexo 2, apresentando-se um resumo dos mesmos:

Objectividade	Indicadores		MA	MPC	QA
	Definição de Conceitos	C/Def.	67,74%	22,22%	0%
		S/Def.	32,35%	77,78%	100%
	Enquadramento		Muito Intenso	Pouco Intenso	Muito Intenso
Metodologia		Intensidade Média	Intensidade Média	Nada Intenso	

Quando analisados os conceitos do Modelo de Avaliação, constatou-se que existe referência a um total de 62 conceitos relacionados com as Teorias da Gestão da Qualidade, sendo que destes 67,74% possui definição concreta e 32,25% não a tem.

Relativamente ao enquadramento do instrumento no conjunto, constatou-se que os objectivos geral e específicos se encontram definidos, com clareza e rigor. Sendo verificáveis e concretos, foi atribuído um nível de Intensidade Elevada a este aspecto do indicador Objectividade.

Por outro lado, quando analisadas as categorias definidas para a análise da explicação da Metodologia proposta, constatou-se que não há qualquer referência à definição do instrumento (o que é?), dos procedimentos prévios à sua utilização e dos agentes envolvidos. Existe referência aos procedimentos posteriores à utilização do instrumento, ainda que se limite à explicação da forma que estes assumem, e não dos mecanismos necessários à sua prossecução. Da mesma maneira, havendo referência às etapas de utilização dos instrumentos, estas consistem unicamente na sua enumeração, e não na explicitação dos procedimentos a adoptar para as alcançar.

Quando analisado o Manual de Processos Chave, constatou-se que a maioria dos conceitos referidos não possuem a correspondente definição, sendo esta relação bastante acentuada. Relativamente ao enquadramento do instrumento, verifica-se que o objectivo geral é pouco concreto ou explicativo, sendo que não se encontram referências aos objectivos específicos do mesmo. Como tal, foi atribuído um nível de Intensidade reduzido. Por último, quando analisadas as categorias que compõem a metodologia do instrumento, constatou-se que existe uma definição do que é o instrumento, bem como dos procedimentos prévios a serem adoptados. Estes são claros e explícitos. No entanto, verifica-se a ausência de referências a procedimentos posteriores à utilização do

instrumento, as suas etapas ou agentes envolvidos. Por esta razão, foi atribuído o nível de Intensidade Média.

Tendo sido analisados os Questionários de Avaliação da Satisfação, constatou-se que foi feita referência apenas a um conceito, não referido nos instrumentos anteriormente analisados, sendo que para este não foi apresentada a devida definição. Considerou-se que o nível de intensidade do enquadramento do instrumento no Modelo de Avaliação tinha uma Intensidade Elevada, já que os objectivos geral e específico se encontram definidos com clareza e rigor. Ao contrário, considerou-se que a presença de explicação sobre a metodologia proposta não era Nada Intensa, já que existe apenas uma referência à categoria procedimentos prévios, sendo a mesma pouco explicativa ou clara. Mais nenhuma categoria apresente explicações ou referências.

No geral, constatou-se que há uma grande quantidade de conceitos relativos à Gestão da Qualidade que não apresentam definição clara, da mesma maneira que a Metodologia proposta para os vários instrumentos é vaga e pouco concreta. No geral, o enquadramento dos instrumentos no Modelo de Qualidade do ISS foi conseguido, com uma intensidade média

1.2 Conteúdo

1.2.1 Formal

A avaliação da coerência dos instrumentos da Qualidade ao nível do seu conteúdo realizou-se através da análise dos dados em função de dois grandes indicadores: por um lado, a presença de expressões nos componentes dos instrumentos que façam alusão aos seus objectivos implícitos e/ou explícitos; por outro, a presença de expressões nos mesmos componentes que remetam para os Princípios da Qualidade adaptados ao 3º Sector.

A definição dos objectivos de cada instrumento, enquanto categoria para desagregação e análise dos componentes, foi um processo que teve base na análise literal e extensiva dos textos. No caso do Modelo de avaliação, os objectivos categorizados encontravam-se explícitos no documento, ao contrário dos Questionários de Avaliação da Satisfação e do Manual de Processos Chave, em que parte e a maioria respectivamente tiveram origem na dedução pela leitura do documento.

Inicialmente a escala para medição da presença de expressões nos componentes teve base na contagem absoluta das mesmas. No entanto, quando se iniciou o processo de recolha dos dados, compreendeu-se que muitos dos objectivos dos vários instrumentos eram impossíveis de desagregar em expressões, por constituírem a essência do próprio documento. Assim, utilizou-se a escala anteriormente referida, que mede o grau de intensidade de cada indicador (1 = Nada Intenso; 5 = Muito Intenso). A atribuição da notação foi feita de acordo com análise extensiva dos dados, ou com a seguinte ponderação:

1. 1% a 20% (expressões identificadas/total de componentes)
2. 21% a 40%

3. 39% a 60%
4. 59% a 80%
5. 81% a 100%

A análise extensiva dos dados encontra-se no Anexo 3, podendo ser resumida no seguinte quadro sinóptico:

	Objectivo	Grau Intensidade				
		1	2	3	4	5
Modelo de avaliação da Qualidade	Constituir um instrumento de auto-avaliação das Respostas Sociais				X	
	Apoiar a implementação de SGQ, melhorando a organização e seu funcionamento através de Melhoria da eficácia e eficiência ¹³ dos processos;	X				
	Apoiar a implementação de SGQ, melhorando a organização e seu funcionamento através de Maior participação dos clientes nos serviços;	X				
	Apoiar a implementação de SGQ, melhorando a organização e seu funcionamento através de Maior dinamização da participação da família na Resposta Social;	X				
	Agregar todos os requisitos aplicáveis à Resposta Social	X				
	Constituir mecanismo de Diferenciação positiva entre as instituições (reconhecimento externo)	X				
	Constituir requisito para a manutenção e estabelecimento de novos acordos de cooperação	X				
	Aumentar o grau de satisfação das expectativas e necessidades de clientes, colaboradores e parceiros, face à Resposta Social	X				
Manual de Processos Chave	Apoiar a implementação de SGQ	X				
	Operacionalizar o Princípio da Qualidade - Gestão por Processos					X
	Apoiar a adopção/criação de impressos a serem utilizados pelas Organizações					X
	Apoiar a adopção/criação de Instruções de Trabalho nas organizações					X
	Uniformizar os processos-chave das organizações					X
Avaliação da	Monitorizar a percepção de clientes, colaboradores e parceiros acerca do desempenho da organização					X
	Monitorizar a percepção de clientes, colaboradores e parceiros acerca de áreas de melhoria e de novas metas a atingir					X

1 = Nada intenso; 2 = Pouco Intenso; 3 = Intensidade Média; 4 = Bastante Intenso; 5 = Muito Intenso

¹³ Eficácia – relação entre os objectivos pretendidos e os resultados obtidos; Eficiência – relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos com os mesmos.

Como se pode verificar, a presença de expressões nos critérios do Modelo de Avaliação da qualidade é relativamente reduzida, apresentando, no conjunto, um grau de intensidade muito baixo. Constatou-se que o instrumento vai de encontro a um dos principais objectivos, nomeadamente, constituir um instrumento de auto-avaliação da Resposta Social SAD. Apesar de algumas 'falhas' técnicas na formulação das questões, considera-se que estas estão claras, de resposta directa e objectiva. Por outro lado, importa referir que a escala de avaliação permite várias opções, o que dá espaço à Instituição para definir prioridades e planos individuais de progressão.

Como foi já referido, o nível de intensidade dos restantes objectivos é muito reduzido, sendo estes definidos objectivamente e explicitamente pelo próprio instrumento. Constatou-se haver poucas referências à eficácia e eficiência da gestão da Resposta (ainda que estas se concentrem sobretudo nos critérios 1 a 3, relativos à gestão da RS); bem como relativamente à participação do cliente na organização e no funcionamento do serviço (ainda que estas se concentrem sobretudo no critério 4, referente aos processos que afectam directamente o destinatário final).

Verificou-se que os objectivos 4 e 5 apresentam níveis de intensidade muito reduzidos, encontrando-se por volta dos 3%. Importa referir que, além das poucas referências ao objectivo de agregação dos requisitos aplicáveis à resposta, estas consistiam sobretudo na necessidade de cumprir a legislação e regulamentação, não havendo enumeração das mesmas.

Os objectivos 6 e 7 apresentaram uma total ausência de referências. Assim, os objectivos de constituir um mecanismo de diferenciação positiva, e de ser requisito para o estabelecimento de novos acordos de cooperação não são espelhados no documento.

O objectivo referente ao aumento do grau de satisfação das necessidades e expectativas dos clientes, ainda que apresente um baixo nível de intensidade, apresentou valores mais elevados que os restantes, estando as referências concentradas sobretudo no Critério 4, relativo aos processos chave do SAD, com impacto directo no destinatário final.

Relativamente ao Manual de Processos Chave, verificou-se a total ausência de referências ao primeiro objectivo definido, de apoio à implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade. Podendo este ser associado ao segundo objectivo, verificou-se que a operacionalização do Princípio 'Gestão por processos' apresenta um elevado grau de intensidade, justificado sobretudo com a forma eficaz como o instrumento vai de encontro àquela definição. A organização sistémica, inter-relacionada e interdependente dos vários componentes do Manual conferem-lhe características de funcionalidade e objectividade.

Da mesma maneira, a prossecução dos objectivos relativos à adopção/criação de impressos e Instruções de Trabalho apresentaram elevados níveis de intensidade. Este facto justifica-se com a sua correspondência aos requisitos dos critérios do Modelo de Avaliação e dos processos chave definidos no mesmo manual. Por outro lado, importa referir a diversidade apresentada de cada um dos tipos de documento, que permite ao utilizador perceber vários exemplos passíveis de serem

utilizados. Especificamente sobre as Instruções de Trabalho, importa salientar a sua importância enquanto exemplos de práticas.

Por último, o objectivo associado à uniformização dos processos chave apresentou um elevado grau de intensidade, justificado sobretudo com a clareza e objectividade como os mesmos são apresentados. A sua desagregação em objectivos, campos de aplicação, indicadores, modos operatórios e matrizes de processos constitui elemento fundamental no estabelecimento de padrões. É feita referência ao carácter exemplificativo dos Impressos e Instruções de Trabalho apresentados, deduzindo-se que os PC assumem carácter obrigatório.

Quando analisados a presença de referências aos objectivos dos Questionários de Avaliação da Satisfação, constatou-se o seu elevado nível de intensidade. O facto de terem sido criados três questionários distintos, com categorias de avaliação específicas para cada um deles, permite à organização desagregar a informação relativa à opinião dos vários clientes internos e externos. Por outro lado, a criação de escalas objectivas e a apresentação do grau de fidelidade de cada questionário, permite à instituição definir planos de melhoria para cada categoria avaliada.

Como se referiu anteriormente, o segundo elemento de análise do Conteúdo Formal dos instrumentos é a sua relação com os Princípios da Gestão da qualidade, adaptados ao 3º Sector. Tendo sido sistematizados os referidos princípios, constatou-se que os inerentes às Teorias Gerais da Gestão da qualidade se encontram reflectivos nas categorias de análise do indicador Linguagem, pelo que se optou por não repetir o procedimento. Assim, foram considerados apenas os princípios de Gestão da Qualidade específicos dos serviços sociais, de acordo com informação discutida em capítulo anterior.

A análise completa dos três instrumentos do Modelo encontra-se no Anexo 4, podendo a mesma ser resumida no seguinte quadro sinóptico:

Princípios de Gestão da Qualidade	Frequência das referências identificadas				
	MA	MPC	QS	Total	Média
Promoção da participação do cliente nos processos organizativos e na definição dos serviços	43	17	13	73	24,3
Adaptabilidade à realidade organizacional	6	23	0	29	9,7
Qualificação da Gestão como promoção da Sustentabilidade organizacional	0	0	0	0	0,0
Qualificação da Gestão como factor de diferenciação positiva	3	0	0	3	1,0
Qualificação da Gestão entendida como <i>Imperativo Ético</i>	20	15	6	41	13,7
Total	72	55	19	146	48,7

Analisando a presença de referências aos Princípios de Gestão da Qualidade adaptados ao 3º sector no Modelo de Avaliação da Qualidade, constatou-se que a Promoção da participação dos clientes e a

Qualificação da Gestão como Imperativo Ético se apresentam como aqueles com maior relevância. Este facto ganha importância quando verificado que a maioria destas se encontram nos critérios 3 e 4, relativos à Gestão e aos Processos Chave, que afectam mais directamente o destinatário final. Ao contrário, é de notar a quase total ausência de referências associadas à adaptabilidade organizacional, à sustentabilidade e à diferenciação positiva.

Importa ainda referir que, ainda que não possa ser contabilizado e enquadrado nas presentes categorias, todo o critério 4.4, relativo ao Processo Chave - Plano de Desenvolvimento Individual, é uma alusão clara ao Imperativo Ético associado à Qualificação da Gestão. Este facto tem base no carácter participativo e adaptado às necessidades individuais que a criação, execução e revisão do PDI tem implicado.

À semelhança do Modelo de Avaliação da Qualidade, constatou-se a total ausência de referências no Manual de Processos Chave aos princípios da Qualidade relacionados com a Sustentabilidade e Diferenciação Positivas. Verifica-se que mantém a relevância, ainda que menor, das referências à participação do cliente nos processos organizativos, bem como a Qualificação como Imperativo Ético. Ao contrário, neste instrumento assume importância a quantidade de referências ao Princípio de Adaptabilidade Organizacional, possivelmente relacionado com o facto de este constituir objectivo do Manual.

Por último, se analisados os Questionários de avaliação da Satisfação, constatou-se que os mesmos apresentam uma quase total ausência de referências aos princípios da Qualidade adaptados ao 3º sector, constituindo excepção aqueles associados à participação dos clientes e ao entendimento da gestão qualificada como imperativo ético. No entanto, as referências que existem são escassas.

No geral, constatou-se que há muito poucos componentes dos vários instrumentos que referem directa ou indirectamente aos Princípios da Qualidade adaptados ao 3º Sector; ainda que se denote uma prevalência em dois dos princípios enumerado, consideram-se as referências escassas e pouco consistentes.

1.2.2 Funcional

A coerência do conteúdo dos instrumentos do Modelo da Qualidade do ISS ao nível da sua funcionalidade está relacionado, sobretudo, com a sua relação aos objectivos e metodologias propostas pelo mesmo organismo para a Resposta Social Apoio Domiciliário. Estes elementos encontram-se referenciados num documento datado de Dezembro de 1996, denominado Serviços de Apoio Domiciliário – Condições de implementação, localização, instalação e funcionamento, que continua a orientar os Acordos de Cooperação estabelecidos entre o Inst. de Segurança Social e as Instituições prestadoras de Serviços Sociais.

A análise foi efectuada apenas ao Modelo de Avaliação da Qualidade, por se considerar ser o único instrumento com objectivos semelhantes ao outro referido. A análise extensiva da referida

comparação, que contabilizou o número de referências coincidentes entre os dois documentos encontra-se no Anexo 5, podendo ser resumida no seguinte quadro sinóptico:

Crítérios	N.º de Ref. identificadas
1 - Liderança, planeamento e estratégia	
2 - Gestão de Pessoas	6
3 - Recursos e Parcerias	
3.1 - Gestão de Parcerias	3
3.2 - Gestão de Recursos Financeiros	
3.3 - Gestão da Informação	8
3.4 - Gestão das Instalações, Materiais e Equipamentos	4
4 - Processos do SAD	
4.1 – Generalidades	
4.2 – Candidatura	
4.3 – Admissão	4
4.4 - Plano de Desenvolvimento Individual	4
4.5 - Planeamento e acompanhamento das actividades socioculturais	4
4.6 Cuidados pessoais e de saúde	11
4.7 - Nutrição e alimentação	
4.8 - Apoio Psicossocial	
4.9 - Apoio nas actividades instrumentais da vida quotidiana	
4.10 - Medição, análise e melhoria	1
5 - Satisfação dos clientes	2
6 - Satisfação dos colaboradores	
7 - Impacto na sociedade	
8 - Resultados de desempenho chave	
Total	47

Como se pode verificar, foram identificados unicamente 47 referências coincidentes entre os dois documentos analisados, o que constitui um valor reduzido e de pouca relevância. Ainda assim, importe destacar a prevalência para referências nos Critérios relativos à Gestão de Informação e de Pessoas, nomeadamente no que se refere à necessidade de formação e competências específicas. Também os critérios associados ao Plano de Desenvolvimento Individual, Planeamento e Acompanhamento de Actividades Socioculturais e Cuidados de Higiene e Imagem apresentam uma relevância relativa.

No entanto, e como se pode constatar, a maioria dos critérios e requisitos do modelo não encontram correspondência no outro instrumento, ambos desenvolvidos pela mesma entidade governamental e ambos em vigor entre as Instituições da sociedade civil, prestadoras daquela resposta.

2. Discussão de Dados

Após levantamento e análise dos dados, os mesmos deverão ser submetidos a críticas e discussões, de acordo com o enquadramento teórico sobre o tema realizado no primeiro capítulo e com o Modelo de Análise adoptado no presente estudo. Desta forma, será possível criar uma resposta válida e fundamentada à pergunta de partida colocada.

A coerência da forma dos instrumentos foi analisada de acordo com a linguagem utilizada nos mesmos e com o seu nível de objectividade, por sua vez analisado mediante categorias previamente definidas. De acordo com a análise de dados, é perceptível que os níveis de intensidade da coerência em cada um destes dois indicadores depende do instrumento em causa, bem como das categorias analisadas.

Verificando a coerência da forma dos instrumentos individualmente, constata-se que o Manual de Avaliação da Qualidade utiliza, no geral, linguagem coerente com a Teoria da Gestão da Qualidade, havendo, no entanto, uma predominância claramente maior sobre algumas das categorias definidas. Por outro lado, o instrumento é bastante objectivo naquilo a que se propõe, na conceptualização e na metodologia a adoptar. Sendo o Modelo de Avaliação da Qualidade o instrumento chave na implementação deste Modelo adaptado às Respostas Sociais, considera-se que a sua forma está bastante coerente com o objectivo proposto.

Por outro lado, analisando o Manual de Processos Chave, verifica-se que a predominância de linguagem congruente com a Teoria de Gestão da Qualidade é bastante inferior que no anterior instrumento. Podendo ser explicado com o carácter mais prático deste produto, adaptando-se mais ao trabalho diário de um Serviço de Apoio Domiciliário, constata-se, no entanto, que a linguagem utilizada vai menos de encontro ao tema base. Este instrumento tem também um menor nível de objectividade; há um menor número de conceitos definidos, o enquadramento no conjunto é menos claro, bem como a metodologia proposta. Como tal, considera-se que o Manual de Processos Chave tem um grau de coerência com o objectivo proposto menos intenso.

Por último, os Questionários de Avaliação da Satisfação apresentam um grau de coerência com a Teoria de Gestão da Qualidade muito inferior às dos anteriores instrumentos. Apesar de ser um produto bastante mais reduzido que os anteriores, a verdade é que a diferença é muito acentuada, sendo que as referências se concentram numa única categoria: satisfação do cliente. Por si este facto é bastante positivo, pois é este o objectivo final do instrumento. No entanto, a ausência de referências às restantes categorias é considerado um ponto bastante desfavorável. Por outro lado, o nível de intensidade da objectividade deste instrumento é bastante reduzida. Pela total ausência de conceitos definidos e pela falta de clareza na explicação da metodologia proposta. O mero facto deste indicador não ter uniformidade no grau de intensidade é por si só um elemento demonstrativo da falta de coerência.

A congruência do conteúdo dos instrumentos foi analisada em função dos objectivos definidos para cada um deles, da sua coerência com os Princípios da Qualidade adaptados ao 3º Sector e da relação funcional com os objectivos e metodologias do Serviço de Apoio Domiciliário, definidos pelo Instituto de Segurança Social. Constatou-se, à semelhança do referido anteriormente, que o grau de intensidade de cada um destes indicadores depende do instrumento em questão, e da própria categoria analisada.

Quando analisado o Modelo de Avaliação da Qualidade verifica-se que o grau de intensidade dos objectivos no texto é bastante reduzido. Dos 8 objectivos definidos, apenas um apresenta um grau de intensidade Bastante Intenso, sendo que os restantes são Nada Intensos. Este facto agrava-se quando os objectivos referidos se encontram explicitamente definidos no próprio instrumento. Por outro lado, quando analisada a coerência dos critérios do Modelo com os Princípios de Gestão da Qualidade adaptados ao 3º Sector, verifica-se que, ainda que seja o instrumento com um maior número de referências, este apresenta-se como sendo relativamente reduzido, estando concentrado em dois dos cinco princípios definidos. A reduzida intensidade deste indicador, bem como a sua incoerência ao nível da distribuição, constituem elemento pouco congruente no conjunto do documento. Por último, tendo sido o único instrumento a ser analisado em função do elemento orientador da implementação do SAD (Serviços de Apoio Domiciliário – Condições de implementação, localização, instalação e funcionamento), constata-se que existe um grande número de critérios do Modelo de Avaliação que não são referidos ou que estão previstos naquele documento. Considerando que aquele guia orienta a implementação de SAD entre as IPSS, o facto de haver um diminuto grau de coerência e correspondência entre os dois revela que a funcionalidade do Modelo de Avaliação poderá não estar adequado aos Serviços de Apoio Domiciliários existentes. Este tema será abordado posteriormente.

Quando analisado o Manual de Processos Chave verifica-se que o grau de intensidade da presença dos objectivos no texto do documento é bastante elevada. Ainda que a maioria dos objectivos definidos não se encontrem explícitos no instrumento, importa referir que quase todos apresentam um elevado nível de intensidade. Por outro lado, e constituindo este facto por si uma incongruência, a presença de referências alusivas aos Princípios de Gestão da Qualidade adaptados ao 3º Sector é bastante reduzida. Ainda que a distribuição seja mais equilibrada do que no instrumento anterior, a verdade é que se encontram escassas indicações daquelas categorias no texto do documento.

Em relação ao Manual de Processos Chave importa ainda referir que, apesar de não ter sido contabilizado, por não ser considerado processo chave, o Anexo que o instrumento contém, relativa ao relacionamento com o utente, constitui um elemento importante na análise do Princípio 'Qualificação da Gestão entendida como Imperativo Ético'.

Os Questionários de Avaliação da Satisfação apresentam um elevado grau de intensidade na coerência dos objectivos definidos, em função da sua presença no texto do instrumento. No entanto,

o número de referências aos Princípios da Gestão da Qualidade adaptados ao 3º Sector é bastante reduzida, sendo que esta incoerência na relação entre os dois indicadores é bastante acentuada.

No decorrer do presente trabalho, foram definidos um conjunto de categorias/indicadores chave associados à Gestão da Qualidade, quando considerada como Teoria Geral ou quando adaptada especificamente ao 3º sector. No processo de análise dos dados compreendeu-se que estes se repetem algumas vezes, podendo ser utilizadas expressões diferentes para um mesmo significado ou objectivo. A intensidade que estas expressões assumem nos instrumentos assumem, por si, a importância atribuída a cada uma.

Compreendeu-se também que estas categorias nem sempre foram mensuradas da mesma maneira, dependendo da forma como a análise era efectuada. Por outro lado, constatou-se que a intensidade de certos elementos não é independente da intensidade de outros. Ou seja, há alguns elementos interligados, em que a prevalência de um afecta a prevalência do outro.

O seguinte quadro esquematiza a percepção da intensidade de cada uma das categorias, em função do indicador através do qual é analisado.

	Linguagem	Objectivos	Princípios
Avaliação	Forte	Forte	
Melhoria Contínua	Fraco		
Formação	Fraco		
Participação dos clientes	Forte	Fraco	Forte
Prevenção	Fraco		
Satisfação dos clientes	Forte	Fraco	
Liderança	Fraco		
Gestão por Processos e Objectivos	Forte	Fraco (MA) Forte (MPC)	
Diferenciação positiva		Fraco	Fraco
Adaptabilidade			Fraco
Sustentabilidade			Fraco
Imperativo Ético			Forte

Analisando o grau de intensidade de cada categoria, nos vários indicadores de análise, constata-se haver um conjunto de incoerências marcantes. Por um lado, porque diversos elementos têm diferentes níveis consoante o ângulo de análise assumido. Destaca-se a categoria 'Participação', que em cada um dos indicadores assume um diferente nível de intensidade; 'Satisfação do cliente', que apresenta dois graus de intensidade opostos nos dois indicadores através dos quais é analisado; e 'Gestão por processos e objectivos', que além da incoerência entre indicadores de análise, apresentam diferenças no mesmo instrumento analisado.

Este facto, se espelha alguma incongruência ao nível interno dos documentos, é também sinal de que a preocupação com a integração efectiva de princípios da Qualidade na estrutura base dos instrumentos poderá não ter sido cuidada.

Por outro lado, existe entre algumas categorias, pelo que estas supõem, uma relação de dependência, pelo que os níveis de intensidade analisados deveriam ser semelhantes. É caso disso a relação entre a Avaliação e a Melhoria Contínua, já que este segundo não é passível de ser realizado sem o primeiro, sendo que a avaliação sem impacto ou consequências não assume a devida importância. Assim, não seria de esperar que estas duas categorias, tendo uma relação funcional tão intensa, tivessem níveis de intensidade percebidos tão distintos.

Verifica-se que a categoria 'Imperativo Ético', no indicador em que foi analisado enquanto elemento desagregado, apresenta uma forte predominância, constituindo este facto um ponto bastante positivo. Se por um lado mostra uma clara preocupação dos criadores dos instrumentos com a definição objectiva de direitos dos cidadãos enquanto clientes (e não utente) do serviço, indo de encontro à mudança de paradigma referida em capítulo anterior; por outro assinala a intenção dos mesmos de garantir que a maior especificidade do 3º Sector fosse assegurada. Também como foi referido anteriormente, os Serviços Sociais caracterizam-se e diferenciam-se da restante produção de bens pelo carácter humano do serviço, pela proximidade com os clientes, pela voluntariedade e objectivo último de trabalhar pela igualdade de oportunidades. Desta forma, considera-se mostra de coerência com as Instituições destino destes instrumentos o forte nível de intensidade da categoria associada ao Imperativo Ético.

Quando analisada a intensidade de todas as categorias associadas à Teoria e Princípios da Gestão da Qualidade, verifica-se que algumas delas apresentam reduzidos níveis de intensidade. Este facto, quando analisado à luz da situação em que as organizações prestadoras de Respostas Sociais (maioria IPSS), mostra haver alguma incoerência entre o contributo que estes instrumentos poderiam dar na sua resposta e aquele que dão efectivamente.

É exemplo disto a reduzida intensidade da categoria 'Liderança'. Como foi referido em capítulo anterior, a Gestão das IPSS é voluntária, sendo as Direcções compostas com base em sentimentos de voluntarismo. Os dirigentes são, normalmente, elementos sem formação de base em gestão ou em gestão da Qualidade, podendo estar menos sensibilizados para questões técnicas específicas, constituindo muitas vezes, e de acordo com a experiência desenvolvida no Concelho da Amadora, o maior entrave à implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade. Assim, quando a análise extensiva do Modelo de Qualidade mostra tão pouco enfoque sobre a Liderança, assume alguma incoerência a forma como se pretende a implementação de uma Gestão Qualificada sem a Gestão de Topo devidamente envolvida e preparada para o fazer.

Por outro lado, e na continuidade do que foi referido, a categoria 'Formação' assume nos instrumentos do Modelo da Qualidade uma reduzida importância e relevância. Considerando, por um

lado, ser este elemento fundamental no processo de implementação de qualquer Sistema de gestão da Qualidade, no caso das Respostas Sociais esta importância assume-se como redobrada, já que a produção destes serviços tem implicados técnicos/as e profissionais com formação na área social, e escassa em matérias como gestão e/ou gestão qualificada. Analisando o documento Serviços de Apoio Domiciliário – Condições de implementação, localização, instalação e funcionamento, verifica-se que os cargos técnicos exigidos são um/a técnico/a de serviço social e um/a coordenador/a com formação em ciências sociais, que normalmente, têm escassos conhecimentos da área de gestão. Assim sendo, torna-se pouco coerente a reduzida importância dada à formação específica na área.

Quando analisada, a categoria ‘Diferenciação positiva’ assume também escassa importância no conjunto dos instrumentos analisados. Por um lado, este facto mostra alguma incongruência com a Teoria da Gestão da Qualidade, já que, em economia de mercado, esta é das principais mais-valias da Qualificação para as organizações; a possibilidade de reconhecimento externo, de acordo com referenciais objectivos, e o seu impacto nos clientes e fornecedores é sem dúvida dos maiores ganhos que este processo pode trazer. Como foi referido anteriormente, a conquista de mercado não é questão que se coloque às Instituições prestadoras de Respostas Sociais, já que a oferta destas continua a ser mais escassa que a procura. No entanto, cada vez mais se colocam questões de sustentabilidade a estas Instituições, pelo que o envolvimento nos serviços de extractos da população diferenciados poderia contribuir para uma maior segurança e independência financeira, numa perspectiva de redistribuição dos bens. Estando este envolvimento largamente dependente da percepção dos potenciais clientes da Qualidade do serviço, torna-se algo incoerente a falta de importância dada ao tema.

Por outro lado, a pouca relevância dada à categoria ‘Diferenciação positiva’ vai de encontro à quase total inexistência de orientações da tutela sobre o tema. Ou seja, vem explícito no Modelo de Avaliação da Qualidade que será possível/necessária a certificação/reconhecimento por níveis de qualificação e por uma marca específica da Qualidade, obtida através de auditorias realizadas ao sistema. Foi conhecida já em 2009 a criação da referida Marca ISS (o Modelo da Qualidade foi publicado em 2005/2006, tendo decorridos três anos até à criação de sistema de reconhecimento). No entanto, esta marca foi conhecida em apresentações de seminários¹⁴ e através da divulgação pelas empresas privadas de certificação¹⁵. A realidade é que a entidade gestora e reguladora do sector e responsável pelo Modelo de Avaliação da Qualidade não se pronunciou sobre a forma que deverá adoptar a certificação e/ou reconhecimento do nível de Qualidade implementado, bem como sobre os procedimentos necessários. Assim, não há informação disponível pelo Inst. Segurança Social sobre o financiamento dos processos de certificação, que se entendem como requisito para a manutenção e celebração de novos acordos de cooperação; sobre as consequências da não certificação; ou sobre as mais-valias ou benefícios passíveis de ganhar em função da qualificação da Resposta Social. No geral, verifica-se uma ausência marcante de informação sobre o tema, o que

¹⁴ III Congresso Português de Avaliação e gestão em Gerontologia Social, 23 e 24 de Abril de 2009, Europarque Centro de Congressos de Santa Maria da Feira

¹⁵ ‘Certificação das Respostas Sociais’ - <http://www.apcer.pt/index.php?cat=33&item=3785&hrq=>

constitui por si uma défice do Modelo de Qualidade e uma incoerência com os objectivos propostos inicialmente para o mesmo.

À semelhança da falta de importância assumida pela categoria 'Diferenciação Positiva', também as referências feitas a 'Sustentabilidade' são muito escassas. De acordo com Deming e com o que foi referido anteriormente, a Qualidade contribui para a redução dos custos de produção, compensando a necessidade de investimento inicial. Considerando os problemas de sustentabilidade financeira que se colocam actualmente às Instituições de Solidariedade Social, seria esperado uma maior preocupação com esta questão; o equilíbrio da situação financeira seria uma das principais mais-valias das organizações com o processo de qualificação. No entanto, a relevância mostrada no Modelo de Avaliação não vem reflectida nos seus instrumentos.

A categoria 'Adaptabilidade' apresenta-se também com um reduzido nível de intensidade; à excepção do Manual de Processos Chave, em que este elemento foi previsto, em mais nenhum instrumento se verifica a presença de referências que remetam para esta especificidade. Este facto assume importância quando analisadas as características das Instituições prestadoras de Apoio Domiciliário em Portugal (Ré, Orlando, 2000). Constatou-se que estas são largamente diferenciadas ao nível do ano de entrada em funcionamento, da população abrangida, do número de vagas, das características da população alvo, etc. O facto de não ser adaptável à realidade de cada organização, cria limitações bastante fortes à sua implementação, podendo esta não se efectivar com a eficácia esperada. É exemplo disto o facto do Modelo de Avaliação se orientar quase exclusivamente para a população idosa; ainda que seja este o público preferencial do Apoio Domiciliário, a verdade é que esta Resposta se destina a qualquer pessoa com dependência, independentemente da idade. Em situações deste tipo, o Modelo fica perfeitamente desadequado das reais necessidades e expectativas do cliente em relação ao serviço.

No decorrer da análise dos instrumentos do Modelo da Qualidade do ISS, e decorrente do trabalho com as Instituições prestadoras de SAD do Concelho da Amadora, compreendeu-se que a coerência funcional dos mesmos poderia ir além de uma análise comparativa do Modelo com o documento Serviços de Apoio Domiciliário – Condições de implementação, localização, instalação e funcionamento. Assim, procurou-se compreender se o Modelo se adequaria ou não à realidade destas organizações, utilizando para tal a Carta Social de 2000 (Ré, Orlando, 2000). Constatou-se assim que, pelas características das Instituições Portuguesas, ao nível da sua estrutura e organização, do seu historial e dos recursos humanos e materiais disponíveis a implementação do Modelo de Qualidade poderá ser muito difícil, e com poucos impactos.

Exemplo disso é a necessidade das organizações cumprirem um conjunto de requisitos legais ao nível da infra-estrutura das instalações onde desenvolvem as suas actividades, expressos quer no Modelo da Qualidade quer na legislação aplicável às várias áreas (ex: adaptação do espaço a pessoas com mobilidade condicionada; cumprimento de requisitos específicos do HACCP nas cozinhas, etc.). De acordo com a Carta Social de 2000, das 1269 valências em funcionamento

naquele ano, 887 (69,89%) iniciaram as suas actividades entre os anos de 1975 e 1995. Na análise do instrumento Serviço de Apoio Domiciliário – Condições de implementação, localização, instalação e funcionamento (Bonfim, et al., 1996) constatou-se existirem poucas referências a um conjunto de requisitos específicos ao nível das instalações, estando estes muito distantes daqueles solicitados no Modelo de Qualidade do ISS. Ou seja, se em 1996 grande parte dos requisitos deste modelo não eram exigidos para a abertura de uma nova Resposta Social, menos o seria entre os anos de 1975 e 1995.

Assim, não sendo conhecidos estudos específicos que definam o grau de cumprimento da legislação e regulamentos ao nível das instalações das organizações nacionais, é possível deduzir que estas se encontrem, na sua estrutura, bastante distantes daquilo que é actualmente exigido pela Entidade Reguladora do sector. Considerando o carácter não lucrativo da maioria das Instituições prestadoras das Respostas Sociais, é conhecida a dificuldade financeira que existe para proceder a intervenções de fundo nas instalações das mesmas.

Este facto agrava-se com a constatação da inexistência de apoios, por parte da tutela, para a melhoria ou adaptação das instalações das IPSS, de forma a que estas cumpram a legislação e regulamentos aplicáveis. Tendo sido analisado o website do Instituto de Segurança Social (www.seg-social.pt) constatou-se a existência de um conjunto de programas de apoio à Acção Social, sendo que nenhum deles se poderia constituir como recursos válido para as organizações prestadoras de SAD. Nomeadamente:

- Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais – tem o objectivo de alargar os lugares das respostas sociais, nomeadamente aumentar a cobertura dos acordos de cooperação já existentes, ou realizar novos acordos;
- Programa de Apoio Integrado a Idosos – tem por objectivo contribuir para a criação e melhoria de respostas integradas e inovadoras a idosos, sendo que um dos eixos definidos é a melhoria das acessibilidades nas instalações das instituições. Este programa encontra-se encerrado desde 2006, aguardando novo despacho que determine o seu reinício;
- Programa de Conforto Habitacional para Pessoas Idosas – tem por objectivo melhorar as condições das instalações nas residências das pessoas idosas, contribuindo para a sua permanência nas próprias casas;
- Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social – os objectivos de alargamento e melhoria incidem unicamente sob a Resposta Social Lar ou Estrutura Residencial para Idosos;
- Medida de Apoio à Segurança dos Equipamentos Sociais – prevê a realização de adaptações das instalações das instituições, ou a substituição de equipamentos que coloquem em risco a segurança das pessoas idosas. Este programa encontra-se encerrado;

Desta forma, não existindo apoios financiamentos externos de apoio às instituições, deduz-se que estas se deparem com inúmeros problemas na garantia dos requisitos legais ao nível das suas

instalações e equipamentos. Não podendo assegurar a estrutura das instalações, o desenvolvimento e implementação de sistemas de gestão poderão ficar bastante comprometidos.

Por outro lado, e de acordo com a mesma Carta Social de 2000, a maioria dos Acordos de Cooperação estabelecidos para a Resposta de Apoio Domiciliário foram estabelecidos entre os anos de 1986 e 1995, sendo que mais de 83% dos mesmos são acordos típicos, ou seja, prevêem apenas os serviços de higiene pessoal, higiene habitacional, alimentação e tratamento de roupas, durante os cinco dias úteis da semana. O referido documento refere ainda que o financiamento destas instituições provém, entre os 40% e os 80%, dos Acordos de Cooperação com a Segurança Social. Ou seja, sendo Instituições não lucrativas e sendo a maior parte do seu financiamento de fontes públicas, estas organizações prestadoras de respostas sociais terão pouca capacidade de oferecer outros serviços além daqueles previstos dos Acordos. Este facto constata-se também no documento Carta Social de 2000, em que é referido que a prestação destes serviços alcança quase os 100% das Respostas Sociais existentes.

Desta forma, parece ser com grande dificuldade que estas Instituições podem dispor de verbas suficientes para contratarem todos os serviços definidos como requisito no Modelo da Qualidade. É certo que o Modelo prevê o estabelecimento de parcerias estratégicas com outras Instituições locais; no entanto, e de acordo com a experiência da Rede Social da Amadora, percebe-se que as metodologias de trabalho em rede e parceria estão pouco consolidadas, não constituindo hábito dos agentes no terreno. Torna-se assim difícil de imaginar com que recursos (humanos, financeiros) poderão as IPSS prestadoras de SAD oferecer a totalidade de serviços previstos no Modelo da Qualidade.

Exemplo do referido vem indicado na Carta Social de 2000, em que se refere que apenas um quarto das Respostas Sociais de SAD possuem Cuidados de Saúde, sendo que maioria fá-lo com recurso a protocolos com o Centro de Saúde e outras entidades da área da saúde. Por outro lado, apenas 6% das Instituições presta serviços de reabilitação.

Um outro exemplo da incoerência exigida entre os requisitos do Modelo da Qualidade e a realidade vivida pelos Serviços de Apoio Domiciliário do país reside nos Recursos Humanos das Instituições. No caso das Ajudantes de Acção Directa e Auxiliares de Serviços Gerais, e de acordo com o Modelo de Avaliação e com o Manual de Processos Chave, estes/as profissionais desempenham um papel essencial na implementação do Sistema de Gestão da Qualidade (pela execução prática dos serviços, pela relação com o utente, pelo cumprimento do PDI, pelo preenchimento dos impressos e registos, etc.). No entanto, e de acordo com a experiência adquirida no projecto ADAPT, estes/as são um grupo de colaboradores que, normalmente, possuem muito baixas qualificações (o exigido em 1996, data de início da maioria dos SAD, era a escolaridade mínima obrigatória à data de nascença). Por outro lado, o salário estipulado pela Tabela Salarial das IPSS para estes grupos profissionais

situava-se, em 2005, entre os 456€ e os 475€¹⁶, encontrando-se muito perto do valor do Salário Mínimo Nacional. Como tal, poderá deduzir-se que, ainda que não dependa exclusivamente deste indicador, a motivação para um trabalho de grande desgaste físico e emocional seja limitada.

Por outro lado, como foi já referido, o Modelo da Qualidade parece atribuir relativamente pouca importância ao elemento formativo no processo de qualificação, não havendo, tão pouco, referências a recursos externos que contribuam para o seu incremento.

Assim, considerando os níveis de motivação deste grupo, as baixas qualificações e a frequente ausência de formação profissional, o desgaste físico e emocional implicados na profissão, a resistência à mudança inerentes a processos de implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade, será concebível que a resposta ao desafio colocado por parte deste grupo de colaboradores/as nem sempre seja a esperada.

Além dos/as Ajudantes de Acção Directa, importa fazer referência às grandes limitações que as IPSS encontram ao nível dos seus quadros técnicos. De acordo com a Carta Social de 2000, percebe-se que mais de metade das equipas técnicas da resposta SAD são compostas exclusivamente por um/a Director/a Técnico/a ou Coordenador/a ('...ou seja, 201 directores para um total de 408 pessoas ao serviço...'). O mesmo documento explica esta relação com o facto de uma grande parte das Instituições possuir apenas um/a técnico/a da área social, que fica responsável pela execução da acção social da Instituição e acompanhamento dos clientes, bem como pelo acompanhamento da execução dos vários serviços da organização.

Segundo o documento Serviço de Apoio Domiciliário – Condições de implementação, localização, instalação e funcionamento (Bonfim, et al., 1996) é necessária a afectação de 1 técnico/a da área social (formação em Serviço Social) por cada 60 utentes. Se se considerar que este/a técnico/a possui um horário de trabalho de 7 horas semanais, perfaz um total de 140 horas/mês. Dividindo este valor por 60 pessoas, conclui-se que este/a profissional poderá dispensar 2,3 horas por mês a cada utente.

Analisando os requisitos do Modelo da Qualidade do ISS, para cumprir todos os processos-chave previstos para cada utente, desde a admissão à criação, revisão e adaptação do PDI, estas 2,3 horas por mês parecem claramente muito pouco para o desenvolvimento de um trabalho com qualidade. No entanto, se se considerar o referido anteriormente, esta situação tende a piorar quando o/a profissional se encontra 'sozinho/a' na Instituição, sendo responsável pela gestão do pessoal, pela gestão dos serviços de apoio ao SAD (cozinha, manutenção das instalações, fornecedores, gestão de parcerias) e, sobretudo, pela criação, implementação e manutenção do Sistema de Gestão da Qualidade. Tendo sido um constrangimento detectado no decorrer do Projecto ADAPT, no Município da Amadora, verificou-se que é uma realidade a falta de tempo para realizar todas as tarefas

¹⁶ Contrato colectivo de trabalho entre a CNIS e a Federação Nacional de Sindicatos da Educação, entre outros – 2005

propostas pelo Modelo da Qualidade, juntamente com outras implicadas pelo funcionamento regular da Instituição, sendo agravado pelo facto de haver poucos recursos humanos com qualificações de nível superior.

Frequentemente as técnicas afectas ao Projecto ADAPT referiam a incapacidade para dar resposta a todas as exigências ao mesmo tempo, sendo que, muitas vezes, acabavam por deixar por realizar tarefas que lhes eram propostas. E também muitas vezes, estas tarefas estavam relacionadas com o Sistema de Gestão da Qualidade, já que estas profissionais consideram prioritário responder a necessidades prementes dos seus clientes/utentes, ou tarefas que os afectam indirectamente, do que a algo que não tem impacto visível e imediato na qualidade de vida das pessoas.

Por outro lado, importa referir que a maioria dos/as técnicos/as afectos/as à Resposta Social SAD são licenciados em Serviço Social ou Psicologia, pelo que a formação em Gestão ou em Gestão da Qualidade não tendem a fazer parte dos currículos obrigatórios. Tendo sido analisados os currículos académicos das licenciaturas de Serviço Social de várias Faculdades e Universidades (ISCSP, Universidade Católica, Universidade Lusófona, Universidade Lusíada) constatou-se que apenas no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas existe, como opcionais, duas disciplinas referentes a Gestão. Estas constam do Plano de Estudos de Bolonha, implementado há relativamente poucos anos. Desta forma, a maioria dos/as profissionais que se encontram a exercer Serviço Social no mercado, não tiveram formação em Gestão ou Gestão da Qualidade. Este facto, considerado essencial na Teoria de Gestão da Qualidade e pouco destacado nos instrumentos analisados, pode ser um grande impedimento à implementação do Modelo do ISS.

Perante esta deduzível falta de tempo, disponibilidade e formação específica dos/as técnicos/as afectos/as aos Serviços de Apoio Domiciliário, considera-se que, tanto o Modelo de Avaliação, como as instruções de Trabalho e Impressos criados, surgem como demasiado complexos e de difícil execução, pelo que não estariam adequados à realidade destas Instituições.

Da mesma maneira, a forma que assume o Questionário de Avaliação dos Clientes do Apoio Domiciliário, por muito valor técnico que possa ter, considera-se estar perfeitamente desadequado da realidade da Resposta Social. Sendo o público alvo pessoas com algum tipo de dependência, sendo a maioria idosos com limitações físicas (visão, audição, ao nível do entendimento e da razão), parece-nos pouco coerente criar um questionário com 65 questões, em que a linguagem utilizada é complexa e pouco clara (ex. a utilização de abreviaturas). A verdade é que, se este tipo de questionário responde ao objectivo técnico inicialmente definido, não vai de encontro às reais necessidades da Resposta Social, não prevendo os constrangimentos passíveis de serem encontrados no dia-a-dia da Instituição.

Tendo em conta o referido, considera-se que, no geral, o Modelo de Avaliação da Qualidade do ISS foi construído sem se ter em conta a realidade vivida pelas Instituições prestadoras dpe Respostas

Sociais em Portugal; os requisitos e propostas dos vários instrumentos tornam-se impraticáveis por estas organizações, seja por limitações ao nível financeiro, material ou humano.

Conclusão

Após o desenvolvimento do presente trabalho pode-se afirmar que a sua conclusão contribuiu de forma intensa para a melhor compreensão do papel que a Gestão da Qualidade pode desempenhar junto das IPSS em Portugal, bem como dos impactos que podem ser produzidos. Apesar dos constrangimentos à implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade em organizações do 3º Sector, indicadas no capítulo 2.4 da Parte I do trabalho, e decorrentes das suas especificidades diferenciadoras, considera-se que estes processos de Qualificação podem ser, de facto, uma mais valia para a Instituição, podendo responder a alguns dos desafios que se lhe colocam; bem como para o utente/cliente a quem é prestado o serviço, que vê reconhecidos os seus direitos enquanto cidadão de um Estado Social, podendo haver melhorias efectivas na sua Qualidade de vida.

Nesta fase final, considerou-se também fundamental a experiência desenvolvida com as Instituições do Concelho da Amadora que iniciaram e terminaram processos de implementação do Modelo de Qualidade do ISS aplicado à resposta SAD. Percebeu-se que se torna necessário conhecer o dia a dia destas organizações, as dificuldades que enfrentam e a aplicação efectiva de instrumentos, que correm grandes riscos de se assumirem como demasiado teóricos. Assim, o contacto próximo com estas organizações envolvidas no projecto ADAPT, que tiveram o mérito de serem pioneiras no processo de Qualificação, permitiu um entendimento mais alargado do Modelo de Qualidade do ISS, das suas potencialidades e limitações.

Por outro lado, a proximidade à realidade referida, se constituiu uma mais valia para o desenvolvimento do presente trabalho, foi também uma dificuldade que foi necessário enfrentar; o facto de se conhecer o dia a dia das instituições e as suas percepções, criou um conjunto de preconceitos e ideias preconcebidas do Modelo de Qualidade. Estas limitações ao trabalho científico, objectivo e isento foram presença constante no desenvolvimento do trabalho, sendo que se procurou permanentemente combater a sua influência através de suporte metodológico adequado..

Após a análise documental e funcional dos dados, e a sua discussão em função do enquadramento teórico e metodológico efectuado inicialmente, torna-se necessário apresentar uma 'resposta' à pergunta de partida. Assim, conclui-se que:

- A linguagem utilizada, no geral, é coerente com a Teoria da Gestão da Qualidade;
- Os instrumentos criados no âmbito do Modelo do ISS não são suficientemente objectivos no fim a que se propõem, na definição dos conceitos utilizados e na metodologia proposta;
- Os instrumentos criados, no geral, não são suficientemente coerentes com os objectivos a que se propunham, nem com os Princípios de Gestão da Qualidade adaptados ao 3º Sector;
- O Modelo da Qualidade não é coerente com a proposta orientadora do Inst. de Segurança Social para os Serviços de Apoio Domiciliário;
- O Modelo da Qualidade, no geral, não se encontra adequado à realidade das Instituições prestadoras de Apoio Domiciliário;

Como tal, tendo em conta que os factos referidos colocam em causa a eficácia, a eficiência e o impacto produzidos pela implementação do Modelo da Qualidade do ISS nas Instituições prestadoras de SAD, considera-se que **os Instrumentos de Qualidade disponibilizados pelo Instituto de Segurança Social, no âmbito do Programa para a Cooperação e Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais, para o Serviço de Apoio Domiciliário, não são coerentes.**

A grande conclusão que se pode retirar do presente estudo é que, se a qualificação da gestão dos serviços sociais é fundamental para as próprias organizações e para os seus utentes/clientes, a verdade é que, para tal, se torna necessário que o Modelo de Qualidade de adequa às suas realidades. Considera-se que é necessária uma maior aproximação da tutela às Instituições, no que se refere a este tema; maior informação, mais colaboração e flexibilidade, mais e melhor acompanhamento por parte dos serviços locais e/ou regionais, maior disponibilização de recursos humanos, materiais e financeiros. Sendo certo que a disponibilização de mais recursos é tema de grande sensibilidade, a verdade é que, na situação em que as Instituições do 3º Sector em Portugal se encontram actualmente, terão grande dificuldade, por si, em implementar o Nível C do Modelo de Qualidade do ISS.

Nesta fase final do presente trabalho, importa salientar a importância dada pelo Modelo à questão da Qualificação vista enquanto Imperativo Ético. Este facto assume especial relevância por duas razões: por um lado, porque denota uma preocupação clara em assegurar que o 3º Sector não se demarca da suas principais características, o serviço à comunidade baseada em sentimentos de igualdade social, voluntarismo e cidadania; por outro, porque assume a necessidade de garantir os direitos fundamentais dos grupos de população mais idosa.

Pela dinâmica social, as pessoas idosas têm vindo a perder o estatuto social que tinham em outras épocas históricas ou que têm ainda hoje em outras sociedades ou culturas. Este facto resulta, muitas vezes, em situações de profundas violações dos direitos essenciais do Ser Humano, em abusos de poder por parte de vários grupos, nomeadamente, por parte da família ou das próprias Instituições que prestam as Respostas Sociais. Exemplo disso mesmo são os casos de Violência contra Pessoas Idosas, perpetradas em contexto doméstico ou Institucional, que têm vindo a ser, de forma crescente, sinalizados e estudados pelas entidades competentes. Sendo um tema que necessita de aprofundar o seu campo e dimensão de actuação, torna-se importante verificar que se assume como preocupação no Modelo da Qualidade da tutela.

No futuro, considera-se que seria de grande interesse prolongar o estudo iniciado dos instrumentos de Qualidade do ISS, analisando a sua implementação efectiva em Instituições, bem como o seu impacto a médio/longo prazo. Desta forma, além de se realizar uma análise dos temas tratados sob outro ponto de vista, conhecer-se-ia a sua coerência e eficácias efectivas, podendo as ilações ser de grande utilidade para o desenho e execução de Políticas Sociais.

Bibliografia

- INE. 2006. Instituto Nacional de Estística. [Online] 22 de 12 de 2006. www.ine.pt.
- ISS, IP. 2007. **Segurança Social. *Segurança Social***. [Online] 16 de Outubro de 2007. Acção Social/Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais. www.seg-social.pt.
- ONGconCalidad. **ONGconCalidad**. [Online] [Citação: 18 de 02 de 2008.] Preguntas más frecuentes sobre calidad. <http://www.ongconcalidad.org/preguntas.htm>.
- ISS, IP, 2005. **Questionários de Avaliação da Satisfação - Serviço de Apoio Domiciliário**. s.l. : ISS, IP.
2002. **Constituição da República Portuguesa. 12ª**. Lisboa : Quid Juris - Sociedade Editora, Lda., 2002. De acordo com a Revisão de 2001.
- Pinto, João Paulo; Correia, Helena; Lopes, Lucinda. 2007 - **A Qualidade na Economia Social**. s.l. : Associação Portuguesa para a Qualidade, Verão de 2007, *Qualidade*, Vol. 2/2007.
- Bank, John. 1994. **Gestão da Qualidade Total**. Mem-Martins : Edições Cetop, 1994. Colecção **Chefias e Empresas**.
- Bardin, Laurence. 1979. **Análise de Conteúdo**. [trans.] Luis Antero Reto and Augusto Pinheiro. Lisboa : Edições 70, 1979. Título Original: L'analyse de Contenu.
- Bertrand, Yves and Guillemet, Patrick. 1994. **Organizações: uma abordagem sistemática**. Lisboa : Instituto Piaget, 1994. p. 306.
- Bonfim, Jesus Catarina and Veiga, Sofia Mercês. 1996. **Segurança Social**. [Online] Dezembro 1996. http://www2.seg-social.pt/do_documentos.asp?01.06.01.
- Tamarit, Javier. 2002 - **Calidad en los servicios para personas con discapacidad intelectual en el ámbito europeo**. [ed.] Francisco Salinas Salinas. **Calidad como Imperativo en la Acción Social**, Madrid : Cáritas Española, Julho - Setembro de 2002, *Documentación Social*, Vol. 128.
- Capricho, Lina e Lopes, Albino. 2007. **Manual de Gestão da Qualidade**. Lisboa : Editora RH, 2007.
- Dowling, Monica. 2008 - **Client Empowerment and Quality Assurance**. 2008, *The Innovation Journal: The Public Sector*, *Innovation Journal*, Vol. 13. Article 3.

Azúa, Paulino. 2002 - **Compromiso y liderazgo de las organizaciones sociales por la calidad..** [ed.] **Francisco Salinas Ramos. La calidad como Imperativo en la Acción Social, Madrid : Cáritas Española, Julho - Setembro de 2002, Documentación Social, Vol. 128.**

Rede Europeia Anti Pobreza. 2007. - **Conceitos, Normas e Modelos da Qualidade. Porto : Gabinete de Investigação e Projectos, Janeiro de 2007, Em Análise, Vol. 11.**

Convergência - Gabinete Técnico Editorial. 1985. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. [ed.] Henrique Barbosa. Lisboa : Círculo de Leitores, 1985. Tomo I, A-L.**

Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza. **CNCA - Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza. [Online] Un Sistema Qualità per il CNCA: il Modello Attivo per la Qualità Sociale (MAQS). <http://www.cnca.it/documenti?func=startdown&id=113>.**

Crowther, Jonathan, [ed.]. 1995. **Oxford Advanced Learner's Dictionary of current English. 5º. Oxford : Oxford University Press, 1995.**

De Cico, Fulvio. 2000. **La Qualità prende servizio - Verso un Sistema di valutazione nei servizi alla persona. Capodarco di Fermo : Comunità Edizioni CNCA, 2000.**

Devastato, Giovanni. **Edizioni Erickson. [Online] Creare Valore - Produrre Senso: il Modello Attivo della Qualità Sociale del CNCA. http://erickson.veniceplaza.biz/erickson/repository/attach/Devastato_2.pdf.**

Dowling, Monica. 2002. **The Innovation Journal. [Online] 18 de Fevereiro de 2002. An Empowering Approach to Measuring Quality in Social Care Services in England. <http://www.innovation.cc/news/innovation-conference/workshop-papers.htm>.**

EFQM. **European Foundation for Quality Management. European Foundation for Quality Management. [Online] EFQM. <http://www.efqm.org>.**

EuroStat. 2008. **Eurostat. European Union. [Online] 08 de 2008. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.**

Madeira, Maria Joaquina Ruas. 1991. - **Face aos novos imperativos, que Acção Social? Braga : DGAS, 1991. Primeiras Jornadas Nacionais de Acção Social : A Acção Social Face aos Novos Imperativos. p. 29.**

Fernandez, Francisco Xavier Aguiar. 2006. **Escuela Universitaria de Estudios Sociales. Universidad de Zaragoza. [Online] Maio 2006. http://www.unizar.es/centros/eues/html/archivos/temporales/Extra_Ais/Comunicaciones_Libres/AguiarFernandez.pdf.**

Fey, Robert e Gogue, Jean-Marie. 1989. *Princípios da Gestão da Qualidade*. [trad.] João Henriques. Lisboa : Ed.Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

Ganhão, Fernando. 1994. *Gestão da Qualidade*. s.l. : IAPMEI, 1994. Coleção O Gestor - Área de Produção.

Garau, Jaime. **ICONG**. *Instituto para la Calidad de las ONG*. [Online] [Citação: 18 de 02 de 2008.] *Claves de la Calidad*. <http://www.ongconcalidad.org/claves.htm>.

ICONG. 2003. **ONG con Calidad**. [Online] 2ª, Setembro de 2003. Garau, Jaime - Revisor da Norma. <http://www.ongconcalidad.org/>.

Fauth, Rebecca e Mahdon, Michelle. 2007 - *Improving Social and Health Care Services*. London : Social Care Institute for Excellence, November de 2007, *People Management Knowledge Review*, Vol. 16.

INE. 2008. Instituto Nacional de Estatística. [Online] 04 de 06 de 2008. www.ine.pt.

Instituto de Segurança Social, IP. *Manual de Processos-Chave - Serviço de Apoio Domiciliário*. s.l. : ISS, IP.

ISO. International Standards Organization. *International Standards Organization*. [Online] <http://www.iso.org/>.

ISS, IP, 2005. *Modelo de Avaliação da Qualidade - Serviço de Apoio Domiciliário*. s.l. : ISS, IP. Nota de Abertura por Pedro M. D. J. Marques - Secretário de Estado da Segurança Social.

Jocou, Pierre e Lucas, Frédéric. 1992. *No Coração da Mudança - A Qualidade Total como Projecto de Gestão*. s.l. : Edições Cetop, 1992. Coleção Pensar a Gestão, Prefácio Raymond Levy.

JUSE. **JUSE - Union of Japanese Scientists and Engineers**. [Online] <http://www.juse.or.jp>.

Keystone and Accountability for the British Overseas NGOs for Development. 2006. **BOND - Networking for International Development**. [Online] Agosto de 2006. *A BOND Approach to Quality in Non Governmental Organisations: Putting Beneficiaries First*. <http://www.bond.org.uk/>.

Guerrero, Rafael Fernandez e Moreno, Ángel Martinez. 2002 - *La Calidad: estrategia o control en la prestación de servicios en un sistema de economia mixta del bienestar..* [ed.] Francisco Salinas Ramos. *La Calidad como Imperativo en la Acción Social*, Madrid : Cáritas Española, Julho - Setembro de 2002, *Documentación Social*, Vol. 128.

Sánchez, Francisco Cánovas. 2002. - **La Cultura de la Calidad desde una Perspectiva Histórica.** [ed.] Francisco Salinas Ramos. **La Calidad como Imperativo en la Acción Social**, Madrid : Cáritas Española, Julho - Setembro de 2002, *Documentación Social*, Vol. 128.

Martins, Manuel. 2007. **Revista "Práticas de Animação". Revista "Práticas de Animação".** [Online] Outubro de 2007. O Terceiro Sector; citação de Fernandes, Rubem Cesar (1997) - "O que é o 3º Sector". www.revistapraticasdeanimacao.com.

Garau, Jaime. 2002. - **Metodología para la implantación de un sistema de gestión de la calidad para las ONG.** [ed.] Francisco Salinas Ramos. **La Calidad como Imperativo en la Acción Social**, Madrid : Cáritas Española, Julho - Setembro de 2002, *Documentación Social*, Vol. 128.

Ministry of Labour and Social Affairs. 2002. **Standards for Quality in Social Services.** s.l. : Ministry of Labour and Social Affairs -Czech Republic, 2002. Preâmbulo de Vladimír Spidla.

Morgado, Catarina. 2006. **Blue Phoenix - Consulting.** [Online] Outubro de 2006. [http://bluephoenix.pt/bluephoenix/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=.](http://bluephoenix.pt/bluephoenix/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=)

Ferreira, Sílvia. 2004. - **O papel de movimento social das organizações do terceiro sector em Portugal**, Braga, Universidade do Minho : s.n., 2004. V Congresso Português de Sociologia. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra - Centro de Estudos Sociais.

Pires, António Ramos. 2000. **Qualidade - Sistemas de Gestão da Qualidade. 2º.** Lisboa : Sílabo, 2000.

Maia, Fernando. 2005. - **Política Social e Organização da Segurança Social - IIª Parte Segurança Social.** Lisboa : ISCSP - UTL, 2005. Aparentamentos da aula Política Social e Organização da Segurança Social.

Freire, Maria José. 2007. - **Programa de Cooperação para o Desenvolvimento da Qualidade e Segurança das Respostas Sociais.** Braga : s.n., 2007. I Encontro para a Qualidade.

Quintão, Carlota. 2004. - **Terceiro Sector - elementos para referenciação teórica e conceptual.** Braga - Universidade do Minho : s.n., 2004. V Congresso Português de Sociologia.

The World Bank. **What is Empowerment?** *The World Bank Web site.* [Online] The World Bank. <http://web.worldbank.org/>.

Serra, Albert. 2002. - **Una aproximación a la calidad en el ámbito de la Acción Social. Elementos para comprender la calidad.** [ed.] Francisco Salinas Ramos. **La Calidad como Imperativa en la Acción Social**, Madrid : Cáritas Española, Julho-Setembro de 2002, *Documentación Social*, Vol. 128.

Anexo 1

Grelha de Análise Coerência – Forma - Linguagem

Anexo 2

Grelha de Análise Coerência – Forma – Objectividade

Anexo 3

Grelha de Análise Coerência – Conteúdo – Formal – Objectivos dos Instrumentos

Anexo 4

Grelha de Análise Coerência – Conteúdo – Formal – Princípios da Qualidade adaptados ao 3º Sector

Anexo 5

Grelha de Análise Coerência – Conteúdo - Funcional