

Impactos da implementação da norma ISO 9001:2008 nas IPSS: Estudo de casos múltiplos

Sara Guia

E-mail: sguia@hotmail.com

Centro de Bem-Estar e Repouso da Paróquia de Sever

Nuno Melão

E-mail: nmelao@crb.ucp.pt

Universidade Católica Portuguesa

Resumo:

A crescente importância dada à satisfação do cliente conduziu ao aparecimento de Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ) com o objetivo de demonstrar o compromisso das organizações com as questões da qualidade. As organizações do terceiro setor, nomeadamente as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), também sentem estes desafios de gestão apesar das suas especificidades. A implementação de SGQ, baseados na norma ISO 9001:2008, tem tido nos últimos anos uma considerável expressão no setor dos serviços e também no setor social. Porém, é evidente a escassez de estudos que analisem os impactos da implementação desta norma nas IPSS em Portugal. Com este artigo, pretende-se examinar os impactos da norma ISO 9001:2008 nas IPSS, tendo na base uma investigação realizada em três instituições certificadas. A metodologia utilizada foi qualitativa e a estratégia o estudo de caso. O estudo sugere que a norma gera impactos positivos para as instituições nomeadamente de cariz administrativo e organizacional. Porém identificam-se também aspetos limitadores, nomeadamente o aumento da burocracia, linguagem demasiado técnica e específica da gestão e os elevados custos financeiros que acarreta. O artigo termina com a apresentação das principais conclusões da investigação.

Palavras-chave: IPSS, ISO 9001:2008, Sistema de Gestão da Qualidade, Serviço Social.

1. Breve enquadramento teórico

A gestão da qualidade tem sido implementada em um grande número de organizações, independentemente da sua dimensão e setor de atividade (Sousa e Voss, 2002). Embora a sua utilização tenha uma longa tradição no setor da indústria, também as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) se deparam com a necessidade de dar resposta aos desafios de gestão do mundo globalizado (REAPN, 2007). O facto de estas Instituições não possuírem como finalidade o lucro, não retira a importância de prestarem serviços com qualidade. Como refere Araújo (2008), implementar a qualidade nas IPSS torna-se fundamental para o desenvolvimento e legitimação social contribuindo para a sua evolução.

Apesar de existirem vários modelos de Sistemas de Gestão de Qualidade (SGQ) que podem ser implementados nas IPSS, o modelo subjacente à norma ISO 9001:2008 tem recebido um interesse crescente (Antunes e Pires, 2006). Por detrás desta constatação parece estar a universalidade da norma, bem como o seu carácter de aplicação genérico. Um SGQ baseado nesta norma pretende acima de tudo colocar a ênfase na satisfação do cliente e na identificação das suas necessidades, bem como estabelecer planos de melhoria sistemática de acordo com as não conformidades que vão sendo detetadas com a aplicação dos requisitos da norma (Sampaio e Saraiva, 2011).

Contudo, as especificidades das IPSS podem levantar vários obstáculos à efetiva implementação da norma ISO 9001:2008. Neste sentido, Szarfenberg (2010) reitera que na atualidade domina a ideia de que a melhoria da qualidade deve ser alcançada utilizando estratégias e instrumentos recomendados e aplicados no setor privado. No entanto, os modelos de qualidade originários do setor fabril e dos serviços comerciais podem não funcionar bem nos serviços sociais. Embora existam estudos sobre a implementação da norma ISO 9001:2008 (e.g., Antunes e Pires, 2006; Haversjo, 1999; Heras *et al.*, 2008), não está ainda estabelecida de forma clara a pertinência e adequabilidade dos requisitos desta norma às especificidades das IPSS. Também não são conhecidos dados concretos que confirmem a existência de um impacto significativo na melhoria da qualidade de vida dos clientes nas IPSS. Heras *et al.* (2008) realizaram um estudo numa residência para idosos, e concluíram que, apesar da natureza qualitativa dos dados recolhidos não permitir uma análise estatística formal, a evidência empírica qualitativa leva a crer que a norma não é um instrumento adequado para a aplicação em todas as instituições. Esta conclusão assenta no facto de que em

instituições de menores dimensões, e com menos recursos humanos, financeiros e materiais, pode aumentar a carga de trabalho da gestão direta e dos cuidadores, o que pode revelar-se contraproducente.

Esta reflexão pretende analisar os impactos da norma ISO 9001:2008 em IPSS e surge na sequência de uma investigação de mestrado em serviço social (Guia, 2011). A importância deste estudo surge da necessidade de obter conhecimento sobre o tema dada grande escassez de investigações efetuadas até à data. Este estudo permite ainda refletir sobre a adaptabilidade da norma oriunda do setor industrial ao setor social.

2. Opções metodológicas

A abordagem utilizada na investigação foi do tipo qualitativo pela longa história na produção do conhecimento na área das ciências sociais e humanas, nomeadamente, no Serviço Social. A estratégia foi o estudo de caso que Yin (2005) define como uma inquirição empírica que investiga um fenómeno atual dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenómeno e o contexto não é evidente e onde são utilizadas variadas fontes de evidência. O campo de análise foi constituído por IPSS certificadas pela norma ISO 9001:2008, sendo a amostra circunscrita a três instituições caracterizadas no quadro 1.

Quadro 1 – Características das IPSS estudadas

Designação	População alvo	Respostas sociais	N.º de clientes	N.º de colaboradores
L	Infância	Jardim de Infância; Atividades de Tempos Livres; Creche	90	25
R	Infância, Juventude e Terceira Idade	Lar de Jovens; Centro de Acolhimento Temporário; Creche; Jardim de Infância; Atividades de Tempos Livres; Lar de Idosos, Centro de Dia	120	60
S	Infância, Juventude e Terceira idade	Lar de Crianças e Jovens; Centro de Acolhimento Temporário; Creche; Jardim de Infância; Atividades de Tempos Livres; Lar de Idosos	150	100

As técnicas de recolha de dados foram a análise documental, a observação direta e as entrevistas semi-estruturadas, com maior ênfase nestas últimas. O grupo de

entrevistados foi composto por três elementos de cada Instituição mediante a categoria profissional que ocupam na mesma. Por conseguinte, elegeu-se o Presidente, o Gestor da Qualidade e o Assistente Social como elementos preferenciais dado que no Presidente se concentra o poder de decisão como membro principal da gestão de topo; o Gestor da Qualidade é o principal detentor de informação sobre todo o processo; e o Assistente Social foi estrategicamente selecionado pela pertinência da sua opinião relativamente aos impactos que a norma causa na sua atividade profissional. O tratamento de dados baseou-se na análise de conteúdo, recorrendo-se para tal ao programa informático NVivo 8.

3. Análise e discussão dos resultados

Os resultados do estudo são analisados e discutidos de acordo com 5 categorias.

3.1 Pertinência da implementação da norma ISO 9001:2008 nas IPSS

A implementação da norma torna-se pertinente, na perspetiva dos entrevistados, por três razões: necessidade de melhoria dos serviços, obtenção de uma boa imagem no exterior e conquista de maior confiança por parte da Segurança Social. Referindo-se à melhoria dos serviços, R3 relata que “as respostas tinham que ser mais pensadas e precisavam ir mais de encontro às necessidades dos clientes”. Azúa (2002) corrobora afirmando que os aspetos relacionados com a afirmação no exterior, a transparência nos processos e a promoção dos direitos do indivíduo são preponderantes na tomada de decisão para a implementação do sistema. A pertinência de uma orientação científica é relatada por L1 “ficámos também com a certeza de que estamos bem (...) sobretudo pela orientação científica que nos faz ficar mais descansados”. Porém a Segurança Social assume um papel preponderante no avanço da iniciativa de implementação da norma sobretudo para evitar uma eventual perda de subsídios. Como refere S2, “o facto de a Segurança Social ter um papel de pressão para a implementação da qualidade também foi um fator que a meu ver foi decisivo”. Desta forma, além da vontade expressa em oferecer serviços de qualidade aos clientes, as IPSS exibem uma grande preocupação em obter uma boa imagem no exterior de forma a obter a confiança da instituição de tutela.

3.2 Impactos positivos

Reportando aos impactos positivos, são relatadas por unanimidade melhorias na atitude dos colaboradores, na comunicação interna, na organização documental, no envolvimento da gestão de topo e na satisfação dos clientes e famílias.

O SGQ permite que os colaboradores se sintam valorizados no seu trabalho. Tal como afirma R2 “os colaboradores sentem-se valorizados pois organizamos o nosso trabalho (...) foram definidas regras” A questão da clarificação das responsabilidades também está patente como uma melhoria conseguida. Para S3 “também se reforçou a questão hierárquica, ou seja, o papel de cada um e o seu lugar e eu acho que isso é fundamental”. Importa referir que o processo por vezes pode envolver momentos de tensão e resistência à mudança, como clarifica R2: “notámos resistência à mudança, isto veio aumentar muito o trabalho de toda a gente e não aumentou os salários de toda a gente”.

No que se refere à comunicação interna, como refere Sampaio e Saraiva (2011), a melhoria na comunicação interna é um fator motivador para a implementação de um SGQ. Por vezes, a fluidez na comunicação apresenta-se como um obstáculo nas IPSS pelas múltiplas interpretações que são dadas à informação e também pela ausência de funções bem definidas e documentos organizados. Deste modo, R2 afirma que “em termos de comunicação facilitou, mas definiu algumas regras que foram difíceis de aplicar”. Em suma, uma boa comunicação interna é fundamental nas IPSS pois prestam serviços a pessoas, é necessário que todo o pessoal envolvido mantenha coerência no discurso pois a informação mal transmitida ou errada pode gerar consequências difíceis de reverter. De acordo com S3, “com a norma a informação flui seja verbal seja escrita, está ali, ninguém pode dizer que não teve acesso”.

A comunicação encontra-se relacionada com a organização documental. Também neste âmbito foram verificadas melhorias nas instituições. Como refere L2, “nós temos os nossos documentos mais organizados ... e mesmo para comunicar entre nós colaboradores, é muito mais fácil... foi uma das vantagens pois é muito mais fácil aceder aos documentos”. Antunes e Soares (2001) referem a abordagem por processos fundamental na organização documental da instituição conferindo maior confiança aos instrumentos de gestão.

Relativamente à gestão de topo, conclui-se que se apresenta mais envolvida no início de todo o processo, nomeadamente na decisão de implementação da norma, delegando as

tarefas mais específicas para os gestores da qualidade. A satisfação dos clientes e famílias é um requisito fundamental da responsabilidade da gestão de topo que aumenta devido à aplicação de inquéritos de satisfação, e ao envolvimento dos clientes na formulação dos planos anuais de atividades. Para o dirigente R1 “a certificação veio fazer com que os utentes e famílias confiem ainda mais em nós e no nosso serviço”.

3.3 Impactos negativos

Os impactos negativos prendem-se com o aumento da burocracia, o tempo despendido, a linguagem da norma e os elevados custos financeiros.

O aumento da burocracia leva à necessidade de reformulação da maioria dos impressos iniciais apresentados como requisitos da norma de forma a simplificá-los e torná-los menos morosos no preenchimento. R2 afirma que a burocracia “aumentou e bastante, daí o esforço que nós temos que fazer (...) os gastos com o papel por vezes são insustentáveis”. De facto, os custos financeiros são também relatados como impactos negativos sobretudo nas instituições de menores dimensões. De acordo com L2 “não é qualquer Instituição que consegue. Eu não sei como é que nós estamos a conseguir, e vamos andar para a frente para não deixar cair todo este processo, mas não sei até que ponto se consegue”. Heras *et al.* (2008) no seu estudo referem os elevados custos financeiros como aspeto constrangedor à aplicação da norma em instituições de menores dimensões. Para R2 “em termos financeiros isto pesa um bocadinho, pesa tudo, pesa a certificação a empresa que nos certifica, como pesa a empresa que nos acompanha”.

Ao nível do dispêndio de tempo, este encontra-se diretamente relacionado com o aumento da burocracia e poderá fazer falta no relacionamento com os clientes, daí a necessidade de reduzir e simplificar. Em instituições de menores dimensões e com falta de recursos humanos, o cumprimento de todos os requisitos da norma no dia-a-dia pode afetar a relação com os clientes. De acordo com L2, “existe dispêndio de tempo que vamos ter que tirar no contacto com as crianças e educadores inclusive”. Por outro lado, R3 é da opinião que “embora na hora nós pensamos que é moroso e estamos aqui muito tempo, mas quando vamos construir um relatório torna-se muito mais fácil”. Desta forma, o dispêndio de tempo embora seja negativo no imediato, poderá contribuir para uma melhor organização do serviço a médio/longo prazo.

A linguagem da norma é referida como demasiado técnica com conceitos muito específicos da área da gestão, exigindo aos técnicos um esforço redobrado na sua compreensão. Este aspeto é reforçado por L2 que afirma “a norma ainda está muito ligada às empresas, na linguagem vê-se isso”. Também no estudo de Antunes e Pires (2006) foi relatada a dificuldade que algumas IPSS apresentaram na compreensão do vocabulário muito técnico e específico da área da gestão. Este impacto negativo pode ser mitigado recorrendo aos guias interpretativos nomeadamente o Guia Interpretativo ISO 9001:2008 (e.g., APCER, 2010) e o projeto “Plano Avô”, concebido exclusivamente para compreensão da aplicação da norma em Lares de Idosos (Antunes e Soares, 2001).

3.4 Impactos externos

Para Sampaio e Saraiva (2011) a melhoria da imagem da instituição no exterior é um fator motivador para a implementação do SGQ. Também Serra (2002) menciona a afirmação exterior como forma de o terceiro setor ganhar força institucional perante os restantes setores de atividade. De acordo com L1, “ao saber que temos implementado esta norma, as famílias e os próprios clientes ficam mais tranquilos e assim a instituição fica melhor referenciada no conjunto das IPSS com estas valências.” O certificado de qualidade transmite confiança nos serviços prestados quer aos clientes, quer à comunidade e também à instituição de tutela, o Instituto de Segurança Social. Neste sentido, foi referido por R3 que “o facto de sermos certificados acrescenta valor à instituição até porque logo a seguir à certificação tivemos colegas da Segurança Social que nos congratularam”.

3.5 Impactos no exercício profissional dos Assistentes Sociais

No âmbito do Serviço Social, o impacto da norma foi analisado de acordo com três aspetos: autonomia profissional, relação com o cliente e padronização vs individualidade do cliente.

Relativamente à autonomia profissional dos Assistentes Sociais, Beckmann *et al.* (2007), relatam o receio pelo fato de a padronização poder levar à perda de autonomia na execução das atividades e tomadas de decisão importantes para o cliente, pela necessidade de seguir o modelo ou os requisitos da norma. Porém, não foi detetada uma interferência direta devido à flexibilidade da norma que permite que o profissional atue

mediante os valores orientadores da profissão sendo possível adequar os impressos de Serviço Social conforme as necessidades dos clientes. Segundo R3, “não, em questões de autonomia não tira (...) temos a nossa margem de manobra e a possibilidade de adequar sempre aquilo que achamos que é o mais importante na nossa área”. De acordo com S3, “não sinto que esteja constrangida a atuar mediante aquilo que a norma nos diz. Existe flexibilidade na prática, podemos adaptar-nos à situação que temos em mãos estando a trabalhar com os instrumentos da norma”.

Quanto à relação com o cliente, torna-se importante que o Assistente Social não acumule funções de Gestor da Qualidade sob pena de existirem perdas na qualidade relacional e na prestação de apoio emocional. Porém, a acumulação de funções é frequente. Na sua entrevista, R2 relata que “tem que haver uma estrutura consolidada para podermos acumular funções sem perdas para os clientes”. Por outro lado, concluiu-se no estudo que o cumprimento dos requisitos da norma, que obriga a avaliações periódicas, confere proximidade ao cliente. De acordo com R3 “nós somos obrigados a avaliar estes projetos, para avaliar temos que ver se aquela criança ainda tem aquela necessidade, se não continuamos a reformular. Este aspeto também nos dá proximidade com a criança”. Neste sentido, também para S3 “nós também temos mais necessidade de estar mais tempo com a criança ou jovem, porque temos que conhecer bem aquela pessoa para fazer o seu plano, e isso não era feito”.

No que respeita à padronização vs individualidade do cliente, para os Assistentes Sociais esta ambivalência é ultrapassada com os PDI (Plano de Desenvolvimento Individual) onde são registadas as necessidades específicas de cada cliente e é elaborado um plano multidisciplinar de forma a dar respostas a essas mesmas necessidades. A execução destes planos permite uma maior aproximação entre técnico-cliente. Como adianta S3 “a questão da standardização e, por outro lado, individualidade e respeito pela pessoa humana é ultrapassada por exemplo nos PSEI (Plano Socioeducativo Individual). O formato do plano é igual para todos mas o conteúdo é diferente mediante cada cliente que temos, e também vamos trabalhar os processos de forma diferente tendo em conta o que delineamos nos PSEI de cada um. Temos os objetivos operacionais que são diferentes, cada caso é um caso”. Desta forma, parece não ser obstáculo o formato *standard* da norma dado o seu carácter flexível.

4. Conclusão

Com o aumento do nível de exigência dos clientes, a gestão da qualidade assume um papel cada vez mais importante na estratégia das organizações, e as IPSS não são exceção. O desenvolvimento deste estudo acerca dos impactos da implementação da norma nas IPSS, além de permitir uma maior elucidação sobre a temática em questão, permitiu também constatar que o referencial normativo é, no geral, uma mais-valia para as instituições, nomeadamente ao nível da organização interna, sem descurar, contudo, alguns impactos negativos que dele advêm.

A decisão de implementação prende-se primeiramente com a necessidade de melhoria do serviço e boa imagem exterior que o certificado de qualidade transmite. Denotam-se melhorias na atitude dos colaboradores, na comunicação interna, na organização documental, no envolvimento da gestão de topo e na satisfação dos clientes e famílias. Também Haversjo (1999) conclui no seu estudo sobre implementação da ISO 9000 numa instituição direcionada a pessoas com deficiência, que sob o ponto de vista organizacional, os colaboradores sentem-se orgulhosos e são consolidados hábitos de rotina. Heras *et al.* (2008) concluíram no seu estudo realizado em residências para idosos que um dos benefícios reconhecido da implementação da ISO 9001:2000 foi a melhoria na sistematização de rotinas de serviço. Para Antunes e Pires (2006) as instituições possuem a estrutura e capacidade organizacional adequadas para a implementação de SGQ, apoiada na liderança, no planeamento das atividades, no trabalho de equipa e na gestão dos recursos.

Contudo, existem aspetos negativos também relatados nos estudos supramencionados e que se referem ao aumento da burocracia, dispêndio de tempo, linguagem demasiado técnica e da área da gestão e os elevados custos financeiros com a implementação e manutenção do sistema. Constatou-se através das Instituições estudadas que quanto menor for a instituição, maiores são as dificuldades pela falta de recursos humanos e financeiros. Ao nível do Serviço Social, a relação cliente-técnico parece não ser posta em causa se não houver acumulação de funções. Os requisitos da norma são flexíveis e adaptáveis às necessidades de cada um e não parece existir padronização negativa do trabalho.

Com a investigação realizada, pretendeu-se contribuir para o conhecimento da problemática acrescentando ao estudo já efectuado, em Portugal, por Antunes e Pires (2006), a análise do impacto que a norma ISO 9001:2008 causa no exercício

profissional dos Assistentes Sociais, alargando a amostra às IPSS com respostas sociais diferenciadas. Pretende-se também que este trabalho contribua para perceber quais as limitações da norma identificando aspetos que podem ser melhorados no futuro. Pelas características próprias das IPSS, as auditorias, a linguagem técnica utilizada e o conteúdo burocrático poderiam ser alvo de uma análise mais profunda mediante as necessidades do setor, pelo que o envolvimento de profissionais da área social no processo de adaptação da norma é muito importante. Futuramente é de grande interesse dar continuidade a esta investigação através da análise da relação entre a ISO 9001 e a qualidade de vida do cliente.

Referências bibliográficas

- Antunes, M. e Pires, A. (2006). A qualidade em organizações de serviços na área social – experiências e reflexões. *Cadernos de Sociomuseologia*. **25**: 135-160.
- Antunes, M. e Soares, A. (2001). *Plano Avô: guia interpretativo para aplicação da norma ISO DIS 9001:2000 a lares de idosos*. Instituto Português da Qualidade. Lisboa.
- APCER (2010). *Guia interpretativo NP EN ISO 9001:2008*. Associação Portuguesa de Certificação. Leça da Palmeira.
- Araújo, S. (2008). Qualis: Qualificar a intervenção social. *Rede Europeia Anti Pobreza-Rediteia*. **42**: 11-13.
- Azúa, P. (2002). Compromiso y liderazgo de las organizaciones sociales por la calidad. Em: F. Ramos (ed), *La calidad como Imperativo en la Acción Social*. Cáritas Española. Madrid.
- Beckmann, C., Otto, H. e Schaarschuch, M. (2007). Quality Management and Formalization in Social Service Organizations – A Survey on Home-Based Family Intervention Services. *Social Work & Society*. **5**: 78-93.
- Guia, S. (2011). *Impactos da implementação da norma ISO 9001:2008 nas IPSS: Estudo de casos múltiplos*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Universidade Católica Portuguesa, Viseu.
- Haversjo, T. (1999). Quality assurance in the social sector. *Managerial Auditing Journal*. **14**: 308-311.
- Heras, I., Cilleruelo, E. e Iradi, J. (2008). ISO 9001 and residential homes for the elderly: a Delphi study. *Managing Service Quality*. **18**: 272-288.
- REAPN (2007). *Conceitos, Normas e Modelos da Qualidade*. Porto: Gabinete de Investigação e Projectos. Vol. 11.
- Sampaio, P. e Saraiva, P. (2011). *Qualidade e as Normas ISO 9000: Mitos, verdades e consequências*. Verlag Dashöfer Portugal. Lisboa.
- Serra, A. (2002). Una aproximación a la calidad en el ambito de la acción social. Elementos para comprender la calidad. Em: F. Ramos (ed), *La Calidad como Imperativa en la Acción Social*. Cáritas Española. Madrid.
- Sousa, R. e Voss, C. (2002). Quality management re-visited: a reflective review and agenda for future research. *Journal of Operations Management*. **20**: 91-109.
- Szarfenberg, R. (2010). Quality of social welfare service. *Kultura i Edukacja*. **5**: 59-80.
- Yin, R. (2005). *Estudo de caso. Planejamento e métodos*. Bookman. Porto Alegre.

Curriculum Vitae:

Sara Guia é diretora técnica do Centro de Bem-Estar e Repouso da Paróquia de Sever. É mestre e licenciada em Serviço Social, respetivamente, pela Universidade Católica Portuguesa e Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Os seus interesses de investigação debruçam-se sobre a qualidade no terceiro setor.

Nuno Melão é professor auxiliar no Centro Regional das Beiras da Universidade Católica Portuguesa. Em 2001 obteve o grau de PhD em Management Science pela Universidade de Lancaster (Reino Unido). Os seus interesses de investigação incluem gestão da qualidade, gestão por processos, pensamento magro e seis sigma.

