2ª - II CONGRESSO Nacional de Administração Pública 3 e 4 Novembro comunicação 2004 - "Concepção e implementação de um sistema de gestão da qualidade — norma internacional ISO9001:2000 — numa escola secundária pública portuguesa"

Autores: Dr. José António Rajani O. Dias, Dr. Rui Duque Ribeiro, Dr. António Cambim

Orador: Dr. Rui Duque Ribeiro

<u>INTRODUÇÃO</u>

As profundas e complexas transformações que envolvem o mundo contemporâneo, fazem com que um sistema de educação passe por períodos de constantes reestruturações — é um complexo processo de mudança interminável, convenhamos — que afecta tanto os seus aspectos estruturais como os aspectos mais dinâmicos e qualitativos, aspectos esses, que propõem uma nova forma de gerir o sistema educativo em Portugal mais consentânea com os objectivos da União Europeia em matéria de Educação e, simultaneamente, com os aspectos inerentes ao processo de globalização.

As transformações no novo modo de ver e entender o mundo aponta para que as instituições educacionais redimensionem os seus objectivos pedagógicos em paralelo com a introdução de novos modelos de gestão – é expectável que assim aconteça - para poderem acompanhar tantas e sistemáticas mudanças. O processo educativo deve transmitir, cada vez mais saberes; o "saber estar", "saber pensar", "saber agir" e o "saber inovar".

De há dois ou três anos a esta parte e coincidente com o final de cada ano lectivo, vimos a assistir à publicação em alguns órgãos de comunicação social escrita de um levantamento e apresentação do número de sucessos alcançados pelos alunos nas diferentes escolas nacionais, sendo a escola melhor colocada no "ranking", aquela que apresenta o maior número de alunos que conseguiram ultrapassar com êxito os objectivos pedagógicos estabelecidos.

Este processo de avaliação assente exclusivamente em resultados numéricos, não demonstra a qualidade do desempenho da escola, pois vai de encontro ao princípio de que "são os fins que justificam os meios", ao invés de serem "os meios a justificarem os fins". Todos sabemos que a avaliação de conhecimentos é sempre um momento dotado de subjectividade tanto para o aluno como para o professor. Assim, como pode ser avaliada toda a eficiência de

uma escola com base unicamente nos resultados dos seus alunos? Sabemos que existem outros indicadores, tais como; o meio em que a escola está inserida, diferentes níveis de exigência existentes entre escolas, o papel dos educadores junto dos seus educandos, o nível de escolaridade dos familiares, o apoio extra-curricular, a falta de motivação do aluno, o número de alunos por turma, o empenho dos professores ao longo do ano lectivo, um programa pedagógico distinto entre escolas, entre outros que poderiam ser aqui referidos e que por si influenciam o sucesso, ou o insucesso do aluno e, portanto, devem ser considerados na avaliação global da escola.

Este trabalho jornalístico, com todo o respeito que merece, contraria um dos princípios de *Crosby* sobre a qualidade, o de que "o sistema que gera qualidade é a prevenção, não a avaliação", o que implica agir nas causas e não nos resultados. A não existência de uma matriz sistémica de gestão e comum, impede avaliações sustentadas ao desempenho da escola. A existir uma matriz, poderíamos proceder a acções de "benchmarking" entre escolas. Neste propósito como conceber um modelo sistémico de gestão que permita de forma sustentada, medir e controlar a eficiência do processo educativo numa escola?

O presente trabalho que ora apresentamos em resumo, constitui uma proposta de um modelo sistémico baseado na gestão da Qualidade. O seu fundamento assenta na experiência do GEQAP na Concepção e Implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) numa Escola Secundária Pública, que a partir de agora passaremos a designar por Organização Pública de Ensino Secundário. O referencial seguido foi a Norma NP EN ISO 9001:2000⁽¹⁾. No que diz respeito aos conceitos de gestão, recorreu-se à Norma NP EN ISO 9004:2000⁽¹⁾ e simultaneamente a alguns dos princípios defendidos por três "gurus" da qualidade: Crosby, Deming e Juran.

Por se tratar de um projecto pioneiro no ensino público português, não foi possível efectuar uma análise comparativa com outras organizações similares.

CONCEPÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE

A gestão da Qualidade dá ênfase à **optimização de processos** e ao **desempenho**, visando a interacção das organizações com a sociedade a que pertencem e o **envolvimento** das pessoas nos processos organizacionais.

A Qualidade parece ter sempre acompanhado a evolução dos meios de produção, a participação das pessoas nos citados processos e o desenvolvimento do ser humano como um todo, acumulando conhecimento e empregando novas abordagens e tecnologias em cada nova fase de evolução. Com efeito, já no código de Hammurabi, sobre o *Exercício da Engenharia - Artigo 229*, consta que "se um construtor erguer uma casa para alguém e o seu trabalho não for sólido, e a casa desabar e matar o morador, o construtor deverá ser imolado". Os Fenícios amputavam a mão do fabricante de produtos defeituosos. Os Egípcios e os Astecas aferiam blocos de pedra com um cordão. As corporações de pedreiros que se formaram no tempo das construções das catedrais, constituem mais um exemplo no modo como se garantia a manutenção das técnicas e práticas de construção, assegurando assim um "padrão de qualidade constante" nas suas obras, e que hoje podemos testemunhar por exemplo no Mosteiro de Santa Maria da Vitória, na Batalha. Sem nos debruçarmos muito sobre a história e evolução dos conceitos e práticas da Qualidade até aos dias de hoje, o que seguramente ocuparia algumas páginas, apela-se a uma pesquisa mais profunda a efectuar por parte do leitor.

Importa então reter que um produto/serviço de Qualidade é aquele que apresenta características que determinam a sua aptidão para **satisfazer** uma dada necessidade. Sendo que essas características devem ser suficientes para que ele possa ser considerado adequado à finalidade para que foi previamente concebido — **a satisfação do Cliente** (*Aluno + Encarregado de Educação*)⁽²⁾. Quando o **produto** é o aluno, a **satisfação** está associada à capacidade de aprender, produzir, inovar, adaptar-se, transmitir, perceber, associar. Entenderemos Qualidade, como uma característica do **processo de Ensino**. Entende-se por **processo**, como sendo a transformação do saber e das experiências segundo o projecto educativo da organização. Neste sentido, a Qualidade pode ser medida (**não exclusivamente**), pela razão entre o número de alunos que alcançaram os objectivos estabelecidos(*indicador de qualidade*) no projecto, para o número total de alunos.

Neste caso, está evidente que Qualidade de ensino depende do projecto educativo da organização, que definirá os objectivos mínimos a alcançar. Pelo exposto, permite que cada organização de ensino elabore o seu projecto educativo **em conformidade** com a **Política da Qualidade**. Pressupõe que o estabelecimento dessa política, em relação ao produto/serviço, fornecedores e aos clientes, é um factor de grande importância com relevantes consequências

económicas. Deve, por isso, ser compromisso da gestão de topo da organização - Conselho Directivo.

Na fase de concepção do sistema com o objectivo de integrar na organização de ensino uma cultura de qualidade, considerou-se alguns dos princípios de *Deming, Juran* e de *Crosby*. Por se considerar matéria de relevo, aqui se descrevem em seguida alguns dos princípios seguidos.

De **DEMING**:

- Criar constância de propósitos para a melhora do produto e do serviço;
- Adoptar a nova filosofia;
- Melhorar constantemente o sistema de produção/serviço;
- Ensaiar e testar soluções;
- Adoptar e instituir liderança;
- Afastar o medo;
- Romper as barreiras entre os diversos sectores do pessoal;
- Eliminar "slogans" e exortações;
- Remover barreiras que privem as pessoas de ter orgulho pelo trabalho bem executado;
- Estimular a formação continua e o auto-aperfeiçoamento de todos;
- Tomar iniciativas que conduzam à transformação.

De JURAN:

- Criar um conselho da qualidade;
- Actuação no conselho da qualidade:
- Estabelecer políticas da qualidade;
- Estabelecer objectivos da qualidade;

- Formular os objectivos;
- Fornecer recursos;
- Dar formação orientada para a solução de problemas;
- Actuação nas equipes de aperfeiçoamento da Qualidade;
- Acompanhamento;
- Reconhecimento.

De **CROSBY** – segundo este autor "o processo de implementar a melhoria da Qualidade é uma viagem sem fim":

- Comprometimento da gestão de topo Conselho Directivo;
- Utilização de **métodos de medição** afim de aferir a evolução;
- O Custo da Qualidade identificação objectiva dos custos da qualidade, visando estimular o próprio processo de melhoria;
- Consciencialização para a Qualidade comunicação a todos os níveis que tenham poder de decisão e a todas as pessoas sobre tudo que é preciso saber para que a Qualidade se torne parte da linguagem da organização;
- Acções Correctivas desenvolvimento de um sistema que permita identificar e
 posteriormente eliminar "não conformidade" baseadas em dados e conforme as fases
 preconizadas para a resolução;
- Formação dos Funcionários elaboração de programas de formação a partir da constatação de necessidades em todos os níveis da organização;
- Estabelecimento de Objectivos escolha, pelo grupo, dos objectivos a serem atingidos;
- Remoção das Causas de Erro exposição dos problemas para que possam ser tomadas providências;

Destes princípios se depreendem as seguintes premissas para uma adequada Gestão da Qualidade:

- Quanto mais integrada estiver uma organização com o seu meio ambiente externo e interno, melhores serão os resultados dos seus processos;
- Quanto mais optimizados estiverem os processos de uma organização, melhor será a qualidade dos seus produtos/serviços.
- Quanto maior for a participação de todas as pessoas envolvidas nos processos de uma organização, maior será a sua sustentabilidade e por consequência o seu crescimento.

Em resumo, podemos afirmar que liderar e operar com sucesso uma organização, seja ela de ensino público, requer geri-la de uma forma sistemática, sustentada e estratégica. Tal como numa equipa desportiva, todos devem trabalhar em conjunto para ganhar o jogo. A garantia de sucesso dos alunos e simultaneamente da organização, deve resultar de uma melhoria continua do seu sistema de gestão. Essa melhoria continua passa pela implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade. Ao implementar este sistema em toda a organização, asseguramos ao longo do tempo um nível de qualidade constante que serve e satisfaz os interesses das partes envolvidas: Aluno, Encarregado de Educação, Professor, Meio Escolar e Ministério da Educação.

Esta situação induz a uma melhoria de todo o sistema educativo em Portugal desde o ensino básico ao superior, porém é oneroso, exige vontade política, mudança de mentalidade e de conteúdos. Quanto ao aspecto orçamental a aplicar na educação, deve-se considerar que os recursos a afectar serão sempre **investimentos** e não custos, o mesmo princípio se aplica em relação à Qualidade.

Tradicionalmente é aceite que qualidade e produtividade são incompatíveis, isto é, não se pode ter alunos, no final de um ciclo de ensino, dominando as matérias ministradas com excelente nível em extensão e profundidade, e ao mesmo tempo que o número dos alunos promovidos, seja a totalidade (ou quase) dos que frequentaram as aulas. Muitas vezes observa-se que para minimizar o índice de reprovações, as organizações de ensino reduzem ou eliminam os assuntos mais complexos. Reduzir a quantidade de informações e serem complacentes na hora de atribuírem o grau de avaliação do conhecimento e de frequência, em síntese, significa reduzir as exigências para alcançar um nível de qualidade em benefício do aumento da produtividade.

O aluno sai mal preparado (é o mesmo que lançar um produto defeituoso no mercado), para prosseguir no estudo ou aprender actividades que exijam análise, síntese e domínio de matérias para as quais está preparado, mas não possui conhecimentos (domínio) exigidos pelo mercado de trabalho. Seguir este caminho implica distorcer o sistema educativo, pois os resultados finais não resultam de um nível de exigência e excelência que se impõe.

É aceite que melhorias da qualidade, geralmente melhoram a produtividade. O aluno que aprende e domina as matérias em quantidade e profundidade (com qualidade), não necessitará de repetir o ano lectivo. A melhoria da qualidade dos alunos deve passar pelo aperfeiçoamento constante dos processos da organização. O sistema de gestão deve evitar o defeito - a reprovação de um Aluno - pois origina custos que oneram o produto/serviço final e, num mundo de competitividade global como é aquele em que vivemos, é necessário saber minimizá-los ou mesmo, eliminá-los. O que está em causa não é somente o produto/serviço perante o cliente: é também o custo da sua não realização e este será tanto menor quanto menor for a não qualidade.

Por tudo isto, a Qualidade influencia de modo cada vez mais profundo a vida das organizações, o que compromete a totalidade das suas áreas, na sua realização. Como factor de competitividade, é importante reconhecer que a Qualidade adquire em qualquer área da indústria ou dos serviços, uma dimensão vital para a sua sustentabilidade. Reconhecemos que é graças à Qualidade que é possível manter e/ou alargar mercados. Reconhecemos também que é graças à Qualidade que uma organização se pode diferenciar dos seus concorrentes. Concluímos que uma organização que possua e gira adequadamente o seu SGQ é certamente uma organização mais capaz.

Por tudo o que foi referido, ganha consistência a concepção de um modelo de gestão sistémico que integre os aspectos legislativos em vigor e a Norma NP EN ISO 9001:2000. Este modelo, acreditamos, contribuirá para uma melhoria do desempenho da organização, tendo como objectivos, a redução da despesa com as reprovações, o que significa diminuir o número de alunos alvo de reprovação, aumentar o número de alunos aprovados, garantir um nível elevado de confiança no SGQ e sobretudo assegurar a satisfação dos alunos. Tendo alunos melhor preparados e imbuídos numa cultura de Qualidade, estes exigirão aulas de melhor nível nas Universidades e consequentemente, aumentarão as pesquisas e os descobrimentos científicos. Os que não lograssem ingressar nas universidades, teriam conhecimento básico

sólido para se prepararem para o mercado de trabalho, sendo por isso conduzidos para cursos específicos.

Numa organização um quadro bem preparado produz mais, melhor, com menos desperdícios em material e tempo (*próprio e de outros*), consequentemente ao menor custo, o que possibilita a venda dos produtos/serviços ao menor preço, conquistando e mantendo novos mercados. Um bom quadro é valorizado e bem remunerado, tornando-se consumidor de produtos e serviços, bem como formador de opiniões, quanto à necessidade de se apostar na Qualidade. Quanto aos restantes intervenientes no processo educativo, ficam satisfeitos e recompensados pela valorização do resultado do seu trabalho, sendo estimulados a dedicarem-se à actividade de transmitir e orientar cada vez mais e melhor. A prática da qualidade pode gerar um efeito multiplicador e as organizações de ensino são fundamentais nessa transformação da sociedade. O saber em sinergia pode remover obstáculos materiais ou não, depende somente do querer.

IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE

Num breve resumo descreve-se as acções desenvolvidas no processo de implementação:

Diagnóstico

Foram efectuadas diversas visitas no sentido de diagnosticar as práticas de trabalho existentes. Feito o diagnóstico, procedeu-se à elaboração de um relatório, onde se apresentam as conclusões, observações e recomendações para melhorar os procedimentos de trabalho e orientá-los segundo o referencial NP EN ISO 9001:2000.

Planeamento Estratégico da Qualidade

Como garantia para o sucesso do projecto, foram efectuadas reuniões com o Conselho Directivo, tendo por objectivos dar a conhecer o âmbito do projecto, aferir o seu interesse e por fim assegurar o seu envolvimento. O projecto foi dado a conhecer posteriormente a todos os professores em reunião promovida pelo Conselho Directivo. Foi constituída uma equipa da Qualidade, que é e será o elo de ligação com a entidade consultora que gere o processo de implementação do SGQ. Procedeu-se à definição dos elementos que a constituem, às atribuições de funções e responsabilidades e estabeleceu-se metodologias e objectivos a

alcançar. A comunicação por todos os colaboradores da organização é fundamental e estratégico para o sucesso do SGQ, assim, houve que transmitir-lhes a Visão, Missão e Valores da organização, com vista a difundir o espírito do projecto por todos os seus membros e promover o alinhamento organizacional para a prossecução dos objectivos definidos. Procedeu-se à definição da Política da Qualidade, os Objectivos e Indicadores, Metas quantificáveis a alcançar, Plano de Acção, Planos de Formação e os Recursos necessários.

Elaboração da Documentação

Numa fase posterior, procedeu-se à concepção da estrutura documental. Desenvolveu-se o **Manual da Qualidade**(onde se enuncia a Política da Qualidade, Organigrama da organização, Funções e Responsabilidades, etc.). Elaboraram-se procedimentos para gestão de processos e impressos para registos, entre outra documentação considerada nos requisitos da norma.

Formação

Neste âmbito, tratou-se de sensibilizar numa primeira fase **todos** os colaboradores da organização e numa segunda, **capacitá-los** para as suas novas funções. Todos os colaboradores foram alvo de formação. Ninguém foi excluído deste plano.

Implementação

Sistematizadas as fases anteriores, procedeu-se à implementação do SGQ. Trata-se de aferir na prática a sua eficácia e eficiência.

Monitorização do SGQ – Auditorias Internas

Implementado o sistema, irá proceder-se no tempo à realização de auditorias internas, com base num Plano de Auditorias, tendo em vista, verificar a adequação, conformidade e eficácia do SGQ e os seus métodos de controlo. Uma vez emitidos os relatórios e caso se detecte a existência de "Não Conformidade" nalgum processo, serão desencadeadas Acções Correctivas, com vista à Melhoria Continua.

• Auditoria de Concessão

Após a selecção da entidade certificadora por processo de concurso, esta, procederá à realização de Auditorias em todos as entidades internas da organização. Estas auditorias, contemplam a análise ao SGQ, análise da documentação associada e, verificação, adequação e conformidade ao referencial da norma NP EN ISO 9001:2000. Verificada a conformidade com o referencial normativo, a entidade certificadora emite um relatório, validando o SGQ implementado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certificar uma organização é **um princípio** e não um fim em si. Muitas organizações concluem que após obterem o selo de certificação, garantem a sua sustentabilidade. É um erro que muitas cometem. Quando se alcança uma certificação com base na norma NP EN ISO 9001:2000:

- Não significa, necessariamente, a plena satisfação de quem adquire um produto/serviço. Quando uma organização é certificada, demonstra aos seus clientes a estruturação do seu sistema de gestão da qualidade o que significa, que possui um conjunto de processos conducentes à realização de um produto/serviço, estruturadas de tal maneira que é capaz de assegurar um nível de qualidade constante.
- Significa que o Cliente ao adquirir/usufruir um produto ou serviço nesta organização, saberá que ao fazê-lo adquire ou usufrui de algo que é o resultado de um processo sob controle e portanto, quando ele precisar novamente, terá assegurada a manutenção da sua satisfação. A certificação por si só não garante a qualidade do produto/serviço;
- Em termos de satisfação de clientes, a norma NP EN ISO 9001:2000 designa que é preciso ter procedimentos para controle do produto/serviço. Quando se alcança esse objectivo, alcançamos apenas parte deste requisito da norma. É preciso que além dos tais procedimentos, exista um "canal aberto" para uma participação activa de todos os colaboradores, ao fazê-lo a gestão de topo está a agir dentro de um dos princípios da Qualidade Total envolvimento humano.
- Nenhuma organização possui Qualidade Total sem antes ter um sistema de gestão da qualidade. Falar em Qualidade Total sem ter os **processos**, **que interagem directa ou**

indirectamente sobre o resultado – produto/serviço - de forma estruturada, é agir sem planeamento. Desta maneira, a organização que procura a Excelência nos seus produtos/serviços deve ter consideração dois aspectos: um primeiro, em planear e sustentar as acções para formalizar o seu sistema de gestão da qualidade e uma segunda que, seguindo estes passos, garantimos uma uniformidade nos produtos/serviços.

- A Qualidade não se impõe por decreto, deve ser uma "postura de gestão".
- A gestão da Qualidade deve ser adequada à dimensão humana e técnica da organização. Ambas devem evoluir paralelamente.
- A Qualidade n\u00e3o se limita \u00e0 mera emiss\u00e3o de pap\u00e9is, deve ser interactiva ou seja, ser um momento constante de partilha de saberes e experi\u00e9ncias de/entre/e para \u22ab pessoas.

Destas considerações se depreendem as seguintes premissas para uma adequada Gestão da Qualidade na organização pública de ensino:

- Quanto mais integrada estiver uma organização com o seu meio ambiente externo e interno, melhores serão os resultados dos seus processos;
- Quanto mais optimizados estiverem os processos de uma organização, melhor será a qualidade dos seus produtos/serviços.
- Uma organização "cheia de qualidade" é aquela que é capaz de produzir mais do que consome tornando-a sustentável e em que os seus produtos ou serviços são concorrenciais.
- Quanto maior for a participação de todas as pessoas envolvidas nos processos de uma organização, maior será a sua sustentabilidade e por consequência o seu crescimento. Toda a comunidade deverá tomar conhecimento e trabalhar integrada como uma equipe, para, segundo um plano pré-determinado, criar estratégias, implementar, modificar e adequar, para diminuir progressivamente a ineficiência. O acompanhamento constante e contínuo permitirá detectar e corrigir os problemas no percurso, e os resultados deverão melhorar progressivamente. Será necessária muita perseverança para mudar mentalidades.

No tempo presente em que se consolidam novas tecnologias e novas formas de actuar nas organizações em função de um mundo cada vez mais global, também as organizações escolares – do Básico ao Superior – **não devem permanecer indiferentes** a novas formas de gestão, pois possuem por inerência, uma responsabilidade social na formação de pessoas.

É assumido que, seja qual for a organização, o seu objectivo é contribuir para a riqueza do País em que se insere, isto pressupõe criar valor acrescentado, temos aqui uma verdade indiscutível: a sustentabilidade das organizações seja qual for o seu âmbito de actuação.

Sabemos que a uma exclusividade local sucede uma competição generalizada. Assistimos hoje a um processo emergente de competitividade entre organizações públicas de ensino, no qual, a criação de agrupamentos escolares e a sua consequente auto-gestão, constituem por si uma evidência objectiva deste processo. Assim, a solução não passa por fazer/ter o produto/serviço tecnicamente melhor, mas sim fazer o que técnica, economicamente e intrinsecamente aos olhos de um cliente seja melhor.

Este "status" leva as organizações, independentemente do seu âmbito de actuação, se quiserem sobreviver, a criar mecanismos de sustentabilidade (apostando por exemplo na Inovação & Desenvolvimento) baseado na Qualidade Total em vez da Qualidade Técnica. Tratase do principio que defende que "os meios justificam os fins".

Felizmente, constata-se uma tomada de consciência gradual por parte de organizações públicas (Autarquias, Ministérios, Direcções Regionais, INA, entre outras) em reconhecer a mais valia que a gestão da Qualidade comporta. Mais do que o gesto pioneiro que marca este projecto, pretende-se sobretudo conceber e implementar uma "Cultura de Pensar e Agir com Qualidade" junto dos Alunos. Ao ser escolhida uma organização pública de ensino, estamos a eleger o local por excelência onde se pratica uma verdadeira política de recursos humanos. Confiamos ser este o local ideal, por ser um espaço que induz à Inovação. Estimular, sensibilizar e sobretudo formar pessoas no âmbito da Qualidade, serve certamente os interesses de qualquer país.

Para reflectir, apresentamos a história de um homem que foi ao guiché de uma companhia aérea e pediu uma passagem, a funcionária perguntou "para onde?", e o homem respondeu que "para qualquer lugar serve, pois não sei para onde quero ir".

A gestão da qualidade está nos antípodas desta simples história.

Notas

- (1) Estas duas normas integram a Série ISO 9000. Fazem parte ainda outras duas normas; a NP EN ISO 9000:2000 e a NP EN ISO 19011:2000. Embora se complemente entre si, cada uma tem o seguinte âmbito: a NP EN ISO 9000:2000 descreve os fundamentos e terminologia; a NP EN ISO 9001:2000 especifica os requisitos para implementação do Sistema de Gestão da Qualidade numa organização; a NP EN ISO 9004:2000 fornece linhas de orientação para aumento da melhoria do desempenho numa organização e finalmente a NP EN ISO 19011:2000 dá orientação para auditorias a sistemas de gestão da qualidade e as sistemas de gestão ambiental.
 - (2) É preocupação da organização satisfazer o aluno, porém, sendo a grande maioria menores, os Encarregados de Educação intervém no processo de educação dos filhos, assim, também o seu nível de satisfação sobre a eficiência da organização deve ser considerada pela gestão de topo.
 - (3) A realização da Auditoria de Concessão ainda não se efectuou, pois o processo de implementação do SGQ à data da elaboração deste documento não se encontra concluído.

FIM