

PROPOSTA PARA IMPLANTAÇÃO DE PARÂMETROS DE QUALIDADE PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

LIMA, Luciana Falcão Correia (1); JORGE, Paulo R. Lagoeiro (2)

- (1) Eng. Civil, Mestre em Engenharia Civil, Tecnologista Senior da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Rua Cosme Velho, 318 / 702, bl 2, Cosme Velho, Rio de Janeiro, CEP 22241-090, RJ. Tel/fax: 265-4389. E-mail luciana@dirac.fiocruz.br
- (2) Eng. Civil, Mestrando em Engenharia de Produção - COPPE/UFRJ, Tecnologista Senior da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Av. Ary Parreiras 708/102, Icaraí, Niterói, Rio de Janeiro. CEP: 24230323. Tel.: 714-7828.

RESUMO

A questão da qualidade e produtividade na construção civil no Brasil vem tendo atenção crescente por parte das empresas construtoras nos últimos anos, principalmente, através da implantação de programas da qualidade.

A fim de atender as exigências de qualidade, a administração pública vem criando programas tais como: PBQP-H (Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade Habitacional) e o QUALIHAB (Programa da Qualidade da Construção Habitacional do Estado de São Paulo). Esses programas são instrumentos que permitem ao governo exigir das empresas construtoras melhoria na qualidade dos materiais, componentes e sistemas construtivos dos seus projetos e obras.

Dentro desse contexto, o presente trabalho tem por finalidade, estabelecer parâmetros para a definição de um sistema da qualidade a ser incorporado aos editais de licitação, regidos pela lei 8.666/93, a fim de qualificar as empresas construtoras, atendendo ao exposto na portaria n.º 2296 de 23 de julho de 1997, do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

ABSTRACT

The subject of quality and productivity in civil construction in Brazil is achieving increasing attention by building companies' part in the last years, mainly, through the introduction of quality programs.

In order to fulfill quality demands, the public administration have been creating programs such as: PBQP-H (Brazilian Program of Quality and Habitual Productivity) and QUALIHAB (Program of Quality of the Habitual Construction in São Paulo State). Those programs are instruments that allow to the government to demand quality of the materials, components and constructive systems of its projects and works of the building companies improvement.

In this context, the present work has the purpose, of establishing parameters for the definition of a system of quality to be incorporated to the bidding proclamations, governed by the law No.8.666/93, in order to qualify the building companies, fulfilling to the exposed in the government directive No. 2296, of July 23, 1997, of the Ministry of the Administration and it Reforms of the State.

1 - INTRODUÇÃO

As transformações pelas quais o país está passando, principalmente nesta última década, têm contribuído para mudanças no cenário produtivo e econômico, motivando o setor da construção civil a se modernizar, a fim de acompanhar a onda de globalização.

Esta mudança das características do mercado, que o torna extremamente competitivo, acrescida da necessidade de atender melhor aos clientes, que a cada dia, estão mais cientes dos seus direitos e exigindo com isso produtos com preços menores e maiores níveis de qualidade, tem feito com que as empresas invistam na modernização de suas relações de produção, buscando maior produtividade e qualidade e, assim, garantindo a sua sobrevivência no mercado.

De acordo com MELHADO (1997), esse fato pode ser observado pela grande quantidade de empresas que nos últimos anos vem buscando, quer na forma de consultoria ou através de cursos ministrados aos seus gerentes, a capacitação para implantar seus sistemas de gestão da qualidade.

Com relação a adoção de uma política da qualidade no setor público CARR & LITTMAN (1992), salientam que os desafios que enfrentam atualmente os órgãos governamentais são mais difíceis e complexos, devido principalmente aos grandes déficits orçamentários, aumento de demanda no campo de serviços tradicionais e uma descrença cada vez maior, por parte da população com relação à capacidade do governo em servir às suas necessidades. A única solução realista, portanto, é investir na qualidade e na produtividade a fim de criar mais e melhores serviços.

Uma das grandes dificuldades com relação a qualidade da execução de obras públicas está na forma de contratação das empresas, face a abertura da Lei 8.666/93 que permite a uma gama imensa de empresas participar da licitação. Nem sempre a empresa vencedora, está capacitada a cumprir o contrato de acordo com o especificado no Edital, visto que as licitações somente podem ser realizadas pelo critério de "menor preço", não permitindo selecionar a empresa por sua boa técnica, nem por seu padrão de qualidade.

A adoção do sistema de gestão da qualidade no processo de contratação de obras públicas torna-se, portanto, imprescindível, a fim de diminuir gastos orçamentários, sem diminuir a produtividade e a eficiência, aumentando a qualidade dos bens e serviços adquiridos ou fornecidos, diminuindo, simultaneamente seus custos e seus prazos.

2- OS PROGRAMAS DA QUALIDADE QUE ESTÃO SENDO IMPLANTADOS NO SETOR PÚBLICO

Os programas que têm contribuído para a implantação do sistema da qualidade nas empresas construtoras nesses últimos anos, são: o QUALIHAB (Programa da Qualidade da Construção Habitacional do Estado de São Paulo) e a nível nacional o PBQP-H (Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade Habitacional), que visam elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e

implantação de mecanismos de modernização tecnológica, organizacional e gerencial do setor.

Buscando meios para modernizar o setor da construção civil habitacional para população de baixa renda e exercendo o seu poder de compra, o governo do estado de São Paulo, oficializou em 25 de novembro de 1996, através do decreto nº 41.337, o programa QUALIHAB-Qualidade na Construção Habitacional. Este programa, baseado na ISO 9002 e no similar francês - Qualibat, estabelece a obrigatoriedade de certificação de qualidade evolutiva nas licitações da Companhia Habitacional e Urbano (CDHU).

Através da parceria entre o ITQC (Instituto Brasileiro de Tecnologia e Qualidade da Construção) e a CDHU, houve um amplo processo de negociação envolvendo as entidades representativas de toda a cadeia produtiva da construção, que resultou nos PSQs - Programas Setoriais da Qualidade, estabelecendo as metas que deveriam ser atingidas e seus respectivos prazos. O PSQ das construtoras foi o resultado de discussões entre um grupo de trabalho constituído por CDHU, ITQC, Sinduscon-SP e APEOP - Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas.

O PSQ das construtoras estabelece o agrupamento de parte dos requisitos da ISO 9000 em blocos chamados "Níveis", de maneira evolutiva. Pelo cronograma do QUALIHAB são necessários 36 meses para que as construtoras consigam atingir o último nível de qualidade, cumprindo assim todos os requisitos estabelecidos pelas normas ISO 9000.

Os patamares do QUALIHAB - PSQ corresponde a: Adesão, Nível D, Nível C, Nível B e Nível A. Em cada um desses níveis são exigidos grupos de requisitos, que vão aumentando em número e complexidade, tendo as empresas um período para obtenção do certificado e outro para a CDHU começar a exigir as certificações em suas licitações. Para o Nível D foi estabelecido o prazo de 02/01/98 até 30/08/98, para o Nível C de 01/09/98 a 30/06/99, para o Nível B de 01/07/99 a 13/12/99 e para o Nível A a partir de 01/01/2000.

A certificação QUALIHAB, em cada um desses níveis, poderá ser concedida por qualquer Organismo de Certificação Credenciado (OCC) pelo Instituto Nacional de Metrologia - IMETRO, após uma análise dos documentos previstos, uma auditoria da empresa e análise pela respectiva Comissão de Certificação.

Em entrevista na revista Téchne, SOUZA (1997), Diretor do Centro de Tecnologia de Edificações (CTE), afirma que está havendo uma “revolução silenciosa” entre as pequenas e médias construtoras, pois, até março de 1997 várias empresas já tinham aderido a programas da qualidade do SINDUSCON – SP. Atualmente já são 170 (cento e setenta) empresas certificadas pelo sistema QUALIHAB e 60 (sessenta) outras certificados ou em processo de certificação pela ISO 9000, comprovando que qualidade não é objeto de luxo muito menos do domínio exclusivo das grandes empresas.

O QUALIAB serviu de referência para outros programas, como o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, PBQP - Área Habitação, do Ministério do Planejamento, que foi lançado em novembro de 1997 em Brasília, com o objetivo de homogeneizar os padrões de qualidade da habitação popular.

O Ministério do Planejamento, através de sua Secretaria de Política Urbana (SEPURB), fez um convênio com o ITQC e IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, para estruturar o programa no país.

O plano de estruturação do PBQP-H teve início com o trabalho "Critérios Mínimos de Desempenho para Habitações Térreas de Interesse Social", realizado pelo IPT, que prioriza como condições mínimas, desempenho estrutural, segurança ao fogo,

estanqueidade à água, conforto térmico e acústico e durabilidade, visando enfocar as características da habitação na sua totalidade.

Para a aceitação dos produtos gerados pelos elementos da cadeia produtiva serão introduzidos sistemas de certificação, tais como: SMCC - Sistema Nacional de Certificação de Construtoras, SMCP - Sistema Nacional de Certificação de Projetistas, SNCO - Sistema Nacional de Outras Certificações e SINAT - Sistema Nacional de Aprovação Técnica

Estes sistemas serão operados por Organismos de Certificação Credenciados, e terão a incumbência de avaliar os produtos e sistemas utilizados. O SINAT espera concluir até 2002 a normalização de todos os materiais e sistemas da construção civil disponíveis no mercado.

Em resumo, podemos constatar que a partir do exemplo do QUALIHAB, já em funcionamento e do PBQP-H sendo discutido, outros Estados da Federação estão criando e implementando programas da qualidade na mesma direção. Temos como exemplo os programas de pavimentação, no Rio de Janeiro e saneamento, na Bahia.

Desta forma, em pouco tempo poderá haver vários sistemas de certificação baseados no princípio evolutivo, o que torna urgente a homogeneização desses programas. Para isso o ITQC está discutindo o lançamento do QUALICON - Sistema de Certificação da Qualidade nos Serviços da Construção, que teria como objetivo evitar esse caos, pois este sistema tem como característica a homogeneidade dos seus critérios, o que viabiliza a sua implantação nacionalmente, e lhe permite uma abrangência de todos os serviços da construção obtendo assim um consenso de todos os agentes envolvidos.

Apesar do setor privado ter reagido à princípio, com um certo ceticismo, pode-se perceber que o sucesso na implantação desses programas está no estabelecimento da parceria entre o setor público e o privado, elevando os patamares da qualidade e produtividade na construção civil. Esta parceria significa muito para o desenvolvimento da economia nacional, representando melhor utilização de recursos, levando a melhores produtos, a maior produção e gerando mais empregos.

3 - AS DIFICULDADES IMPOSTAS PELA LEI EM VIGOR NA OBTENÇÃO DA QUALIDADE DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO.

Como existe a obrigatoriedade da execução de licitação, as obras públicas têm que obedecer a normas e leis estabelecidas de acordo com a legislação vigente, diferentemente do setor privado, no qual as partes interessadas estão livres para negociar um acordo da maneira que lhes convier, desde que não infrinja as normas legais gerais.

Atualmente encontra-se em vigência a lei nº 8.666/93 , republicada no D.O.U de 06/07/94 e alterada pela lei nº 9.648 de 27/05/98, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As empresas que desejarem participar desse processo no âmbito federal, deverão estar previamente cadastradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF de acordo com a lei nº 9.069/95, instrução normativa nº5, do Ministério da Administração de Reforma do Estado–MARE, republicada em 19/04/96 e demais legislações vigentes.

As exigências feitas para que as empresas possam obter o SICAF são apenas referentes a capacidade jurídica-fiscal, econômica-financeira e técnica genérica (registro na entidade competente). Com essa documentação, as empresas se cadastram em um ou mais ramos de atividades, apenas comprovando sua inscrição ou registro na entidade profissional competente, sem portanto, haver nenhuma exigência de padrões mínimos de qualidade e avaliações de desempenho permanentes. Após este cadastramento, as empresas podem automaticamente participar das Licitações, que na maioria dos casos são do tipo de "menor preço".

Apesar de constar na Lei outros tipos tais como; melhor técnica e técnica e preço. Estes dois tipos de licitação de acordo com o Artigo 46 da lei nº 8.666/93 "serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básico e executivo."

Na licitação de melhor técnica, o preço não é a principal variável no julgamento das propostas; ela busca o serviço mais perfeito, com maior qualidade. Este tipo de licitação é normalmente utilizada para serviços de alta complexidade e especialização, onde os concorrentes devem ter experiência anterior comprovada em empreendimentos compatíveis com o objeto a ser licitado.

O tipo de Técnica e Preço combina estes dois fatores a fim de que se escolha a proposta mais vantajosa técnico e economicamente, mantendo as condições tecnológicas mínimas exigidas no edital.

De acordo com o artigo 46 da lei nº 8.666/93, descrito acima, as obras não foram incluídas dentre os serviços que poderão ser licitados através dos tipos de "melhor técnica" e "técnica e preço", entretanto, no parágrafo 3º do mesmo artigo, abre-se uma exceção, mediante autorização expressa e justificativa circunstanciada da maior autoridade promotora, no caso de obras e serviços de grande vulto que dependam de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridade técnica de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto da licitação admitir soluções alternativas e variações de execução.

Entretanto, as obras mais rotineiras, utilizadas pelos órgãos públicos, somente podem ser enquadrados no tipo de licitação de Menor Preço. Este tipo não agrupa qualidade ao contrato, segundo ALENCAR (1972) "existem aqueles que concorrem com preços altos, para não ganhar, pois, estando com sua capacidade saturada ou por outro motivo qualquer, não desejam vencer a concorrência", como também existem aqueles que, "por dificuldades financeiras, pelo prestígio associado à obra ou outra razão que seja, pretende ganhar, de qualquer maneira."

Estes últimos tentarão se utilizar de subterfúgios, a fim de obter algum lucro com o contrato, o que leva-os, invariavelmente, a solicitar a troca do material especificado por outro "similar" de valor e de qualidade inferiores, alterações dos quantitativos externados na planilha contratual, troca de serviços contemplados nas especificações a fim de justificar outros preços, dilação de prazos para possibilitar reajustamentos, utilização de mão de obra não qualificada, etc.

Estes subterfúgios, quase sempre levam a dois finais: a rescisão contratual ou a uma obra com padrão de qualidade bem inferior ao projetado, o que provoca a diminuição da vida útil do imóvel devido ao uso de materiais de qualidade inferiores ao especificado e execução deficiente, com grande prejuízo para o Contratante.

Visto o exposto surge a pergunta: Por que apenas as obras de grande vulto e de tecnologia sofisticada é que merecem uma preocupação maior com a qualidade? Ao nosso ver a qualidade tem que estar presente em todos os tipos de obras e serviços, segundo WOOD JR (1993), "as idéias relacionadas à qualidade transcendem os limites das empresas industriais e permeiam atualmente quase todas as atividades humanas".

A proposta mais vantajosa para a administração, nem sempre é a de "menor preço". Tem-se que adotar um ponto de vista mais holístico do custo de bens e serviços adquiridos, conforme coloca CARR e LITMAN (1992), "o verdadeiro preço de produtos e serviços é o custo total de tê-los. Isto inclui o preço real da concorrência, mais o custo de inspeção de defeitos, o mau desempenho e a correção de erros pelas empreiteiras e fornecedores."

4 - PROPOSTAS PARA MELHORIA DA QUALIDADE NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO.

O processo de contratação segue uma seqüência ordenada de atos através dos quais a Administração seleciona a proposta mais vantajosa que atenda as condições estipuladas no edital. Esse processo é composto, basicamente, por quatro etapas: planejamento e atos internos, licitação, formalização do contrato e gerenciamento do contrato.

Antes da abertura da licitação é indispensável que a administração faça um bom planejamento dos seus atos preparatórios, pois é essa fase interna que mais pode contribuir para um correto desenvolvimento do processo de contratação.

Um projeto bem detalhado, com especificações que contenham todas as informações necessárias para que se oriente a execução da obra, atendendo as expectativas para a produção de um edifício com desempenho e qualidades esperadas, constitui a base para o sucesso da implementação de um empreendimento. Entretanto, o resultado final, que é o produto acabado, só será obtido satisfatoriamente se a empresa responsável pela obra também estiver capacitada a executá-la dentro dos padrões de qualidade estabelecidos, o que nem sempre ocorre.

A qualidade do produto acabado, depende muito do relacionamento com a empresa contratada, que deve ser de parceria, caracterizado por uma comunicação clara, confiança, entendimento comum das funções e responsabilidades e objetivos comuns de qualidade.

O processo de contratação tem o edital como a lei interna da licitação, onde todos os participantes deverão seguir as regras ali contidas, cumprindo assim, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e portanto, é nele que devem estar contidas as exigências de qualidade propostas pela portaria 2.296 de 23/07/97 do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Esta portaria estabelece as diretrizes gerais para definição do modelo de Garantia da Qualidade e do Sistema de Gestão de Qualidade a serem adotados na elaboração de projetos e na execução de serviços e obras de construção, complementação, reforma ou ampliação e manutenção de edifícios públicos federais. Em seu item 3.5 diz que a "contratada deverá apresentar o Sistema de Gestão da Qualidade através de um "Manual de Qualidade", que conterá a descrição completa e adequada do Sistema, servindo de referência permanente para a sua implantação e manutenção."

Entretanto, não se pode confiar que a empresa já utilize ou irá seguir realmente o estipulado neste manual, podendo ter sido elaborado apenas para cumprir as exigências do edital de licitação. Essa dúvida só será esclarecida, durante a fase de execução da obra, e uma fiscalização rígida, levará a uma rescisão contratual e consequentemente a prejuízos para a administração, pois terá de refazer todo o processo, correndo o risco de ocorrer o mesmo problema com a nova empresa contratada.

Destarte, torna-se fundamental que haja uma pré-qualificação das empresas semelhante ao processo feito pelo QUALIHAB, onde as mesmas seriam certificadas evolutivamente por Organismos de Certificação Credenciados (OCCs).

A fim de adequar a Lei de licitação em vigor a este processo de pré-qualificação, seria alterado o seu artigo 114, que atualmente permite a pré qualificação de licitantes apenas para a modalidade de concorrência, passando o mesmo a abranger também as modalidades de Tomada de Preços e Convite.

Para se ter um sistema de pré-qualificação abrangente a todas as modalidades de licitações, não basta simplesmente alterar um artigo da lei, é necessário também, que se crie condições de pré-qualificar as empresas de forma gradual, para que as mesmas tenham tempo para se ajustar aos novos parâmetros.

A pré-qualificação das empresas construtoras continuaria sendo feita através do SICAF, que passaria a exigir em sua qualificação técnica, não apenas o registro ou inscrição na entidade profissional competente, mas também as certificações de qualidade feitas pelos Organismos de Certificação Credenciados. E, conforme vimos anteriormente, para não haver mais um sistema de certificação baseado no princípio evolutivo, seria utilizada a idéia do QUALICON, que tem como objetivo a homogeneização nacional dos critérios, abrangendo todos os serviços da construção.

5- CONCLUSÃO

Infelizmente, a legislação em vigor obriga a Administração Pública a lançar mão de controles que evitem a corrupção e o beneficiamento, em detrimento da qualidade técnica do produto acabado. Segundo FERREIRA (1996), a Lei atual é estritamente restritiva, e demonstra através de informações contidas no documento "Histórico da Contratação na Petrobrás", que as legislações anteriores davam mais autonomia em relação a expedição de normas próprias e a Lei 8.666/93 não dá abertura para procedimentos próprios. Assim, a Petrobrás não dispõe atualmente dos seus "Tradicionais Manuais Gerais de Contratação, trabalhando diretamente sobre o texto do Diploma Legal."

Destarte, tem-se que reconsiderar inteiramente a abordagem com relação a contratação, premiando também a qualidade e não apenas o "menor preço". O parâmetro da seleção da proposta mais vantajosa para a administração deixará de ser exclusivamente a de preço mais baixo, passando a ser levado em conta a qualidade comprovada pelo licitante através das certificações bem como os preços ofertados

Com uma pré-qualificação das empresas construtoras, feita pelos organismos de certificação credenciados, acredita-se que os princípios básicos da licitação (legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo), continuarão sendo respeitados e acrescido do princípio da qualidade.

Embora ainda não exista consolidada uma metodologia de aplicação para se alcançar o patamar mais alto da Qualidade no Processo de Contratação de Obras Públicas, acredita-se que com a implantação dos programas aqui mencionados, está se dando um importante passo nesta direção.

Mas é de fundamental importância, que antes de se exigir das empresas contratadas a adoção de uma política da qualidade, o órgão contratante já tenha implantado o seu Sistema da Gestão da Qualidade, pois, como afirmou ROUSSEAU (1978), todos os cidadãos são iguais pelo Contrato Social, “o que todos devem fazer, todos podem prescrever, enquanto ninguém tem o direito de exigir de outrem que se faça aquilo que ele não faz”.

6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, Josaldo. P. A. de. **Teoria da Escolha . Caso Especial com Eliminação de Extremos Discrepantes**, Tese M. Sc., Mestrado em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 1972.
- BRASIL, **Portaria n.º 2296, de 23 de julho de 1997**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1997.
- BRASIL, **Decreto- Lei n.º 8666, de 21 de junho de 1993 e Leis n.º8883, de 8 de junho de 1994 e 9648, de 27 de maio de 1998, consolidadas**. Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1998.
- CARR, David K. e LITTMAN, Ian D. **Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade total na década de 90**, Rio de Janeiro, Qualitymark Ed., 1992.
- FERREIRA, José R. **Qualidade e Industrialização na Contratação de Obras Públicas**, Tese M.Sc., Mestrado em Engenharia Civil/Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 1996, 179p.
- LIMA, Luciana F.C. **Gerenciamento de Empreendimentos de Obras Públicas: Sua Otimização em Busca da Qualidade**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção Civil), Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 1996, 141 p.
- MELHADO, Silvio B. O Processo de Projeto no Contexto da Busca de Competitividade. In: **Seminário Internacional Gestão e Tecnologia na Produção de Edifícios**, São Paulo, setembro de 1997. EPUSP, São Paulo, 1997, p. 7-51.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social; Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os Homens; Discurso sobre as ciências e as artes**. 2 ed. São Paulo, Abril Cultural, 1978.
- SOUZA, Roberto “A Questão é: Podemos ter Qualidade no Canteiro de Obras”, **Revista Téchene**, n.º 26, jan-fev, 1997, p. 12-14.
- WOOD JR.,T. “Teoria sistêmica avançada e a teoria onda da qualidade”, **Revista Politécnica**, n.º 211, out-dez, 1993, p.32-40.