

ANÁLISE DO PROGRAMA DA QUALIDADE E PRODUTIVIDADES EM OBRAS PÚBLICAS NO PARÁ: UM ESTUDO DE CASO DOS ÓRGÃOS PARTICIPANTES DO PARÁ OBRAS

Andréia do Socorro Conduru de Souza Cardoso (1); Gustavo Duarte Cardoso (2)

- (1) Secretaria de Estado Governo; Instituto de Estudos Superiores da Amazônia – IESAM. E-mail: aconduru@ufpa.br; aconduru@globo.com
- (2) Universidade do Estado do Pará – UEPA, Secretaria de Estado de Governo e Instituto de Estudos Superiores da Amazônia – IESAM. E-mail: gustavo_cardoso@globo.com

RESUMO

Este artigo aborda o tema das políticas públicas, relacionadas à produção de equipamentos urbanos, através de um programa de gestão do Governo do Estado do Pará, Brasil. Toma como objeto o programa da qualidade e produtividade em obras pública do Estado – Pará Obras, que busca otimizar os macro-processos no âmbito da construção civil, sob influência das Secretarias de Estado que aderiram ao Programa Pará Obras. Essa abordagem se justifica pela importância da busca de soluções para problemas gerenciais dos macro-processos da cadeia da construção civil em organizações públicas do Estado. O referencial teórico foi construído a partir da discussão das políticas de melhoria da qualidade e produtividades de obras públicas realizadas por esses órgãos e da relação existente especificamente com a gestão da produção. A metodologia baseou-se em um estudo de caso que aborda o contexto gerencial de obras públicas das Secretarias de Estado de Obras Públicas (SEOP), de Estado de transporte (SETRAN) e das Companhias de Habitação (COHAB) e Saneamento do Pará (COSANPA). A pesquisa investiga os reflexos político-gerenciais do Programa nestes órgãos. Constatou-se a aplicação de boas práticas de gestão, porém ainda ocorre resistência por parte dos técnicos da secretaria em assimilar a potencialidade do programa e os seus reflexos na produção e na tomada de decisão.

Palavras Chaves: Políticas Públicas, Qualidade, Produtividade e Cadeia da Construção Civil

ABSTRACT

This paper approaches the theme of the public policies, related to the production of urban equipments, through a governance program of Pará State Government, Brazil. It takes as object the quality and productivity program for public works of the State – called "Pará Obras", that aims to optimize the macro processes within a building site, under influence of the State Secretariats, that take part in the Pará Obras Program. That approach is justified by the importance of solutions searching for management problems under the macro-processes of the building works chain, in State public organizations. The theoretical framework was built upon the discussion on improvement of the quality and productivity policies for public works practiced by those organs, and the existent relationship between these policies and the production management. The methodology was based on a case study that approaches the building works management context of Public Works Secretariat (SEOP), Transport Secretariat (SETRAN), State Housing Company (COHAB) and State Sanitation Company (COSANPA). The research investigates the political-managerial reflexes of the Program in these organs. The application of good administration practices was verified, however there is still resistance of secretariat's technicians in assimilating the program potentials, and its reflexes in the building work production and in the decision-making.

Key words: Public policies, Quality, Productivity and Building Works Chain

1. Introdução

O mundo moderno vem sendo objeto de profundas e aceleradas transformações econômicas, políticas e sociais que têm levado as nações e seus governos a adotarem estratégias diferenciadas e criativas para elevar a qualidade de vida de suas populações. A transformação que se requer exige mudanças político-institucionais, técnico-econômicas e culturais de grande envergadura e profundidade, demandando tempo, vontade e competência por parte de todos. O objetivo principal dessa transformação é a elevação do nível de desenvolvimento endógeno, e, nesse contexto, a centralidade do papel de alguns segmentos estratégicos é reconhecida por todos (MOLLO, 2000).

Inúmeras sugestões vêm sendo apontadas como absolutamente necessárias para enfrentar os novos desafios e provocar mudanças, desde o fortalecimento e melhoria das organizações, à construção e conquista de novas parcerias, bem como à modernização e melhoria dos processos de gestão. Todavia, tomando como foco a melhoria da qualidade dos processos de gestão, é consenso que nenhuma transformação duradoura poderá ser obtida caso a questão da produtividade gerencial não seja devidamente equacionada (VALENTE, 2003).

Na construção civil brasileira, e em especial no sub-setor edificações, o processo em busca da qualidade de processos tem merecido atenção. A acirrada competição no setor, o aumento do nível de exigência dos clientes/usuários, os desenvolvimentos tecnológicos, as inovações por parte da indústria de materiais e componentes, a mudança da cultura no setor, gerando a necessidade de se proporcionar melhores condições de trabalho à mão de obra, têm estimulado uma reavaliação da gestão empresarial por parte dos gestores dessas empresas, considerando-se investimentos associados à qualidade e produtividade.

Todavia, ainda são raros no Brasil casos em que empresas deste sub-setor alcancem o mesmo nível de destaque em qualidade em relação às outras empresas produtivas, graças às peculiaridades que o mesmo apresenta. Fatores como mão-de-obra pouco qualificada, sem motivação e satisfação na execução das tarefas realizadas em um ambiente de trabalho hostil, com baixos salários e não raro baseado em uma relação de subordinação autoritária com os superiores hierárquicos; a não realização de produtos em série, caracterizando-se por um serviço artesanal; a falta de coordenação entre os diversos projetos, muitas vezes apenas sendo detectada em fases avançadas da obra, gerando um alto índice de desperdício, que resulta em custos adicionais não desejados, considerados como perdas e a utilização no processo construtivo de tecnologias que não priorizam o aspecto qualitativo, levam muitas vezes a propagação de não-conformidades, que acabam por pactuar para que este ramo de empresas tenha dificuldades na implantação de um sistema de planejamento, controle e, por conseguinte de qualidade (FARAH apud PICCHI, 1993; FABRÍCIO; MELHADO, 2000).

Segundo ISATTO (2000), diversos diagnósticos realizados no Brasil indicam que a maioria das dificuldades do setor tem sua origem focada em problemas gerenciais. Diante do fato, as atenções voltam-se para a qualidade, que em conceitos modernos está associado à produtividade (PICCHI, 1993), bem como novas filosofias estão sendo trabalhadas como um referencial teórico para a gestão de processos na construção civil, adaptando conceitos e princípios da Gestão da Produção, como a filosofia do Gerenciamento da Qualidade Total (TQM), a filosofia de entrega de suprimentos Just In Time (JIT), a Engenharia Simultânea, as Redes Interempresariais, além de outras, a este setor. O Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) é uma dessas medidas estratégicas, que abrange todas as áreas da empresa e os diversos setores que a mesma atua.

Essa mudança de postura em relação à produção estimulou um vínculo entre competitividade e produção, verificando-se a partir de então, que custo e eficiência não eram mais os únicos critérios competitivos da produção, mas sim, outros critérios como: prazo, qualidade e flexibilidade passam a contribuir para dar suporte a estratégia competitiva da empresa.

Assim, o setor da construção civil, no Brasil e em particular, em Belém no Pará, no intuito de posicionar-se frente a essas mudanças, promove um esforço conjunto entre as empresas públicas e privadas do setor, no sentido de viabilizar a qualificação do mesmo.

Estudos sobre este setor também ganham importância, sob o ponto de vista social, na medida em que o Estado possui um considerável déficit habitacional e deficiência do saneamento básico, principalmente junto à população de baixa renda. Compreender como atuam as organizações neste campo e seu comportamento no âmbito institucional, pode levar também à compreensão da forma como determinados agentes sociais neste setor se articulam, buscando a proteção de seus interesses particulares.

Neste artigo fez-se uma abordagem com relação à implantação do SGQ no setor público do Brasil, pertencente ao ramo da construção civil, sub-setor edificações, tendo como enfoque os programas de qualidade e produtividade do setor, criados sob a égide da série de normas NBR ISO 9000. Como estudo de caso toma-se o PARÁ OBRAS – Programa de Gestão da Qualidade no Estado do Pará, buscando-se contextualizá-lo nos reflexos do programa nos órgãos da administração direta e indireta e a sua importância para as soluções de problemas gerenciais dos macro-processos da cadeia da construção civil no Estado.

1.1 Os Programas da qualidade e seus reflexos na construção civil

No intuito de reduzir os problemas da cadeia da construção civil, algumas iniciativas foram tomadas pelo setor público, especialmente através da instituição dos programas da qualidade, em especial, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade no Habitat (PBQP-H). O PBQP-H foi instituído em 18 de dezembro 1998, pela Portaria MPO nº 134, do Ministério do Planejamento e Orçamento. Em 2000, o PBQP-H foi ampliado, passando a integrar o Plano Plurianual (PPA) e englobando as áreas de Saneamento, Infra-estrutura e Transportes Urbanos. Atualmente, o programa é também um dos instrumentos do Governo Federal para cumprimento dos compromissos firmados na assinatura da Carta de Istambul (Conferência do Habitat II – 1996) (PARÁ OBRAS, 2002).

O PBQP-H se propõe a organizar o setor da construção civil em torno de duas questões principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva. Envolve um aspecto relativamente amplo de ações, entre as quais, se destacam a qualificação de construtoras e de projetistas, com o objetivo de, em longo prazo criar um ambiente de isonomia competitiva que propicie soluções mais baratas e de melhor qualidade para a redução do déficit habitacional no país e, em especial, o atendimento das famílias consideradas de interesse social; busca estimular o uso mais eficiente dos recursos existentes, das distintas fontes (FGTS) e aplicados por diversas entidades (CAIXA, BNDES, FINEP, SEBRAE, SENAI, etc.) (PBQP-H, 2007).

Uma das grandes virtudes do PBQP-H é a criação e a estruturação de um novo ambiente tecnológico e de gestão para o setor, com tecnologias de organização, de métodos e de ferramentas de gestão (gestão e organização de recursos humanos; gestão da qualidade; gestão de suprimentos; gestão das informações e dos fluxos de produção; gestão de projetos).

O PBQP-H é coordenado pelo Ministério das Cidades e tem como objetivo geral apoiar o esforço brasileiro de modernização pela promoção da qualidade e produtividade do setor da construção habitacional, com vistas a aumentar a competitividade de bens e serviços por ele produzidos, estimulando projetos que melhorem a qualidade do setor (PBQP-H, 2007).

Seguindo as diretrizes do PBQP-H, instituído pelo Governo Federal, em 2000, o Estado do Pará instituiu o programa em nível estadual, denominando-o PARÁ OBRAS e o regulamentando através do Decreto Estadual nº 4.457, de 21 de dezembro de 2000. Fundamentado numa parceria entre o Governo do Estado e a iniciativa privada, teve como foco as obras públicas (obras civis, obras rodoviárias, obras de saneamento, obras de transmissão e distribuição de energia elétrica) (PARÁ OBRAS, 2002).

Na sua implementação, o PARÁ OBRAS ficou sob a égide da Secretaria Especial de Estado de Infra-Estrutura (antiga SEIR), sendo coordenado por um Comitê Geral de Obras Públicas, que

congregava um Subcomitê de Materiais, Componentes e Sistemas e um Subcomitê de Projetos e Obras, além de uma gerência executiva incumbida de operacionalizar as estratégias estabelecidas para o programa.

Ainda seguindo as diretrizes do Programa Federal, tinha como premissa a qualificação evolutiva de toda a cadeia da construção, inclusive o setor “contratantes públicos”, representado pelas Secretarias de Estado de Obras Públicas (SEOP) e transportes (SETRAN) e pelas Companhias de Habitação (COHAB) e Saneamento (COSANPA), as quais, por decreto, teriam o prazo de 24 meses, a contar da data de assinatura, para se qualificarem no nível A. Este processo de qualificação é baseado na NBR ISO 9001:2000 e é certificado por intermédio de um Organismo Certificador Credenciado (OCC), que realiza as auditorias de certificação e que é acreditado pelo próprio PBQP-H e INMETRO. O Sistema de qualificação evolutiva fornece às empresas e aos contratantes públicos um atestado do seu grau de qualificação em cada etapa do processo produtivo, conforme seu nível de evolução, em 4 estágios: D, C, B e A, denotando grau crescente de qualificação. É marcado por um caráter sistêmico de gestão da qualidade em uma organização, buscando assegurar que seus produtos e processos satisfaçam as necessidades e as expectativas de seus clientes internos e externos.

1.2 Avaliação das políticas públicas através dos programas da qualidade

A avaliação de políticas consiste em atribuir valor às políticas públicas, analisando de forma crítica os programas com o objetivo de apreender em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo e quais os processos ou efeitos que estão sendo ativados, indicando novos cursos de ação mais eficazes (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Em ciência política, costuma-se distinguir três abordagens de análise de políticas de acordo com os problemas de investigação levantados. Em primeiro lugar, há uma preocupação clássica que se refere ao sistema político como tal e pergunta pela ordem política certa ou verdadeira: o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade?. Em segundo lugar, tem-se o questionamento político, propriamente dito, que se refere à análise das forças políticas cruciais no processo decisório. E, finalmente, as investigações podem ser voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo. Nesse caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos (FREY, 2000).

O último questionamento diz respeito à análise de campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais. Entretanto, o interesse da avaliação de políticas públicas não se restringe a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais, mas também pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política, ou seja, há necessidade de uma avaliação no sentido mais amplo, que servirá de base para as decisões políticas posteriores (WINDHOFF-HÉRITIER apud FREY, 2000).

Para tanto, é necessário estabelecer critérios de avaliação que permitam dizer *se e por que* uma política é preferível à outra. Todavia, segundo BRIAN BARRY apud FIGUEIREDO; FIGUEIREDO (1986), as razões que levam à escolha de uma política devem ser relevantes, devendo estar vinculadas a princípios cuja realização irá contribuir para uma desejável quantidade de bem-estar.

Assim, a tomada de decisão política segundo Parsons (1996), envolve uma seleção de idéias, com uma série de pontos em relação ao tempo e ao espaço, uma vez que, algumas decisões envolvem a alocação de valores e a distribuição de recursos para a formulação de políticas, considerando que essas decisões, geralmente apresentam dois aspectos: gerar um *produto* físico, tangível e mensurável e gerar um *impacto*, que pode ser tanto físico, tangível e mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e opiniões. Bem como, os gestores públicos sempre esperam um *impacto* quando decidem por uma política, objetivando saber se atingiram ou não os objetivos ou propósitos dos programas lançados.

Desta forma, a avaliação de políticas serve como uma “geração contínua de informações” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 8). Informações essas, que enquadram as avaliações de políticas em avaliação de processos e avaliação de impactos.

A avaliação de processos visa a aferição da eficácia, ou seja, se o programa está sendo implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o produto atingiu ou atingirá as metas desejadas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

A avaliação de impactos diz respeito aos efeitos do programa sobre o público-alvo, e tem a intenção de estabelecer uma relação de causalidade ente a política e as alterações nas condições sociais (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Por fim, a avaliação permeia-se no âmbito do acompanhamento e da aferição dos propósitos, das estratégias e da execução do programa, segundo critérios previamente estabelecidos. Segundo Figueiredo; Figueiredo (1986), a introdução dos custos sociais e políticos têm a ver com a dimensão pública da ação, que se diferencia das ações de organizações privadas. Considerando que, em programas públicos, existe ainda uma alta incidência de falta de integração entre os agentes envolvidos na implementação dos programas; há a subordinação dos programas à política econômica ou a outros agentes externos; existe uma baixa participação dos clientes reais ou potenciais, nas diferentes fases do programa; bem como há a caracterização dos programas para uso político e/ou clientelístico com fins eleitorais ou de apoio político.

2 OBJETIVO

O objetivo deste artigo é analisar os reflexos político-gerenciais do Programa Pará Obras, durante o período 2000 a 2007, na Secretaria de Estado de Obras Públicas (SEOP), Secretaria de Estado de Transportes (SETRAN), Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB) e Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), enquanto produtores de equipamentos públicos.

3 METODOLOGIA

A avaliação de políticas, programas e tecnologia envolvendo uma organização pública, contribui para o entendimento das relações existentes entre os ambientes internos e externos à mesma. Assim, esta pesquisa, considerou as características peculiares de quatro órgãos públicos enquanto produtores de equipamentos urbanos, avaliando-os através da avaliação política por impacto. Nestes órgãos, buscou-se identificar em que medidas as intervenções sofridas por cada órgão, através do Programa PARÁ OBRAS, mostram as diferenças estruturais que marcam as organizações públicas e privadas e quais os reflexos dessas diferenças no resultado da eficácia do Programa.

Foram partes integrantes da pesquisa, através das entrevistas, os funcionários dos órgãos. Agentes que estão diretamente envolvidos no processo, tais como o corpo diretivo e gerencial, em nível organizacional e o corpo técnico, em nível operacional, assim como, os agentes externos, em nível gerencial, que estão diretamente relacionados com as políticas de gestão dos mesmos e ao gerenciamento da política da qualidade no Estado.

O registro dos dados obtidos nas entrevistas foi realizado por meio de gravação direta, se valendo de anotações quando necessário e posteriormente registradas através do processo de transcrição de dados.

A análise documental contribuiu para o diagnóstico político-organizacional, bem como para a análise dos resultados do PARÁ OBRAS nos órgãos.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1 Os reflexos do Programa Pará Obras versus as políticas públicas de gestão

COHAB, COSANPA, SETRAN e SEOP ingressaram no programa PARÁ OBRAS objetivando normatizar e padronizar a qualidade dos serviços prestados a população paraense, no que diz respeito a contratação, gerenciamento, fiscalização de projetos e de obras e manutenção e

conservação das obras executadas pelas mesmas, em 2001, e teriam até dezembro de 2002 para encontrarem-se qualificadas no nível A. A COHAB, ao contrário dos outros órgão teve seu prazo reduzido para 10 meses já que o processo tinha sido iniciado há mais tempo na empresa, sendo estabelecidos prazos para certificação dos órgãos, através do Acordo Setorial assinado em novembro de 2001.

Na primeira fase, 1999, houve a adesão da COHAB ao PBQP-H, iniciando-se no órgão o Programa de Desenvolvimento Institucional, com uma reestruturação interna, no intuito de equacionar os problemas que estavam comprometendo o bom desempenho e produtividade da empresa. Nesta fase o órgão percebeu que seus funcionários encontravam-se desmotivados, sendo necessário a implantação de diversas ações para melhorar a qualidade de vida dos seus colaboradores.

Objetivando uma reestruturação organizacional a COHAB elaborou e implementou seu Planejamento Estratégico, onde foram definidos a Missão, Visão e Objetivos Estratégicos, da mesma. Neste processo estabeleceu-se como prioridade a melhoria da qualidade das obras públicas através dos macro-processos de planejamento, licitação, contratação e administração de contratos, gerenciamento de projetos e obras, recebimento dos projetos e obras e avaliação pós-ocupação dos empreendimentos habitacionais. Foram selecionadas ainda outras prioridades, tais como: a implantação do modelo de gestão celular que viria contribuir decisivamente para a quebra dos modelos burocráticos em detrimento dos sistemas integrados de gestão, a melhoria da satisfação do cliente interno e externo com o produto final, a avaliação dos fornecedores de projetos e obras, o estabelecimento de tabela de referência para contratação de projetos e a utilização do Sistema Nacional de Preços e Insumos – SINAPI da Caixa Econômica Federal.

O comprometimento da alta gerência fez com que todos os objetivos traçados tivessem o compromisso de serem divulgados e expandidos a todos os funcionários, praticando-se uma gestão descentralizadora e comprometida com os processos de gestão pregados pelo SGQ e PBQP-H.

Diante da nova postura organizacional, a COHAB conseguiu, ainda em 2001, alcançar o nível de qualificação no nível A. Para implementar esta qualificação, os órgãos públicos passaram a receber diversas formas de incentivos institucionais por parte do Governo do Estado, dentre eles seminários, workshops, capacitação profissional e implantação de técnicas de gestão, objetivando uma reestruturação técnico-gerencial.

Entretanto, os estados de consciência individual provocam diferentes reflexos nos estados de consciência coletiva. A gestão pela qualidade prima pelo comprometimento da alta gestão e sua capacidade de liderança, capaz de mobilizar e/ou influenciar as ações de seus colaboradores. Considera-se que a análise do processo de decisão deste *staff* gerencial torna-se árdua, não somente por se tratarem das decisões mais importantes e mais complexas, mas por que nesse âmbito, uma nova lógica emerge, em detrimento da eficiência. É neste âmbito que a lógica política passa a ser incorporada (FREY, 2000)

A lógica da eficiência técnica pode ser aplicada com clareza, principalmente nos níveis inferiores da hierarquia organizacional, entretanto, se mostrou ineficaz nos níveis mais altos. A lógica que emergiu, estabeleceu uma relação entre política e administração, resultando daí um enfoque sobre a liderança organizacional que com frequência passa despercebida.

Quando os elementos institucionais dos ambientes políticos começam a ser definidos em contraste com elementos técnicos, passa-se a ver uma conformação a um jogo de convicções institucionalizadas, não porque elas constituem a realidade, mas porque elas são recompensadas com recursos e capacidade de sobrevivência (PARSONS, 1996). Estes elementos são claramente percebidos nos primeiros anos do Programa Pará Obras no Estado, durante o período de 2001 a 2006.

Dos quatros órgãos públicos envolvidos, apenas a COHAB buscou apropriar-se das várias metodologias tecno-gerenciais oferecidas pela estrutura do Programa para alcançar a certificação no nível A e posteriormente a certificação NBR ISO 9001:2000. Essa iniciativa refletiu-se em respostas rápidas aos anseios da sociedade, que necessitavam de habitações de interesse social

efetivamente construídas, considerando as peculiaridades regionais e da cadeia da construção civil, otimizando o uso de recursos e potencializando a produtividade e a qualidade na produção de habitação social. Considerando ainda que, esta reestruturação pela qual a COHAB passou, permitiu que na gestão política atual, a mesma pudesse assumir demandas reprimidas, tais como a urbanização de favelas.

Por outro lado, SEOP e SETRAN indo de encontro a todos os parâmetros técnicos, levaram seis anos para alcançar a certificação no nível A, caracterizando uma prática isomórfica coercitiva, ou seja, o fenômeno pelo qual as organizações se estruturam a partir das exigências do seu ambiente, ou resultantes das pressões formais e informais exercidas nelas por outras organizações às quais são dependentes os inter-relacionados e não por transformações estruturais ou comprometimento com os padrões de qualidade necessários para a produção de equipamentos sociais. E a COSANPA, mais deficitária ainda, estagnou-se em uma certificação no nível C.

Com efeito, além dos índices de certificação marcados por uma obrigação burocrática (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), vê-se que no período de 2001 a 2006, a origem e articulação em torno deste programa da qualidade, não parecem ser explicadas somente pela lógica da eficiência. Entende-se que o caráter político prevaleceu, na medida em que a maioria de tais agentes configura um ambiente de proteção às elites empresariais, especialmente, composta pelas construtoras certificadas. Tal característica pode ser expressa pelo acordo setorial firmado em 15 de dezembro de 2006, que desconsiderou o caráter evolutivo de qualificação, recomendado pelo Programa Nacional, e definiu a participação de empresas construtora no processo licitatório do Estado, por modalidade de licitação, ou seja, uma empresa construtora para participar de uma carta convite teria que ter o nível mínimo de certificação em “C”, para participar de uma tomada de preço, nível mínimo “B” e para participar de uma concorrência pública o nível mínimo de certificação seria “A”, promovendo desta forma, uma segregação licitatória e incentivando a estagnação evolutiva da qualidade dentro das empresas.

Esse último aspecto da proteção de uma elite empresarial perde importância na razão inversa do crescimento das empresas certificadas. Quanto maior o número de construtoras certificadas, menor a possibilidade da certificação ser um diferencial no mercado (PBQP-H, 2007). Entretanto, nesse período as políticas públicas que nortearam o Programa não se preocuparam em buscar mecanismos capazes de disseminar as boas práticas de gestão, democratizando o acesso às consultorias internas, elaboração dos manuais da qualidade e constituição de uma OCC estatal para atender e garantir a demanda de um grupo de construtoras e/ou cadeias produtivas que estão fora desse mercado, caracterizando uma segregação de grupos socialmente competitivos.

Viu-se que, apesar do Programa apresentar a mesma estrutura funcional do Programa Federal, os sub-comitês pouco ou nada fizeram para dar respostas aos objetivos do Programa Federal e Estadual que visa à modernização tecnológica, organizacional e gerencial dos participantes da cadeia produtiva da construção civil.

No que tange ao sub-comitê de Projetos e Obras, em 26 de dezembro de 2002, através da Resolução nº. 02/2002 do Comitê Geral do Pará Obras foi instituído o Sistema Aval. O AVAL é um Sistema de avaliação do desempenho de Construtores e Fornecedores de Projetos e Serviços de Engenharia. Os órgãos públicos contratantes além de exigirem a capacitação de seus fornecedores deveriam realizar avaliações contínuas dos mesmos, visando assegurar que as contratações governamentais seriam as melhores possíveis, em prol da sociedade. Entretanto, apesar da iniciativa ser valorosa, o Sistema ao ser analisado, apresenta problemas estruturais, seus requisitos são subjetivos e deixam a atribuição de pontuação das empresas a cargo de interpretações pessoais, ou seja, cada fiscal de cada órgão, para cada item avaliado, pode apresentar uma pontuação em função de seus valores, culturas e interesses.

Foram desenvolvidos ainda, por este sub-comitê alguns estudos na área dos custos de produção de infra-estrutura urbana e habitação, considerando a continentalidade do Estado e a necessidade de avaliá-lo de forma regionalizada, porém por falta de integração com agentes fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa, os estudos não foram adiante.

Ainda no segmento de projetos e obras, o Pará Obras licitou e passou a disponibilizar aos órgãos, um software de orçamento, planejamento e gestão denominado “SISPLO”, que possui um potencial singular de agregação e disseminação de informação, com ferramentas de planejamento, gestão e controle, mas que não é utilizado na sua potencialidade por nenhum dos quatro órgãos: SEOP, SETRAN, COHAB e COSANPA. Tal fato que vem demonstrando claramente a falta de compromisso dos gestores com a racionalização do uso dos recursos públicos, bem como com a possibilidade de adotar ferramentas de gestão que propiciem a descentralização e transparência administrativa.

Quanto ao sub-comitê de Materiais, Componentes e Sistemas, alguns estudos foram iniciados para mapear a cadeia produtiva da construção civil no Estado, mas os mesmos não avançaram, tendo-se como resultados apenas o mapeamento do segmento de olarias, porém constituem-se em resultados estatísticos que não contribuem efetivamente para o desenvolvimento tecnológico do setor, tão pouco o desenvolvimento social dos principais agentes interessados, os micros e pequenos produtores de materiais de construção do Estado.

Todavia, para o período de 2007 a 2010 o Programa vem apregoando uma inflexão técnico-gerencial, considerando que sua premissa está em construir suas políticas públicas moldadas na ampliação da produtividade social e o desenvolvimento endógeno, com uma oferta equilibrada de serviços essenciais para o bem-estar da população, dentre eles os equipamentos urbanos, a infraestrutura e a habitação, contribuindo para uma relação sócio-ambiental sustentada e equilibrada.

Os reflexos dessa inflexão estão nas novas diretrizes que o Programa busca disseminar. Tais passos foram dados quando da alteração do Decreto nº 4.457, de 21 de dezembro de 2000, pelo Decreto Estadual nº 470 de 26 de setembro de 2007, que reconhecendo o potencial para o desenvolvimento de boas práticas de gestão, atribuiu ao Programa uma posição estratégica no Governo do Estado, vinculando-o à Secretaria de Estado de Governo. Bem como, reestruturou os seus objetivos buscando otimizar a qualidade de materiais, componentes e sistemas construtivos e de projetos e obras nos empreendimentos do Governo do Estado do Pará; otimizando o dispêndio de recursos humanos, materiais e de insumos, naturais e energéticos, nos empreendimentos do Governo; e melhorando os macroprocessos de planejamento, licitação, contratação, administração de contratos, fiscalização de obras, recebimento de projetos, obras e serviços, manutenção e conservação de obras na fase de uso, levados a efeito no âmbito da Administração Pública Estadual.

Para tanto, várias ações já começaram a ser implantadas, tais como a ampliação do escopo de órgãos envolvidos com o Programa. Até 2006, apenas os quatro órgãos anteriormente citados faziam parte do Programa, desde fevereiro de 2007 mais seis órgãos tornaram-se adesos, ampliando as possibilidades de disseminação das boas práticas de gestão e da qualidade das obras e serviços públicos produzidos; o estabelecimento de parcerias com as Instituições de Ensino e Pesquisa para desenvolver pesquisas nas áreas de tecnologias e uso sustentável dos recursos naturais renováveis, com baixo consumo energético, para atender a cadeia produtiva local e a habitação de interesse social, estimulando desta forma o desenvolvimento da cadeia produtiva local; bem como retomando os processos de qualificação, de forma racional, dos técnicos envolvidos com o Programa para que estes possam ser agentes multiplicadores de conhecimentos e consultores/orientadores das micros e pequenas empresas que desejarem ingressar no Programa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos reflexos políticos-gerenciais do PARÁ OBRAS demonstrarem que, durante o período de 2001 a 2006, ter sido marcado por dois extremos: um grupo de órgãos que pareciam estar apenas “cerimonialmente” engajados, fazendo o mínimo necessário para obter e manter o certificado, adotando um comportamento oportunista, apenas procurando os benefícios da imagem que a certificação PBQP-H pode lhes trazer (uma complexa rede de relações e processos de troca), por outro lado viu-se uma companhia que estava efetivamente engajada com seu sistema da qualidade, contribuindo para uma racionalização de recursos humanos, tecnológicos e financeiros nos seus diversos macro-processos de gestão.

Percebeu-se que, implantação da padronização dos processos, gera uma certa resistência, uma vez que, órgãos como a SEOP, SETRAN e COSANPA, tem no fator humano, o seu maior limitador. Haja vista que, a mudança na postura administrativa esbarra em anos de postura burocrata e conservação de conhecimento. Os “velhos funcionários” ainda priorizam a centralização do poder e do conhecimento, pois, segundo Prates (1981) “assim passa-se a exercer também um controle de pessoas, de informação, de decisão”, bem como a perpetuação no cargo, estes fatores são tidos como os maiores limitadores da implantação do programa.

Entretanto, acredita-se que com o resgate e o compromisso do programa de qualidade, novas filosofias de gestão deverão ser re-introduzidas no setor público, conscientizando-o de que há necessidade do órgão em realizar suas tarefas de cunho social com a mesma dinâmica e competitividade do setor privado. Para tanto, o PARÁ OBRAS buscará criar o entendimento necessário para dar viabilidade ao processo de transformação rumo à excelência gerencial com base em padrões de decisões e práticas mundialmente aceitas pelas organizações públicas.

O Programa entende ainda que, atender aos requisitos da NBR ISO 9001:2000 constitui-se como requisitos mínimos para que o Estado possa garantir o desenvolvimento regional assentado em grandes estruturas produtivas. Especificamente para o setor público, o PARÁ OBRAS demonstrou um esforço em atuar em duas frentes, consideradas principais, a primeira voltada à proposição de uma reforma interna, em níveis organizacional e tecnológico, por meio da implantação sistêmica de um aprendizado organizacional que visará manter ou melhorar a performance do órgão, mesmo quando há descontinuidade administrativa; e a outra, já disseminada, que estipula que as empresas privadas prestadoras de serviços para esses órgãos necessitam passar por etapas de qualificação para estarem aptas a prestarem serviços ao setor público.

Quando essas regras forem colocadas em prática, contribui-se para um sistema gerencial com maior controle político-administrativo, a utilização de processos de produção adequados, o cumprimento da responsabilidade democrática e a participação e integração entre os grupos afetados.

Ausência de alternativas estratégicas e da identificação de componentes das etapas de produção de equipamentos sociais urbanos contribuem diretamente para o encarecimento dos seus custos de produção e atraso nos prazos de entrega da obra. Logo, há necessidade de ferramentas de gestão capazes de subsidiar a tomada de decisão.

O PARÁ OBRAS ao proporcionar o subsídio à tomada de decisão objetiva apreender, principalmente, em que medida as metas dos vários programas do Governo do Estado (PAC, PARÁ URBE, CAMINHOS DA PARCERIA, ÁGUA PARA TODOS, HABITAR MELHOR, entre outros) serão alcançadas, a que custo, quais os limites ou potencialidades estão sendo ativados, e a partir disso, indicar novos cursos de ação mais eficazes, dando respostas efetivas às avaliações por processos e por impactos.

Estas considerações se tornam mais relevantes quando se considera as peculiaridades do setor da construção civil, que se destaca, conforme citado anteriormente, por contribuir em grande escala para a promoção do bem-estar social, uma vez que o setor caracteriza-se por ser um grande empregador de mão-de-obra de baixa qualificação e por ser responsável pela execução da infraestrutura básica para o desenvolvimento do Estado, tais como escolas, hospitais, habitação e saneamento básico.

O levantamento dos problemas citados e das propostas de reestruturação leva a inferir que o PARÁ OBRAS é capaz, se bem gerenciado, de apresentar uma visão de conjunto que embute tanto aspectos técnicos como aspectos organizacionais, contribui para o necessário inter-relacionamento entre a engenharia, a gestão pública e a política, visto que neste cenário, um contribui para o sucesso do outro, como parte integrante do processo de gestão. Bem como, pode propor inovações e dar respostas para o gerenciamento da cadeia produtiva (custos, prazos, viabilidades, qualidade, etc.), para a promoção de equipamentos urbanos e para a tomada de decisão no setor público.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FABRÍCIO, Márcio M.; MELHADO, Sílvia B. Projeto simultâneo e a qualidade ao longo do ciclo de vida do empreendimento. In: **Anais do ENTAC 2000 – Modernização e sustentabilidade**. Salvador, Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído (ANTAC), 2000.
- FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Angelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Cadernos IDESP, n. 15. São Paulo: IDESP, 1986.
- FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas pública. IPEA, n. 21, jun, 2000.
- ISATTO, Eduardo Luís et al. **Lean Construction: diretrizes e ferramentas para o controle de perdas na construção civil**. Porto Alegre: SEBRAE/RS, 2000.
- LOBATO, David Menezes. **Administração Estratégica: uma visão orientada para a busca de vantagens competitivas**. 1 ed. Rio de Janeiro: Papéis e Cópias, 1997.
- MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. **Globalização da economia, exclusão social e instabilidade**. 2000. Disponível em <http://www.unb.br/dep.economia>. [capturado em 1 de julho de 2002].
- PARÁ OBRAS. **Histórico**. 2002. Disponível em <http://www.cohab.pa.gov.br/paraobras.htm>. [Capturado em 29 de dezembro de 2002].
- PBQP-H. **Histórico**. 2007. Disponível em <http://www2.cidades.gov.br/pbpq-h>. [Capturado em 22 de fevereiro de 2007].
- PARSONS, D. W. **Public Policy: Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Great Britain at the University Press, Cambridge, 1996.
- PICCHI, Flávio Augusto. **Sistemas de qualidade: uso em empresas de construção de edifícios**. Tese (Doutorado). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo, 1993.
- SVEIBY, Karl E. **El valor del conocimiento**. Gestion, vol. 5, n. 2, mar/abr., 2000. Disponível em <http://www.intermanagers.com>. [capturado em 01 de março de 2004].
- TAIT, Tânia Fátima Calvi. **Um modelo de arquitetura de sistemas de informação para o setor público: estudo em empresas estatais prestadoras de serviços de informática**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.
- VALENTE, Mary Lucy Mendes Guimarães. **Gestão estratégica e otimização de custos de produção: A experiência da COHAB/PA na provisão de infra-estrutura urbana em assentamentos habitacionais da Região Metropolitana de Belém**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.