

SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE COM ENFOQUE NO ÓRGÃO PÚBLICO (QUALIFOR)

Bruna PINTO (1), Natália COSTA DE MATOS (2)

(1) IFCE, Rua Professor Vicente Silveira, nº 70 brunapintomoura@hotmail.com

(2) UFC, Rua Professor Vicente Silveira, nº 70 natalia06@hotmail.com

RESUMO

Este trabalho objetiva compreender o Sistema de Gestão da Qualidade Total e analisar sua implementação em órgãos públicos com foco no Programa Qualifor da Prefeitura Municipal de Fortaleza. O Programa tem como proposta ser indutor da qualidade para fornecedores de projetos e obras, tendo como base o PBQP-H (Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade no Habitat). Para a realização deste estudo utilizamos pesquisa bibliográfica; pesquisa documental e pesquisa de campo, tendo como finalidade interpretar o processo de aplicação e desempenho do Programa nas Secretarias Executivas Regionais (SERs), na Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infra-estrutura (Seinf) e na Usina de Asfalto. Espera-se contribuir com esse estudo para a compreensão do desenvolvimento e da implantação de programa de qualidade em órgãos públicos, especialmente nas áreas relativas às obras públicas.

Palavra chave- Gestão da Qualidade; Prefeitura Municipal de Fortaleza; PBQP-H.

INTRODUÇÃO

Baseado nas normas ISO (International Organization for Standardization) 9001 versão 2008 e nas normas do PBQP-H (Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade no Habitat) o Sistema de Gestão da Qualidade nos órgãos públicos com destaque no Programa Qualifor é desenvolvido em parceria com a Universidade Federal do Ceará (UFC), através da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC). Paladini (2004) cita que gestão é adequar as atividades da empresa da melhor forma para atender ao cliente, superando suas expectativas para que se torne um consumidor cativo. O Sistema de Gestão da Qualidade trata de itens como melhoria contínua de sua eficácia e constituição mínima da sua documentação, indicando as suas características principais e os requisitos de controle. A gestão pela qualidade total tornou-se uma importante opção para as organizações conquistarem vantagem competitiva sobre os concorrentes (MANN e KEHOE, 1994). A partir dessa discussão surge esse trabalho cujo objetivo geral é compreender o Sistema de Gestão da Qualidade Total. Desdobrando-se nos objetivos específicos: analisar a implementação do Sistema de Gestão da Qualidade Total em órgãos públicos e discutir seu desenvolvimento nas unidades onde está inserido o Programa Qualifor.

1-SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE

Um importante conceito da gestão da qualidade total, conforme Deming (1982) é o ciclo PDCA: P significa *plan* (planejar), D quer dizer *do* (fazer), C significa *control* e A, *action* (ação). Este ciclo tem como objetivo estudar um processo e planejar seu aprimoramento para posteriormente programar, controlar a mudança, observar os efeitos e por fim estudar os resultados. Todo o processo do ciclo deve ser desenvolvido de forma contínua possibilitando ser utilizado para outra melhoria e permitindo que o processo esteja sempre evoluindo. Para Oliveira:

O conjunto de elementos do SGQ é composto por:

- Política da qualidade;
- Objetivos com relação à qualidade;
- Recursos necessários à qualidade – incluindo as pessoas;
- Regras ou procedimentos para as diversas atividades;
- Definições claras sobre as responsabilidades das diferentes funções envolvidas;
- Mecanismos de acompanhamento e avaliação dos processos e dos resultados;
- Fluxo definido de informação e comunicação.

O Sistema de Gestão da Qualidade tem os seguintes objetivos:

- Garantir a prestação de serviço e oferecimento de produtos que atendam totalmente aos requisitos de seus clientes e aos requisitos regulamentares aplicáveis;
- Aumentar a satisfação dos clientes através da melhoria contínua do próprio SGQ;
- Demonstrar capacidade de atingir e está atingindo todos estes objetivos.

Os sistemas são compostos pelos seguintes elementos: entradas (inputs) de materiais, capital e mão-de-obra; processamento; saídas (outputs) de produtos e serviços e a retroalimentação, assegurando a satisfação dos usuários e as expectativas dos clientes externos e internos. (OLIVEIRA, 2004, p.16).

A NBR/ISO 9001 (ABNT, 2008) toma como base oito princípios, sendo eles: foco no cliente; liderança; recursos humanos; abordagem de processo; abordagem sistêmica; melhoria contínua; abordagem baseada em fatos; benefícios mútuos com fornecedores (MELLO et al, 2002 apud OHASHI; MELHADO, 2004). Esses oito princípios servem de base para um Sistema de Gestão de Qualidade eficiente e eficaz e a aplicação desses princípios tende a reduzir os custos e a ineficiência e a aumentar lucros.

2-NORMALIZAÇÃO

No Brasil, o comitê técnico responsável pelas normas da série NBR-ISO 9000 é o CB 25, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), as normas da ISO devem ser revistas e revisadas, ao menos uma vez, a cada cinco anos. (OLIVEIRA, 2004, p.61).

Para adotar um sistema da qualidade baseada nas normas ISO 9000, a empresa seguirá uma sequência de ações preestabelecidas, tais como:

1. Definição da política da qualidade e a escolha de um modelo mais adequado as propostas da empresa;
2. Análise do sistema de qualidade e adequação as exigências das normas da ISO 9000;
3. Treinamento e conscientização dos funcionários que estejam diretamente envolvidos com o sistema da qualidade;
4. Desenvolvimento e aplicação dos procedimentos necessários ao sistema da qualidade, sendo feito em conjunto com as pessoas que deverão segui-lo;
5. Pré-auditoria;
6. Eliminação de não-conformidades detectadas nas pré-auditorias;
7. Seleção de um órgão certificador credenciado (OCC) para avaliar se o sistema da qualidade da empresa está de acordo com as normas ISO 9000.
8. Auditoria final e certificação.

Os documentos necessários para atender as exigências das normas da série ISO 9000 incluem Política da Qualidade, Sistema da Qualidade, a Estrutura Organizacional e as Responsabilidades, os Manuais de Procedimentos, Documentos que abrangem as instruções operacionais básicas que identificam como se deve proceder para o eficaz funcionamento do sistema, os Registros da Qualidade e os resultados de inspeções. (OLIVEIRA, 2004, pág. 62).

2.1 – Norma ISO 9000 Versão 2008

A ISO série 9000:1994 compreendeu cinco normas, ISO 9000 á ISO 9004, baseadas principalmente nas Normas britânicas BS 5750, sendo direcionada apenas ao sistema de gestão da qualidade de uma empresa e não ás especificações dos produtos fabricados por ela. No dia 14 de Novembro de 2008 foi publicada a nova série da ISO 9000, gerando um novo formato, a ISO 9001 versão 2008.

A empresa deve definir claramente quais produtos estão dentro do escopo do sistema de gestão da qualidade e devem atender a todos os requisitos da ISO 9001, que atualmente encontra-se na versão 2008.

A nova versão é composta pelas seguintes normas:

- ISO 9000 - Sistema de gestão da qualidade: fundamentos e vocabulário;
- ISO 9001 - Sistema de gestão da qualidade: requisitos;
- ISO 9004 – Sistema de gestão da qualidade: diretrizes para melhoria de desempenho.

Normas de apoio:

- ISO 1006- Gestão da qualidade: diretrizes para a qualidade no gerenciamento de projetos;
- ISO 19011 – Diretrizes para auditoria em sistemas de gestão da qualidade e ambiental.

3- O PBQP-H (PROGRAMA BRASILEIRO DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE NO HABITAT)

Art. 1o O Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC) do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H tem como objetivo avaliar a conformidade de Sistemas de Gestão da Qualidade em níveis adequados às características específicas das empresas do setor de serviços e obras atuantes na Construção Civil, visando a contribuir para a evolução da qualidade no setor. (SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DE EMPRESAS DE SERVIÇOS E OBRAS DA CONSTRUÇÃO CIVIL, 2005, PÁG. 08).

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade no Habitat foi criado em 1988 pelo Governo federal, em 2000 o escopo do Programa passou a considerar além da construção habitacional, todo o conceito de Habitat, abrangendo também as áreas de saneamento, infra-estrutura e transporte urbano. (OLIVEIRA, 2004, pág. 203). O PBQP-H é composto por normas e documentos normativos; o Regimento Geral que estabelece a estrutura e o funcionamento básico do sistema; normas definidas em Regimentos Específicos; Referenciais Normativos de cada especialidade técnica; Requisitos Complementares para diversos subsetores de uma dada especialidade técnica; o certificado de conformidade e documentos de Declaração de Adesão ao PBQP-H e de Conformidade a Referencial Normativo.

A implementação do PBQP-H ocorre nas seguintes etapas:

-Sensibilização e Adesão: os diversos segmentos da cadeia produtiva assistem a uma apresentação do Programa, feita por técnicos da Coordenação Geral do PBQP-H. Essa etapa busca sensibilizar e mobilizar o setor privado e os contratantes públicos estaduais para aderirem ao PBQP-H.

-Programas Setoriais: em um segundo momento, as entidades do setor se organizam para realizar um diagnóstico do segmento da construção civil na sua unidade da federação, resultando na formulação de um Programa Setorial de Qualidade (PSQ).

-Acordos Setoriais: o diagnóstico feito na fase anterior fundamenta um Acordo Setorial entre o setor privado, o setor público estadual e a CAIXA, bem como demais agentes financeiros, definindo metas e cronogramas de implantação dos Programas de Qualidade e, com isso, estabelecendo a prática do uso do poder de compra (PBQP-H, 2010).

4- IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

De acordo com o Documento Normativo (Itens e Requisitos do Sistema de Qualificação Evolutiva de Órgãos Públicos Contratantes de Projetos e Obras para o Programa QUALIFOR- Referencial Teórico, versão 03- 2008) e os níveis de qualificação evolutiva (D, C, B, A), o órgão público deve instituir, documentar, implementar, manter e melhorar continuamente a eficácia de um sistema de gestão da qualidade. Para a aplicação de um sistema de gestão da qualidade inicialmente deve-se identificar os processos necessários para o sistema de gestão da qualidade conforme nível de qualificação evolutiva (D, C, B, A); determinar a seqüência e interação desses processos; determinar critérios e métodos necessários para assegurar que a operação e o controle desses processos sejam eficazes; assegurar a disponibilidade de recursos e informações necessárias para apoiar a operação e o monitoramento desses processos; fiscalizar, medir e analisar esses processos e programar ações necessárias para atingir os resultados planejados e a melhoria continua desses processos. (PROGRAMA QUALIFOR- REFERENCIAL TEÓRICO, versão 03-2008, pág. 05).

4.1 - A documentação do sistema de gestão da qualidade deve incluir:

- Declarações documentadas da política da qualidade e dos objetivos da qualidade;
- Manual da qualidade;
- Procedimentos documentados requeridos pelo documento normativo (PROGRAMA QUALIFOR-REFERENCIAL TEÓRICO, versão 03- 2008).
- Documentos necessários à organização para assegurar o planejamento, a operação e o controle eficazes de seus processos;
- Registros da qualidade requeridos pelo Sistema de Normas da empresa a fim de assegurar evidências da conformidade e da operação do sistema de gestão da qualidade.

A confecção e a distribuição dessa documentação devem ser controladas para garantir que estejam nos locais adequados.

5-RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO

A direção deve ter comprometimento com o desenvolvimento e a implementação de um sistema de gestão da qualidade e com a melhoria continua de sua eficácia, assegurando que os requisitos dos clientes sejam atendidos. A política da qualidade é um método adotado pela empresa para definir os objetivos pretendidos, sendo utilizado como guia para ações gerenciais, técnicas e operacionais. A descrição geral da Política da Qualidade adotada pela empresa deve estar delineada em um Manual da qualidade, documento consolidador do sistema de gestão da qualidade. (OLIVEIRA- 2008, pág. 16).

No nível D:

- Seja estabelecido um planejamento para o desenvolvimento e implantação do Sistema de Gestão da Qualidade, estabelecendo responsáveis e prazos para atendimento de cada requisito e obtenção dos diferentes níveis de certificação.

No nível A:

- O planejamento do sistema de gestão da qualidade é realizado de forma a satisfazer aos requisitos citados do Documento Normativo, bem como aos objetivos da qualidade;
- A integridade do sistema de gestão da qualidade é mantida quando mudanças no sistema de gestão da qualidade são planejadas e implementadas. (PROGRAMA QUALIFOR- REFERENCIAL TEÓRICO, versão 03- 2008, pág. 08).

6 - ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS

Os recursos humanos devem ser considerados como importante fator para melhoria da qualidade em organizações. A empresa deve ficar atenta as necessidades de seus funcionários objetivando melhores condições de trabalho, educação e lazer. O treinamento de funcionários é um método utilizado pelas empresas para realizar modificações no comportamento dos trabalhadores de diversas ordens, trocando informações, desenvolvendo habilidades, conceitos e modificando atitudes.

“O órgão público deve determinar e gerenciar as condições do ambiente de trabalho necessárias para alcançar a conformidade com os requisitos do produto.” (PROGRAMA QUALIFOR- REFERENCIAL TEÓRICO, versão 03- 2008, pág. 10).

7 – REALIZAÇÃO DO PRODUTO

Execução da obra é a seqüência de processos requeridos para a obtenção parcial ou total do produto almejado pelo cliente, em função da empresa construtora ter sido contratada para atuar apenas em etapa(s) específica(s) de sua produção ou para sua produção integral. (Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil, 2005, pág. 104).

Cada serviço é sistematizado e padronizado através de procedimentos e de documentos internos, estabelecidos pelo SGQ. Nestes documentos da qualidade são definidas: as responsabilidades, as atividades a serem executados, o controle e os registros necessários para garantir a conformidade dos processos.

Baseados nos níveis de qualificação os processos são divididos da seguinte maneira:

Nível C:

- Planejamento da obra;
- Licitação da obra;
- Contratação e administração de contratos de obras;
- Gerenciamento e fiscalização de obras;
- Recebimento de obras;

Nível B:

- Planejamento do empreendimento;
- Licitações e contratações de projetos;
- Gerenciamentos de projetos;
- Recebimentos de projetos;

Nível A:

- Manutenção e conservação das obras na fase de uso.

8 – MEDIÇÃO, ANÁLISE E MELHORIA

A etapa posterior a produção, cabe salientar, é fundamental a participação da empresa no processo de distribuição de seu produto. A retroalimentação é uma ferramenta ligada ao sistema de informações que possibilita inúmeros benefícios a organização.

Um programa de auditoria interna deve ser planejado, levando em consideração a situação e a importância dos processos e áreas a serem auditadas, bem como os resultados de auditorias anteriores. Os critérios da auditoria, escopo, frequência e métodos devem ser definidos. A seleção dos auditores e a execução das auditorias devem assegurar objetividade e imparcialidade do processo de auditoria.

O órgão público deve medir e monitorar as características do produto para verificar se os requisitos do produto são atendidos e se os processos têm capacidade de alcançar os resultados planejados. Isso deve ser realizado em estágios apropriados do processo de realização do produto, abrangendo no mínimo os seguintes processos, conforme o nível de qualificação evolutiva.

O órgão público deve tratar os produtos não-conformes por uma ou mais das seguintes formas:

- a) Tomada de ações para eliminar a não-conformidade detectada;
- b) Autorização do seu uso, liberação ou aceitação sob concessão por uma autoridade pertinente e, onde aplicável, pelo cliente;
- c) Tomada de ação para impedir o seu uso pretendido ou aplicação originais.

O órgão público deve executar ações corretivas para eliminar as causas de não-conformidades de forma a prevenir sua repetição. As ações corretivas devem ser apropriadas aos efeitos das não-conformidades encontradas.

9 - PROGRAMA QUALIFOR

No dia 23 de julho de 2008 a prefeitura de Fortaleza-CE lança o Programa de Melhoria da qualidade de Obras Públicas (Qualifor). Esse programa foi desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infra-estrutura (Seinf) que tem por objetivo padronizar as obras públicas municipais. (Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2010).

O programa segue as diretrizes do PBQP-H e das normas ISO 9001:2008 visando à certificação nos seguintes itens: planejamento, licitação, contratação, gerenciamento, fiscalização e recebimento das obras.

A implementação do Qualifor está sob a responsabilidade da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC), a qual conta com uma equipe coordenada por um professor e formada por graduandos dos cursos de Engenharia Civil, Engenharia de Produção, Arquitetura, Engenharia Ambiental e Jornalismo, consultores nacionais e locais. O programa teve início em julho de 2006 no seu primeiro *workshop* com a participação do Ministério das cidades/ PBQP-H, Qualiop- Pará Obras. O Qualifor conta com a participação de nove unidades da Prefeitura: as seis Secretarias Executivas Regionais e a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), a Seinf e a Usina de Asfalto.

Em abril de 2007 foi apresentado o programa às unidades participantes do projeto, tendo como meta cumprir a missão de ser indutor da qualidade para fornecedores de projetos e obras, a partir do uso do poder de compra da PMF (Prefeitura Municipal de Fortaleza), tendo o PBQP-H como base referencial.

O primeiro seminário do Qualifor ocorreu em 27 de Novembro sendo apresentado o “Diagnostico Interno”, mostrando a real situação da PMF, no segundo seminário ficou definido a “Política da Qualidade”.

No ano de 2008 o programa foi institucionalizado na PMF com a publicação do Decreto N. 12418. Em 2009 após as auditorias externas, as Regionais I, II, III, V e VI e a Usina de Asfalto e o Habitafor foram certificados. No ano de 2009, em abril, deu-se a continuação do Programa com a preparação do Nível B do Qualifor.

O Programa Qualifor ficou definido seguindo as etapas:

- Nível D- 31 de Dezembro de 2009
- Nível C- 30 de Junho de 2010
- Nível B- 31 de Dezembro de 2010
- Nível A – 31 de Dezembro de 2011

Os resultados das auditorias são apresentados nos relatórios de auditorias enviados para o RDG (Representante da Direção Geral) e RG (Representante Geral) da unidade.

9.2- Escopo do Qualifor

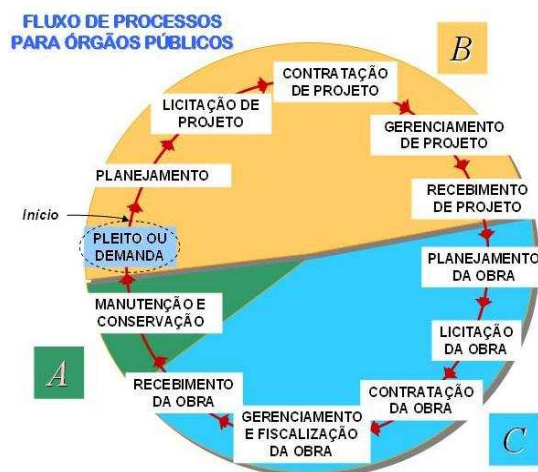


Figura 3- Itens e Requisitos do Sistema de Qualificação Evolutiva de Órgãos Públicos Contratantes de Projetos e Obras para o Programa QUALIFOR- Referencial Teórico, versão 03- 2008.

O escopo do Programa Qualifor é baseado nas seguintes premissas: Planejamento, Contratação, Gerenciamento, Fiscalização de projetos e de obras e manutenção e Conservação das obras executadas. Baseado nesse escopo o Sistema de Gestão da Qualidade controla atividades objetivando o funcionamento adequado e a satisfação dos clientes.

A implementação do Programa engloba oito etapas:

1. Definição do plano estratégico e organograma do Programa;
2. Diagnóstico das unidades componentes do Programa na Prefeitura Municipal de Fortaleza;
3. Treinamento da equipe de implementação;
4. Sensibilização e treinamento das equipes internas à Prefeitura Municipal de Fortaleza;
5. Articulação com o meio produtivo;
6. Mapeamento dos processos;
7. Implantação de um sistema de qualidade de obras públicas contratadas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza;
8. Implantação de um sistema de avaliação de serviços.

10- METODOLOGIA

“O método científico é a estratégia que organiza e orienta a atividade científica, encaminhando à obtenção de um novo conhecimento científico que transforme a realidade.” (SALOMON, 1999 apud M.L.Garcia, 1995). Para a realização desse estudo utilizamos pesquisa bibliográfica, sobre o tema Gestão da Qualidade Total, utilizamos ainda pesquisa documental – “Itens e Requisitos do Sistema de Qualificação Evolutiva de Órgãos Públicos Contratantes de Projetos e Obras para o Programa Qualifor, o Referencial Técnico-Contratantes Públicos”. Além disso, procuramos conhecer o conteúdo do Site da Prefeitura Municipal de Fortaleza (<http://www.fortaleza.ce.gov.br>) e do Site da Prefeitura do Estado do Pará (<http://www.paraobras.pa.gov.br>). Na pesquisa de campo acompanhamos auditorias internas nas unidades participantes do Programa Qualifor, objetivando analisar o desenvolvimento da proposta do Programa aplicado por cada RD das unidades. A escolha pelo estudo de caso nos deu possibilidades de um maior aprofundamento teórico. Com essa Análise objetivamos oferecer maiores subsídios para aumento da confiabilidade do sistema, contribuindo para a qualidade do processo, bem como conhecer o processo produtivo estudado.

11- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nível teórico, a análise foi realizada no propósito de contribuir para compreensão do Sistema de Gestão da Qualidade nos órgãos públicos. O estudo foi efetuado por bolsistas do INOVACON (Inovações Tecnológicas para Construção) e obtido por meio de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

Em nível prático, as análises contribuíram para a conclusão do estudo por meio de auditorias internas como pesquisa de campo.

Os resultados foram favoráveis, os objetivos de esclarecimento do Programa Qualifor foram atingindo mediante aos métodos aplicados no artigo.

12- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Oliveira, Otávio J, GESTÃO DA QUALIDADE- TÓPICOS AVANÇADOS, São Paulo: Thomson, 2006.

ITENS E REQUISITOS DO SISTEMA DE QUALIFICAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS CONTRATANTES DE PROJETOS E OBRAS PARA O PROGRAMA QUALIFOR- REFERENCIAL TEÓRICO, versão 03, 2008.

Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação (SNH) – SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DE EMPRESAS DE SERVIÇOS E OBRAS DA CONSTRUÇÃO CIVIL (SiAC), 2005.

MANUAL DA QUALIDADE SEOP. Disponível em: < www.paraobras.pa.gov.br > Acesso em: 04- junho de 2010.

Airton, José, QUALIDADE TOTAL NO SERVIÇO PÚBLICO- QUESTÕES AINDA SEM RESPOSTAS, 1995. Disponível em: < www.jeustaquio.ecn.br/qtspquestoes.htm > Acesso em: 08- junho de 2010.