

**VALERIO BONNET**

**GESTÃO DA QUALIDADE EM GERENCIAMENTO DE  
PROJETOS NO SETOR PÚBLICO**

**Projeto Técnico apresentado à  
Universidade Federal do Paraná para  
obtenção do título de Especialista em  
Gestão da Qualidade**

**Orientador: Prof. Guilherme  
Klingelfus**

**CURITIBA**

**2004**

Palavras-chaves: qualidade; gestão, setor público; QFD; políticas públicas.

## Resumo

Partindo da formação histórica do Estado, sua transformação em fornecedor de serviços públicos e no conceito de políticas públicas enquanto projetos, este trabalho busca a utilização de ferramentas de gestão da qualidade na identificação dos problemas e no direcionamento da ação governamental. Da comparação entre ciclo de políticas públicas e ciclo de projetos e da concepção desenvolvida pelo Dr. Akao no estudo de QFDs desenvolveu-se um modelo genérico para identificação das demandas públicas passíveis de serem aplicadas dentro de um quadro de decomposição da qualidade que pudesse transformar demanda em elementos de gestão de projetos aplicáveis ao setor público. Dois casos reais foram utilizados como teste do modelo genérico desenvolvido, a informatização das centrais de marcação de consultas e leitos da Secretaria da Saúde do Estado do Paraná e o projeto de regularização fundiária sendo aplicado pela Companhia Paranaense de Habitação da área denominada Vila Zumbi, em Colombo, na região metropolitana de Curitiba. Como resultado verificou-se que a utilização de elementos genéricos de gestão de projetos deixa a desejar no tocante a realidade prática dos projetos governamentais. Se faz necessário o desenvolvimento de um rol de características e ferramentas de projeto mais adequadas ao setor públicos para que o desmembramento da função qualidade possa tornar-se uma ferramenta mais consistente de utilização.

## **SUMÁRIO**

<b>RESUMO</b>	<b>03</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>07</b>
<b>1. O SETOR PÚBLICO COMO FORNECEDOR DE SERVIÇOS</b>	<b>09</b>
Do indivíduo em função do Estado para o Estado em função do indivíduo	09
A Transição do Estado de demandante à demandado	12
Administração e setor público	14
Demandas Públicas	16
Processo de formação de agenda e ciclo de políticas públicas	21
<b>2. PROJETOS E GESTÃO</b>	
Gestão de Projetos	24
A natureza dos projetos	24
Mudanças estratégicas e incertezas	26
Ciclo de Vida de projetos	28
Decomposição da Função Qualidade	31
A decomposição da Função Qualidade para Serviços	36
Análise da bibliografia estudada e proposta de um modelo genérico de transformação de demandas públicas em atividades de projeto	37
Desenvolvimento teórico do modelo de decomposição de demandas públicas e elementos de projeto para especificação de práticas de gerenciamento de projetos aplicáveis ao setor público.	45

### **3. ESTUDO DE CASOS**

<b>Projeto 01: Centrais de Marcação de Consultas de Agendamento de Leitos do Estado do Paraná</b>	<b>47</b>
<b>Projeto 02: Regularização de áreas invadidas na região metropolitana de Curitiba</b>	<b>49</b>
<b>Aplicação dos casos estudados ao modelo genérico</b>	<b>51</b>
<b>Generalização da análise e adequação do modelo</b>	<b>59</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>62</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>64</b>

## SUMÁRIO DE TABELAS E QUADROS

<b>Tabela 1 – Classificação dos graus de incerteza tecnológica</b>	<b>26</b>
	<b>26</b>
<b>Tabela 2 – Classificação dos escopos de projeto.</b>	
<b>Tabela 3 - Tipologia de gerenciamento de projetos enfocando o inter-relacionamento de duas variáveis: o escopo e o grau de incerteza tecnológica).</b>	
	<b>27</b>
<b>Tabela 4 – Classificação dos Atores Políticos.</b>	<b>39</b>
<b>Tabela 5 – Decomposição dos modos de ação e demandas originárias.</b>	<b>41</b>
<b>Tabela 6 – Elementos da qualidade – primeira aproximação.</b>	<b>46</b>
<b>Tabela 7 – Demandas particularizadas por fontes secundárias de demanda.</b>	<b>54</b>
<b>Tabela 8 – Demandas particularizadas por fontes secundária de demanda (cont.).</b>	<b>83</b>
<b>Quadro 1 – Relacionamento entre as fases de solução de problemas e as etapas do ciclo de políticas</b>	<b>18</b>
<b>Quadro 2 – Relação entre nível de complexidade e implementação de mudanças.</b>	<b>28</b>
<b>Quadro 3 – Decomposição de demandas públicas por fonte.</b>	<b>45</b>
<b>Quadro 4 – Modelo teórico de correlação entre demandas públicas e elementos de gestão.</b>	<b>50</b>
<b>Quadro 5 – Decomposição de elementos de gestão.</b>	<b>56</b>
<b>Quadro 6 – Matriz de correlação projeto 01</b>	<b>57</b>
<b>Quadro 7 – Matriz de correlação projeto 02</b>	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é identificar práticas de gestão adequadas ao gerenciamento de projetos no setor público. Com este propósito, serão analisados modelos de demanda pública e de gestão de projetos, avaliando sua compatibilidade e propondo modelos híbridos que particularizem a gestão de projetos no contexto do setor público. O fator de coesão entre os modelos será o estudo de casos envolvendo atividades públicas nas áreas de saúde e habitação.

A revisão bibliográfica contemplará, portanto, os temas: demandas públicas, administração pública e gestão de projetos, permitindo a construção de um modelo genérico de gestão. Inicialmente será feita uma pequena incursão pela formação histórica do Estado como prestador de serviços, passando para análise teórica das políticas públicas e da formação da demanda pública, tentando identificar todos os fatores que influenciam na execução das atividades do setor público sob a forma de projetos. A identificação destes fatores levará a elaboração de um quadro de decomposição da qualidade demandada que, neste caso, refere-se a percepção de todos os agentes envolvidos na definição, formulação e implantação das atividades públicas entendidas como atividades do Estado.

Quanto a gestão de projetos será adotada a estrutura proposta pelo Instituto de Gerenciamento de Projetos dos Estados Unidos (PMI), entidade de abrangência internacional que promove o desenvolvimento da atividade de gerenciamento de projetos em todo o mundo. A partir do guia de gerenciamento de projetos do PMI (PMBOK) e de artigos especializados, serão levantados os elementos característicos da gestão de projetos. Para efeito deste trabalho, estes elementos serão equiparados a características da qualidade, pressupondo que as práticas descritas no guia compõem um conjunto exaustivo de instrumentos passíveis de serem utilizados em um produto ou serviço denominado gestão de projetos.

Assim, ao final do trabalho busca-se obter um conjunto de práticas de gestão, obtidas da correlação entre demandas públicas e práticas consagradas de

gerenciamento. A demanda pública, aqui considerada, abrange não só as necessidades ou interesses públicos em seu sentido lato, mas também, o sistema político-administrativo condicionante das atividades do setor público.

Finalmente a correlação entre demandas públicas e elementos de gestão será feita com base na experiência prática adquirida na execução de contratos administrativos decorrentes de processos licitatórios promovidos pelo Estado do Paraná e do acompanhamento de projetos habitacionais promovidos pela Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR.

## 1 – O SETOR PÚBLICO COMO FORNECEDOR DE SERVIÇOS

### **Do Indivíduo em função do Estado para o Estado em função do Indivíduo.**

Um dos objetivos deste estudo é examinar o Estado como produtor de bens e serviços para a comunidade, ou de outra forma, extrair as demandas públicas a partir da análise histórica e social da formação do Estado Moderno e quais as necessidades que levaram ao seu surgimento. A partir destas necessidades dá-se prioridade aos serviços e benefícios que o Estado estaria propiciando à população como conseqüência de seu contexto sócio-histórico.

Segundo Aristóteles a Cidade forma-se a partir da necessidade de união para sobrevivência. Seus estágios são a família, o povoado e finalmente a cidade. Quando a Cidade atinge “o ponto de auto suficiência praticamente completa, assim, ao mesmo tempo que já tem condições de assegurar a vida de seus membros, ela passa a existir também para lhes proporcionar uma vida melhor” (Aristóteles, 1997, pág.15). Assim, vê-se que o fundamento teórico da polis grega já estava na necessidade de proporcionar a seus cidadãos condições melhores de vida. Aristóteles coloca que “cidadão é uma pessoa dotada de capacidade e vontade de ser governada e governar com vistas a uma vida conforme ao mérito de cada um” (Aristóteles, 1997, pág. 104). Assim fundamenta-se em Aristóteles o objetivo primeiro, as demandas iniciais do Estado e a característica primeira de seus cidadãos. Tais princípios continuam verdadeiros ainda hoje, e norteiam os princípios do Estado Moderno. A primeira noção de serviço praticada pelo Estado, na forma da polis grega, está amplamente colocada como “melhorar a vida de seus membros” cabe a densificação de tais palavras para formar um quadro da qualidade demandada a partir do conceito abstrato e genérico de “melhoraria de vida”.

No final da idade média encontram-se os primeiros traços do que chama-se hoje de Estado. O primeiro pensador a usar esta palavra no sentido que se dá nos dias atuais foi Machiavelli (Machiavelli, 2000). Longe de analisar qual seria, ou deveria ser, a melhor forma de governo, Machiavelli descreveu a realidade da formação dos Estados de sua época e reverenciou a capacidade de constituição e

manutenção de um Estado como sendo a maior virtude de um governante. Para Machiavelli a população dos Estados nada mais fazia do que servir de instrumento para realização da grandeza dos governantes e do próprio Estado. Embora até pudesse beneficiar-se de seus atos, não havia em suas palavras necessidade nenhuma de servir ao povo desvinculada do fortalecimento do Estado como unidade, da qual a população é apenas parte e, portanto, inferior ao todo. A noção básica Aristotélica de polis como uma forma de melhorar a condição de vida de seus cidadãos tem seu destinatário invertido nas palavras de Machiavelli que coloca o Estado como um fim em si mesmo e a manipulação da população como uma forma de constituí-lo e mantê-lo. A visão do bem comum como fim do Estado é substituída pela conveniência para manutenção do poder. A ética e a justiça dão lugar ao poder e a realidade de exercê-lo.

Na continuidade do pensamento ocidental encontra-se Bodin, o filósofo da soberania, que embora tenha descrito soberania como “o poder que acima de si, afora Deus, não admite outro e que, por natureza, é ilimitado e permanente” (Moncada, 1995, pág. 120) e colocado este mesmo poder nas mãos do príncipe ou soberano, devolve ao poder os princípios éticos e morais e vincula o exercício da soberania às *leges imperii*. Estas eram as leis consideradas fundamentais sem as quais o Estado cessaria de existir. Para Bodin estas eram “a lei sálica da sucessão, excluindo as mulheres do trono, e a que proibia toda a alienação do domínio patrimonial do reino” (Moncada, 1995, pág. 120). Pode-se encarar estas limitações impostas à soberania do príncipe, embora extremamente incipientes, como um princípio de demanda imposta ao poder público que modernamente chama-se garantias fundamentais, porém, não se trata ainda de considerar a teoria de Bodin descrevendo o Estado como fornecedor de bens e serviços à população.

De Bodin seguem Hobbes, Locke e Rousseau que dentro da teoria contratualista abriram espaço para a exigência de direitos e deveres entre as partes. Hobbes concebeu um Estado originário “ em estado de natureza” que perde sua liberdade em favor da segurança, depositando todo o poder na mão do soberano. Existe uma primeira troca onde o homem comum desiste do seu estado natural,

enraizado na liberdade sem limites, para entrar no estado civilizado, caracterizado pelo poder absoluto do Estado. Permuta-se liberdade por segurança.

Com Locke o contrato social é revisto e o extremismo de ceder a liberdade em favor da segurança dá lugar a um Estado como instrumento do cidadão. Começa a reconstrução da idéia inicial posta por Aristóteles de que o Estado tem como objetivo a melhoria da vida dos seus cidadãos. Locke estabeleceu “a propriedade privada, a vida e a segurança pessoal, o direito de resistência e a liberdade de consciência e de religião” (Moncada, 1995, pág. 215) como direitos inalienáveis ao poder do Estado. Pode-se dizer que Locke é o primeiro pensador a colocar o Estado como produtor de bens e serviços à população, suprimindo uma demanda até então reprimida. Segundo ele e citado por MONCADA (1995, pág. 216), cabe ao Estado manter a paz, a segurança e o bem estar público das pessoas.

Locke foi contemporâneo da Revolução inglesa de 1668 e seu pensamento refletia em grande parte as modificações introduzidas pela limitação do poder Real imposta pela Revolução Gloriosa. A aristocracia dando sustentação ao rei limita sua atuação reforçando as “instituições da representação e do Parlamento, assentando as bases do que é hoje o Legislativo” (Moreira Neto, 2000, págs. 8 e 9). Portanto, o pensamento de Locke contém a base da formação do poder Legislativo, principal limitador e guia do Estado Moderno.

A democracia foi fundamentada por Rousseau, incorporada em seu conceito de “vontade geral”. Dentro do mesmo modelo contratualista utilizado por Hobbes e Locke, Rousseau muda os termos do contrato resolvendo a necessidade de perda da liberdade pela troca de modos diferentes de liberdade. Segundo MONCADA, o Contrato Social de Rousseau opera “a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, sem reserva, em favor da comunidade, mantendo-se a igualdade de todos na mesma condição. Cada um, dando-se a todos, não se dá de fato, a ninguém; e, como não há um único associado sobre o qual se não adquira o mesmo direito de que se abriu mão, verifica-se assim que cada um adquire o equivalente de tudo o que perde e ainda uma maior força para conservar aquilo que tem” (Moncada, 1995, pág. 233 e 234). Enquanto Hobbes colocou a soberania nas mãos do monarca, Rousseau a colocou nas mãos do povo invertendo a visão de Estado.

Através da revolução americana e francesa da qual Rousseau foi precursor, chega-se ao atual estágio de visão do Estado onde ele serve ao indivíduo e não o contrário. Nas palavras de BOBBIO (1987, pág. 65), “A mais alta expressão praticamente relevante desta inversão são as Declarações dos direitos americanos e francesas, nas quais é solenemente enunciado o princípio de que o governo é para o indivíduo e não o indivíduo para o governo”.

### **A transição do Estado de demandante para demandado.**

No século XIX, impulsionados pelas revoluções liberais, nascem os movimentos de codificação em relação ao direito privado e constitucional no tocante ao direito público. De um lado a autonomia da vontade, a invulnerabilidade da propriedade e a liberdade de contratar limitaram a ação do Estado, de outro a pressão exercida pelos primeiros documentos da revolução francesa levaram a criação de uma relação necessária a qualquer Estado a elaboração de uma Constituição de direito que viesse a materializar a constituição de fato existente principalmente nos Estados absolutistas. Inicialmente destinadas a definir a organização Estatal, logo as Constituições viram em seus textos incorporarem-se garantias fundamentais que deveriam ser respeitadas pelo Estado em relação a seus cidadãos. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão marca o triunfo do Estado Liberal em contradição ao Estado Absoluto. A propriedade, a vida e a liberdade são estabelecidos como direitos fundamentais e fatores limitantes da atuação do Estado. A legalidade surge como garantidora do capital e do comércio e limitadora dos poderes estatais, dando condições plenas ao desenvolvimento da burguesia ascendente.

O Estado para o indivíduo teve, na Revolução Francesa, o cuidado de proteger o proprietário representado pela burguesia e assegurar, ao menos em tese, liberdade ao restante da população. Porém a desigualdade social imposta pela condição de possuir ou não recursos não foi considerada. Os meios de produção transformaram-se, nos anos seguintes, em instrumento de poder e opressão e no

final do século XIX, evidenciado pelo pensamento de MARX, surge o movimento socialista como resposta a este novo desequilíbrio social.

A estrutura econômica mundial do século XIX entra em colapso na primeira metade do século XX com as duas grandes guerras e a quebra na bolsa de valores americana. Já em 1917 a revolução russa traz a tona dois pólos que iriam dominar o cenário mundial, o centralizador russo e o liberal americano. Na mesma época as constituições de Weimar e do México despertam para a necessidade da tutela estatal na economia como um imperativo para o desenvolvimento equilibrado. Os Estados a partir daí tem um agigantamento e ocorre uma espécie de retrocesso aos tempos absolutistas quando o indivíduo vivia em função do Estado. Os imperativos de liberdade, igualdade e fraternidade que antes buscavam limitar o Estado às suas funções mínimas e acabaram por exortar a propriedade e o poder econômico moveram-se para a sobrevivência digna do cidadão levando o Estado no sentido oposto ao anteriormente traçado.

O povo estaria a mercê do governo, detentor do monopólio da força, não fosse a tripartição de poderes e a garantia dos direitos, expressos desde a revolução francesa no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 : “Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição”. Assim a tripartição de poderes busca o equilíbrio de forças visando a garantia dos direitos expressos através da Constituição, por sua vez, elaborada pelos representantes do povo através do poder constituinte.

Assim, o povo através de seus representantes estabelece a forma como quer ser governado e a garantia dos direitos fundamentais dos quais não prescinde o respeito. A Constituição busca garantir a impessoalidade do poder e a distribuição equitativa dos benefícios da vida em sociedade. Na estrutura governamental ideal, o poder legislativo representa a vontade popular, e expressa esta vontade pela elaboração e aprovação de leis que seguidas pelo poder executivo e fiscalizadas pelo poder judiciário geram o bem estar social. Porém, esta visão formal do funcionamento do Estado está bastante longe de descrever o conteúdo material deste funcionamento. Leis por si só não produzem bem estar algum. As mesmas

precisam ser concretizadas, materializadas em ações que produzam bens e serviços que por sua vez proporcionem uma vida melhor às pessoas. A concretização destes bens se dá pela utilização eficiente de recursos colhidos da própria população e da utilização destes recursos em seu benefício. Assim o movimento político-jurídico deve concretizar-se em um movimento econômico-administrativo que por sua vez realimentará o movimento anterior.

### **Administração e setor público**

Neste trabalho, gerir e administrar serão tratados como sinônimos. Assim, partindo da teoria geral da administração, adota-se como conceito de administração “o processo de tomar e colocar em prática decisões sobre objetivos e utilização de recursos” (Maximiniano, 2002, pág. 26). Surgem assim dois elementos a serem analisados durante todo o trabalho: as decisões e os recursos. Tomando esses elementos como referência se formará um fio condutor entre a administração pública e a gerência de projetos.

A Administração Pública é estruturada como um organização formal entendida como uma entidade regida por regulamentos explícitos (Maximiniano, 2002, pág. 132), em contraste com as organizações informais ou primárias, característica das famílias, associações de amigos e grupos voluntários. Traçando uma escala entre formalidade e informalidade, encontraria-se a família em um extremo e o Estado em outro. Esse é a organização formal por excelência, com regras rigidamente estabelecidas pela própria essência de Estado, surgida a partir da concepção de Constituição, ou conjunto de regras que estabelecem a existência dos chamados Estados modernos.

Segundo Max Weber em seus estudos sobre organizações formais, tais organizações “baseiam-se em leis, que as pessoas aceitam por acreditarem que são racionais” (Maximiniano, 2002, pág. 134). O citado autor, ainda estabelece que as organizações baseadas no modelo racional-legal, ou em leis racionais, são burocracias. Tais organizações apresentam três características principais:

formalidade, impessoalidade e profissionalismo. Características que representam o modelo ideal de burocracia segundo Weber.

O formalismo do sistema burocrático busca a racionalidade instrumental como forma de orientação do trabalho. Estabelece regras rígidas para realização das tarefas, supostamente otimizadas pelo uso da razão. Sendo racionais e determinados por regras objetivas, os processos de trabalho tornam-se independentes de quem os realiza, daí a segunda característica do modelo burocrático ideal ser a impessoalidade. Na esteira da elevação da racionalidade como princípio norteador da burocracia, surge a necessidade de profissionalização das pessoas que desempenham o trabalho, verifica-se a necessidade de especialização e divisão do trabalho, através do uso da razão, surgindo assim, o funcionário remunerado e especializado, terceiro elemento do modelo ideal de burocracia proposto por Weber.

O modelo burocrático firmou-se como a solução para o patrimonialismo reinante no século XIX, em relação ao setor público. Concebia-se um sistema que, pelo menos em tese, permitiria eliminar o efeito das relações pessoais nas decisões governamentais e empresariais. Tratava-se de aumentar a segurança dos processos administrativos, garantindo principalmente o controle destas atividades.

Em 1995, foi iniciado pelo governo federal o projeto de reforma administrativa desencadeado pela emenda constitucional 19. O objetivo básico desta reforma era transformar o modelo de gestão pública de burocrático em gerencial, corrigindo a crise de governança descrita como a inadequação da Administração às necessidades sociais crescentes (Pereira, 1996). As atividades do Estado foram divididas em quatro grandes grupos: o núcleo estratégico de atividades, as atividades exclusivas de Estado, as atividades não-exclusivas e as atividades econômicas. A proposta da reforma era concentrar o Estado nos dois primeiros grupos de atividades, o núcleo estratégico e as atividades exclusivas, transferindo as demais atividades para a sociedade civil e para o mercado. Projetava-se na época um Estado gerencial, capaz de articular demandas sociais e econômicas através de mecanismos de regulação e controle social, ao mesmo tempo em que deixava à iniciativa privada toda a atividade econômica. Neste sentido foi criado o programa de

desestatização que culminou com a privatização de várias empresas estatais consideradas não abrangidas pelas atividades da nova administração pública.

Este trabalho tem como uma das finalidades discutir as possibilidades de uma Administração Pública gerencial realmente efetiva.

## **Demandas públicas**

Segundo Di Pietro (2002, pág. 61), Administração Pública é “a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos”. A Administração assim concebida executa duas funções principais, a política e a administrativa. Por função política entende-se as atividades de co-legislação e direção, desempenhadas no nível dos agentes eleitos e dos escalões superiores de governo. Por função administrativa entende-se as atividades de intervenção, fomento, polícia e serviço público. Comparando estes conceitos com a divisão do ciclo de políticas, teríamos a função política como primordial nas fases de elaboração da agenda, formulação e decisão, enquanto a função administrativa seria responsável pela implementação e avaliação das políticas públicas.

Pelo menos em tese, as demandas públicas são acolhidas através da formulação e implementação das políticas de governo. A revisão teórica de estudos sobre análise de políticas públicas fornece elementos conceituais para levantamento destas demandas.

Howlett e Ramesh (1995, págs. 4, 5) oferecem várias definições de políticas públicas, dentre elas a de Thomas Dye descrita como “tudo que um governo decide fazer ou não fazer” e a de William Jenkins como “um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator ou grupo de atores políticos com relação a seleção de objetivos e meios de efetivá-los, dentro de uma situação específica, onde estas decisões deveriam, em princípio, estar dentro da possibilidade de realização destes atores”. Além destas, James Anderson define políticas públicas como sendo “um curso de ação propositivo seguido por um ator ou grupo de atores políticos com o objetivo de lidar com um problema ou questão de interesse”. Independente da

definição utilizada, as políticas públicas são o instrumento de definição e encaminhamento das ações de governo, e acolhem na fase de formulação da agenda, as demandas públicas.

Para uma melhor análise do processo de elaboração e implementação das políticas públicas adota-se um modelo de ciclo de políticas através da decomposição deste processo em várias etapas. O objetivo desta técnica é aplicar modelos de solução de problemas às políticas públicas.

Howlett e Ramesh (1995, págs. 11) sugerem um quadro de relacionamento entre as fases de solução de problemas e as etapas do ciclo de políticas que pode servir de referência para a adoção de determinadas práticas de gestão aos processos de elaboração e implementação de políticas públicas.

<b>Fases de um modelo genérico de solução de problemas.</b>	<b>Estágios do ciclo de políticas públicas.</b>
Reconhecimento do problema.	Elaboração da agenda.
Proposta de solução.	Formulação da política.
Escolha da solução.	Decisão de implementação.
Implantação da solução.	Implementação da política.
Monitoração dos resultados.	Avaliação da política.

Quadro 01

A elaboração da agenda refere-se ao processo pelo qual os problemas são levados à atenção dos governos; a formulação das políticas refere-se a quais opções de políticas são formuladas pelo governo; a decisão de implementação refere-se ao processo pelo qual um governo adota uma ou outra linha de ação; a implementação de políticas é o processo de efetivação; e a avaliação é o processo de monitoração dos resultados que pode gerar a revisão das demais etapas.

Embora o modelo acima apresentado possa sugerir a linearidade do ciclo de políticas, na vida real as ações acontecem de forma aleatória motivadas por

necessidades não planejadas guiadas por interesses, muitas vezes conflitantes, entre os vários atores políticos.

Os problemas sociais são propostos pelos atores que, através de suas respectivas redes de relacionamento, buscam influenciar os tomadores de decisão quanto aos itens a serem inseridos na agenda institucional.

Segundo Howlett e Ramesh (1995, págs. 51), os atores políticos estão contextualizados em três categorias de organizações: o sistema internacional, a sociedade e o Estado. Os mesmos autores sugerem, para efeito de análise, como classificação dos atores, as seguintes categorias: agentes políticos ou eleitos, agentes administrativos, grupos de interesse, instituições de pesquisa e os meios de comunicação de massa. Sendo os dois primeiros fruto das organizações do Estado e os demais da sociedade.

Duas são as características do Estado que afetam sua habilidade na implementação de políticas: a autonomia e a capacidade. A autonomia diz respeito a extensão na qual o Estado consegue atuar sem sofrer influência do contexto social onde está inserido. Já a capacidade está relacionada com a organização, coerência e grau de especialização presentes na estrutura estatal. Quanto maior a capacidade e autonomia do Estado, maior é sua condição de resistir as demandas iniciadas pela sociedade.

A sociedade é, em última análise, a destinatária da atuação estatal, e sua influência nas políticas públicas é dependente do seu grau de organização e nível de pressão nos diversos níveis de governo. Estado e sociedade formam um binômio que pode potencializar ou paralisar o processo de elaboração e implementação de políticas. A sobreposição de um deles sobre o outro pode causar, de um lado a autocracia, e de outro a "ingovernabilidade".

Com a globalização, as organizações internacionais, nelas incluídas não só os organismos como Nações Unidas, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, mas também as empresas transnacionais, têm desempenhado um papel, muitas vezes definitivo, na elaboração das políticas, principalmente no que concerne às políticas econômica e de comércio internacional. O surgimento de grandes regiões econômicas, como a União Européia, tem permitido o surgimento de regimes

internacionais que conformam as ações dos Estados membros. Esta realidade tem provocado a reconceitualização da soberania em prol de um processo contínuo de negociação com reflexos explícitos nas políticas internas de cada país.

Os agentes políticos ou eleitos, no Brasil, são os prefeitos, governadores e o presidente da república, dentro do poder executivo, e os demais membros do legislativo em cada um das esferas de governo. O crescimento da atuação do Estado na sociedade decorreu do aumento das demandas públicas e teve como consequência natural o posicionamento do poder executivo como principal ator na formulação das políticas públicas.

A articulação entre Executivo e Legislativo consiste na capacidade daquele em conseguir maioria parlamentar para aprovação das ações governamentais, e na condição deste em influenciar as ações propostas, sujeitas a aprovação legislativa.

Howlett e Ramesh (1995, págs. 53), apontam ainda quatro fatores que determinam o grau de influência do poder executivo na formulação das políticas públicas:

- o controle sobre a informação;
- o controle sobre os recursos disponíveis (elaboração e execução do orçamento);
- acesso aos meios de comunicação de massa, com a possibilidade de manipulação da opinião pública; e
- utilização da estrutura Administrativa ou burocrática, formada pelos agentes administrativos.

A complexidade dos problemas, organizações e instituições envolvidas no processo de efetivação dos interesses públicos, necessita de um corpo técnico especializado em áreas como econômica, infra-estrutura, saúde, processos legislativos, relações internacionais, etc...Estes agentes compõe a chamada estrutura burocrática do Estado (conceito subjetivo relativo ao conjunto de técnicos e especialistas), que não se confunde com administração burocrática (conceito instrumental de processo burocrático, estruturado por Max Weber). No sentido subjetivo descrito, a burocracia atua como ator político no processo de formulação e elaboração das políticas públicas.

Howlett e Ramesh (1995, págs. 56) estabelecem que a burocracia deriva seu poder de influência dos seguintes fatores:

- o princípio da legalidade que sujeita determinados procedimentos e decisões ao crivo da burocracia;
- a instrumentalização dos recursos orçamentários e a obtenção e desenvolvimento de informações estratégicas, permitindo a influência de interesses pessoais e corporativistas na seleção de informações e na viabilização de processos e atividades;
- a estabilidade do corpo burocrático permitindo um alto grau de influência sobre os agentes eleitos, temporários em seus cargos; e
- a deliberação política restrita aos gabinetes e escritórios encapsulando o processo decisório, impedindo que outros atores políticos influenciem a elaboração das políticas públicas, permitindo que um grande número de decisões sejam tomadas pelos tecnocratas.

A elaboração de políticas é uma atividade altamente dependente da qualidade da informação disponível. Os grupos de interesse detém, na maioria dos casos, informações não acessíveis aos demais atores políticos. Muitos destes grupos, além de informações privilegiadas, possuem recursos para financiamento de projetos e campanhas, o que aumenta sua influência no processo de elaboração de políticas públicas. Em muitos casos, os agentes eleitos e administrativos são cooptados pelos grupos de interesse, o que estende a influência destes para além de sua esfera restrita de atuação, passando a influenciar, quase que diretamente, a elaboração das políticas públicas (Howlett e Ramesh, 1995, págs. 57).

Os institutos de pesquisa aqui considerados, são organizações independentes engajadas em pesquisas multidisciplinares com o intuito de influenciar políticas públicas. As pesquisas são direcionadas para proposição de soluções práticas para problemas públicos e para fundamentação de ideologias propugnadas por um determinado grupo ou facção política. A pesquisa tem o condão de legitimar atos do poder público através da racionalidade.

Os meios de comunicação de massa são outro fator de influência. Como canal de comunicação entre o Estado e a sociedade, atuam de forma decisiva na legitimação das ações do Estado, quer levantando problemas, elaborando propostas ou divulgando resultados. Em sociedades massificadas, a escolha da população é direcionada através dos canais de comunicação, muitas vezes transformando políticas públicas em produtos a serem vendidos.

### **Processos de formação de agenda e ciclo de políticas públicas.**

Talvez o mais crítico estágio do ciclo de política é a formulação da agenda. A fonte natural dos problemas a serem considerados pela agenda política é a sociedade, embora o governo se aproprie destes processos com base em seu próprio julgamento. O processo de elaboração da agenda política diz respeito ao reconhecimento, por parte do governo, de que um determinado problema é suficientemente importante para ser considerado dentro do processo político.

Dos vários problemas sociais existentes um grupo restrito acaba por ganhar relevo dentro do processo de elaboração de políticas públicas. O que determina o maior ou menor grau de importância de um problema ou demanda em relação a outra são fatores de ordem econômica, social, política e ideológica (Howlett e Ramesh, 1995, pág. 105). O produto final da interação entre estes fatores, manipulados pelos atores políticos, resulta na agenda política.

A compreensão destes fatores precisa levar em consideração os vários interesses envolvidos no processo de identificação de problemas e como ocorre a articulação política para que estes sejam considerados em uma determinada agenda. Alguns modelos foram criados para compreender os vários relacionamentos existentes entre interesses, ideologias e instituições no processo de formação da agenda. Estes modelos identificam uma série de variáveis causais vinculadas às condições socio-econômicas, a distribuição de poder na sociedade, à ideologia dominante, à estrutura institucional do Estado, e o processo de tomada de decisão por parte do governo.

Howlett e Ramesh (1995, pág. 112), citando Cobb e Elder, distinguem a agenda em sistêmica ou pública e institucional ou formal. A agenda pública é uma agenda para discussão em sociedade, enquanto a agenda institucional ou formal é a agenda de trabalho indicando que o processo político relacionado ao problema foi iniciado. Na passagem da agenda pública para a agenda formal, são levantadas quatro fases principais: a identificação dos problemas, sua especificação, a obtenção de suporte para o problema e a inclusão do problema na agenda institucional.

Howlett e Ramesh (1995, pág. 116) propõe quatro modelos básicos de formulação de agenda, o modelo de iniciativa interna, o modelo de iniciativa externa, a consolidação e a mobilização, determinados pelo grau de envolvimento dos atores políticos e pela natureza do suporte público. O modelo de iniciativa externa concebe os problemas a partir do levantamento feito por grupos não governamentais, sensibilizando a sociedade até que tais problemas atinjam a agenda institucional. O modelo de iniciativa interna considera as questões políticas levantadas por grupos especializados com acesso privilegiado aos tomadores de decisão e onde não há interesse de um debate mais amplo sobre o tema. Os modelos de consolidação e mobilização acontecem dentro do Estado que, no primeiro caso, apropria demandas sociais como próprias inserindo-as na agenda institucional, e no segundo caso busca o suporte público aos projetos idealizados internamente, por necessidade política ou de legitimação. Assim sendo, o modelo de iniciativa externa teria o debate iniciado pelo atores sociais com grande suporte público enquanto o modelo de iniciativa interna teria um baixo suporte público, embora também iniciado pelos atores sociais. Os modelos denominados de consolidação e mobilização teriam o debate iniciado pelo Estado, tendo a consolidação um maior suporte público que a mobilização por ser uma demanda social apropriada pelo Estado.

O quadro geral de formação e desenvolvimento de políticas públicas, permite uma visão teórica das demandas exigidas nos projetos envolvendo o setor público.

## 2 – PROJETOS E GESTÃO

### **Gestão de projetos**

Como descrito nas linhas iniciais, busca-se as demandas públicas enquanto fatores determinantes das atividades do setor público consideradas enquanto projetos. Projeto, aqui considerado, é um conjunto de atividades com objetivo definido, possui restrições de tempo e custo e cujo objetivo não seja trivial, ou seja, não existam experiências anteriores capazes de fundamentar um conjunto de práticas consagradas para atingir tais objetivos.

Sob a ótica da estratégia, os projetos são considerados como instrumentos para implementação dos objetivos da organização e é sob este enfoque que serão considerados em relação ao setor público. Assim, os elementos de um projeto são: os objetivos, as limitações e sua singularidade. Excluem-se desta classificação somente os processos industriais repetitivos, com processos de produção já testados e consolidados. Sendo o setor público composto essencialmente por processos não produtivos, a quase totalidade das atividades deste setor pode ser enquadrada dentro do conceito amplo de projeto apresentado.

### **A natureza dos projetos.**

O PMBOK (2000) estabelece que os processos básicos de gerenciamento de projetos podem ser aplicados à maioria dos projetos a maior parte do tempo. No entanto, é inegável a peculiaridade existente em projeto. Conseqüentemente, existem processos de gerenciamento mais apropriados, e menos apropriados, dependendo do contexto e características de cada um.

Keny (2003) citando Shenhar e Dvir, propõe uma tipologia de gerenciamento de projetos enfocando o inter-relacionamento de duas variáveis: o escopo e o grau de incerteza tecnológica, sendo a incerteza tecnológica classificada em quatro tipos distintos, evoluindo de um grau mínimo a um grau máximo de incerteza. Assim têm-se:

<b>Tipo de projeto</b>	<b>Características</b>
Tipo A	Baixa incerteza tecnológica – envolve o uso de tecnologia estabilizada
Tipo B	Media incerteza tecnológica – envolve a adoção de tecnologia familiar com poucas inovações.
Tipo C	Alta incerteza tecnológica – envolve o uso de novas tecnologias, pouco utilizadas e podendo tratar-se da integração de várias tecnologias.
Tipo D	Altíssima incerteza tecnológica – envolvendo tecnologias não existentes e que precisam ser desenvolvidas

Tabela - 01

De forma equivalente são classificados os escopos de projeto :

<b>Escopo de projeto</b>	<b>Características</b>
Montagem	Construção de um componente simples para ser usado separadamente ou como parte de um sistema maior
Sistema	Um conjunto de elementos e subsistemas executando funções independentes para satisfazer uma necessidade específica
Conjunto de sistemas	Um conjunto de sistemas disperso e de grandes proporções

Tabela 02

Da combinação das tabelas anteriores depreendem 12 tipos de gestão de projetos representados a seguir:

		tipologias de gerenciamento de projetos			
escopo	conjunto	○	○	○	○
	sistema	○	○	○	○
	montagem	○	○	○	○
		tipo A	tipo B	tipo C	tipo D
		incerteza tecnológica			

\* tabela adaptada de Kenny (2003)

tabela 03

A tipologia proposta fornece um modelo referencial para o desenvolvimento de processos otimizados de gestão, de acordo as características de cada projeto.

A incerteza tecnológica tem influência no nível de risco envolvido e portanto de alternativas para conclusão dos vários estágios do projeto. Quanto maior a incerteza tecnológica maior a ênfase sobre a gestão de riscos.

O escopo tem impacto sobre a coordenação e controle das atividades de projeto. Portanto, quanto maior a complexidade do escopo, maior a necessidade de coordenação, e maior deverá ser a eficiência dos mecanismos de controle.

### Mudanças estratégicas e incertezas

Keny (2003) citando De Vit e Meyer identifica dois tipos de mudança estratégica, a evolucionária e a revolucionária. A mudança revolucionária ou radical é normalmente produto de uma crise onde existe necessidade de mudanças profundas e rápidas. De outra forma, a mudança evolucionária possui um caráter de longo prazo e está preocupada com a melhoria contínua. A organização que implementa mudanças estratégicas do tipo evolucionária possui uma estrutura mais tolerante à mudanças e a forma de implementação é normalmente fragmentada e altamente intuitiva sendo este processo denominado de “incrementalismo lógico”.

Neste processo, os executivos determinam os objetivos estratégicos, mas esperam até o último momento para assumir tais objetivos. Pressupõe-se a

complexidade dos fatores que influenciam a estratégia da organização, muitos dos quais sem possibilidade de previsão, controle ou medição. Adota-se a flexibilidade como forma de lidar com estes fatores modificando planos de acordo com as mudanças de contexto. Considerando os projetos como forma de implementação dos objetivos estratégicos, Keny (2003) citando Vermey e Cominos recomenda, para lidar com a incerteza e a mudança constantes, a busca da elaboração progressiva destes projetos.

A utilidade do gerenciamento de projetos no contexto das organizações está relacionada com a implementação da estratégia adotada. O sucesso de um projeto deve ser medido em contraposição aos objetivos da organização. A implantação de estratégias, e portanto de mudanças nas organizações, geram incertezas tanto melhor aceitas quanto for a cultura de melhoria contínua adotada.

Keny (2003), com base na tipologia anteriormente descrita, relaciona a implementação de uma estratégia ao número e tipo de projetos necessários para tal. O autor adapta o modelo anteriormente proposto adequando-o ao contexto de uma organização genérica, o que resultando no seguinte quadro:

Quadro 02

níveis da organização (escopo)	mudanças					
	incremental		radical			
1	○	○	○	○	estratégica	ê n f a s e
2	○	○	○	○		
3	○	○	○	○	concreta	
4	○	○	○	○		
	tipo A	tipo B	tipo C	tipo D		
	níveis de incerteza					

O modelo resultante permite que as atividades relacionadas com a estratégia da organização e a relação entre elas possam ser identificadas. Basicamente, é a adaptação do modelo anterior para ser utilizado na implementação da estratégia organizacional tendo como foco a tipologia de gestão de projetos necessária. Assim,

o nível mais alto das organizações é responsável pela definição de objetivos que serão transformados em projetos. Conforme o nível de abstração considerado, sua abrangência (escopo) será maior ou menor, impactando diretamente no grau de complexidade envolvido. Na medida em que estes projetos chegam aos níveis mais baixos da organização, já estão suficientemente desmembrados em atividades simples com baixo nível de complexidade. A flexibilização dos processos de gerenciamento é tão maior quanto maior for o nível de abstração e abrangência no qual se encontra o desenvolvimento do projeto. Obviamente, projetos em fases avançadas de implementação tendem a ser de difícil alteração.

### **Ciclo de Vida de Projetos**

Além do escopo e do grau de incerteza, outra forma de diferenciação dos processos de gerenciamento são os ciclos de vida de projetos. Bonnal, Gourc, e Lacoste (2002) diferenciam 5 enfoques diferentes na consideração do ciclo de vida de projetos técnicos: direto, orientado para controle, orientado para qualidade, orientado em função dos riscos e fractal.

O enfoque direto parte da identificação de duas fases principais, a fase do pré-projeto e do projeto propriamente dito. Na primeira, são identificados os possíveis projetos ou conceitos que são expostos para a decisão e na segunda o projeto é implementado. Uma primeira concepção sugere que a distinção entre o pré-projeto e o projeto está no nível de certeza exigido. Enquanto a fase inicial exige um certo grau de criatividade para a prospecção e desenvolvimento de novas idéias, a fase de implementação deve ser pautada na busca pelo cumprimento do plano inicialmente estabelecido.

Dentro do mesmo enfoque, um segundo nível de análise identifica três fases no ciclo de vida de projetos. A fase inicial, o estudo de viabilidade e a implementação do projeto. A fase inicial, conceitual ou de identificação analisa os avanços tecnológicos, as tendências econômicas, a demanda dos clientes, distribuidores e vendedores e novos produtos colocados no mercado pela concorrência para identificar possíveis projetos que venham de encontro com as necessidades

estratégicas da empresa. O enfoque desta fase deve ser o levantamento do maior número projetos para que, em um processo de seleção, sejam selecionados os que melhor se integram ao contexto vivido pela empresa, pelo mercado e pela sociedade. Esta fase inicial pode ser considerada como um processo contínuo em constante atividade e que fornece elementos para os estudos de viabilidade.

A fase da viabilidade está baseada na capacidade, no conhecimento da empresa, e nas necessidades da organização, podendo ainda, ser subdividida em viabilidade de mercado, viabilidade técnica, viabilidade ambiental (verificação das restrições externas) e viabilidade financeira.

A fase de implementação inicia no momento em que o projeto apresenta viabilidade no âmbito financeiro, regulamentar, técnico, e de possibilidades de mercado. A partir do início da implementação a possibilidade de retorno está associada a complexidade do projeto, em projetos de baixa complexidade o processo de implementação é seguido de acordo com o plano, sem previsão de decisões intermediárias sobre a continuidade ou não. Na medida em que o grau de complexidade aumenta, aumenta também a quantidade de decisões intermediárias considerando novos contextos possíveis e aplicados ao mesmo projeto.

O modelo orientado para o controle valoriza os objetivos e processos envolvidos no desenvolvimento do projeto. O foco é dado na busca pelas especificações (escopo) e pelo cumprimento dos prazos e custos envolvidos. De forma geral, as fases anteriores são mantidas, somente cresce a importância dos processos de controle.

O enfoque da qualidade trabalha com duas variáveis principais, o nível de conceitualização, e o tempo. O nível de conceitualização é alto no início e término do projeto e baixo na fase de materialização das atividades envolvidas. O modelo demonstra que as idéias sofrem um processo de precipitação sob a forma de atividades e retornam materializadas sob a forma de componentes que desempenharão funções com o objetivo de cumprir a idéia inicial. A quantidade de especificações segue uma relação inversa ao nível de conceitualização. Inicialmente uma única função pode descrever o projeto como um todo. Com o passar do tempo esta função de contexto se desdobra em inúmeras sub-funções até a

implementação, quanto então o conjunto de funções transformada em atividades cumprem os objetivos propostos inicialmente.

O conceito de qualidade, considerado neste enfoque do ciclo de vida de projetos, pode ser enunciada a partir da seguinte proposição: “Eu digo e escrevo o que vou fazer, ele verifica o que eu disse e escrevi, então eu faço o que eu disse, e provo que fiz” (Bonnal, Gourc, e Lacoste, 2002). Assim, os produtos finais do projeto devem estar suficientemente determinados de forma a possibilitar a verificação do resultado final. Isto busca determinar não só a correlação entre o que foi especificado e o que foi feito, mas também determinar o escopo do desenvolvimento do projeto que, principalmente na área de TI, tende a estender-se indefinidamente. Observação importante relacionada a este modelo, é a correlação entre documentação e grau de conceitualização, que devem estar sempre em um mesmo nível de detalhamento. A documentação serve como base de “homologação” do estágio em que o projeto se encontra não podendo, portanto, estar em um nível diferente relativo a fase do projeto.

O modelo de ciclo de vida orientado para o risco se diferencia com a inserção de uma fase intermediária de análise do cenário, entre a fase de viabilidade e a implementação do projeto. O principal objetivo é o planejamento de respostas aos riscos potenciais.

Outra forma de ver um projeto é torná-lo um conjunto de pequenos projetos interligados. Esta é a chamada visão fractal do ciclo de vida do projeto. Assim, em cada fase haverá um “pré-projeto”, seguido de um projeto propriamente dito. Em cada fase ter-se-á um enfoque criativo, na concepção, e um enfoque regulador na fase de implementação.

Nesta concepção, o estudo de viabilidade, a implementação, o protótipo, a seleção de projetos, todos são tratados como projetos em si. Este modelo revela uma pulverização de decisões em todas as dimensões, tanto no sentido hierárquico quanto no temporal.

De todos os modelos apresentados, o modelo orientado para qualidade permite que as estruturas de decomposição, do tipo árvore (custos, trabalho,

produto, montagem, organização e contrato), sejam corretamente consistidas com o objetivo de aumentar a qualidade dos planos inicialmente concebidos.

O modelo fractal pode ser considerado sob a perspectiva dos vários níveis de planejamento (estratégico, tático e operacional), adotando a concepção pré-projeto - projeto em cada uma das fases de elaboração.

A utilização de modelos de ciclo de vida estabelece uma linguagem comum entre os envolvidos, e um ponto de vista compartilhado entre os níveis de decisão. Os ciclos de vida podem também ser utilizados como “macro-cronogramas”, cuja principal utilidade está em definir a filosofia de progresso inerente a determinados tipos de projetos.

### **Decomposição da função qualidade.**

A decomposição da função qualidade será utilizada como abordagem ao desenvolvimento de projetos, conforme proposta de Yoji Akao em 1966. A base da revisão bibliográfica sobre o assunto é o livro “Quality Function Deployment – Integrating Customer Requirements into Product Design”.

Conforme alerta do próprio autor, o DFQ (ou QFD como é mais conhecido) é melhor compreendido através da prática que da teoria, na maioria dos casos apresentados no livro, a utilização dos QFD’s reduziu pela metade os problemas previamente existentes, além de reduzir o tempo de desenvolvimento aumentando assim, a satisfação dos usuários e conseqüentemente as vendas. No entanto, se aplicado incorretamente, o QFD pode aumentar o trabalho sem produzir nenhum benefício.

O QFD, conforme apresentado pelo Professor Akao, fornece métodos específicos para assegurar a qualidade através de cada estágio do processo de desenvolvimento do produto. É um método de desenvolvimento de especificações de qualidade, direcionado para a satisfação do consumidor, que transforma demandas em objetivos de projeto e permite uma maior compreensão dos pontos de verificação da qualidade necessários na fase de produção.

A decomposição da função qualidade surgiu com a evolução do conceito de qualidade. O primeiro estágio no desenvolvimento da qualidade foi a observação dos problemas encontrados nos produtos já disponibilizados no mercado. Os fatores que contribuíam para os problemas eram elencados em um diagrama de causa e efeito, analisados e transformados em ações que pudessem ser tomadas para prevenir a sua reincidência.

Esta primeira fase de análise partia dos pontos negativos identificados pelos consumidores, percebeu-se então que para garantir a qualidade de novos produtos era necessário voltar a atenção também para os aspectos positivos detectados nas demandas dos usuários. O QFD inicia buscando compreender as demandas por qualidade latentes e as já existentes, e procura elaborar um plano e um conjunto de especificações de qualidade compreensíveis aos processo de produção.

Estudar as reclamações dos usuários é um enfoque analítico que inicia pelo produto, evolui para o processo de produção e busca fatores que contribuem para os problemas. Nos novos produtos, busca-se um enfoque inverso, integrando demanda dos usuários com a concepção do produto, incorporando estas demandas ao planejamento e às especificações da qualidade, sistematicamente decompondo o conceito no processo de produção. Este método é chamado “enfoque de projeto” (design approach), e o QFD é um destes enfoques de projeto.

O Dr. A. V. Feigenbaum, define qualidade como um sistema de procedimentos técnicos e administrativos necessário para produzir e liberar um produto com padrões específicos de qualidade. O Dr. J. M. Juran, por sua vez, define função da qualidade como a função que forma a qualidade. Assim, um sistema da qualidade pode ser definido como um conjunto logicamente ordenado de funções da qualidade (Akao, 1966).

A decomposição da função qualidade pode ser definida como a conversão das demandas dos consumidores em características da qualidade e no desenvolvimento de especificações da qualidade para o produto final através do desmembramento sistemático de relações entre as demandas e as características. Inicia-se com a qualidade de cada elemento funcional estendendo a decomposição à

cada parte do processo, formando a qualidade do produto através destes relacionamentos (Akao, 1990, pág.5).

Um QFD deve refletir considerações sobre tecnologia, confiabilidade e custos cruzando informações sobre a qualidade demandada e sobre os elementos de qualidade sendo considerados.

As informações fornecidas pelos consumidores sobre as características desejadas no produto são sistematicamente analisadas para poderem ser utilizadas no processo de desenvolvimento. O Dr. Akao sugere alguns passos a serem seguidos para sistematização destas informações:

1. Converter as verbalizações dos consumidores em informações re-trabalhadas utilizando expressões simples limitadas a um único significado.
2. Agrupar as informações re-trabalhadas e atribuir um termo que melhor descreva a informação, transcrevendo em uma listagem básica.
3. Utilizar estes termos como uma aproximação de terceiro nível de detalhamento e agrupar estes termos em categorias similares atribuindo descrições que dão origem ao primeiro e segundo níveis de detalhamento.
4. Definir com clareza o primeiro, segundo e terceiro níveis de detalhamento.
5. Atribuir números de classificação e organizar uma tabela de decomposição da qualidade demandada.

Os elementos da qualidade são elementos de projeto que podem ser mensurados quando se avalia a qualidade. As características de projeto são os aspectos individuais mensuráveis dos elementos da qualidade. Da mesma forma apresentada para decomposição da qualidade demandada, são sugeridos alguns passos para construção da decomposição dos elementos da qualidade:

1. Extrair e listar os elementos da qualidade para cada qualidade demandada.
2. Elaborar uma listagem de elementos de qualidade.
3. A partir desta listagem agrupar os elementos em categorias similares, formando o segundo e primeiro níveis de detalhamento.
4. Ajustar os níveis de detalhe, adicionando itens quando necessário.
5. Atribuir números de classificação e organizar em uma tabela.

6. Usar o nível de maior detalhe como elementos da qualidade que deverão necessariamente ser mensuráveis.

Combinando a decomposição da qualidade demandada com o quadro de decomposição dos elementos da qualidade, forma-se uma matriz para avaliar o grau de relacionamento entre as qualidades demandadas e os elementos da qualidade.

De forma geral, são indicados os seguintes passos para decomposição da função qualidade:

- Questionar as demandas expressas e latentes dos consumidores em um determinado mercado;
- Estudar as demais características do mercado consideradas importantes e elaborar um quadro de decomposição que reflita tanto as demandas por qualidade quanto as características do mercado;
- Conduzir uma análise do produto dos competidores e desenvolver um plano de qualidade determinando o potencial de venda;
- Determinar o grau de importância de cada demanda da qualidade;
- Listar os elementos da qualidade e elaborar um quadro de decomposição destes elementos;
- Conduzir uma análise do produto dos competidores para verificar como as outras organizações agem em relação a cada um destes elementos;
- Analisar as reclamações dos clientes;
- Determinar os elementos mais importantes como indicado pela qualidade demandada e pelas reclamações;
- Determinar os métodos de garantia e verificação da qualidade.

Feita a análise através do QFD o projeto é detalhado. Passa-se a converter a qualidade final do produto em características da qualidade para componentes, decompondo-os primeiro em um quadro para cada unidade de produto, e depois em um quadro de componentes que inclui a decomposição da unidade. As funções das unidades e dos componentes são descritas juntamente com as características dos componentes e padrões, em seguida são identificados os itens de garantia da

qualidade, as características funcionais (F), e as características de segurança (S) de cada unidade e de seus componentes, selecionando os itens de inspeção.

Feito o desenvolvimento do projeto, procede-se o desenvolvimento do processo da produção através da otimização de cada processo individualmente. Busca-se determinar o processo ótimo, ou seja, o menor custo para atingir os níveis de qualidade necessários.

Os parâmetros de qualidade são estabelecidos para os componentes, para inspeção, e para compra, decidindo se os componentes devem ser produzidos internamente ou através de fornecedores. Um quadro de planejamento do processo é elaborado para ser usado na especificação da linha de produção. Determinadas as condições da linha e do processo, identificam-se os pontos de checagem para garantir a qualidade para cada equipamento, construindo uma matriz bidimensional que relaciona as características do produto final com as características e condições da linha de montagem. Para o processamento das partes e componentes do produto, uma tabela de controle de qualidade é elaborada, transformando os pontos de controle identificados como características da qualidade em pontos de verificação para o processo. Um quadro de controle de qualidade para o processo final de montagem é elaborado e as normas operacionais são escritas, incluindo os itens de checagem.

A fase final é a análise de todos os fatores sob o enfoque do projeto e a realimentação dos resultados da análise aos departamentos pertinentes, bem como a realimentação das informações para desenvolvimento de novos produtos.

### **A decomposição da função qualidade para serviços**

Na aplicação da decomposição da função qualidade em serviços substitui-se a decomposição das unidades e componentes pela decomposição das operações que compõem os serviços, aplicando os passos anteriores. Assim, após a elaboração do quadro básico de decomposição da função da qualidade (qualidade demandada x elementos da qualidade), que resultará nas especificações a serem controladas, cruza-se estas especificações com o quadro de decomposição das

operações envolvidas, levantando assim os procedimentos críticos do serviço sendo analisado.

A identificação de fatores, capazes de influenciar no serviço, permite relacionar a decomposição das operações com eles. As especificações resultantes da relação entre operações e elementos da qualidade e das operações e fatores de processos dão origem as tabelas de controle da qualidade.

### **Análise da bibliografia estudada e proposta de um modelo genérico de transformação de demandas públicas em atividades de projeto.**

A análise da transformação do Estado em prestador de serviços a partir da perspectiva histórica da sua formação objetivou concretizar a idéia de que a estrutura estatal, composta pela administração pública direta e indireta, tem como objetivo principal o interesse público, entendido dentro do contexto histórico onde esteja inserido.

Para materializar o interesse público, a Administração transforma o direcionamento político-jurídico em direcionamento econômico-administrativo alimentado pelo orçamento público. Podem ser desenhados dois ciclos de concretização dos serviços públicos, um eminentemente econômico e outro político.

As ações públicas geram, idealmente, bem estar social que se transforma, por um lado, em legitimidade para os governantes, e por outro, em desenvolvimento econômico. A legitimidade reflete diretamente nas eleições, enquanto o desenvolvimento econômico reflete na arrecadação. As eleições são determinantes na definição de objetivos de governo, e a arrecadação é determinante dos recursos necessários para efetivação destes objetivos.

O conceito de administração envolve a tomada de decisões sobre objetivos e aplicação de recursos. Assim sendo, tem-se como demandas do setor público a legitimidade e o desenvolvimento econômico. A primeira gerando sustentabilidade de objetivos e o segundo recursos para executá-los. Estas "macro-demandas" são viabilizadas através de políticas públicas que segundo as definições de vários autores podem ser decompostas nos seguintes elementos:

- decisão de fazer/não fazer de forma inter-relacionada;
- participação de atores ou grupo de atores políticos;
- seleção de objetivos;
- verificação dos meios de efetivação;
- análise de situações específicas;
- viabilidade; e
- solução de problemas sociais e econômicos.

Os atores políticos descritos podem ser agrupados dentro do seguinte diagrama, que relaciona a tipo de organização a que pertencem e a atuação principal dentro do processo de elaboração de políticas públicas:

ORGANIZAÇÕES	ATORES / GRUPO DE ATORES	ATUAÇÃO
Estado	Agentes políticos executivo	função política
	Agentes políticos legislativo	autorização e fiscalização
	Agentes administrativos de staff	função administrativa
	Agentes administrativos servidores	função administrativa
Sociedade	Grupos de interesse	financiamento de campanhas
		direcionamento de investimentos públicos
	Instituições de Pesquisa	fundamentação racional
Sistema Internacional	FMI	legitimidade
		filtro de informações
	Banco Mundial	financiamento
		direcionamento de políticas
OMC	comércio internacional	
Empresas Transnacionais	direcionamento de investimento privados	

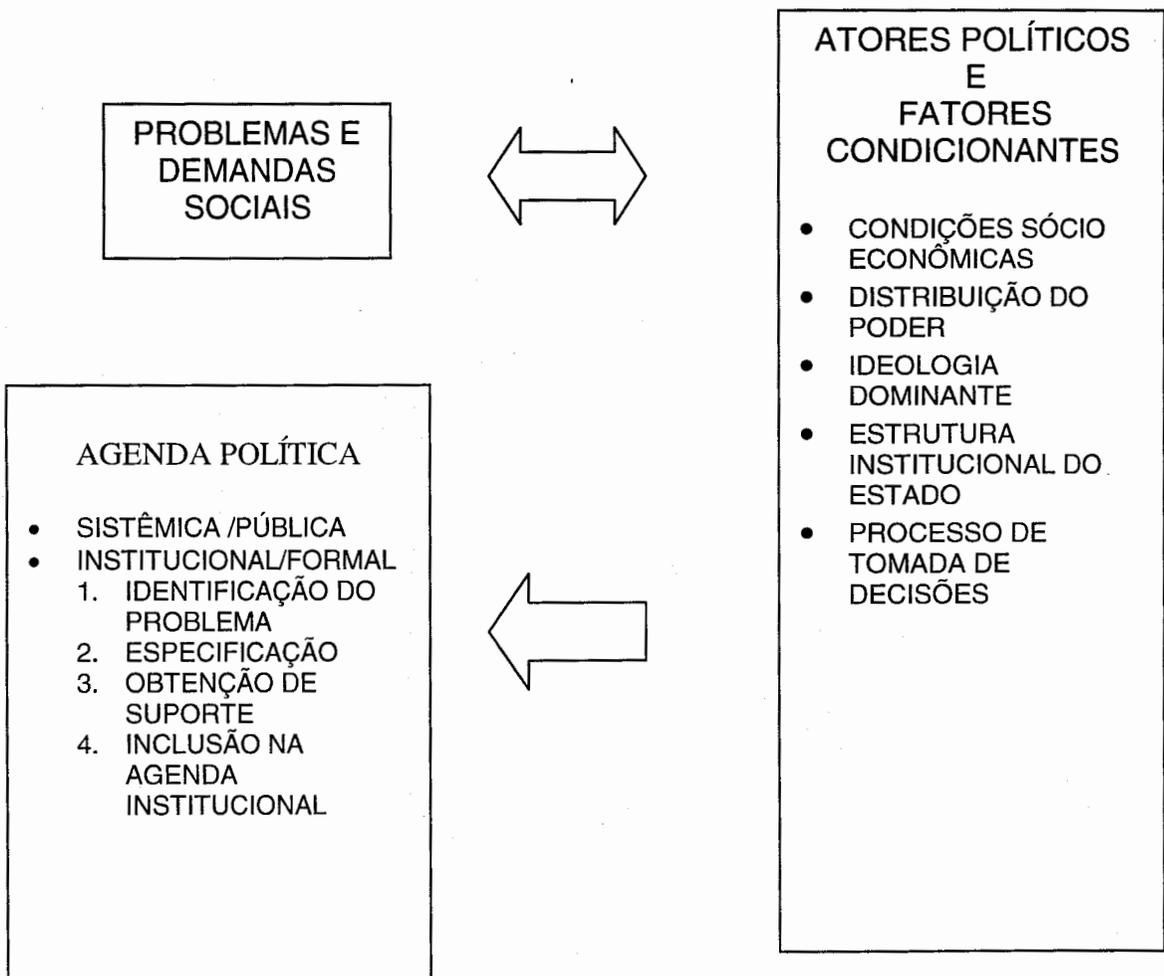
tabela 04

As atividades descritas, através das quais os atores políticos exercem influência sobre as políticas públicas, podem ainda ser detalhadas da seguinte forma:

- função política: atividades de direção e co-legislação exercida no núcleo da Administração Pública e correspondendo à elaboração e efetivação de estratégias.
- função administrativa: atividades típicas da Administração Pública, tais como o poder de política, a intervenção, os serviços públicos, e os subsídios.
- autorização e fiscalização: são atividades típicas do poder legislativo, previstas constitucionalmente, e o principal papel desempenhado por esse poder no processo de elaboração e efetivação de políticas públicas.
- financiamento de campanhas: é o apoio financeiro necessário aos agentes políticos para chegarem ou se manterem no poder, envolve compromisso com interesses econômicos.
- direcionamento de investimentos públicos: a contrapartida do financiamento de campanhas está na alocação de verbas orçamentárias para os setores financiadores.
- fundamentação racional: são os argumentos utilizados para a adoção de determinada política.
- legitimidade: diz respeito à confiança depositada nos agentes tomadores de decisão, independente do resultado prático das ações realizadas.
- filtro de informações: funcionam como instrumento para dar ênfase em determinados acontecimentos, colaborando de forma positiva ou negativa para a legitimação das ações públicas.
- financiamento público: complementa o orçamento público incapaz de gerar recursos suficientes para implementar ações de governo.
- direcionamento de políticas: da mesma forma que os grupos de interesse, os organismos internacionais vinculam a liberação de financiamento ao cumprimento de determinadas diretrizes consideradas importantes pelo sistema internacional.

- comércio internacional: é fundamental para a manutenção do equilíbrio econômico de qualquer país, as regras estabelecidas para este comércio determinam o resultado econômico de um determinado Estado que por sua vez influencia todos os programas internos e externos.
- direcionamento de investimentos privados: significam o aumento de arrecadação, de empregos e de desenvolvimento econômico como um todo.

A tabela 05 representa um quadro inicial de decomposição das demandas públicas baseado na forma de atuação dos atores políticos conforme descrições da tabela 04. O modelo teórico considerado é representado pelo seguinte diagrama:

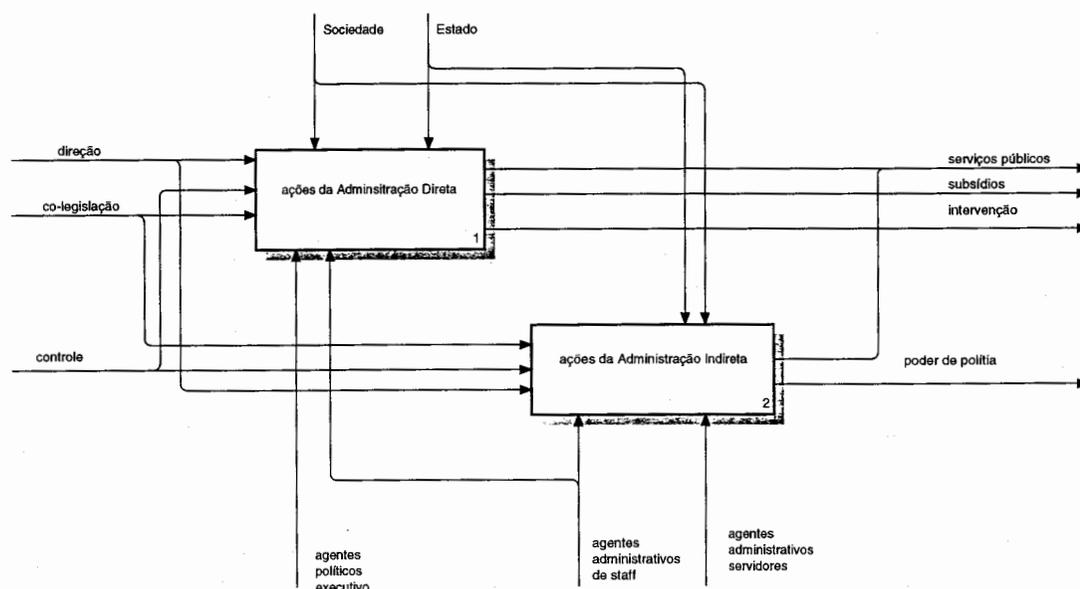


DECOMPOSIÇÃO DOS MODOS DE ATUAÇÃO E DEMANDAS ORIGINÁRIAS				
MODOS DE ATUAÇÃO		DEMANDAS ORIGINÁRIAS		
nível 1	nível 2	nível 1	nível 2	
função política	co-legislação	princípio da legalidade		
	direção	gestão estratégica		
autorização e fiscalização		sistema representativo (defesa dos interesses públicos)		
função administrativa	serviços públicos	saúde	preventiva corretiva	
		educação	fundamental secundária superior	
			segurança	preventiva fiscalização
			trabalho	desenvolvimento financiamento
		habitação	viabilidade	
	subsídios	atuação indireta do Estado (incentivo à atividade privada)		
	intervenções	defesa do interesse público		
	poder de política (fiscalização)	monopólio do uso da força (complementa o princípio da legalidade)		
financiamento de campanhas	manutenção do poder	legitimidade política através da mídia		
	influir nos gastos públicos	compatibilização de projetos sociais/econômicos com grupos de interesse	licitações visibilidade de resultados	
direcionamento de investimentos públicos	orçamento público			
fundamentação racional		mobilização da opinião pública		
legitimidade				
filtro de informações				
financiamento público		complementação de recursos		
direcionamento de políticas		adequação ao sistema internacional		
comércio internacional		desenvolvimento comercial		
direcionamento de investimento privados		desenvolvimento regional		

tabela 05

Da composição das tabelas 4 e 5 e do diagrama acima apresentado resulta o modelo de decomposição de demandas públicas apresentado no anexo 01, elaborado com base na metodologia definida pelo Draft Federal Information Processing Standards Publication 183 como INTEGRATION DEFINITION FOR FUNCTION MODELING (IDEF0), conforme implementada pelo aplicativo BPWIN 2.5 da PLATINUM TECHNOLOGY.

O modelo parte do contexto das demandas públicas como decorrência das atuação das organizações Estado, Sociedade e Sistema Internacional até isolar as atividades da Administração Direta e Indireta como responsáveis pela efetivação das demandas públicas. O diagrama resultante da função administrativa é o seguinte.



Considerando as saídas deste modelo como a própria efetivação da demanda pública, segue que a ação da Administração pública deve levar em conta oito fatores principais, o direcionamento e co-legislação vindas da função política do Estado, o controle eminentemente legislativo, os agentes executores, e a ação da Sociedade e do Estado de forma genérica. Assim sendo, pode-se extrair um quadro de

parâmetros relevantes que devem ser considerados nos projetos envolvendo o setor público.

As saídas deste modelo são consideradas como espécies de projetos realizados pela Administração. Desta forma, serviços públicos, subsídios, intervenção e poder de polícia são formas doutrinariamente classificadas de atuação do Estado e, portanto, os projetos envolvendo o setor público necessariamente visam estas formas de atuação.

Sociedade e Estado, que podem ser decompostos conforme a tabela 04, representam as entidades controladoras da administração pública, em linguagem de gerenciamento de projetos são “stakeholders”, ou grupos de interesse, que deverão ser considerados no desenvolvimento de qualquer projeto.

Dentre os agentes que compõe o Estado, o modelo particulariza os agentes políticos do executivo, os agentes administrativos de staff e os agentes administrativos servidores como responsáveis pela execução das atividades da administração pública e como consequência dos projetos.

Os elementos de entrada, direção, co-legislação e controle, aparecem como delimitadores de toda a ação administrativa do Estado, portanto, surgem como definidores do escopo à ação administrativa.

O quadro abaixo apresenta as variáveis levantadas e uma proposta de decomposição que visa formar um quadro de decomposição da demanda para formação de um modelo genérico de análise.

FONTES DE DEMANDA	DECOMPOSIÇÃO DE DEMANDAS		
	NÍVEL 01	NÍVEL 02	NÍVEL 03
Sociedade	melhoria das condições de vida	educação	acesso à educação
			educação de qualidade
		saúde	saneamento básico
			atendimento médico
		habitação	Moradia
		segurança	Policimento
		trabalho	geração de renda
Estado	desenvolvimento econômico	consumo	
		investimentos	
Estado	manutenção das instituições		

agentes políticos executivo	legitimidade sócio política		
agentes administrativos staff	legitimidade técnico administrativa		
agentes administrativos serv.	preservação e melhoria das condições de trabalho		
direção	resultados objetivamente mensuráveis		
	resultados politicamente mensuráveis		
co-legislação	regulamentação das ações		
Controle	preservação do patrimônio público		

Quadro 3

A teoria sobre gerenciamento de projetos é uma particularização da teoria administrativa aplicada a condições de restrição de tempo, recursos e singularidade de objetivos. A estrutura proposta pelo PMI foi concebida a partir de práticas adotadas por gerentes de projetos que contribuíram para compilação do PMBOK. Buscou-se com este guia um conjunto de procedimentos genéricos capaz de atender todas as particularidades do gerenciamento de projetos.

As tipologias de gerenciamento descritas, bem como as concepções de ciclo de vida apresentados, dão uma clara noção da particularização necessária diante de contextos e projetos diversos. É a particularização de um determinado conjunto de práticas de gerenciamento que este trabalho busca concretizar. Assim, o modelo de ciclo de vida com enfoque na qualidade foi melhor detalhado por adequar-se as necessidades de formalização, legalmente demandadas no setor público.

Finalmente, o instrumento escolhido para elaborar este modelo de gerenciamento é o QFD, entendido como uma forma de conversão de necessidades em especificações. As orientações feitas pelo Dr. Akao quando da elaboração de decomposições da função qualidade estão direcionadas a realidade da indústria, quer de bens de consumo, quer de serviços. As etapas elencadas necessitam ser adaptadas tendo como critério os fatores que influenciam a elaboração das políticas públicas e as características do ambiente no qual estes fatores atuam.

**Desenvolvimento teórico do modelo de decomposição de demandas públicas e elementos de projeto para especificação de práticas de gerenciamento de projetos aplicáveis ao setor público.**

A decomposição dos elementos da qualidade

Parte-se do conjunto de práticas de gerenciamento de projetos como um serviço de viabilização e concretização de objetivos públicos. A primeira aproximação dos elementos de qualidade a serem considerados são os procedimentos descritos dentro de cada área de conhecimento descrita pelo PMBOK e listados na tabela 06.

**ELEMENTOS DA QUALIDADE - primeira aprox.**

integração	desenvolvimento
	execução
	controle integrado de alterações
escopo	preparação
	planejamento
	definição
	verificação
	controle de alterações
prazos	definição de atividades
	sequenciamento de atividades
	estimativa de prazos
	programação
	controle da programação
custo	planejamento de recursos
	estimativa de custos
	orçamento
	controle de custos
qualidade	planejamento de qualidade
	garantia da qualidade
	controle da qualidade
recursos humanos	planejamento organizacional
	contratação da equipe
	desenvolvimento da equipe
comunicações	planejamento
	distribuição
	relatórios
	fechamento administrativo
risco	planejamento
	identificação
	análise quantitativa
	análise qualitativa
	planejamento de respostas
	monitoração e controle de riscos
aquisição e contratos	planejamento de compras
	planejamento de solicitações
	solicitações
	seleção de fontes
	administração de contratos

Uma primeira proposta de modelo genérico de análise de projetos do setor público seria formado pela composição das tabelas anteriores tendo como resultado a matriz abaixo.

FONTES DE DEMANDA	DECOMPOSIÇÃO DE DEMANDAS			ELEMENTOS DA QUALIDADE EM PROJETOS								
	NÍVEL 01	NÍVEL 02	NÍVEL 03	integração	escopo	prazos	custos	qualidade	riscos	comunicações	RH	aquisições
Sociedade	melhoria das condições de vida	educação	acesso à educação									
			educação de qualidade									
		saúde	saneamento básico									
			atendimento médico									
		habitação	moradia									
		segurança	policciamento									
	trabalho	geração de renda										
	desenvolvimento econômico	consumo										
	investimentos											
Estado	manutenção das instituições											
agentes políticos executivo	legitimidade sócio política											
agentes administrativos staff	legitimidade técnico administrativa											
agentes administrativos serv.	preservação e melhoria das condições de trabalho											
direção	resultados objetivamente mensuráveis											
	resultados politicamente mensuráveis											
co-legislação	regulamentação das ações											
controle	preservação do patrimônio público											

Quadro 4

A proposta é transformar as demandas em elementos de projeto. Nos tópicos seguintes são analisados dois casos práticos em relação ao modelo genérico proposto. Depois desta análise prática poderão ser feitos ajustes ao modelo.

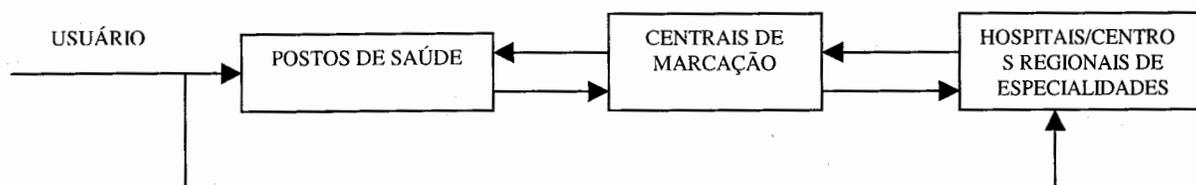
### 3 – Estudo de casos

#### **Projeto 01: Centrais de Marcação de Consultas e Agendamento de Leitos do Estado do Paraná.**

##### Descrição e Objetivos do Projeto

O projeto das Centrais de Marcação de Consultas e Agendamento de Leitos surgiu da experiência bem sucedida da Central de Marcação de Consultas implantada na prefeitura municipal de Curitiba. O projeto visava ampliar os serviços em duas áreas distintas, a marcação de consultas especializadas e o agendamento de leitos em hospitais públicos e conveniados com o sistema único de saúde. Para tanto, foram dimensionadas 11 centrais de recebimento de chamados telefônicos onde teleatendentes recebiam as demandas dos vários centros de atendimento de primeiro grau, como postos de saúde e pronto socorros, que através de um conjunto padrão de informações realizavam a marcação da consultas ou a reserva de leitos. As disponibilidade de consultas eram geradas a partir da capacidade de atendimento dos vários especialistas do corpo de funcionários próprio ou conveniados ao SUS. Já os leitos disponíveis eram constantemente cadastrados de acordo com as internações e altas realizadas pelos hospitais credenciados.

O projeto possuía como meta principal a otimização dos recursos de saúde disponíveis no Estado através da racionalização do atendimento. O diagrama abaixo ilustra o conceito envolvido no projeto.



O maior argumento para a implantação do projeto era a ociosidade de vários serviços frente a alta demanda da população pelos mesmos serviços. Tratava-se de regularizar oferta e demanda, permitindo a máxima utilização dos recursos disponíveis.

### **Características do projeto**

O desenvolvimento do plano, execução e controle de alterações do projeto foram realizadas pela Secretaria Estadual de Saúde através do Instituto da Saúde do Estado do Paraná, que realizou o processo licitatório para contratação dos serviços. O projeto previa a alocação de um coordenador por parte da empresa contratada responsável pela interlocução com a Secretaria de Saúde visando viabilizar o projeto em harmonia com as diretrizes da Secretaria da Saúde. Tratava-se de um projeto com finalidade instrumental para o conjunto dos serviços de saúde disponíveis no Estado.

Os serviços de saúde são financiados principalmente através de recursos federais, pagos aos municípios pela produtividade realizada em determinados períodos considerados. Isto faz com que a gestão da saúde pública seja compartilhada pelas três esferas de governo, municipal, estadual e federal. No que tange o objeto da atuação das centrais existiam duas realidades distintas de gestão. A primeira diz respeito às consultas especializadas, administradas pelas secretarias municipais de saúde das cidades polo, ou por consórcios intermunicipais de saúde formados pelos municípios de uma determinada regional. Assim, embora o titular do contrato de prestação de serviços fosse o Estado, a administração das consultas especializadas, bem como as instalações onde as centrais de consultas foram instaladas pertenciam aos municípios.

Em relação aos leitos hospitalares, a gestão do sistema ficava a cargo do Estado, que possuía autoridade para liberar ou bloquear os pagamentos dos hospitais conveniados.

Assim, as centrais acabavam por funcionar como foco catalisador dos problemas de gerenciamento conjunto entre município, estado, união e iniciativa privada, representada pelos hospitais conveniados.

Desta forma, o projeto inicialmente concebido encontrou inúmeras dificuldades quanto a definição de prioridades na execução e controle dos serviços. A falta de uniformidade na prestação dos serviços de saúde gerou a operacionalização de cada central de forma individualizada buscando atender as particularidades de cada regional.

## **Projeto 02: Regularização de áreas invadidas na região metropolitana de Curitiba.**

### Descrição e Objetivos do Projeto

O projeto visa regularizar as condições de habitação em ocupações irregulares na região metropolitana de Curitiba. O projeto tem como eixo de atuação a regularização fundiária através da urbanização das áreas invadidas, entendendo a urbanização como a transformação destas áreas em vilas residenciais com fornecimento de infra-estrutura de água, esgoto, energia elétrica, vias públicas e demais serviços públicos para toda a população.

Os recursos para realização do projeto são o orçamento da união, o Bird, e o Tesouro Nacional, através de convênios e parcerias com a COHAPAR e organizações da sociedade civil.

O foco do projeto é o atendimento a cerca de 100 mil famílias que vivem em precárias condições de moradia, em mais de 800 ocupações irregulares em Curitiba e na Região metropolitana.

São previstas duas áreas para implantação inicial do projeto: a vila Zumbi, no município de Colombo, e a Vila Parolin, em Curitiba.

O projeto se inicia com a delimitação da área de atuação, seguindo para o levantamento do perfil socio-econômico dos moradores. Em paralelo é realizado o

levantamento dos registros imobiliários da área delimitada, comparando-se a situação legal com a situação real da área.

Delimitada a área de atuação segue a decretação de utilidade pública para fins de desapropriação. Em seguida é feito o projeto de urbanização da área de acordo com o perfil socio-econômico dos moradores.

A desapropriação das áreas envolve a ação de desapropriação administrativa e a ação de desapropriação judicial das áreas envolvidas e respectiva obtenção de recursos para realização das obras e pagamento das desapropriações.

Na seqüência são previstas as seguintes atividades:

- delimitação das áreas de realocação;
- construção das primeiras unidades para realocação das famílias;
- realocação das primeiras famílias;
- término das obras através do processo contínuo de alocação e realocação das famílias envolvidas;
- envolvimento das associações de moradores em todo o processo;
- assinatura dos contratos de mútuo;
- entrega das novas moradias;
- acompanhamento social e administrativo dos contratos de financiamento das novas vilas residenciais.

Como produtos parciais podem ser definidos:

- decreto de utilidade pública;
- projeto de urbanização;
- construção moradias de realocação;
- infra-estrutura: vias públicas, luz, água e esgoto
- financiamento para construção das moradias;
- unidades habitacionais.

## Aplicação dos casos estudados ao modelo genérico

### Projeto 01

Decomposição específica do quadro geral de demandas do modelo teórico ao caso concreto.

Abaixo estão os itens de qualidade demandada levantados a partir do modelo genérico.

FONTES DE DEMANDA	DECOMPOSIÇÃO DE DEMANDAS			
	NÍVEL 01	NÍVEL 02	NÍVEL 03	
Sociedade	melhoria das condições de vida	educação	acesso à educação educação de qualidade	
		saúde	saneamento básico atendimento médico	
		habitação	moradia	
		segurança	policciamento	
		trabalho	geração de renda	
		desenvolvimento econômico	consumo investimentos	
	Estado	manutenção das instituições		
	agentes políticos executivo	legitimidade sócio política		
agentes administrativos staff	legitimidade técnico administrativa			
agentes administrativos serv.	preservação e melhoria das condições de trabalho			
direção	resultados objetivamente mensuráveis			
	resultados politicamente mensuráveis			
co-legislação	regulamentação das ações			
controle	preservação do patrimônio público			

Considerar a Sociedade como fonte de demanda para o projeto em questão não acrescentaria nada à transformação da qualidade demandada em elementos de gerenciamento de projetos. Sendo assim, pode-se decompor a sociedade nos atores anteriormente considerados: grupos de interesse, meios de comunicação e instituições de pesquisa. Destes, os meios de comunicação e as instituições de pesquisa cumprem um papel de legitimação e divulgação dos resultados do projeto que será analisado na seqüência. Quanto aos grupos de interesse, estes podem ser subdivididos em secretarias municipais de saúde, secretaria estadual de saúde, hospitais públicos, hospitais e profissionais conveniados e empresas executoras do projeto. Cada um destes grupos, embora busquem de forma genérica a melhoria no atendimento médico, possuem interesses particulares de acordo com o contexto onde estão inseridos. Assim sendo, podem ser levantadas as seguintes demandas particularizadas por grupos de interesse, todas permeadas pelo objetivo comum da otimização dos serviços de saúde pública:

<b>fonte secundária de demandas</b>	<b>demanda específica</b>
secretaria de saúde municipal	atendimento municipal
consórcios intermunicipais de saúde	atendimento regional
secretaria de saúde estadual	atendimento estadual
hospitais públicos	adequação operacional
hospitais e profissionais conveniados	rentabilidade dos serviços
empresas executoras	rentabilidade dos serviços

Tabela 7

O tópico seguinte da fonte “sociedade”, o desenvolvimento econômico, aplica-se ao investimento feito pelo Estado para a realização do projeto, cerca de R\$3.600.000,00 por ano. Investimento este que, ao menos teoricamente, movimentou uma quantidade grande de mão-de-obra operacional para instalação, operação e manutenção dos serviços envolvidos no projeto.

O item “Estado/manutenção das instituições” pode ser relacionado com a efetividade da ação governamental em relação à área da saúde. Assim, as instituições envolvidas são a Secretaria Estadual de Saúde e o Instituto Estadual de Saúde, que têm como objetivos institucionais promover o desenvolvimento do Estado em relação à área específica. A questão do Estado enquanto fonte de demanda fica mais complexa quando se verifica que a saúde é uma área regulada

pela esfera federal de governo o que coloca os três níveis de governo como fonte de demanda estatal. Assim, teríamos a seguinte tabela:

fonte secundária de demandas	demanda específica
nível federal de governo	manutenção das regras de regulação do SUS
nível estadual de governo	regulação dos serviços disponíveis entre os municípios
nível municipal de governo	disponibilização de maior acesso à sua população

Tabela 8

A questão da legitimidade sócio-política requerida pelos agentes políticos do executivo está relacionada a necessidade de visibilidade e aprovação pública visando a representação legítima da maior parte da população. Assim sendo, **a legitimidade sócio-política se decompõe em visibilidade e efetividade na melhoria das condições de atendimento** à população, sendo este último elemento formador da legitimidade administrativa requerida pelos agentes de staff. Em função do envolvimento das três esferas de governo, elas acabam disputando os resultados gerados quando positivos ou atribuindo umas às outras quando negativo.

De forma complementar aos agentes políticos e administrativos sujeitos ao processo representativo das eleições, os servidores públicos de carreira constituem a espinha dorsal da Administração Pública. No entanto, estes agentes não necessitam da legitimidade técnico-administrativa requerida pelos agentes de staff. Pelo menos não com a mesma intensidade. Estes agentes estão interessados na continuidade dos serviços prestados e da sua própria condição profissional no decorrer do tempo e de forma menos sujeita às intempéries do ciclo político. Este grupo de atores tende a ser conservador nas ações e idéias, e a desconfiar de novas propostas. Buscam a integridade das instituições onde trabalham exercendo, em muitos casos, o papel de verdadeiros guardiões institucionais.

O modelo genérico coloca os dados de entrada do modelo de atividades da função administrativa com sendo a direção, a co-legislação e o controle. Diferentemente dos elementos anteriores, estes dados vêm da função política e funcionam como delimitadores para as demais atividades do projeto. Constituem-se basicamente em determinações, normalmente rígidas, que direcionam a ação dos atores envolvidos na execução.

### Identificação dos elementos de qualidade disponíveis

Os elementos de qualidade são as várias áreas de gestão aplicáveis à projetos. Integração das atividades, custos, escopo e prazos são inerentes à atividade de todos os projetos. Sem a gestão destas atividades não se pode falar em projeto propriamente dito, pois pertencem ao próprio conceito anteriormente delimitado.

Para efeito do projeto em questão será considerado apenas o período a partir da assinatura do contrato de prestação de serviços. Portanto, serão desconsiderados os estudos prévios necessários para a elaboração do projeto básico que compõe o edital de licitação.

Assim sendo, o projeto possui duas etapas bem definidas. A etapa de implantação das Centrais de Marcação de Consultas e Leitos, e a etapa de manutenção das atividades operacionais dentro do período especificado em contrato. Na primeira etapa, tipicamente de projeto, são relevantes os fatores, prazo, custo ( que se traduz no investimento feito) e escopo que influencia diretamente nas etapas anteriores. Na segunda etapa, ganham relevo a questão do desenvolvimento do pessoal, da qualidade dos serviços e das comunicações no projeto.

Considerar como elementos da qualidade apenas a gestão do escopo, ou os prazos e custos agrega pouco ou nenhum valor para identificação de elementos de qualidade de gestão relevantes para o projeto. Uma primeira proposta já foi apresentada anteriormente para o modelo teórico. Tomando o PMBOK como base pode-se ampliar mais um nível de detalhamento incluindo os produtos de cada área de gestão da forma a seguir.

ELEMENTOS DA QUALIDADE - segunda aprox.		
integração	desenvolvimento	plano do projeto
		documentação de suporte
	execução	resultados do trabalho
		requisições de alteração
	controle integrado de alterações	atualizações do plano do projeto
		ações corretivas
lições aprendidas		
escopo	preparação	termo de intenções
		identificação do gerente
		restrições
		pressupostos
	planejamento	conceituação do escopo
		documentação de suporte
	definição	plano de gestão do escopo
		estrutura de decomposição do trabalho
	verificação	atualizações do conceito do escopo
		aceitação formal
	controle de alterações	alterações no escopo
		ações corretivas
lições aprendidas		
ajustes na linha de base		
prazos	definição de atividades	lista de atividades
		documentação de suporte
		atualização do EDT
	sequenciamento de atividades	diagramas de rede do projeto
		atualização da lista de atividades
	estimativa de prazos	estimativa das atividades
		base de estimativas
		atualização da lista de atividades
	programação	cronograma
		documentação de suporte
		plano de gestão do cronograma
		atualização da especificação de recursos
controle da programação	atualização do cronograma	
	ações corretivas	
	lições aprendidas	
custos	planejamento de recursos	especificação dos recursos
	estimativa de custos	estimativa de custos
		documentação de suporte
		plano de gestão de custos
	orçamento	linha de base de custos
	controle de custos	revisão da estimativa de custos
		atualização dos custos
		ações corretivas
estimativa ao término		
	fechamento do projeto	
	lições aprendidas	

Quadro 5



dentro do setor público. Os pesos atribuídos podem variar de acordo com a etapa, contexto, envolvimento político, envolvimento técnico e grau de melhoria em relação aos padrões de serviço correntemente executados (os valores atribuídos variaram de 1 à 10).

### Conclusões

No modelo de análise proposto somando-se os pesos de correlação e comparando-os com o grau de importância de cada demanda pode-se chegar as seguintes conclusões:

- Embora o grau de importância maior tenha sido dado para o item visibilidade, não existe fator de correlação elevado entre os elementos de gestão escolhidos e esta demanda específica, sugerindo assim, que outros elementos podem e devem ser considerados com o objetivo de suportar o grau elevado de importância atribuído ao tópico visibilidade.
- A soma dos pesos relativos de cada elemento de gestão aponta os aspectos de planejamento e efetivação dos resultados como mais influentes para atingir as demandas consideradas.

### **Projeto 02**

#### Decomposição específica do quadro geral de demandas do modelo teórico ao caso concreto.

Aproveitando o raciocínio feito para o projeto anterior, no caso do projeto de regularização de áreas invadidas, identificam-se como grupos de interesse os moradores das áreas, os proprietários registrados, a empresa executora do projeto, o poder público municipal e o poder público estadual, derivando as seguintes demandas.

- melhoria das condições de moradia;
- aquisição regular da propriedade;

- indenização pela propriedade invadida;
- institucionalização da área; e
- visibilidade.

Identificação dos elementos de qualidade disponíveis

Como elementos de gestão para este projeto adota-se os tópicos de gestão de prazos e custos, descritos na análise anterior.

Correlação entre demandas e elementos de qualidade.

A matriz de correlação fica da seguinte forma:

			DEMANDAS					
			melhoria das condições de moradia	aquisição regular da propriedade	indenização pela propriedade invadida	institucionalização da área	visibilidade	
GRAU DE IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE DEMANDADA>>>>>			8	5	3	5	10	
ELEMENTOS DA QUALIDADE - segunda aprox.								
prazos	definição de atividades	lista de atividades	6		3		3	12
		documentação de suporte						
		atualização do EDT						
	sequenciamento de atividades	diagramas de rede do projeto	3			3	3	9
		atualização da lista de atividades						
	estimativa de prazos	estimativa das atividades			3			3
		base de estimativas						
		atualização da lista de atividades						
	programação	cronograma		3				3
		documentação de suporte						
		plano de gestão do cronograma				3		3
		atualização da especificação de recursos						
controle da programação	atualização do cronograma							
	ações corretivas							
	lições aprendidas							
custos	planejamento de recursos	especificação dos recursos	6		6			12
		estimativa de custos			6			6
	estimativa de custos	documentação de suporte						
		plano de gestão de custos	6					6
		linha de base de custos						
	controle de custos	revisão da estimativa de custos			3			3
		atualização dos custos						
		ações corretivas						
		estimativa ao término	3		3			6
		fechamento do projeto					3	3
	lições aprendidas							
			24	3	24	6	9	

Quadro 7

### Conclusões

- Da mesma forma que o projeto anterior, a matriz de correlação não indica nenhum dos elementos de gestão escolhidos como fortemente relacionado à visibilidade, apontada como a principal demanda.
- Já a especificação das atividades bem como dos recursos necessários aparecem como os principais elementos capazes de concretizar as demandas selecionadas.

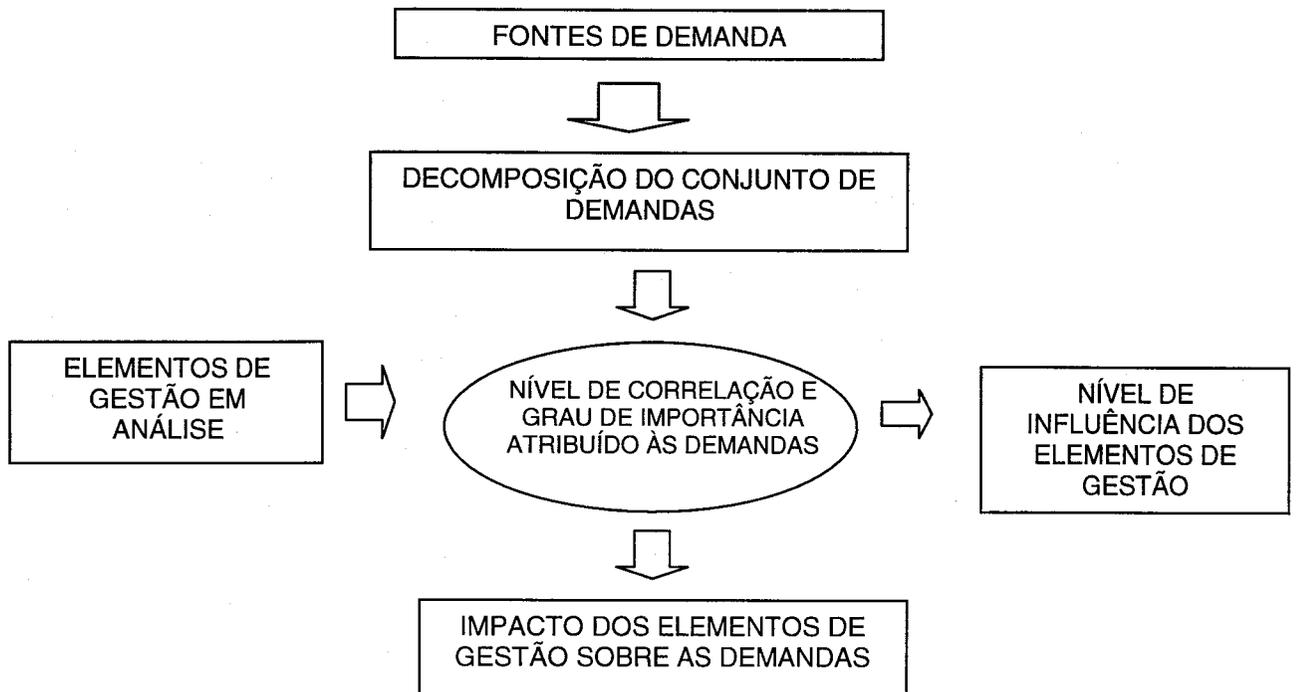
### **Generalização da análise e adequação do modelo.**

Analisando o modelo teórico e os modelos de análise aplicados aos casos concretos fica claro que o primeiro passo para a identificação das demandas está na escolha das fontes correspondentes. Sendo assim, cada projeto terá grupos de interesse diversos gerando demandas específicas.

As fontes de demanda teóricas identificadas como Estado, agentes políticos e administrativos, bem como as entradas fornecidas pela função política, se demonstraram pouco úteis frente aos grupos de interesse, considerados de forma ampla, e suas respectivas demandas.

Os elementos da qualidade ou mais especificamente de gestão, embora excessivamente genéricos propiciaram conclusões pertinentes aos casos apresentados. Para este estudo foram escolhidos elementos teóricos visando o desenvolvimento de um conjunto de técnicas de gestão pertinentes ao setor público. Embora, por questões práticas, os dois modelos elaborados com base em exemplos práticos tiveram um conjunto de elementos parcialmente elencado, pode-se perceber o potencial de análise dos modelos elaborados. Com base no PMBOK e em outras fontes de técnicas e instrumentos de gestão é possível analisar a correlação e grau de pertinência na utilização desta ou daquela ferramenta.

Assim sendo, pode-se propor um modelo teórico ajustado com a seguinte composição:



A identificação das fontes de demanda pode ser relacionada com o que na literatura de gestão de projetos denomina-se identificação de “stakeholders”, ou de todos os grupos interessados de uma maneira ou de outra no desenvolvimento do projeto. O modelo transforma-se então em um instrumento de gestão de expectativas, identificando elementos de projeto e sua influência sobre as demandas de cada conjunto de interessados juntamente com o grau de importância relativo de cada elemento. Caso a correlação dos elementos seja fraca ou inexistente, novos elementos podem ser adicionados ao processo de gestão visando suportar os níveis de demanda exigidos.

## CONCLUSÕES E COMENTÁRIOS FINAIS

O objetivo inicial desta trabalho era identificar um conjunto de práticas de gestão adequadas ao setor público. A aplicação do modelo teórico aos casos concretos demonstrou que não é possível, a partir de um rol taxativo de elementos de gestão, identificar aqueles que se adequem a todos os casos de projetos no âmbito do setor público. Diferentes demandas exigem diferentes instrumentos para melhor administração dos processos aplicados. Como ficou evidenciado nos dois casos apresentados, nenhum dos elementos selecionados possuem alto nível de correlação com a demanda por visibilidade política, assim sendo, novos elementos podem ser inseridos ou os já existentes adaptados para atender aos vários graus de importância atribuídos às demandas de cada projeto específico.

A adoção do modelo descrito pelo PMBOK possibilitou um conjunto de elementos de gestão consagrados pela prática de gerenciamento de projetos. No entanto, estes elementos estão relacionados à experiências da iniciativa privada de caráter genérico. O setor público possui particularidades e elementos específicos de gestão, muitas vezes de observação obrigatória, tais como planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias que são instrumentos de planejamento que vinculam atuação do setor. Para casos específicos existem instrumentos como o Plano Diretor, previsto no Estatuto da Cidade, o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas e as Normas e Diretrizes para descentralização do Sistema Único de Saúde. Sendo assim, como forma de continuidade do desenvolvimento deste trabalho podem ser analisados elementos de gestão mais específicos juntamente com a montagem de cenários classificados por esferas de governo ou atividades específicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKAO, Yoji. *Quality Function Deployment – Integrating Customer Requirements into Product Design*, Portland: Productivity Press, 1966.

BONNAL, Pierre; GOURC, Didier; LACOSTE Germain. The Life Cycle of Technical Projects: in *Project Management Journal – The Professional Journal of the Project Management Institute*, vol. 33, número 1, março de 2002.

ARISTÓTELES. *Política*. 3. ed. Tradução de Mário da Gama Kury, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade Para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987

KENNY, John. Effective Project Management for Strategic Innovation and Change in an Organizational Context: in *Project Management Journal – The Professional Journal of the Project Management Institute*. Vol 34, num. 1 march 2003.

MACHIAVELLI, Niccoló. *O Príncipe*. Tradução de Lívio Xavier, Rio de Janeiro: Ediouro, 2000

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital*. – 3 ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

MONCADA, L. Cabral de. *Filosofia do Direito e do Estado*. 2. ed. Reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 1995

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34, 1996.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. A Guide to the Project Management Body of Knowledge. Newtown Square, 2000.

# ANEXO 01

## MODELO PARA DECOMPOSIÇÃO DE DEMANDAS PÚBLICAS

