

# **A qualidade na aquisição de bens e serviços de SI/TI**

## **Contributos do Eurométodo**

Marina Pereira - Instituto Nacional de Administração

### **1 - Introdução**

Actualmente a aquisição de bens e serviços de SI/TI configura-se como um processo crítico, quer na administração pública quer nas empresas, pelo montante e valor dos recursos financeiros e materiais envolvidos. Acresce a isto o facto de nem sempre os resultados obtidos corresponderem às expectativas, o que acontece mais vezes do que aquilo que seria desejável.

Uma das condicionantes deste processo de intervenção ao nível dos SI/TI, que mais afecta o sucesso ou insucesso do empreendimento, é, sem dúvida, a qualidade da relação cliente-fornecedor, entendida aqui no sentido de um relacionamento orientado por um quadro de referência comum, em que seja possível “falar a mesma linguagem” e, portanto, comunicar.

Neste contexto a insatisfação sentida pelo cliente releva, muitas vezes, da dificuldade em estabelecer uma relação contratual cliente-fornecedor, em que ambas as partes têm o mesmo entendimento, e conseguem comunicá-lo, dos objectivos a atingir, dos problemas a suplantar e respectivas estratégias de solução, e dos mecanismos que devem accionar a fim de garantir o não distanciamento entre os resultados esperados e os que acabam por ser obtidos. A questão do fosso existente entre o esperado e o realizado remete-nos para situações em que ou as questões não foram devidamente clarificadas à partida, ou posteriormente surgiram obstáculos que não se conseguiram suplantar ou ainda porque ao longo da execução do contrato

foram ocorrendo distorções e alterações ao planeado inicialmente, sem que isso fosse devidamente acompanhado e decidido.

Este entendimento da relação contratual permite (re)colocar a questão da qualidade, na aquisição dos SI, em termos de um objectivo, não só atingir mas também, e primeiramente, a definir, através da mobilização e organização das potencialidades integradoras e cooperativas inscritas na relação cliente-fornecedor. Como diz Genelot em "Manager dans la complexité" (1992), a qualidade já não pode ser entendida como um valor em si próprio; ela já não é determinada pelo produtor; e, vista de mais perto, também não é determinada pelo cliente. De facto, a qualidade resulta de uma transacção permanente entre dois actores, o produtor (fornecedor) e o cliente (interno ou externo).

Neste sentido urge desenvolver uma espécie de "código de conduta", comum a ambas as partes, potenciador de um relacionamento cliente-fornecedor assente em trocas de informação e tomadas de decisão claras e pertinentes para a prossecução dos objectivos. Ou seja, estabelecer uma relação contratual possibilitadora de processos de aquisição de SI com qualidade, isto é, que respondam às necessidades, entretanto explicitadas e compreendidas, dos utilizadores.

Nesta linha de preocupações a Comunidade Europeia lançou, em 1989, o projecto Eurométodo, com o objectivo essencial de constituir um quadro de referência metodológico, que facilite a relação cliente-fornecedor nos processos de aquisição de SI e, simultâneamente, proporcione meios de estabelecer comunicação entre as diferentes metodologias de desenvolvimento de SI usadas na Europa (ex: SSADM, Merise, Dafne ).

Em 1994 ficou pronta a versão 0 do Eurométodo, que está agora em fase de testes de validação a decorrer em diferentes países.

Esta comunicação pretende apresentar os contributos do Eurométodo para a definição de um quadro de referência metodológico, que possibilite a constituição de uma relação cliente-fornecedor favorecedora de :

- uma definição clara e precisa das especificações técnicas a incluir no caderno de encargos, pelo cliente, englobando a caracterização do *estado inicial*, do *estado final* e avaliação da *situação problema* onde se pretende intervir, em termos entendíveis pelo fornecedor;
- uma elaboração, pelo fornecedor, de propostas técnicas que apresentem *estratégias* pautadas pela avaliação da *situação problema*, e respectiva apreciação pelo cliente, visando a selecção da proposta que posteriormente constituirá o anexo técnico do contrato;
- uma definição de pontos de controlo da execução do contrato, isto é, de *pontos de decisão*, que se configuram como transacções cliente-fornecedor orientadas para uma tomada de decisão, explicitando quem intervém, quando, para decidir o quê, e quais os *produtos-entrega* que deverão ser presentes para suporte à decisão.

## **2 - Âmbito de aplicabilidade do Eurométodo**

O Eurométodo pode ser visto como um quadro de referência, integrando um conjunto de conceitos e guias de acção conducentes à definição e gestão da relação contratual, na sua perspectiva técnica, quer pelo cliente, quer pelo fornecedor. Ou seja, ele fornece a terminologia, os instrumentos e esquemas analíticos necessários ao suporte desta relação ao longo de todo o seu ciclo de vida, abrangendo as fases de preparação e celebração do contrato e de controlo da sua execução.

Seja qual fôr o procedimento legal adoptado para a aquisição (concurso público, limitado, por negociação ou ajuste directo), as etapas conducentes ao estabelecimento de um acordo contratual constituem-se sempre em termos de:

- definição do objecto da “encomenda”;
- elaboração, análise e selecção de propostas;
- definição dos termos do contrato.

Neste contexto, e usando a terminologia do Eurométodo, o objecto da encomenda é um processo de adaptação do SI que se configura como um problema que precisa de solução. Este problema pode ser visualizado em duas dimensões:

- por um lado, a necessidade do processo de adaptação reside na constatação da existência de problemas na situação actual;
- por outro, o próprio processo de adaptação será indutor de problemas pois que se trata de uma intervenção num sistema, potenciadora de uma nova ordem que restabelecerá um novo equilíbrio.

Deste modo a especificação do acordo contratual exige trocas de informação e tomadas de decisão envolvendo ambas as partes, cliente e fornecedor. O cliente entrega ao fornecedor a sua apresentação do problema, solicitando a

elaboração de propostas de solução. Em resposta o fornecedor elabora as propostas e entrega-as para apreciação do cliente. O acordo contratual dará conta, de alguma forma, dos resultados destas transacções ocorridas entre cliente e fornecedor.

O Eurométodo fornece conceitos e guias de acção para o enquadramento e suporte destes processos de troca de informação e decisão, ao nível da relação contratual, garantindo assim a comunicação entre ambas as partes pela utilização de um mesmo “código”, que abrange aspectos terminológicos, conceptuais e procedimentais.

O contrato (ou, mais propriamente, o seu anexo técnico), especifica assim o compromisso estabelecido, entre ambas as partes, quanto às estratégias de solução para um problema devidamente avaliado pelo cliente e aceite pelo fornecedor. Mas o Eurométodo considera que há outro aspecto que tem de ser considerado, impreterivelmente, na definição do acordo contratual. Na sua óptica este deve ainda estabelecer um acordo quanto ao modo de controlo de execução do contrato. Ou seja, deve ficar estabelecido a priori a existência de pontos de controlo a ocorrerem durante a vigência do contrato, em momentos considerados pontos-chave na implementação das estratégias, com o objectivo fundamental de decidir, com base em produtos entregues para o efeito, sobre se o processo de adaptação está a seguir os termos do contrato ou há outros elementos a considerar. Deste modo a aceitação do resultado final é precedida e suportada por processos de aceitação de resultados parciais, materializados em produtos intermédios conducentes à elaboração do produto final.

Em síntese, podemos dizer que o Eurométodo constitui um quadro de referência facilitador quer dos processos de preparação e celebração do contrato, quer dos de controlo de execução do contrato, na sua perspectiva técnica, ao nível da relação contratual.

### 3 - Guia de acção e principais conceitos

Na perspectiva do Eurométodo, as linhas de força estruturadoras de uma relação contratual de qualidade constituem-se na execução de determinadas actividades, consideradas críticas para o êxito do processo.

O primeiro passo importante prende-se com a clarificação e apreciação do problema, em termos entendíveis pelo fornecedor, por parte do cliente. Em termos do Eurométodo, esta fase é denominada de *avaliação da situação-problema*.

Esta fase reveste-se de uma importância crucial pois é entendido que as propostas do fornecedor devem ser justificadas, face à situação-problema concreta que o cliente lhe apresenta. Não há soluções ideais, mas apenas soluções que se apresentam como mais adequadas para solucionar problemas devidamente equacionados.

A perspectiva usada na avaliação da situação-problema integra duas dimensões de análise que embora se articulem de uma forma imbricada, mantêm as suas próprias especificidades:

- a perspectiva do sistema de informação que engloba as características dos recursos informacionais, dos processos que sobre eles actuam e dos diferentes intervenientes (actores) que os produzem e utilizam;
- a perspectiva do sistema informático que engloba as características dos dados e funções que constituem o sistema informático, assim como a sua arquitectura.

Nesta dupla perspectiva, a avaliação integra os seguintes elementos:

- I. Definição dos objectivos a atingir.
- II. Definição do ponto de partida.
- III. Análise dos elementos de complexidade e incerteza inerentes à situação.
- IV. Inventariação de possíveis factores de risco associados à complexidade e incerteza da situação.

Em relação à definição dos objectivos a atingir, trata-se de descrever o *estado final* do SI, isto é, qual a situação do SI no fim da execução do contrato. A descrição do *estado final* inclui a identificação das componentes operacionais do sistema e sua situação (construídas e testadas, instaladas), e do conhecimento produzido sobre o sistema (descrições de requisitos e especificações, protótipos...).

Em relação à definição do ponto de partida, trata-se de descrever o *estado inicial* do SI, isto é, qual a situação do SI no início da execução do contrato, ou seja, no momento da celebração do contrato. Tal como para o *estado final*, a descrição do *estado inicial* inclui a identificação das componentes operacionais do sistema actual e/ou futuro e sua situação, e ainda do conhecimento existente sobre os sistema actual e/ou futuro (documentação de análise, manuais de utilização...).

No que respeita ao terceiro elemento trata-se de identificar aspectos da situação em que vai decorrer o processo de adaptação que, pelas suas características, se podem configurar como factores de complexidade e incerteza a ter em conta na definição das estratégias de intervenção. São os denominados *factores situacionais*. Esta apreciação engloba factores situacionais que dizem respeito quer ao domínio em que se pretende actuar

(domínio-alvo) quer ao próprio processo de adaptação que se configura em termos de um projecto de acção (domínio do projecto).

Constituem exemplos de factores situacionais aspectos como: heterogeneidade dos actores, suas atitudes e expectativas, competências dos actores envolvidos, dimensão e/ou distribuição do domínio-alvo, complexidade da informação e dos processos, estabilidade da informação e dos processos, especificidade do SI, importância estratégica do SI, inovação tecnológica ao nível do domínio-alvo e/ou do domínio do projecto.

Após a apreciação dos factores situacionais é possível identificar possíveis riscos que lhes estão associados, como a possibilidade de existirem conflitos a nível da produção dos requisitos do novo sistema ou a dificuldade de estabelecer consensos entre definições contraditórias dos vários actores envolvidos. A apreciação dos factores críticos e riscos associados de uma determinada situação-problema, por parte do cliente, é considerada de importância fulcral para o avançar do processo.

A elaboração das propostas, por parte do fornecedor, assentam na definição e justificação de estratégias adaptadas às características do problema apresentado pelo cliente. O Eurométodo contém algumas heurísticas que pretendem orientar a definição de estratégias que contemplam dois níveis de actuação:

por um lado, o nível da organização do processo de adaptação do SI, recorrendo a abordagens de controlo e gestão de projectos;

por outro, o nível da execução do próprio processo de adaptação, recorrendo a metodologias de concepção e desenvolvimento de sistemas e a abordagens relativas à instalação.

Nesta linha de actuação, a avaliação técnica das estratégias, pelo cliente, deve pautar-se pela apreciação da situação-problema que lhe esteve na origem.

Acertadas as estratégias é fundamental definir os pontos de controlo de execução do contrato, ou seja, os *pontos de decisão* na terminologia do Eurométodo. Aqui cada *ponto de decisão* é entendido como uma transacção cliente-fornecedor em que se toma uma decisão sobre uma determinada questão, fundamentada na avaliação de produtos entregues para o efeito, os denominados *produtos-entrega*. Trata-se pois de definir uma sequência de pontos de decisão, a ocorrerem ao nível da relação contratual, em que para cada um deles se estabelece:

- O que se vai decidir (questão sobre a qual é necessário tomar decisão).
- Quando se vai decidir (identificação do ponto sequencial na execução do contrato).
- Quem vai decidir, quer por parte do cliente, quer por parte do fornecedor (papéis a desempenhar).
- Quais os produtos entregues para suporte à decisão (descrição dos produtos-entrega presentes no ponto de decisão).

#### 4 - Conclusões

A utilização do Eurométodo como quadro de referência, no contexto da relação contratual cliente-fornecedor, pressupõe a aceitação de alguns princípios, a saber:

- O acordo contratual estabelece um compromisso não só sobre as estratégias de solução para o problema identificado pelo cliente e, entretanto, ratificado pelo fornecedor, como também em relação ao modo de controlo da execução desse mesmo contrato.
- Para a especificação dos termos do contrato e para a sua gestão, cada parte envolvida empenha-se em produzir materiais entendíveis e úteis à outra parte, no sentido de servirem para a tomada de decisão conjunta.

Deste modo é fundamental que se desenvolvam capacidades e "Know-how", ao nível organizativo e técnico, de:

- produzir uma clarificação e avaliação do problema para cuja solução se pretende recorrer a uma aquisição e analisar e seleccionar as propostas por confronto com a dita avaliação, por parte do cliente;
- elaborar e justificar estratégias de solução adaptadas ao problema apresentado, quer ao nível da organização do processo de adaptação do SI, quer ao nível da sua execução, por parte do fornecedor;
- definir e gerir pontos de controlo da execução do contrato, por ambas as partes.

## Bibliografia

Genelot, Dominique (1992), *Manager dans la complexité* (Paris: Insep Éditions).

Manuais do Eurométodo, 1994, Eurogrupo.