

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL E APLICADA  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**GERENCIAMENTO DAS COMUNICAÇÕES EM PROJETOS  
GOVERNAMENTAIS MUNICIPAIS.  
A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE COMO FATOR DE SUCESSO**

Autor: THIAGO CESARO DE OLIVEIRA

Projeto Técnico apresentado à  
Universidade Federal do Paraná  
para obtenção de título de  
Especialista em MBA em  
Gerenciamento de Projetos.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. José Amaro  
dos Santos

Curitiba  
2004

*“A cabeça bem-feita:  
repensar a reforma, reformar o pensamento...”*

*(Edgar Morin)*

*Para meus pais, por todo o carinho e o amor que nunca deixaram faltar em nossa família.*

*Para minha mãe, Fátima, que me ensinou a amar ao próximo, e que a responsabilidade social é muito mais do que um ideal, mas uma meta a ser perseguida por todos.*

*Para meu pai, Fernando, que me ensinou que as grandes batalhas só são vencidas com muito trabalho e dedicação.*

*Para minhas irmãs, Fernanda e Renata, que sempre estiveram ao meu lado para me apoiar nos momentos difíceis.*

*Este trabalho é dedicado em especial para meu avô, Fernando, que não pode mais estar aqui, mas que com certeza compartilha conosco mais essa vitória.*

## SUMÁRIO

Lista de Tabelas.....	vii
Lista de Siglas e Abreviaturas.....	viii
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA.....</b>	<b>01</b>
<b>1.2 JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>02</b>
<b>1.3 OBJETIVOS.....</b>	<b>03</b>
1.3.1 Objetivo geral.....	03
1.3.2 Objetivos específicos.....	03
<b>1.4 METODOLOGIA.....</b>	<b>04</b>
<b>2 GERENCIAMENTO DE PROJETOS.....</b>	<b>05</b>
<b>2.1 Projeto.....</b>	<b>05</b>
<b>2.2 Gerenciamento de Projetos.....</b>	<b>06</b>
<b>2.3 Sucesso e Fracasso de Projetos.....</b>	<b>08</b>
<b>2.4 Ciclo de Vida do Projeto.....</b>	<b>10</b>
<b>2.5 Áreas de Conhecimento.....</b>	<b>11</b>
2.5.1 Gerenciamento das Comunicações.....	12
2.5.2 Partes Interessadas.....	15
<b>2.6 Gestão Formal versus Gestão Informal.....</b>	<b>18</b>
<b>3 COMUNICAÇÃO.....</b>	<b>20</b>
<b>3.1 Função Básica da Comunicação.....</b>	<b>20</b>
<b>3.2 Aspectos Interpessoais da Comunicação.....</b>	<b>22</b>
<b>3.3 Obstáculos para a Comunicação.....</b>	<b>23</b>
<b>3.4 Comunicação com clientes/ público em geral.....</b>	<b>24</b>
<b>4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....</b>	<b>26</b>
<b>4.1 Legislação e Formação.....</b>	<b>26</b>
<b>4.2 Funções e Atribuições.....</b>	<b>26</b>
<b>4.3 Diferenciação Público/ Privada.....</b>	<b>27</b>
<b>4.4 Democratização.....</b>	<b>29</b>
<b>4.5 Planejamento Participativo.....</b>	<b>32</b>
<b>4.6 Influenciadores Externos.....</b>	<b>33</b>

<b>4.7 Problemas com a Participação.....</b>	<b>36</b>
<b>4.8 Informação como um Produto.....</b>	<b>37</b>
<b>4.9 Tomada de Decisões.....</b>	<b>38</b>
<b>5 ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>40</b>
<b>5.1 O Plano.....</b>	<b>40</b>
5.1.1 Objetivos do projeto.....	41
5.1.1.1 Objetivo geral.....	41
5.1.1.2 Objetivos específicos.....	41
5.1.2 Envolvidos.....	42
5.1.3 Resistências e entraves.....	42
5.1.4 Metodologia.....	42
5.1.4.1 Macro-ações.....	42
5.1.4.2 Produtos e serviços gerados.....	42
5.1.4.3 Indicadores associados.....	43
5.1.5 Plano de ação.....	43
<b>5.2 O Projeto.....</b>	<b>44</b>
5.2.1 O problema.....	44
5.2.2 Início do planejamento.....	44
5.2.3 A análise dos dados.....	44
5.2.4 O detalhamento das ações.....	45
5.2.5 A implantação do plano.....	45
5.2.5.1 Primeira etapa – Inventário.....	45
5.2.5.2 Segunda etapa – Diagnóstico.....	46
5.2.5.3 Terceira etapa – Mostra dos resultados.....	46
5.2.6 Elaboração dos desenhos arquitetônicos.....	47
5.2.7 Serviços administrativos e execução da obra.....	47
<b>5.3 A Análise.....</b>	<b>48</b>
5.3.1 Benefícios do projeto.....	48
5.3.2 O que poderia ter sido feito melhor.....	49
<b>6 PROPOSTA PARA O GERENCIAMENTO DAS COMUNICAÇÕES EM PROJETOS GOVERNAMENTAIS MUNICIPAIS.....</b>	<b>52</b>
<b>6.1 Iniciação.....</b>	<b>52</b>

6.1.1	Formalização do início do projeto.....	52
<b>6.2</b>	<b>Planejamento.....</b>	<b>53</b>
6.2.1	Descrição do ambiente.....	53
6.2.2	Quem são as partes interessadas.....	54
6.2.3	Definição dos interesses no projeto.....	55
6.2.4	Avaliação do impacto dos interessados no projeto.....	56
6.2.5	Meios para o contato com os interessados.....	57
6.2.6	Cronologia das comunicações.....	58
6.2.6.1	Comunicação freqüente.....	58
6.2.6.2	Comunicação eventual.....	58
6.2.7	Armazenamento de dados.....	60
6.2.8	Plano de Gerenciamento das Comunicações.....	61
<b>6.3</b>	<b>Implementação.....</b>	<b>62</b>
6.3.1	Instalação do sistema de armazenamento de dados.....	62
6.3.2	Distribuição e coleta de dados.....	63
6.3.3	Armazenamento de dados.....	63
<b>6.4</b>	<b>Encerramento.....</b>	<b>63</b>
6.4.1	Verificação de pendências.....	64
6.4.2	Lições aprendidas.....	64
6.4.3	Documentação do projeto.....	65
6.4.4	Término formalizado do projeto.....	65
<b>7</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>67</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>72</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>74</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Diferenciação entre projetos e atividades continuadas	06
Tabela 2 - Diferenças entre gestão formal e gestão informal de projetos	18
Tabela 3 - Análise preliminar dos Interesses	56
Tabela 4 - Matriz de responsabilidade de um projeto fictício	59
Tabela 5 - Matriz de envolvimento de um projeto fictício	59

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CPI -	Comissão Parlamentar de Inquérito
EMUDAR -	Empresa Municipal de Urbanismo e Desenvolvimento Sustentado de Araucária
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO -	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA -	Lei do Orçamento Anual
MST -	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OP -	Orçamento Participativo
PoA	Porto Alegre
PMA -	Prefeitura do Município de Araucária
PPA -	Plano Plurianual
SMED -	Secretaria Municipal da Educação
SMOP -	Secretaria Municipal de Obras Públicas
SMPL -	Secretaria Municipal de Planejamento
SMUR -	Secretaria Municipal de Urbanismo



# INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

Ao observar a história, percebe-se que os rumos das diferentes regiões foram traçados por imperadores, reis, líderes espirituais e demais detentores do poder. A plebe sequer era considerada para a tomada de grandes decisões estratégicas, como as guerras por domínio de terras, as grandes navegações ou a conquista espacial. O povo era utilizado como meio, tanto que muitas vezes grandes baixas eram consideradas normais. As vitórias freqüentemente não traziam benefícios para a população e, se a opinião pública tivesse sido utilizada como meio de orientar as grandes decisões, o momento atual com certeza seria diferente do que realmente é.

Atualmente o mundo está num processo de universalização de pensamentos, chamada globalização. A tecnologia aproximou as nações na medida em que a disseminação de informações se tornou quase que instantânea. A Internet, a rede mundial de computadores, tem sido a grande responsável pela disseminação de informações em tempo real. Notícias sobre atentados terroristas podem ser obtidas antes mesmo de serem divulgadas por jornais e revistas. Em decorrência, as pessoas têm condições de estarem mais informadas sobre políticas públicas, principalmente aquelas que as afetam.

As inúmeras transformações econômicas, sociais, políticas, culturais e tecnológicas que ocorrem vertiginosamente em nível mundial provocam grandes mudanças nas organizações: a concorrência tornou-se acirrada, a automação tomou o lugar do homem em vários setores da economia, as empresas necessitaram tornar-se mais eficientes para adquirirem competitividade.

As ferramentas, principalmente os novos *softwares*, têm ajudado as organizações na medida em que permitem um controle maior dos processos utilizados. As práticas em administração também evoluíram com o tempo. Os projetos têm se destacado nessa área, pois são através deles que as principais mudanças são viabilizadas. Vários projetos brasileiros têm alcançado prestígio e reconhecimento internacional, tais como a informatização dos sistemas eleitorais no país, ou a execução de estudos sobre a infância e a adolescência, por exemplo.

Porém ainda existe uma grande área a ser explorada: as comunicações humanas. Elas ainda são responsáveis por grande parte dos problemas nos projetos de diversos tipos de

organizações. Existem inúmeros aspectos que determinam o sucesso ou o fracasso de encontros comunicativos, e que muitas vezes estão fora do alcance dos comunicadores.

A comunicação tem sido uma preocupação constante nas organizações governamentais. A imprensa em geral tem demonstrado relativo destaque às ações de administrações públicas, noticiando as mais importantes quase que diariamente. Muitos grupos de interesse, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST, por exemplo, têm utilizado métodos reivindicatórios, muitas vezes até extremos, para que seus interesses sejam levados em consideração. Percebe-se que a população brasileira está se tornando cada vez mais consciente dos seus direitos, e está se organizando de maneira em que possa dar forma às suas expectativas, na busca por melhores condições de vida.

O Brasil está atravessando uma linha divisória na sua história. Desde a aprovação da Constituição Federal, em 1988, várias ações governamentais têm demonstrado uma transformação na administração pública no país: de que a democracia deixe de ser um ideal expresso em palavras, para se tornar factível. Existe uma extensa legislação que prova esse fato, citando como exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal, que visa basicamente à transparência nas ações governamentais, que em outras palavras seria permitir o controle social de gastos públicos.

Conforme será visto, em geral a sociedade exige do poder público uma solução rápida para seus problemas. As prefeituras, ao contrário de Governos Estaduais e Federal, têm melhores condições de atender às demandas da população no curto e no médio prazos. Cientes disso, os próprios Governos Estaduais e Federal têm repassado boa parte das suas receitas aos Municípios, de forma que possam efetuar os projetos necessários para o atendimento eficiente das expectativas da população.

Infelizmente, notícias recentes informam que, fruto da corrupção de algumas prefeituras, boa parte do dinheiro que poderia ser transformado em melhoria na condição de vida dos cidadãos está sendo desviado para o enriquecimento ilícito de poucos. Não é à toa que o controle social tem aumentado nos últimos anos e, nesse contexto, o gerenciamento de projetos constitui-se numa faceta desse controle.

## **1.2 JUSTIFICATIVA**

A Constituição da República Federativa do Brasil, bem como outras leis federais, estaduais e municipais, reconhecem a necessidade de sistemas de gestão democrática em

ações governamentais de interesse público e determinam os mecanismos necessários para sua implantação.

Por outro lado, a população brasileira apresenta altos níveis de descrença quanto à atuação do poder público e em geral desconhece os mecanismos legais que respaldam e exigem a sua participação no gerenciamento dessas ações.

A constatação de que grande parte dos problemas nos projetos está relacionada à comunicação e a verificação de que as metodologias de gerenciamento de projeto têm contribuído para atingir os objetivos dos projetos, servem como argumentos para incentivar o aumento do controle social sobre ações governamentais, e por consequência estabelecer procedimentos que visem o devido gerenciamento das comunicações em seus projetos.

Conforme será abordado no estudo, algumas ações estão demonstrando o interesse da administração pública para se adequar a essa realidade. O projeto “A Escola que Queremos”, da Prefeitura do Município de Araucária, Paraná, define como um dos seus objetivos principais o estabelecimento de canais com a sociedade escolar, de modo em que seja possível a participação da sociedade.

Esta e algumas outras ações demonstram a preocupação das administrações públicas, não apenas no papel de executores, mas também como meios, com o objetivo de ligar os cidadãos à efetivação das suas expectativas e anseios.

## **1.3 OBJETIVOS**

### **1.3.1 Objetivo geral:**

Estudar o gerenciamento das comunicações em projetos governamentais municipais e analisar como a participação da sociedade pode contribuir para o seu sucesso.

### **1.3.2 Objetivos específicos**

- Revisar a literatura existente nas três áreas que compreendem o tema: gerenciamento de projetos, comunicações e administração pública municipal;
- Realizar estudo de caso de projeto governamental municipal, com o foco no gerenciamento das comunicações;
- Elaborar um procedimento genérico orientado para as comunicações em projetos governamentais municipais;

- Avaliar a necessidade da participação da sociedade em projetos governamentais de interesse público.

## **1.4 METODOLOGIA**

A metodologia utilizada para a realização desse trabalho compreende a revisão bibliográfica e o estudo de caso.

A revisão bibliográfica – obtenção da base informativa do estudo, oriunda de livros, jornais, revistas, periódicos e outros, compreende os seguintes temas: Gerenciamento de projetos, Comunicação e Administração pública.

O estudo de caso tem como base o projeto "A Escola que Queremos", da Prefeitura do Município de Araucária, Paraná. O estudo se dará em etapas distintas: 1) Descrição dos dados contidos na documentação do projeto; 2) Relato histórico do projeto, segundo entrevistas diretas, com questões abertas e semi-estruturadas, a envolvidos diretos no projeto; e 3) Análise crítica, utilizando o embasamento da literatura.

As informações obtidas até o momento serão utilizadas para a elaboração de uma proposta de gerenciamento das comunicações em projetos governamentais municipais.

As conclusões e recomendações do autor, assim como sua análise crítica individual, serão apresentados sob a forma de monografia.

## 2 GERENCIAMENTO DE PROJETOS

### 2.1 Projeto

O termo "projeto" apresenta inúmeras definições na literatura. Para o PMI – Project Management Institute (1996), projeto é “um empreendimento temporário com o objetivo de criar um produto ou serviço único”.

GASNIER (2000) tem uma visão extremamente simplificada do conceito de projeto. Para ele, projeto é “tudo aquilo que não é rotina”.

KERZNER (2002) entende que o projeto “é um empreendimento com objetivo identificável, que consome recursos e opera sob pressões de prazos, custos e qualidade”.

De acordo com a norma ISO 10.006 (1998), que trata das Diretrizes para a Qualidade no Gerenciamento de Projetos, projeto “é um processo único, consistente com um conjunto coordenado e controlado de atividades, com data de início e término, conduzidas para atingir um objetivo com requisitos especificados, incluindo restrições de tempo, custo e recursos”.

Segundo VARGAS (2003), projeto “é um empreendimento não repetitivo, caracterizado por uma seqüência clara e lógica de eventos, com início, meio e fim, que se destina a atingir um objetivo claro e definido, sendo conduzido por pessoas dentro de parâmetros pré-definidos de tempo, custo, recursos envolvidos e qualidade”. Para o autor, os projetos atingem todos os níveis da organização e podem envolver uma quantidade pequena de pessoas, ou milhares delas. Os projetos, muitas vezes extrapolam as fronteiras da organização, atingindo fornecedores, clientes, parceiros e governo, fazendo parte, na maioria das vezes, da estratégia de negócios da empresa.

Para o PMBOK (2000), dois aspectos diferenciam os projetos dos serviços continuados: o empreendimento temporário e o produto ou serviço único. A característica do empreendimento temporário significa que cada projeto tem um começo e fim bem definidos; a característica do produto ou serviço único significa que este é produzido de alguma forma diferente de todos os outros produtos ou serviços semelhantes.

KEELLING (2002) formulou uma tabela que permite a diferenciação entre projetos e atividades continuadas similares (Tabela 1):

**Tabela 1: Diferenciação entre projetos e atividades continuadas**

<b>PROJETO</b>	<b>ATIVIDADES CONTÍNUAS</b>
Estabelecer um novo negócio	Administrar um negócio consolidado
Instalar um sistema de plataformas de microondas	Fornecer instalações de controle de tráfego aéreo
Construir um novo porto marítimo	Operar um terminal oceânico
Introdução de controle de estoque computadorizado	Administração rotineira de estoque
Desenvolver uma concessão para exploração de minério	Produção lucrativa de minério
Construir uma usina nuclear	Fornecer suprimento constante de energia elétrica

Fonte: KEELLING (2002) - Gestão de Projetos: uma abordagem global

VALERIANO (2001) diferencia os projetos das operações correntes pelos tipos de tarefas que são executadas. Segundo o autor, nas operações, as tarefas são sempre rotineiras, repetindo-se constantemente, sem previsão de um fim deliberado. Por outro lado, nos projetos as tarefas são inovativas. Por ser um empreendimento que difere de todos os antecedentes, por seus objetivos, por suas restrições de tempo e custos, o projeto necessita ser cuidadosamente planejado, submetido a avaliações e replanejamentos a fim de alcançar o objetivo. As tarefas executadas pelos participantes dos projetos são originais e, em geral, nunca se repetem da mesma forma.

KEELLING (2002) aponta que os primeiros projetos, desenvolvidos nos primórdios da civilização, raramente levavam em consideração o fator tempo para término do empreendimento. O moderno gerenciamento de projetos, de acordo com VALERIANO (2001) atribui muito mais significado ao "início e fim bem definidos", incluindo requisitos de qualidade, de controle de custos, de prazos, de controle de aquisições, entre outros, que exigem a necessidade de gerenciamento.

## **2.2 Gerenciamento de Projetos**

Segundo o PMBOK (2000), gerenciamento de projetos “é a aplicação de conhecimentos, habilidades e técnicas para projetar atividades que visem atingir os requerimentos do projeto”. GASNIER (2000) complementa esta definição considerando que o gerenciamento de projetos “é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto, de forma a atingir e exceder as necessidades e expectativas dos interessados pelo projeto”. O autor alerta para que o entendimento da frase “exceder as expectativas dos interessados” não signifique fazer mais atividades do que aquelas estipuladas inicialmente, mas realizar as atividades com a maior acuracidade possível, “encantando o cliente com pontualidade e rigor nos custos e especificações”.

Segundo KERZNER (2002), a gestão de projetos pode ser definida como “o planejamento, programação e controle de uma série de tarefas integradas de forma a atingir seus objetivos com êxito, para benefício dos participantes do projeto”.

VARGAS (2003) entende o gerenciamento de projetos como “um conjunto de ferramentas gerenciais que permitem que a empresa desenvolva um conjunto de habilidades, incluindo conhecimento e capacidades individuais, destinados ao controle de eventos não repetitivos, únicos e complexos, dentro de um cenário de tempo, custo e qualidade pré-determinados”.

GASNIER (2002) considera que o exercício de gerenciamento de projetos envolve a aplicação prática de diversos aspectos: o conhecimento, que são as competências específicas do contexto dos projetos; as habilidades, adquiridas pela experiência de vida; e, as técnicas e ferramentas que possibilitam praticar os demais aspectos com qualidade e produtividade.

KEELLING (2002) relaciona uma série de características da gestão de projetos, dentre as quais se destacam: simplicidade de propósito; clareza de propósito e escopo; controle independente; facilidade de medição; flexibilidade de emprego; condução à motivação e moral da equipe; sensibilidade ao estilo de administração e liderança; utilidade no desenvolvimento individual; favorecimento de discricção e de segurança; mobilidade; facilidade de distribuição.

Segundo VARGAS (2003), a gestão de projetos: evita surpresas durante a execução dos trabalhos; permite desenvolver diferenciais competitivos e novas técnicas, uma vez que toda a metodologia está sendo estruturada; antecipa as situações desfavoráveis que poderão ser encontradas, para que ações preventivas e corretivas possam ser tomadas antes que essas situações se consolidem como problemas; adapta os trabalhos ao mercado consumidor e ao cliente; agiliza as decisões, já que as informações estão estruturadas e disponibilizadas; aumenta o controle gerencial de todas as fases a serem implementadas devido ao detalhamento realizado; otimiza a alocação de pessoas, equipamentos e materiais necessários; documenta e facilita as estimativas para futuros projetos.

Segundo CLELAND e IRELAND (2002), o trabalho em projetos “é um esforço de equipe no melhor sentido, e através do esforço de equipe uma pessoa ganha percepções de outros processos de pensamento. Sendo assim, o crescimento pessoal é obtido através do trabalho e com o apoio e respeito às competências dos demais”.

### 2.3 Sucesso e Fracasso de Projetos

CLELAND e IRELAND (2002) definem o sucesso do projeto quando foi alcançada alguma coisa que se desejava, que foi planejada, ou seja, a entrega do projeto acontece no prazo certo, dentro do orçamento e adequado estrategicamente ou operacionalmente à missão, aos objetivos e às metas da empresa. O fracasso ocorre quando os objetivos esperados não são alcançados. Para os autores, o sucesso, assim como a beleza, está nos olhos de quem vê. Isso significa que para muitas pessoas, determinado projeto pode ter tido sucesso, enquanto que para outras não.

KERZNER (2002) associa o sucesso do projeto diretamente à capacidade das empresas de definir o sucesso. Ele constata que são poucas as empresas que costumam definir para seus gerentes o que entendem por sucesso, e aquelas que o fazem em geral optam por uma definição muito pobre desse objetivo. Segundo ele, talvez por isso mesmo já existam empresas reconhecendo o quanto é importante para o projeto uma definição adequada do sucesso.

Para VARGAS (2003), um projeto bem-sucedido é aquele que é realizado conforme o planejado. Nem mais, nem menos. Ele atribui que aquelas empresas que consideram um sucesso os projetos que superaram as expectativas estão cometendo um erro de percepção. Sob a ótica de gerenciamento de projetos, houve uma falha que permitiu que os recursos fossem superestimados.

Para KERZNER (2002), a definição de sucesso em projetos era medida apenas em termos técnicos. Inicialmente, se considerava o sucesso diretamente proporcional à adequação ou não do produto. Ao longo dos anos, as empresas começaram a atribuir valor a fatores como prazo, custo e qualidade na conclusão dos projetos. Infelizmente esta definição de qualidade ainda era medida internamente, segundo o autor. “Pode-se concluir um projeto internamente no prazo, no custo e nos limites de qualidade, para só então descobrir que o cliente não gostou do resultado”. A partir deste ponto, as empresas passaram a estabelecer os critérios de qualidade segundo parâmetros dos clientes e não mais dos fornecedores.

Para KERZNER (2002), a melhor explicação do sucesso é aquela que mensura em termos de fatores primários e secundários (definições modernas de sucesso). São considerados fatores primários a conclusão do projeto no prazo, dentro do orçamento e no nível desejado de qualidade. Os fatores secundários são a aceitação pelo cliente e sua concordância com a utilização do seu nome como referência.



GASNIER (2000) compartilha dessa visão quando define um projeto de sucesso da seguinte maneira: “um projeto de sucesso satisfaz seus clientes e patrocinadores com resultados que atendam aos seus objetivos, dentro das restrições de tempo e custo, produzindo produtos de qualidade, mantendo e promovendo relações harmoniosas entre os envolvidos, incluindo os executantes, e contribuindo com o aprendizado da organização”.

Entretanto, CLELAND e IRELAND (2002) discordam desse ponto de vista e entendem que um projeto pode ser considerado aceitável mesmo quando os resultados relativos aos custos e aos prazos não tenham sido aqueles previstos.

KERZNER (2002) assinala que muitas empresas definem sucesso não apenas em fatores críticos de sucesso (CFSs – *Critical Success Factors*), mas igualmente pelos indicadores-chave de desempenho (KPIs – *Key Performance Indicators*). Enquanto os CSFs medem o resultado final normalmente como o cliente visualiza, os KPIs medem a qualidade do processo utilizado para alcançar os resultados finais. Para o autor, são fatores críticos de sucesso: o cumprimento da programação; atendimento do orçamento; concretização da qualidade; conveniência e oportunidade da assinatura do contrato; cumprimento do processo de controle da mudança; aditivos ao contrato. São indicadores-chave de desempenho: a utilização da metodologia de gestão de projetos; o estabelecimento dos processos de controle; o uso de indicadores interinos; a qualidade dos recursos aplicados *versus* planejados; e, o envolvimento do cliente.

CATTINI JR, *apud* KEELLING (2002), dá um exemplo do porquê da necessidade de definir os fatores de sucesso. Segundo ele, o projeto da caravela para a comemoração dos 500 anos do descobrimento do Brasil atrasou somente um dia, em quatro anos de trabalho. No entanto, isto já foi o suficiente para, praticamente, determinar o total insucesso do empreendimento. Neste caso específico, o prazo era o fator crítico de sucesso mais importante, ultrapassando inclusive o controle de custos de execução.

VARGAS (2003) atribui o fracasso de projetos a dois fatores principais: relacionados a obstáculos naturais/ externos que estão fora do controle da organização, e decorrentes de falhas gerenciais. São considerados obstáculos naturais/ externos: mudança na estrutura organizacional da empresa; riscos elevados no meio ambiente; mudanças na tecnologia disponível; evolução nos preços e prazos; cenário político-econômico desfavorável. As falhas gerenciais devem-se a: as metas e os objetivos são mal definidos, ou não são compreendidos pelos escalões inferiores; há pouca compreensão da complexidade do projeto; o projeto inclui muitas atividades e muito pouco tempo para realizá-las; as estimativas financeiras são pobres e incompletas; o projeto é baseado em dados insuficientes ou inadequados; o sistema de

controle não é adequado; o projeto foi baseado na experiência empírica, ou *feeling* dos envolvidos, deixando em segundo plano os dados históricos de projetos similares, ou até mesmo análises estatísticas efetuadas; cliente/ projeto tinham expectativas distintas ou opostas; ninguém verificou se as pessoas envolvidas nas atividades tinham conhecimento necessário para executá-las.

## 2.4 Ciclo de Vida do Projeto

Segundo o PMBOK (2000), como os projetos possuem um caráter único, a eles está associado um certo grau de incerteza. As organizações que desenvolvem projetos usualmente dividem-nos em várias fases visando um melhor controle gerencial e uma ligação mais adequada de cada projeto aos seus processos operacionais contínuos. Segundo o guia, o conjunto das fases de um projeto é conhecido como o ciclo de vida do projeto. Cada fase é marcada pela conclusão de um ou mais produtos da fase. Os subprodutos do projeto, e também as fases, compõem uma seqüência lógica, criada para assegurar uma adequada definição do produto do projeto.

GASNIER (2000) compara um projeto a uma pessoa, de maneira em que passa pelo nascimento, pela infância, pela adolescência, fase adulta, terceira idade e falecimento. É interessante comparar a vida de uma pessoa à de um projeto. Ambos, ao adquirirem experiência, vão deixando um pouco de lado a sensação de incerteza com relação a coisas novas, por exemplo.

Segundo VARGAS (2003), o ciclo de vida pode ser dividido em um conjunto de fases, normalmente fixas para todos os tipos de projetos, contendo uma série de “passos principais do processo de contextualizar, desenhar, desenvolver e colocar em operação uma determinada necessidade do projeto”. Essas fases, por sua vez, são divididas em estágios, ou etapas específicas, de cada natureza de projeto (construção, desenvolvimento de produtos, etc.). Esses estágios são, então, divididos em atividades ou tarefas específicas para cada projeto. O autor observa também duas constantes principais no ciclo de vida de projetos em geral: as características do projeto tendem a mudar com a conclusão de cada fase do projeto; a incerteza relativa aos prazos e custos tende a diminuir com o término de cada fase.

Para o PMBOK (2002), o custo e a quantidade de pessoas integrantes da equipe são baixos no início do projeto, sofre incrementos no decorrer do mesmo e se reduzem drasticamente quando seu término é vislumbrado. A capacidade das partes envolvidas de influenciar as características finais do produto do projeto e seu custo final é alta no início e vai

se reduzindo com o andamento do projeto. Isto acontece principalmente porque o custo de mudanças e correção de erros geralmente aumenta à medida que o projeto se desenvolve.

VALERIANO (2001) considera que um projeto como composto das seguintes fases: iniciação, planejamento, execução, controle e encerramento. Para o autor, por terem atuações quase simultâneas, é comum considerar a execução e o controle como subfases de uma fase denominada “implementação”, reduzindo o projeto a quatro fases.

GASNIER (2002) define as principais características de cada fase do projeto. Segundo o autor, a Iniciação formaliza uma proposta, possibilitando uma avaliação cujo objetivo é a obtenção de uma autorização por parte dos patrocinadores, para a continuidade do projeto. Para tanto é necessário identificar as necessidades dos clientes finais, desenvolvendo estudos e análises de viabilidade técnica e econômica. Caso esse estudo demonstre a viabilidade do projeto, maiores esforços e recursos poderão ser investidos, para a continuidade do projeto. Depois de submetida e aprovada a proposta do projeto, efetivamente inicia-se o processo de Planejamento. Este processo é fundamental para o sucesso do projeto, à medida que previne a perda de tempo e recursos. A terceira fase, de Execução, envolve a condução das atividades conforme foram planejadas, empenhando todos em *fazer acontecer*. O Controle é o processo de conhecer continuamente o progresso do projeto e o desvio em relação ao planejado, avaliando e providenciando os ajustes assim que necessário. O Encerramento é o quinto e último processo do ciclo de vida de um projeto, quando se realiza a entrega, o fechamento e a avaliação do projeto. Este processo consiste em se verificar e documentar os resultados do projeto, de modo a formalizar a aceitação do produto do projeto pelos patrocinadores, clientes ou usuários, e também possibilita uma reflexão final.

## **2.5 Áreas de Conhecimento**

As áreas de conhecimento da gerência de projetos, segundo o PMBOK (2000), descrevem os conhecimentos e práticas em gerência de projetos em termos dos processos que as compõem. São consideradas nove áreas de conhecimento, a saber: Gerência da Integração (processos necessários para assegurar que os diversos elementos do projeto sejam adequadamente coordenados); Gerência do Escopo (processos necessários para assegurar que o projeto contemple todo o trabalho requerido, e nada mais do que o trabalho requerido, para completar o projeto com sucesso); Gerência do Tempo (processos necessários para assegurar que o projeto termine dentro do prazo previsto); Gerência do Custo do Projeto (processos necessários para assegurar que o projeto seja completado dentro do orçamento previsto);

Gerencia da Qualidade (processos necessários para assegurar que as necessidades que originaram o desenvolvimento do projeto serão satisfeitas); Gerência dos Recursos Humanos (processos necessários para proporcionar a melhor utilização das pessoas envolvidas no projeto); Gerência das Comunicações (processos necessários para assegurar que a geração, captura, distribuição, armazenamento e pronta apresentação das informações do projeto sejam feitas de forma adequada e no tempo certo); Gerência dos Riscos (processos que dizem respeito à identificação, análise e resposta a riscos do projeto) e Gerência das Aquisições (processos necessários para a aquisição de mercadorias e serviços fora da organização que desenvolve os projetos).

Para VALERIANO (2001), além das áreas preconizadas, seriam necessárias ainda: Gestão dos Recursos (processos que assegurem que todos os insumos necessários ao projeto sejam previstos, obtidos, distribuídos, mantidos e utilizados) e Gestão Ambiental (estende as obrigações e atenções do projeto a toda a sociedade, com os compromissos de emprego racional dos recursos naturais e preservação da qualidade ambiental).

### 2.5.1 Gerenciamento das Comunicações

Apesar da importância de todas as áreas de conhecimento para o sucesso de um projeto, será dada uma ênfase especial ao Gerenciamento das Comunicações, foco do presente estudo.

Segundo KEELLING (2002), um projeto novo começa sem nenhum sistema formal, informal ou herdado de comunicação. “O ciclo de vida abre uma página em branco e apresenta uma excelente oportunidade para o gerente estabelecer bons estilos de comunicação, conceber sistemas simples e eficientes, desenvolver novas redes e projetar novos modelos de eficiência para conduzir a um resultado bem sucedido”.

VARGAS (2003) considera que “se a base do gerenciamento de projetos é a formalização de processos para alcançar o melhor desempenho, a informação e a comunicação não podem ser relegadas ao improviso e à intuição”. Segundo o autor, um efetivo processo de comunicação é necessário para garantir que todas as informações desejadas cheguem às pessoas corretas no tempo certo e de uma maneira economicamente viável.

Para VALERIANO (2001), as comunicações devem ser asseguradas para garantir o fluxo de informações e seu necessário registro. Sua gestão, segundo ele, compreende todo o ciclo de vida das informações, desde sua geração, passando pela disseminação, registro, etc.

até o descarte final. Estes são aspectos de fundamental importância para o gerenciamento de projeto, para a organização responsável, para os clientes e para as demais partes interessadas.

Segundo o ICB (1999), a comunicação envolve a efetiva transmissão de informação e a interação entre os “parceiros” comunicativos. Ela é utilizada para criar boas condições para a motivação, o trabalho e a as decisões na organização.

VARGAS (2003) fornece algumas orientações para o gerenciamento das comunicações: 1) As pessoas dão o melhor de si quando compreendem completamente as decisões que as afetam. Elas precisam perceber o que têm que fazer e porquê, o seu desempenho em relação ao esperado e a sua situação profissional; 2) A decisão sobre o que comunicar, para quem e como deve ser incorporada a todas as fases do planejamento; 3) Os diferentes veículos de comunicação se complementam, combinando mensagens gerais e específicas para atingir diversos públicos; 4) Informar sempre, em ocasiões regulares e com honestidade. Isso cria credibilidade para o processo; 5) Nas situações de crise, seja ágil. Informe a posição atual, ainda que não seja a definitiva. Ninguém gosta de saber por último, e a falta de informações é fonte para boatos, criando instabilidade no projeto; 6) As pessoas não têm que concordar para cooperar com uma decisão, mas têm que compreender como e por quê ela foi tomada.

Para o PMBOK (2000), todos os envolvidos no projeto devem estar preparados para enviar e receber comunicações e devem compreender como as suas comunicações afetam o projeto como um todo. Segundo o guia, existem quatro processos básicos para o gerenciamento das comunicações em projetos que interagem entre si e com os processos das demais áreas de conhecimento: 1) Planejamento das comunicações (fase de planejamento) – determina as informações e comunicações necessárias às partes envolvidas no projeto: quem precisa de que informação, quando serão necessárias e como devem ser fornecidas; 2) Distribuição das informações (fase de execução) – torna disponível, de forma regular, as informações necessárias às partes envolvidas no projeto; 3) Relato de desempenho (fase de controle) – coleta e dissemina as informações de desempenho. Inclui relatórios de posicionamento, medidas de progresso e previsões; 4) Encerramento administrativo (fase de finalização) – gera, reúne e dissemina informações para formalizar a conclusão de uma fase ou do projeto.

Segundo VARGAS (2003), o planejamento das comunicações é o processo que determina a necessidade de informações de cada envolvido no projeto, de como essa informação será levada até o envolvido e qual será o nível de detalhe. Quando o planejamento das comunicações está desenvolvido, tem-se o Plano de Gerenciamento das Comunicações.

Entre as informações listadas pelo autor como necessárias no Plano de Gerenciamento das Comunicações destacam-se: descritivo dos processos de gerenciamento das comunicações; eventos de comunicação (reuniões e apresentações); cronograma dos eventos de comunicação; atas de reunião; exemplos de relatórios do projeto; ambiente técnico e estrutura de armazenamento e distribuição da informação; alocação financeira para o gerenciamento das comunicações (caso necessário).

Segundo VALERIANO (2001), a “peça” de maior importância para o planejamento das comunicações é a análise das partes interessadas, que segundo ele deve partir da definição das necessidades de cada uma delas, das fontes apropriadas para supri-las, formas e conteúdo dos documentos, meios de acesso, etc. As partes interessadas serão foco de capítulo específico.

KEELLING (2002) afirma que um projeto avança por etapas e não há um modo universalmente aceito de preparar o seu plano de comunicação. Entretanto, uma matriz de comunicação simples que liste o essencial é um bom começo. Depois de esboçar a matriz no início do planejamento, acréscimos podem ser feitos à medida que o processo se desenvolve e, quando todos os itens importantes tiverem sido incluídos, pode-se traçar um diagrama de barras ou um cronograma.

O foco da distribuição das informações está nas habilidades de comunicação. Segundo VALERIANO (2001), elas cobrem diversos aspectos. “Para aquele responsável pela geração e remessa, vai desde a qualidade e a clareza da redação, passando pela forma de organizar uma tabela, um desenho ou estruturar um modelo, indo até a capacidade de usar os meios de comunicações apropriados. Quanto ao receptor e usuário das informações, este deve se capaz de reconhecer se ela foi recebida de forma completa e de entendê-la com correção”.

Segundo o PMBOK (2000), o relato de desempenho envolve “toda a coleta e disseminação das informações de desempenho para posicionar as partes envolvidas sobre o uso dos recursos para alcançar os objetivos do processo”.

GASNIER (2001), comenta que as reuniões de acompanhamento do projeto são efetivas ferramentas de comunicação e controle, usadas para o planejamento e gerenciamento do projeto. Os objetivos de reuniões de acompanhamento do projeto incluem a coleta de informações, a comparação do desempenho atual com o planejado, a obtenção e teste de compreensão, a determinação de medidas corretivas e o estabelecimento de compromissos.

O relato de desempenho, para VALERIANO (2001), consiste em coletar e distribuir relatórios de desempenho para que os interessados saibam como os recursos e atividades estão sendo empregados para atingir os objetivos traçados. Segundo ele, os relatórios podem ser dos

seguintes tipos: relatórios de situação, que informa onde o projeto se encontra; relatórios de progresso, que informa o que a equipe produziu; prognósticos, uma previsão do progresso e da situação futura.

De acordo com o PMBOK (2000), o projeto, depois de alcançar seus objetivos ou terminado por outras razões, necessita ser encerrado. O encerramento administrativo consiste em documentar os resultados do projeto para formalizar a aceitação do produto do projeto pelo patrocinador ou cliente. Isso inclui a coleta dos registros do projeto, a garantia do atendimento das especificações finais, a análise do sucesso, efetividade e lições aprendidas do projeto e o arquivamento dessas informações para uso futuro.

As lições aprendidas são alvo de análise por VALERIANO (2001). Segundo ele, elas são ensinamentos que devem ser cuidadosamente catalogados, avaliados, armazenados e difundidos a todos os participantes nos projetos. Para o autor, cada organização deve estabelecer a metodologia mais adequada para identificar erros e acertos e fatores determinantes de sucesso ou de fracasso.

VARGAS (2003) propõe um relatório de auditoria em projetos, expresso em um formulário simples, que conteria as seguintes informações: relatos de desempenho (performance, custo, tempo e escopo); atendimento aos objetivos; fatores que impediram o atingimento dos objetivos; realizações adequadas; propostas de melhorias; recomendações futuras; aprendizado resultante. Além dos objetivos de auditoria, conforme propõe o autor, esse formulário poderia ser distribuído aos envolvidos no projeto, inclusive com a participação de clientes e patrocinadores, caso disponíveis. GASNIER afirma que o retorno do pessoal que atuou na concepção pode ser muito interessante para todos, visto que os mesmos conhecem os detalhes do planejamento e da implementação que possibilitam os eventuais ajustes. Novamente retorna-se à definição comentada de KERZNER, de modo em que os próprios interessados no projeto tenham chance de contribuir, cada qual com seu ponto de vista único e individual.

GASNIER (2000) afirma que existe uma necessidade que não pode ser subestimada no encerramento: as futuras consultas. Segundo ele, para esta finalidade é preciso arquivar os dados com uma sistemática que assegure o resgate das informações necessárias.

### 2.5.2 Partes Interessadas

O entendimento sobre as partes interessadas em projetos está associado diretamente ao planejamento das comunicações em projetos. É talvez a maior função integradora das várias

ambientações de projetos. Segundo o PMBOK (2000), as partes envolvidas (*stakeholders*) são indivíduos e organizações diretamente envolvidos no projeto, ou aqueles cujos interesses podem ser afetados, de forma positiva ou negativa, no decorrer do projeto ou mesmo após a sua conclusão. Podem, também, exercer influências no projeto e seus resultados. Segundo o guia, cabe à equipe de gerência do projeto a identificação de quem são, conhecer suas necessidades e expectativas e, então, “gerenciar e influenciar os requisitos de forma a garantir o sucesso do projeto”.

KEELLING (2002) define os interessados como “as pessoas que estão envolvidas no projeto e aquelas que podem ser (ou se consideram) afetadas por ele”.

Segundo o PMBOK (2000), existem alguns *stakeholders* principais: o gerente do projeto (indivíduo responsável pela gerência do projeto); o cliente (indivíduo ou organização que fará uso do produto ou serviço do projeto. Em muitas áreas de aplicação, clientes e usuários são sinônimos, enquanto em outras clientes refere-se à entidade que comprou o resultado do projeto e usuários são aqueles que usarão diretamente o produto do projeto); a organização executora (a empresa cujos funcionários estão mais diretamente envolvidos na execução do projeto); os membros da equipe do projeto (o grupo que realiza o trabalho do projeto); e, o patrocinador (indivíduo ou grupo que provê os recursos financeiros, em dinheiro ou espécie, para o projeto).

Para o PMBOK (2000), os *stakeholders* podem ainda pertencer a várias categorias: interno e externo, proprietários e acionistas, fornecedores e empreiteiros, membros da equipe do projeto e seus familiares, agências do governo, agências de publicidade, cidadãos, intermediadores permanentes ou temporários e a sociedade em geral.

Segundo KEELLING (2002), entre os participantes internos incluem-se gerentes de projeto, membros da equipe e empregados que geralmente precisam e também geram parte do detalhe e o maior volume da comunicação. Segundo ele, são fáceis de identificar e suas necessidades requerem cuidadosa atenção. Participantes externos, como por exemplo órgãos governamentais diretamente interessados no projeto, avalistas, financiadores, banqueiros ou empreiteiros, também estão diretamente envolvidos, mas seus interesses podem ser mais seletivos e, em alguns casos, a natureza e a extensão de seu interesse podem ser menos óbvias para o gerente.

KEELLING (2002) sugere uma metodologia de análise dos interessados em um projeto (Figura 1).



**Figura 1: Partes Interessadas em Projetos**



Fonte: KEELLING (2002) - Gestão de Projetos: uma abordagem global

CLELAND e IRELAND (2002) classificam os *stakeholders* em: primários (aqueles que têm uma obrigação contratual ou legal com a equipe do projeto) e secundários (os que normalmente não têm nenhuma relação contratual formal com a equipe do projeto, mas têm, ou acreditam ter, algum interesse no projeto ou no seu resultado).

Para o PMBOK (2000), em geral, divergências entre as partes envolvidas devem ser resolvidas em favor do cliente. Isto, entretanto, não significa que as necessidades e expectativas das demais partes envolvidas devam ou possam ser desconsideradas. Encontrar soluções para tais divergências pode tornar-se “um dos principais desafios do gerente de projetos”.

KEELLING (2002) afirma que é importante entender as diferenças individuais e culturais que aparecem em “todos os níveis de interessados”, ricos e pobres, sejam eles patrocinadores, funcionários do governo, empreiteiros, etc. Segundo ele, o “fracasso em compreender o caráter de algumas pressões desconhecidas sob as quais a população local e a força de trabalho migrante têm de viver, a diversidade entre seus níveis de necessidade e aqueles que pressupomos, ou apenas o modo como as expectativas dos moradores locais diferem das nossas podem ter um efeito desastroso na comunicação”. Com essa afirmação, o autor defende a participação efetiva dos interessados, ao menos para auxiliar a equipe do projeto a definir quais os seus interesses.

KERZNER (2002) considera que as expectativas dos clientes podem constituir uma segunda forma de força motriz. Atualmente, segundo ele, o desejo do cliente não é apenas que o fornecedor entregue produtos ou serviços de qualidade, mas, também, que ele administre suas atividades com práticas eficientes de gestão de projetos. Isso inclui relatórios eficazes e atualizados da situação do projeto, relato apropriado da situação geral e comunicação efetiva com o cliente.

A comunicação com os interessados, para KEELLING (2002) exigirá uma diversidade de mensagens, detalhes, ênfase, tempo e, provavelmente, diferentes canais e combinações de meios de comunicações. É necessário considerar as necessidades de cada grupo (às vezes, de cada indivíduo), desenvolver uma estratégia planejada de comunicação e atualizá-la à medida que isto se torne necessário. Para evitar o acúmulo de especulações ou rumores, o gerente pode precisar antecipar as dificuldades, mediante a cuidadosa e oportuna definição e redação das informações para as fontes externas...

## 2.6 Gestão Formal *versus* Gestão Informal

Segundo KERZNER (2002), nos últimos 20 anos, a mudança mais significativa no campo da gestão de projetos foi a comprovação de que a gestão informal de projetos dá resultados. Segundo ele, nas décadas de 50 e 60, as indústrias aeroespacial e de armamentos militares, mais o setor da construção civil pesada, foram os primeiros e principais usuários das técnicas e instrumentos de gestão de projetos.

Mudar da formalidade para a informalidade, segundo KERZNER (2002), exige uma alteração de cultura organizacional. Os quatro elementos básicos de uma cultura informal, segundo o autor, são confiança, comunicação, cooperação e trabalho em equipe.

A Tabela 2 mostra as diferenças básicas entre gestão formal e a gestão informal de projetos, segundo KERZNER (2002):

**Tabela 2: Diferenças entre gestão formal e gestão informal de projetos**

<b>Fator</b>	<b>Gestão formal de projetos</b>	<b>Gestão informal de projetos</b>
Nível do gerente do projeto	Alto	Baixo a intermediário
Autoridade do gerente do projeto	Documentada	Implícita
Documentação	Exorbitante	Mínima

Fonte: KERZNER - 2002

O custo é a principal justificativa para a utilização (onde for possível) da gestão informal de projetos. KERZNER (2002) afirma que a gestão formal de projetos sempre foi muito cara. Segundo ele, nas suas origens, o tempo e os recursos gastos na preparação de políticas e procedimentos por escrito tinham um objetivo concreto: tranquilizar o cliente. À medida que a gestão de projetos se tornou um processo reconhecido, passou a produzir documentação formal principalmente para o cliente, o que elevou substancialmente os custos.

Segundo GASNIER (2000), a documentação formal de um projeto inclui dois tipos de relatórios: os executivos e os operacionais. Os relatórios executivos contêm a síntese do desenvolvimento do projeto, se possível em uma única página, ressaltando a posição vigente, progresso, projeções, eventuais desvios críticos e ações corretivas em curso, bem como pontos de controle, onde pode ser interessante a atuação do executivo. Devem ser simples, claros e objetivos, incluindo de preferência apresentações gráficas para amenizar demasiadamente assuntos técnicos. Os relatórios operacionais apresentam informações analíticas mais detalhadas que os executivos. Convém sempre ter em mente que é preciso explicar e interpretar as informações para os membros da equipe, de forma que todos compreendam e possam opinar.

KERZNER (2002) compartilha a opinião de que relatórios devem ser curtos. Ele afirma que “qualquer relatório escrito para a administração que precise de grampos ou cliques pode ser considerado longo demais. Relatórios de mais de 5 ou 10 páginas acabam não sendo sequer lidos. Segundo o autor, as empresas com excelência em gestão de projetos elaboram relatórios que dão respostas simples a três perguntas: Em que ponto estamos hoje?; Para onde vamos?; Existe algum problema exigindo o envolvimento da administração?.

Segundo GASNIER (2000), as reuniões de acompanhamento do projeto são efetivas ferramentas de comunicação e controle, usadas para o planejamento e gerenciamento do projeto. As reuniões, segundo ele, consistem em: coleta de informações e comparação do desempenho atual contra o planejado; obter e testar a compreensão; determinar as medidas corretivas; compromisso.

Segundo KERZNER (2002), um dos dois maiores obstáculos que precisam ser superados quando uma empresa realmente pretende desenvolver uma cultura informal é o que chama de “relatórios hérnia”. Esses relatórios seriam o produto da crença dos gerentes seniores em que aquilo que não está escrito não foi dito. O autor afirma que é necessário levar em conta mais do que o tempo gasto na preparação de relatórios e memorando formais. Juntam-se a ele todo o tempo que os destinatários terão de gastar na sua leitura e o tempo das unidades de suporte ao processamento dos relatórios – digitação, cópia, distribuição e arquivamento. Outro obstáculo citado pelo autor é o que chama de “reuniões forenses”, aquelas reuniões programadas para durar 30 minutos, mas que, na verdade, se prolongam por mais de três horas. Para o autor, as reuniões forenses surgem quando os gerentes seniores insistem em interferir nas atividades rotineiras. “Situações assim são um convite ao desastre”.

### 3 COMUNICAÇÃO

O estudo bibliográfico sobre a Comunicação pode ser dividido em duas vertentes: a fundamentalista e a especificista.

O estudo fundamentalista procura identificar a base das relações comunicativas: as pessoas. O estudo da natureza humana pretende justificar como o processo comunicativo se desenvolve, os tipos de informações e mensagens, as formas de comunicação, os problemas obtidos, a cultura no processo comunicativo, entre outros. A fundamentação auxilia a identificação da origem da comunicação, de modo em que as falhas obtidas no processo possam ser identificadas e trabalhadas.

O estudo especificista, por sua vez, procura identificar os processos comunicativos com uma ambientação própria. É maioria na bibliografia sobre o tema. São exemplos da abordagem especificista os estudos de personalidade, de pequenos grupos e redes de comunicação, de processos comunicativos com clientes, de serviços de publicidade em órgãos públicos, etc. Este tipo de estudo procura identificar os padrões existentes nos vários tipos de relacionamentos em ambientes comuns, sendo importante para a identificação de soluções específicas em comunicação.

THAYER (1979) alerta para a necessidade de se estabelecer um conceito geral sobre Comunicação. Segundo ele, os enfoques dados ao processo de comunicação geralmente decorrem da necessidade de resolver problemas específicos, e não do estudo de fenômenos básicos como acontecimentos naturais. A complexidade de estudo das inúmeras variáveis contidas no processo comunicativo, segundo o autor, são obstáculos pertinentes para a elaboração desse conceito único.

#### 3.1 Função Básica da Comunicação

De acordo com CORRADO (1994), existe muito mais comunicação no mundo do que o homem pode aproveitar. Segundo o autor, antigamente as notícias demoravam a chegar e, às vezes, nem chegavam. Atualmente as notícias são transmitidas em tempo real. O planejamento passou de durante o vácuo informativo para antes de o fato acontecer”.

ARISTÓTELES, *apud* THAYER (1979), dizia que a comunicação efetiva a uma grande audiência se devia a três fatores: 1) O caráter pessoal do orador; 2) A colocação da audiência em determinado estado de espírito; e 3) A prova fornecida pelas palavras e pelo discurso. Segundo THAYER (1979), a efetivação da comunicação não depende unicamente

do originador da mensagem, como sugeria Aristóteles. Existem inúmeros aspectos do comportamento humano interpessoal e organizacional que segundo o autor interferem na relação comunicativa, e todos dependem em grande parte da recepção da mensagem.

Segundo THAYER (1979), “as aptidões de uma pessoa, suas habilidades em realizar e alcançar objetivos e seu potencial na vida depende de sua capacidade de comunicação, da suficiência de sua receptividade à comunicação, da adequação de seu processo interno de informações e da adequação da sua comunicação com os outros”. O autor utiliza um modelo matemático básico para ilustrar a Comunicação:

$$A \rightarrow B = X$$

A comunica alguma coisa a B, obtendo-se o resultado X. Justificada a simplicidade matemática, parte-se para as implicações. O que a fórmula não demonstra: o onde, o quando, através de que meio, em que circunstâncias? A condição básica da comunicação é de como B processa a declaração de A. THAYER (1979) defende que isso depende unicamente de B, sendo relevantes algumas informações complementares, como: quem é A? Qual é o *status* de A perante B? O relacionamento com A é bom? B compartilha as mesmas idéias que A? B está prestando atenção na conversa?

Todos esses fatores demonstram que a função comunicativa está além das expectativas do originador. E mesmo que as respostas a todas essas perguntas forneçam um cenário positivo, pode ser que B tenha outras preocupações, apesar de entender e concordar com a mensagem. Essas condições são determinantes do sucesso ou do fracasso da comunicação.

A função básica da Comunicação é a transmissão/recepção de mensagens. Entretanto, como observa THAYER (1979), há uma grande diferença entre mensagem e significado. Segundo ele, os fatos em si são desprovidos de significado. As pessoas atribuem significado a mensagens e este fato é o que demonstra a conclusão do processo comunicativo no receptor. A frase “captando a mensagem” não deixa de ter um certo grau de precisão. O significado é sempre individual e único. A mensagem é uma tentativa de transmissão de um significado, sendo que se um receptor “captou a mensagem”, ele chegou muito próximo do significado do originador. A mensagem é, portanto, a unidade básica da comunicação.

THAYER (1979) propõe que a capacidade de uma mensagem ser informativa ao receptor depende dos seguintes fatores: estar fisicamente ao alcance do receptor; ser compreensível para ele; poder ser por ele comprovada e ser de alguma utilidade para o receptor. Ao serem “decodificadas”, as mensagens devem sofrer um processo de validação. Se a mensagem não é totalmente compreensível, mas seu conteúdo é de extrema importância

para o receptor, este se esforçará ao máximo para entendê-la. O autor lembra que o fator crucial na comunicação não é a clareza da mensagem do originador, mas as aptidões para compreensão do receptor.

CLELAND e IRELAND (2002) alertam para a importância de levar em consideração também a comunicação não-verbal, pois podem estar contidas em mensagens sutilmente ocultas. Como exemplos citam-se expressões faciais, movimentos corporais (acenos com a cabeça, movimentos dos olhos) e ações (como colocar os pés sobre a mesa).

THAYER (1979) intitula a comunicação não-verbal como metacomunicação, definida como qualquer coisa que possa ser levada em consideração para uma melhor interpretação daquilo que a outra pessoa está dizendo.

### **3.2 Aspectos Interpessoais da Comunicação**

CLELAND e IRELAND (2002) consideram as barreiras das emoções e valores como as questões mais influentes nas comunicações, como a ética e moral individuais, crenças, preconceitos, políticas e influências. Este ponto de vista é compartilhado por THAYER (1979): “O que acreditamos, nossos valores, crenças, nossa educação familiar, suposições, orientações, sentimentos, hipóteses, etc., influenciam e muito a maneira de como atribuímos significado às coisas. E, portanto, de como recebemos comunicação”.

BARNARD, *apud* THAYER (1979), propõe que os indivíduos só aceitam uma comunicação quando: a entendem; acham que é compatível com seus interesses pessoais; acreditam que não é incoerente com os objetivos da organização ou sistema; são capazes de agir de acordo com ela.

Nesse contexto, a cultura, enquanto ligada ao sistema conceptual/valorativo coletivo, constitui um dos aspectos que influenciam a comunicação. Para THAYER (1979), como a cultura é uma realidade normativa comum a duas ou mais pessoas, atua como agente facilitador na comunicação entre elas.

CORRADO (1994) informa que a administração tem demorado em compreender a importância da comunicação. Os executivos-chefes, segundo ele, ainda não perceberam que a comunicação era importante para o sucesso da empresa. As comunicações seriam percebidas erroneamente como um custo que não produz um retorno mensurável, além de ser percebida como habilidade técnica, e não uma atividade estratégica. Existem alguns aspectos que, apesar de serem inerentes às relações interpessoais, se desenvolvem em ambientes organizacionais e

facilitam ou criam obstáculos à comunicação. Entre eles pode-se citar: o poder e a autoridade, papéis e regras, formas e convenções e a cultura organizacional.

Em toda organização, além da estrutura formal de poder e autoridade, papéis e regras, formas e convenções dispostas no organograma e nos manuais, existem as mesmas estruturas atuando de maneira informal. Segundo CLELAND e IRELAND (2002), as pessoas associam-se a grupos informais no seu local de trabalho, buscando contato social, companhia, apoio emocional, etc. A comunicação informal é um fato, refletindo o ambiente cultural da empresa e o comportamento das pessoas e tem o poder de ajudar ou de prejudicar os projetos. Os autores sugerem que a organização deve encontrar maneiras de receber *feedback* e usar os líderes informais como fonte de informação, para utilizar a comunicação informal para o bem de um projeto, por exemplo.

### 3.3 Obstáculos para a Comunicação

GASNIER (2001) alerta para a necessidade de minimizar o que chama de ruído e as chances para más interpretações, freqüentes nos processos de comunicações.

THAYER (1979) relaciona uma série de obstáculos que impedem a eficácia do processo comunicativo, entre eles: obstáculos individuais, interpessoais, de meios e canais, organizacionais, tecnológicos, geográficos, econômicos e temperais. Os obstáculos mais significativos na gerência de projetos dizem respeito aos aspectos individuais, interpessoais e organizacionais.

São obstáculos individuais à comunicação: hábitos de pensamento e de ações obsoletos; inaptidão para receber e transmitir informações. Entre os obstáculos interpessoais à comunicação estão: o clima do contato interpessoal; valores e padrões de conduta; atitudes conflitantes das pessoas envolvidas; efeito da comunicação em massa (muita informação). Os obstáculos organizacionais à comunicação mais comuns são: a distância física entre as pessoas; a especialização de funções; as relações de poder, autoridade e status; e, a posse de informações.

CLELAND e IRELAND (2002) consideram que a comunicação efetiva depende da habilidade de saber ouvir. Para os autores, existem alguns obstáculos emocionais para ignorar a necessidade de desenvolvimento dessa habilidade, entre eles: quando se ouve pode-se descobrir problemas desconhecidos ou inesperados; as pessoas podem pensar mais rápido do que podem ouvir. Isso freqüentemente faz com que reajam precipitadamente a uma

mensagem; as pessoas tendem a se desligarem emocionalmente daquilo que não querem ouvir.

GASNIER (2001) considera que a comunicação é um problema na maioria das empresas. Segundo ele, as causas parecem ser as diversas barreiras que existem entre as pessoas, classificadas entre verticais, horizontais, externas e geográficas.

CLELAND e IRELAND (2002) relacionam algumas dificuldades da comunicação dentro do processo de gerenciamento de projetos. As pessoas, segundo eles, irão omitir as informações relativas a um problema, na expectativa de que ele se resolva por si só. Entre eles: os membros do projeto podem não querer compartilhar as informações que eles consideram fundamentais para o projeto; o gerente do projeto fala, mas não escuta; as reuniões do projeto acabam se convertendo em monólogos.

### **3.4 Comunicação com clientes/ público em geral**

CORRADO (1994) evidencia as diferenças de comunicações externas, com clientes (interessados diretos) e com o público em geral. A comunicação com os clientes deve ir além de responder a dúvidas ou lidar com problemas; devendo também analisar o *feedback* e transmitir os resultados à administração, que o incorpora nas decisões. A comunicação com o público em geral diz respeito às sondagens de opinião, pesquisas de consumo e levantamentos de outros dados.

CORRADO (1994) também observou que há diferenças entre organismos públicos e privados na obrigatoriedade de divulgação de informações aos clientes e público em geral. Os organismos privados são obrigados a fornecerem informações se possuírem ações em poder do público, para a proteção dos investidores, e somente informações financeiras. A proteção e o incentivo à concorrência são utilizados como justificativas para a não divulgação de ações das empresas. Por outro lado, os organismos públicos têm a obrigatoriedade de comunicar informações ao público pela necessidade de transparência em ações e contas públicas, para dar satisfações à sociedade que paga seus impostos.

A administração de questões, segundo CORRADO (1994) é o processo para identificar e acompanhar as preocupações do público, a fim de influenciar o seu resultado. O processo de administração de questões se basearia em várias premissas: a) a opinião precede a legislação; b) tentar influenciar logo a opinião é muito importante para controlar uma questão; c) quando apropriadas, devem ser apresentadas alternativas que sejam consideradas de interesse público e não próprio; d) o público em geral não inicia questões. Ele reage



passivamente, aceitando ou não o que está em questionamento; e) os grupos de pressão são iniciadores e ativadores na formação de questões, dependendo de sua capacidade para formar coalizões, interessar a mídia ou chamar a atenção dos organismos políticos; f) a mídia não cria questões, mas chama a atenção para elas.

## **4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

### **4.1 Legislação e Formação**

O Artigo 8 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988) estabelece a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Conforme estabelecido no Artigo 33, o Município é a menor estrutura da federação Brasileira. Segundo o Art. 35, o município tem certa autonomia, assim como o Distrito Federal, os Estados e a União. O Artigo 29 prevê a necessidade de regimento de municípios por meio de Lei Orgânica, que define a composição e atribuições do Executivo (prefeitura) e do Legislativo (câmara de vereadores).

A formação tradicional do Executivo Municipal é composta pelos Gabinetes do Prefeito e do Vice-Prefeito, e as Secretarias conforme as atividades específicas, como Planejamento, Finanças, Administração, Obras Públicas, Desenvolvimento Urbano, Educação, entre outras. Podem existir as autarquias, que são organizações ligadas ao Executivo Municipal, porém com uma certa autonomia em relação aos seus projetos e gastos.

Este trabalho abordará os projetos relacionados somente ao Executivo Municipal, já que é o principal responsável na aplicação de políticas públicas municipais. Por possuir multidisciplinaridade em serviços e projetos, é considerado uma estrutura organizacional complexa.

### **4.2 Funções e Atribuições**

De acordo com o Art. 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio

histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. O Art. 37 determina que a Administração Pública “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

### **4.3 Diferenciação Público/ Privada**

Enquanto as empresas privadas objetivam primeiramente o lucro em seus empreendimentos, a organização governamental visa a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Esta diferenciação permite a visualização de grande parte dos problemas associados às organizações governamentais, na medida em que a estipulação de metas fica dificultada.

Outro aspecto relevante a ser considerado é a composição de recursos humanos de organizações governamentais. A Constituição Federal estipula uma série de benefícios para o funcionário público, tais como licença prêmio, férias remuneradas, estabilidade, etc. De todos esses benefícios, o que aparentemente mais impacta no desempenho do funcionalismo, de uma maneira geral, é a estabilidade. Em uma empresa privada, um funcionário que não demonstra um desempenho razoável pode ser demitido, o que não acontece na administração pública.

Segundo CORRADO (1994), um dos maiores incentivadores ao aumento de desempenho de funcionários em empresas privadas tem sido a implantação de programas de recompensas. Esses programas geralmente visam a premiar os empregados que demonstram melhores resultados. As recompensas variam desde aumento de salário, promoção com cargos mais altos, cursos de especialização, até salas individuais, etc. Na administração pública, não é possível a utilização de muitos destes instrumentos. Boa parte dos órgãos governamentais valoriza apenas o tempo de serviço dos funcionários. Ainda são poucos os casos em que planos de cargos e salários são implantados, pois geram muita discussão e problemas políticos.

Empresas privadas têm relativa facilidade em lidar com suas contas. A lei exige o demonstrativo financeiro apenas de empresas que disponham de capital aberto ao mercado financeiro (ações na bolsa de valores). Essa exigência visa basicamente à proteção de investidores externos. No setor público é diferente. CORRADO (1994), reconhece a obrigatoriedade de transparência em ações e contas públicas “para dar satisfação ao público que paga seus impostos”.

As contas públicas no Brasil são definidas pela Constituição Federal e regulamentadas pela chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal Complementar n.º 101/2000).

Existem exigências que visam à proteção do dinheiro público, limitando a ação dos governistas. As contas municipais, por exemplo, devem passar por três etapas: o Plano Plurianual- PPA (definição inicial de diretrizes para três anos de gestão municipal e um da próxima), a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (previsão de gastos para o ano subsequente) e a Lei de Orçamento Anual – LOA (comprovação do desembolso anual). Todas essas etapas necessitam de aprovação pela Câmara dos Vereadores. Uma das exigências, por exemplo, é de que se dê publicidade às contas públicas. Outra é a necessidade de audiência pública para a aprovação de cada uma delas. É exigido que as contas públicas fiquem disponíveis para a análise de qualquer cidadão, que pode se manifestar a respeito. Todas essas ações, e algumas outras, visam basicamente à transparência de ações de órgãos governamentais, permitindo assim o controle social.

O item finanças é abordado nesse estudo porque, além de ser uma preocupação constante da sociedade de maneira geral (custos, orçamentos, impostos), tem relação direta com os projetos. Projetos do Executivo Municipal, por exemplo, devem estar previstos no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para que sua execução seja validada. Os Tribunais de Contas, órgãos cujo objetivo basicamente é fiscalizar as contas públicas, têm exigido esse critério. Resumindo, os projetos devem estar previstos já no início da gestão (no caso do PPA) e um ano antes de serem executados (LDO). A Lei de Orçamento Anual têm como objetivo principal a comparação entre custos previstos e realizados. Essas exigências impactam não só no tempo necessário para a execução de um projeto desde sua origem (idéia inicial), mas também em uma necessidade maior de gerenciamento das comunicações, uma vez que aborda uma estrutura de análise e aprovação relativamente complexa.

Enquanto o processo de aquisições em uma empresa privada depende apenas da vontade da administração superior (diretoria, sócios, investidores, etc.), em órgãos governamentais ele se torna um pouco mais demorado e difícil. A chamada Lei de Licitações (Lei Federal n.º 8666/93), “estabelece os princípios gerais que disciplinam a licitação e os contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 1). Ela estabelece ainda uma série de regras específicas para a compra de produtos ou para a contratação de serviços pela Administração Pública e entidades ligadas diretamente a ela. Os objetivos dessas regras estão explicitadas no Art. 3: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da

igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Dentre as regras definidas está o julgamento imparcial de propostas por uma Comissão de Licitações, externa ao órgão solicitante. No inciso II do Art. 3, a lei determina a preferência por bens ou serviços prestados ou produzidos em território nacional, por empresas brasileiras.

A necessidade de existência de um processo protocolado, com várias regras como a exigência de apresentação de uma série de documentos comprobatórios da idoneidade das empresas participantes, vêm a causar uma certa demora na execução de projetos por órgãos governamentais. Seria pertinente a consideração desse aspecto quando do planejamento inicial de um projeto governamental que necessite de determinado bem ou serviço terceirizado para a sua execução.

#### **4.4 Democratização**

A participação da população em políticas públicas é um assunto que já vem sendo discutido há um certo tempo. A tendência, de acordo com a Constituição Federal e demais leis comentadas, é a de permitir e incentivar o controle social de ações, projetos e finanças governamentais.

DOWBOR (1987) defende a necessidade da democratização da informação, o que ocasionaria a “transparência e a racionalização no uso de recursos públicos”. Segundo ele, existe a necessidade do “uso de uma linguagem clara que assegure a participação”. O autor ainda comenta a necessidade ditada no artigo 3, inciso III da Constituição Federal (erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais) quando diz “existe a necessidade de reinserir de forma digna a população esmagada por modelos econômicos elitistas”.

CORRADO (1994) estabelece algumas funções das relações públicas em marketing. É interessante notar como as perguntas, inicialmente feitas para gerentes e diretores de empresas privadas, se adequariam a uma estrutura governamental na busca pelo “seu” público: “Que comportamento específico do consumidor deseja mudar? Que públicos precisa alcançar? Qual é a principal mensagem que deseja transmitir? Que mensagens fundamentais deseja transmitir a públicos-alvo? Qual é a melhor maneira de conduzir relações públicas, promoção e propaganda para transmitir as mensagens? Como podem essas mensagens alcançar criatividade e sinergia?”

EMMETE REDFORD, *apud* SHARKANSKI (1974) preocupa-se com a adequação do “Estado Administrativo” às normas processuais democráticas. Para tanto seria necessário, segundo ela: 1) Uma fragmentação adequada do processo de tomada de decisões importantes, em qualquer setor de políticas, para que não recaísse em um grupo limitado de indivíduos; 2) Amplo acesso aos mecanismos de formulação de políticas para que os cidadãos possam fazer demandas; 3) Controle adequado das unidades administrativas por instituições “de observação” que representam o eleitorado; 4) Interação de indivíduos com perspectivas diferentes (quanto à classe social e à formação profissional) dentro das áreas em que são tomadas as decisões importantes; 5) Esforços para manter os interesses pessoais dos funcionários fora do processo de formulação de políticas, talvez reforçando as normas sobre conflitos de interesse, ou por meio de um programa de treinamento profissional que socialize as pessoas que tomam as decisões em padrões universalistas (ao invés de particularistas).

CORRADO (1994) justifica a necessidade de democratização do estado ao comentar que “as atividades de comunicação desempenham um papel maior no setor público e no setor sem fins lucrativos do que nos negócios [...] Se há uma área onde a comunicação predomina é no setor sem fins lucrativos. A razão de uma associação existir é ouvir seus membros, comunicar suas posições, representa-los e proporcionar *feedback*”.

Um dos mais novos instrumentos de gestão urbana é o chamado Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001). Essa lei regulamentou os artigos 182 e 183, do capítulo relacionado à política urbana da Constituição Federal. O Estatuto define o Município como o principal responsável pela execução da política urbana. Uma de suas diretrizes básicas, foco do capítulo IV, é a gestão democrática da cidade que visa a garantir a participação da população em ações de interesse público. O artigo 43 da referida lei define alguns instrumentos de gestão democrática: 1) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; 2) debates, audiências e consultas públicas; 3) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; 4) iniciativa popular de projeto de lei de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O inciso V do Art. 43 do Estatuto indicava a permissibilidade de aplicação de referendo popular e plebiscito, mas foi vetado pelo Presidente da República por já estar presente no artigo 6 da Lei Federal n.º 9.709/98. O veto não significa a proibição da utilização destes instrumentos, apenas veio evitar a duplicidade na permissão, conforme observa a “boa técnica legislativa”.

Todos os instrumentos citados se apresentam como meios de estabelecer um canal entre o governo e os vários segmentos da sociedade.

OLIVEIRA (2001, pág. 15) comenta essa “novidade” na gestão pública municipal:

Um dos grandes avanços na Constituição Federal foi a incorporação da participação dos cidadãos nas decisões de interesse público, após anos de luta dos movimentos populares. Há, contudo, muito ainda a caminhar neste universo de conflitos entre os diversificados interesses presentes no jogo urbano. O Capítulo IV do Estatuto da Cidade é dedicado à gestão democrática da cidade, onde a participação popular assume destacado papel e extrema importância. O interesse da população em participar pode encontrar lugar em todas as dimensões da política urbana, ou seja, desde a formulação do Plano Diretor, a sua negociação e aprovação na Câmara, até a sua implementação e nas permanentes revisões.

A autora também faz uma referência direta à rede de vínculos e inúmeras interfaces existentes na cidade, que indicam a complexidade principalmente em comunicações ao considerar que as cidades são "organizações complexas onde se desenvolve, permanentemente, uma intrincada teia de relações, individuais e coletivas, que se apresentam como um jogo permanente e dinâmico de variados interesses em conflito”.

OLIVEIRA (2001, pág. 16) justifica a utilização da gestão democrática da cidade, como forma de se fazer cumprir os direitos do cidadão brasileiro conforme dita a Constituição Federal:

O Estatuto da Cidade, ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática, evidencia que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios constitucionais do direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

A seguir, a mesma autora comenta os dois lados da gestão democrática: o do poder público como um centralizador e conciliador de interesses, e o da sociedade em busca de seus direitos como cidadãos, agora com instrumentos a seu favor:

O Estatuto apresenta a possibilidade concreta do poder público local agir, através da política urbana, sobre os processos em curso, mediando os conflitos decorrentes da vida na cidade. O município, como importante agente do desenvolvimento que é, deve atuar em função do interesse público reunindo as demandas e orientando as ações dos demais agentes, população e empresariado. Assim, hoje todos têm direito à informação nos órgãos públicos. Projetos de lei podem partir de iniciativa popular e está garantindo o veto da população a propostas contrárias ao seu interesse. As associações de moradores podem representar em juízo a vontade de seus membros. Estão previstos espaços para a participação popular através de audiências públicas, conselhos municipais, plebiscito e referendo. Planos urbanísticos deverão, necessariamente, ser aprovados no âmbito do poder legislativo e, ainda, se prevê a manifestação de entidades representativas durante as seções nas Câmaras de Vereadores e Assembléias Legislativas (Oliveira, 2001, pág. 16 e 17).

SHARKANSKI (1974) define como atividades importantes aquelas que envolvem grandes parcelas de recursos ou quando interessam a muitas pessoas. Em atividades públicas, o foco geralmente é no orçamento e nas propostas de projetos de interesse público. Segundo o autor, “sob condições normais, a maior parte dos cidadãos ignora a atividade dos dirigentes. Quando surge um assunto importante para suas próprias vidas, no entanto, eles podem munir-

se de informações acuradas e talvez mesmo envolver-se na formulação de políticas. Podem votar de acordo com a posição dos candidatos face aos assuntos-chave, ligar-se a grupos de interesse que pressionam os funcionários eleitos e os órgãos administrativos, ou participar de demonstrações ostensivas contra as unidades administrativas”. Retorna-se ao comentário preciso de THAYER (1979), de que as características de indivíduos não podem ser encaradas como características de um grande número de pessoas.

Sendo assim, o comentário de DOWBOR (1987) é extremamente pertinente: “o que tem impacto social deve ter controle social”.

#### **4.5 Planejamento Participativo**

DOWBOR (1987) sustenta a tese de que o planejamento participativo “é o grande recurso regulador sub-utilizado no país”. Para o autor, “o orçamento participativo é a alavanca para estimular a participação popular (ordenação, prioridades) a equilibrar a repartição por áreas geográficas, a evitar projetos demasiadamente custosos, a pensar no médio e longo prazos”.

FEDOZZI (2000) em seu relato histórico sobre o início do Orçamento Participativo - OP-Poa em Porto Alegre - RS, cita que o instrumento se tornou o principal meio de efetivar a esfera pública de co-gestão dos recursos públicos.

Porém, segundo DOWBOR (1987), não existe modelo de participação comunitária devido à diferenciação física, econômica, política ou de localização entre os municípios. O autor entende o planejamento como uma possibilidade de participação antes das decisões serem tomadas, ao invés de se limitarem a protestar diante dos fatos já consumados. Ele sugere uma metodologia genérica, como a ordenação das propostas num plano, e a imediata submissão deste à comunidade.

Conforme já comentado, o Estatuto da Cidade disponibiliza alguns instrumentos para permitir o planejamento participativo. DOWBOR (1987) sugere a participação da já existente sociedade organizada, que já tem tradição participativa ou reivindicativa, de forma em que possam participar ordenadamente.

SHARKANSKI (1974) atribui a órgãos administrativos também a função de coletores de informações. Conselhos, comissões, CPIs são, segundo ele, caracteristicamente híbridos administrativos, que podem incluir membros do executivo, do legislativo, representantes de associações, etc.



O planejamento participativo ainda é muito discutido na esfera pública. As inúmeras dificuldades, sejam interpessoais ou organizacionais, limitam o poder de ação deste instrumento.

#### 4.6 Influenciadores Externos

Existem pessoas, organizações, associações, sindicatos, institutos, enfim diversas formas de agrupamentos humanos, que podem influenciar o poder público com o objetivo de conseguir o que desejam, como os grupos de interesse, os partidos políticos, o Legislativo, outros governos e os veículos de comunicação de massa, entre outros.

Os grupos de interesse podem ser definidos como associações de pessoas com algum propósito em comum. Como exemplos podem-se citar as associações de moradores, institutos de profissionais liberais, conselhos de classe, sindicatos de trabalhadores, entre inúmeros outros. WILLIAM W. BOYER, *apud* SHARKANSKI (1974), considera que os grupos de interesse encontram melhores oportunidades de se expressarem onde prevaleçam as seguintes condições: 1) onde um grande número de pessoas ou uma grande magnitude de recursos são afetadas pela política do administrador; 2) onde os administradores podem adiar a implementação de sua política sem causar um prejuízo substancial; 3) onde os interesses têm o *status* do reconhecimento legal, isto é, onde as disposições de um estatuto requerem a consulta a certos grupos; e 4) onde a decisão política iminente terá o efeito de disposição definitiva, sem deixar às partes afetadas a oportunidade de impedir seu prejuízo ou de recuperá-los mediante um recurso superior.

Segundo SHARKANSKI (1974), nem sempre os administradores aguardam passivamente os grupos de interesse aliados. Dentre as técnicas utilizadas para atrair os grupos de interesse se destacariam: manter os veículos de comunicação de massa informados das suas atividades que têm amplo interesse popular; manter freqüentes contatos com grupos de interesses diretamente afetados por seus programas. O autor ainda menciona uma forma de organização por associações que representam os próprios administradores, como por exemplo: associações de prefeitos, associações de secretários, conselhos de cidades, conselhos específicos (educação, saúde, desenvolvimento urbano, etc.) etc. Entre as vantagens estão: maior aptidão em compreender os processos de deliberação política e maior possibilidade de obterem informações sobre as formulações de políticas. As desvantagens, segundo o autor, se concentram na possibilidade de ficarem aquém do seu potencial, devido à inibição dos seus participantes.

Os partidos políticos, para SHARKANSKI (1974), representam uma série de ideologias políticas, e por isso se tornam influência nos órgãos administrativos. Porém, devido à ausência de unidade partidária, devido à falta de mecanismos disciplinadores, muitas vezes essa influência é inibida. Constantemente se vêem administradores com algumas posições contrárias às de seus partidos. "Seriam necessárias algumas medidas centralizadoras para que os cidadãos retomassem a confiança na ideologia partidária", segundo SHARKANSKI (1974). O projeto de Reforma Política, atualmente em fase de discussão no Congresso Nacional, prevê como um de seus itens a fidelidade partidária, que visa a suprir esse problema.

SHARKANSKI (1974) define uma série de relações entre o Executivo e o Legislativo, organizado por forças e fraquezas na relação entre eles. Entretanto, segundo o autor, nem todas as interações entre os setores executivo e o legislativo ocasionam conflito. "Muitas são oportunidades informais para um auxílio mútuo na meta comum de melhorar o serviço público".

SHARKANSKI (1974) atribui algumas formas de interação entre governos municipais, estaduais e federais. Segundo ele, no geral as interações se dão por modo de: demandas, pedidos ou apelos; fornecimento de verbas, informação, conselhos e padrões de programas; relações horizontais, como transmissão de informação relacionada à experiência um do outro, ou acordos formais ou informais para atacar problemas comuns. Segundo o autor, a maioria das relações entre governos com estrutura diferenciada (municipal-estadual, municipal-federal e estadual-federal) se dá para o pedido de verbas. Para garantir a realização dos projetos e o retorno do investimento, a maioria dos órgãos financiadores dispõe do que pode ser chamado de burocracia regulatória. Muitos municípios reclamam da quantidade de exigências feitas por governos estaduais ou federais para a liberação de verbas, dizendo que ocasiona o atraso ou até mesmo a inviabilização dos projetos.

DOWBOR (1987) defende a apresentação de balanços setoriais nas prefeituras e é favorável à padronização das informações. Segundo ele, caso os municípios adotem este sistema para o planejamento e a tomada de decisões, as informações geradas seriam de grande valia para governos estaduais e federal, "pois estes teriam melhores condições de conhecimento das realidades locais e, portanto, melhores condições de investimentos certos". Existe uma certa insegurança dos governos estaduais e federal na entrega de recursos aos municípios, "pois alegam que estes não têm capacidade de planejamento para assegurar o uso produtivo dos recursos", segundo DOWBOR (1987).

SHARKANSKI (1974) cita um exemplo de cooperação horizontal entre governos – a interação entre municípios componentes de regiões metropolitanas. Segundo ele, várias são as formas de relacionamento, como controle de poluição, atividades de segurança pública, e outros fatores que “quase nunca respeitam as fronteiras dos municípios”. Alguns instrumentos de relações horizontais são representados por acordos que obrigam os administradores a compartilhar informação usada para programas de cumprimento de leis, como as fiscais; associações de mesmo nível, como associações de prefeitos ou de secretário; a criação de canais que facilitam as relações entre jurisdições vizinhas; semelhanças regionais nas políticas públicas.

Os veículos de comunicação de massa (rádios, jornais, televisão, etc.), embora não criam o interesse, podem, segundo SHARKANSKI (1974), agir como intermediários entre os cidadãos e os administradores. Para os cidadãos, seriam fontes de informação sobre as políticas públicas, e um “meio de transmissão de seus anseios” aos administradores públicos. Para os administradores públicos, seriam fontes de informação sobre os anseios dos cidadãos. Além do mais, segundo o autor, seriam uma ajuda para modelar a agenda dos debates políticos, devido à ênfase que dão a certos pontos que se tornam mais importantes do que outros. Podem ser utilizados ainda como um meio de fiscalização e de controle de programas governamentais e de conduta de funcionários.

Entretanto, SHARKANSKI (1974) alerta para alguns fatores que limitam a influência da comunicação de massa: a desatenção com assuntos públicos. Segundo ele, muitas vezes os canais de comunicação de massa dão preferência a assuntos que não os políticos, talvez porque esses estejam organizados de forma mais comercial do que política.

Para CORRADO (1994), o governo geralmente procura a mídia para anunciar alguma novidade: uma rodovia, uma ordem executiva, um novo plano, etc. Segundo ele, a política governamental de informações ao público geralmente obedece a uma das formas seguintes: a) Todas as chamadas são atendidas pela seção de relações públicas; b) Somente o chefe da repartição fala com a mídia; c) Qualquer funcionário da repartição pode falar com a mídia em caráter oficial.

Algumas vantagens da adoção de uma política centralizadora de informações podem ser apontadas. Por exemplo, evita a geração de informações erradas ou contraditórias, quando as mesmas informações são fornecidas a vários veículos de comunicação. Além do mais, cria um canal com a mídia, ou seja, ela já sabe a quem pedir informações quando necessário (o porta-voz da presidência, por exemplo). A desvantagem se concentra no fato de que a mídia fica limitada às informações prestadas por aquele canal.

#### 4.7 Problemas com a Participação

Existem alguns problemas associados com a participação popular na administração pública. Apresentaremos aqui apenas alguns dos mais relevantes: as pesquisas de opinião pública, o conhecimento das ações governamentais e a perda de controle.

SHARKANSKI (1974) orienta para a realização de pesquisas de opinião pública com a finalidade de se estabelecer uma relação entre cidadãos e administradores. Porém, segundo ele, as pesquisas não garantem influência pública sobre as unidades administrativas, pois na maioria das vezes não refletem a “real” opinião dos entrevistados. Alguns exemplos disso, segundo o autor: a oposição ao aumento de impostos não significa que o público se oporá a um aumento de imposto para a melhoria de um serviço público essencial; o apoio popular a um político não indica qual programa de sua proposta de plano de governo tem maior apelo popular; a maioria das pesquisas não indica o grau de seriedade dos entrevistados. Muitos deles nunca pararam para pensar naquilo que lhes está sendo perguntado. Sendo assim, ele recomenda cautela na organização de pesquisas de opinião pública.

Segundo SHARKANSKI (1974) existem alguns dados indicativos de que os cidadãos são, em grande parte, ignorantes quanto às políticas do governo. “A ironia aparente é que muitas pessoas combatem os impostos para custear seus próprios anseios”.

DOWBOR (1987) informa que, no geral, os cidadãos reivindicam soluções em curto prazo para problemas específicos, como asfalto ou equipamentos públicos em determinada região. Segundo o autor, é difícil para a população de ter uma noção e visão das necessidades gerais ou mais de longo prazo.

FEDOZZI (2000) afirma que a falta do conhecimento de práticas governamentais pela população, principalmente as financeiras, foi um grande obstáculo para o estabelecimento do Orçamento Participativo em Porto Alegre. “O contato com o orçamento, a partir de parâmetros abstratos e meramente técnico-contábeis, expresso em rubricas e funções setoriais, chocou-se com as expectativas de atendimento imediato das demandas dos participantes nas primeiras plenárias regionais, causando insatisfação e perplexidade”.

Para SHARKANSKI (1974), “às vezes os governos, quando estabelecem relações estreitas com grupos de interesse, correm o risco de perder o controle de determinados programas, pois iriam passar para o controle do grupo”. Esse comentário pode gerar algumas controvérsias, porém ele define bem a preocupação de dirigentes e governantes quanto à abertura de seus procedimentos a público.

Conforme DOWBOR (1987), é natural do ser humano tentar exercer o controle. Essa não é uma exclusividade da Administração Pública. Empresas privadas se preocupam principalmente com os concorrentes e os investidores ao lidar com informações. FEDOZZI (2000) cita um exemplo que comprova essa preocupação. A UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) foi criada com o intuito de centralizar as ações de inúmeras Associações de Moradores existentes, e com isso formar um grupo influente e capaz de coagir a Administração Pública para a execução dos projetos que consideravam relevantes. Porém, segundo o autor, alguns partidos políticos começaram a “dominar” as reuniões, de modo em que os interesses dos moradores foram sendo diluídos e o foco da discussão se tornou política.

DOWBOR (1987) deduz que “a tendência em grandes grupos é tentar uma hegemonia, partida de algum partido político. Portanto é importante buscar uma ampla e heterogênea participação”. Ainda segundo ele: “o poder da participação popular na tomada de decisões é o de limitar a ação dos caciques, detentores do poder econômico e político”.

#### **4.8 Informação como um Produto**

Segundo SHARKANSKI (1974), as informações de órgãos governamentais geralmente geram uma expectativa alta, sendo que podem determinar uma agenda de discussões públicas, influências no conteúdo da opinião pública, entre outros. Ele ainda informa que existem vários métodos que podem ser utilizados para dar informações ao público, “como audiências administrativas e legislativas, debates legislativos, processos judiciais, relatórios de investigação e até mesmo campanhas eleitoras”.

“Muitas vezes os administradores são acusados de omitirem informações para a população ou para veículos de comunicação em massa. Os EUA têm um histórico vasto de informações consideradas confidenciais. Acusados de manipulação da opinião pública, eles se defendem, alegando que o direito à vida privada do indivíduo muitas vezes é incompatível com a liberdade de informação, muito pregada e discutida em todo o país” (SHARKANSKI, 1974).

Segundo CORRADO (1994), toda campanha de marketing governamental, em programas de informação/ educação tem que incluir quatro elementos: 1) Objetivos: claros e que possam ser alcançados a um custo razoável; 2) Identificação do público-alvo: quanto maior precisão na identificação, melhores serão as mensagens específicas; 3) Canais de informação: questões complexas, tais como as que exigem mudança de atitude ou comportamento (parar de fumar, sexo seguro) muitas vezes exigem combinação de canais de

comunicação incluindo a mídia, elementos da comunidade, organizações profissionais e contato interpessoal; 4) Avaliação: pode se tornar complicado devido à complexidade dos programas. Porém é uma importante parte do processo para atribuir ou não sucesso aos programas.

Segundo CORRADO (1994), as comunicações internas em órgãos governamentais quase sempre imitam as organizações privadas. As diferenças decorreriam das regras de estabilidade no emprego e a burocracia, que segundo ele tendem a inibir a boa administração.

DOWBOR (1987) observa alguns problemas em comunicações em órgãos governamentais. Segundo ele, as secretarias técnicas informam apenas o estritamente obrigatório. As áreas de administração do desenvolvimento desenvolvem apenas trabalhos para satisfazer o tribunal de contas, sem um retorno real para as secretarias técnicas.

#### **4.9 Tomada de Decisões**

SHARKANSKI (1974) relaciona uma série de aspectos que segundo ele impedem a tomada de decisões racionais em organizações governamentais: multiplicidade de problemas, objetivos e compromissos políticos que são impostos – ou ocultados – dos autores de decisões por elementos atuantes no ambiente de uma unidade administrativa; obstáculos à coleta adequada de informações sobre a diversidade de objetivos e políticas aceitáveis; as necessidades pessoais, compromissos, inibições e imperfeições dos autores das decisões, que interferem na sua avaliação dos objetivos e políticas que são aceitáveis do ponto de vista de seu órgão; dificuldades estruturais dentro das unidades administrativas e que se envolvem suas relações com os ramos legislativo e executivo do governo; o comportamento divergente de certos administradores.

“Devido a esses fatores, a racionalização pura de uma tomada de decisão simplesmente não se torna possível. Porém é admissível que decisões sejam consideradas satisfatórias, que podem não ser ideais para todos os observadores, mas atendem a boa parte das necessidades dos envolvidos, depois de levarem em conta informações sobre objetivos e alternativas de ação” (SHARKANSKI, 1974). Para o autor, uma tomada de decisões racional obedeceria aos seguintes itens: identificar o problema; esclarecer seus objetivos, e em seguida classificá-los segundo a importância; relacionar todos os meios possíveis – ou políticas – para alcançar cada um de seus objetivos; avaliar todos os custos e benefícios que provavelmente seguir-se-iam a cada uma das políticas alternativas; selecionar o conjunto de objetivos e

políticas associadas que produziriam os maiores benefícios relativos e as menores desvantagens relativas.

## 5 ESTUDO DE CASO

O estudo abordará o projeto "A Escola Que Queremos", denominação para o Projeto de Revitalização da Rede de Ensino Público Municipal, da Prefeitura do Município de Araucária - PMA, estado do Paraná, resultado de uma parceria entre as Secretarias Municipais de Educação e de Planejamento. O projeto aborda uma estruturação racional para a definição de prioridades de investimentos em infra-estrutura nas escolas municipais.

Para a elaboração do estudo será utilizada uma metodologia específica. A primeira parte, denominada O PLANO, compreende aos principais aspectos descritos no Plano de Revitalização. A segunda parte, denominada O PROJETO, é uma descrição histórica do projeto, desde sua concepção, segundo alguns envolvidos no processo. A terceira parte, denominada A ANÁLISE, pretende avaliar os benefícios do projeto e onde poderia ter sido melhor.

### 5.1 O Plano

A existência do projeto é justificada pela falta de investimento em educação no município de Araucária durante muitos anos. Isso veio a ocasionar não só a deterioração do patrimônio público e a utilização inadequada do espaço, como os demais problemas descritos a seguir, conforme o plano:

- Existência de unidades educacionais em condições inadequadas de uso e/ou em mau estado de conservação;
- Distribuição desequilibrada da população escolar no quadro urbano, ocasionando a procura excessiva por algumas unidades e a existência de espaços ociosos em outra;
- O alto custo do transporte escolar, consumindo cerca de 30% do orçamento municipal destinado à educação;
- A obrigatoriedade das administrações municipais de adaptarem-se à nova realidade exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- A falta de motivação e de condições de trabalho do corpo docente e discente;
- A descrença da instituição pública perante a sociedade.

Pesquisas sobre a quantidade de alunos de nível pré-escolar e fundamental, efetuadas pelo Censo 1996 e pela Secretaria Municipal de Educação, revelam um aumento de 5,26% ao



ano. Alie-se a isso uma projeção de crescimento dos índices populacionais devido à localização do município na Região Metropolitana de Curitiba. De acordo com dados da IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o crescimento populacional em Araucária foi de 5,26% ao ano no período de 1996-2000, bem superior ao crescimento no Município de Curitiba, que foi de 1,86% ao ano no mesmo período.

### 5.1.1 Objetivos do projeto

#### 5.1.1.1 Objetivo geral

- Elaborar um programa de investimento para os equipamentos educacionais do município na gestão 2001-2004.

#### 5.1.1.2 Objetivos específicos

- Resgatar a credibilidade e a satisfação da comunidade em relação à administração pública municipal;
- Promover o envolvimento, o comprometimento e a participação da sociedade nas ações da administração municipal;
- Integrar a escola à vida da comunidade, seus interesses, tornado-a parte integrante do processo, através do exercício da sua cidadania;
- Qualificar a educação do município, melhorando o desempenho escolar;
- Promover a motivação dos profissionais da educação do município, através da qualificação espacial e dos recursos de ensino;
- Melhorar os indicadores de desenvolvimento humano municipal;
- Recuperar a infra-estrutura existente;
- Adequar os equipamentos educacionais às necessidades exigidas pela realidade atual;
- Potencializar os espaços e recursos existentes;
- Redistribuir os alunos da rede pública municipal, priorizando a proximidade com a moradia, diminuindo o custo com o transporte escolar subsidiado pelo município;
- Valorizar, racionalizar e planejar os investimentos públicos;
- Complementar e enriquecer a política pedagógica adotada pela gestão municipal.

### 5.1.2 Envolvidos

- Secretaria Municipal da Educação;
- Secretaria Municipal de Planejamento;
- Secretaria Municipal de Obras Públicas;
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- Empresa Municipal de Urbanismo e Desenvolvimento Sustentado de Araucária – EMUDAR;
- Comunidade Escolar;
- Sociedade e entidades civis organizadas.

### 5.1.3 Resistências e entraves

- Entraves políticos;
- Falta de cultura de planejamento na estrutura administrativa da prefeitura;
- Falta de envolvimento e participação da comunidade;
- Dificuldade de execução das ações planejadas;
- Falta de comprometimento dos agentes envolvidos no projeto;
- Dificuldade de acesso às informações;
- Arrecadação municipal insuficiente para realizar as ações necessárias.

### 5.1.4 Metodologia

#### 5.1.4.1 Macro-ações

- Estudo de toda a Rede Municipal;
- Levantamento de dados;
- Definição da Estratégia de Intervenção;
- Elaboração dos Projetos;
- Execução dos Projetos.

#### 5.1.4.2 Produtos e serviços gerados

- Elaboração de um questionário de consulta à comunidade como instrumento de reconhecimento e diagnóstico das necessidades e aspirações da sociedade;
- Elaboração de um cronograma físico-financeiro para investimento na infra-estrutura da educação do município de Araucária;

- Racionalização dos investimentos públicos e da infra-estrutura existente;
- Excelência na educação pública municipal;
- Estabelecimento de um referencial para a gestão dos equipamentos públicos municipais;
- Transparência e objetividade no planejamento dos investimentos na área da educação.

#### 5.1.4.3 Indicadores associados

- Redução dos gastos municipais com transporte escolar;
- Implantação de um modelo de gestão para todas as unidades escolares municipais;
- Melhoria nos índices de aproveitamento e frequência dos alunos;
- Conservação e apropriação do modelo de escola definido pela comunidade, dentro do padrão estabelecido pelo gestor, ao longo do tempo.
- Organizar a estrutura educacional pública a ser utilizada no planejamento e nas metas da secretaria municipal de educação.

#### 5.1.5 Plano de ação

- Apresentação do projeto à comunidade;
- Definição da amostra necessária para retratar o universo educacional público municipal;
- Elaboração e aplicação do questionário junto às escolas;
- Levantamento de dados internos disponíveis pela Secretaria de Educação;
- Levantamento de campo nas escolas públicas municipais escolhidas para a primeira fase de intervenção;
- Tabulação dos dados (questionário e levantamento de campo);
- Disponibilização dos dados para a comunidade e “feedback”;
- Diagnóstico da realidade e definição de intervenções e custos envolvidos;
- Definição do modelo geral para caracterização do ensino público municipal;
- Priorização de investimentos.

O Plano envolve algumas outras ferramentas, como análise de risco, missão e visão do projeto, estratégias para conseguir a adesão de parceiros, entre outros, que não serão abordados neste estudo.

## **5.2 O Projeto**

### **5.2.1 O problema**

No início da gestão do Prefeito Albanor José Ferreira Gomes, vários problemas começaram a surgir decorrentes da falta de planejamento para investimentos em infraestrutura nas escolas municipais. As Secretarias Municipais de Educação (SMED) e de Planejamento (SMPL) sofriam com os pedidos desordenados de ampliações e/ou reformas feitos pelas diretorias de escolas municipais. A impossibilidade de atendimento a todas as solicitações, face à falta de recurso orçamentário disponível e de pessoas capacitadas para a elaboração dos projetos no início da gestão, resultava em frustração e revolta por parte das diretorias das escolas e sobrecarga de trabalho para os administradores públicos.

### **5.2.2 Início do planejamento**

Com a constatação do problema, foi feito um primeiro contato entre a SMED e a SMPL. Foi decidido então a necessidade de re-estruturação dos processos, para permitir a definição de prioridades de investimentos e garantir a racionalização dos recursos. Ações principais foram definidas, como a análise dos dados existentes, com o objetivo de obter um diagnóstico da situação atual (2001).

### **5.2.3 A análise dos dados**

Com o cruzamento de dados existentes no sistema da SMED, algumas incoerências puderam ser notadas logo no início. Foi constatado que o Município tinha espaços em escolas suficientes para cobrir a demanda existente de alunos. O problema concentrava-se no fato de que vários alunos não freqüentavam a escola mais próxima de suas moradias com a justificativa de que estas estavam em estado precário. Isso ocasionou a migração de alunos para outras regiões, superlotando as que estavam em melhor estado de conservação e mantendo ociosas as escolas em mau estado. O foco do problema era realmente a falta de

infra-estrutura nas escolas, pois a SMED garantia iguais condições pedagógicas (professores capacitados e material didático) em todas as escolas da cidade. Os gastos com transporte escolar, serviço subsidiado pela prefeitura, representavam um percentual elevado do desembolso da SMED, fato agravado pela limitação de investimentos do município em educação determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo informações de participantes do projeto, o custo do transporte escolar durante três meses poderia equivaler à construção de uma nova escola.

#### 5.2.4 O detalhamento das ações

Iniciaram-se as discussões sobre as ações imediatas a serem tomadas. Foi decidida a necessidade de investimento em infra-estrutura nas escolas, com o objetivo principal de trazer os alunos para escolas mais próximas de seus locais de moradia. Foi então elaborado o Plano de Revitalização da Rede de Ensino Público Municipal, com a participação inicial da SMEL e SMPL. A principal atribuição do plano era a estruturação de uma metodologia para a definição das prioridades de investimento. A metodologia consistiu em três etapas:

- Levantamentos de dados da SMEL;
- Elaboração de um questionário a ser respondido pelos alunos;
- Avaliação especializada sobre a infra-estrutura existente em cada escola.

Seriam utilizados três critérios para a definição das prioridades de investimento, por escola:

- Situação física;
- Atendimento da demanda;
- Quantidade de alunos que utilizam o sistema de transporte escolar.

#### 5.2.5 A implantação do plano

##### 5.2.5.1 Primeira etapa - Inventário

1. Inicialmente a SMPL e a SMED elaboraram o questionário (Anexo I) que deveria ser respondido pelos alunos. Foi estabelecida uma amostragem de questionários por escola, segundo cálculos estatísticos, objetivando o controle sobre os resultados obtidos;

2. O projeto foi apresentado pelos Secretários Municipais de Educação e de Planejamento a todas os diretores das escolas municipais. Na ocasião foram distribuídos os questionários a serem respondidos pelos alunos. Era permitido aos alunos levar o questionário para casa e pedir ajuda aos pais no preenchimento dos dados. Essa estratégia permitia uma maior abrangência na participação, de maneira em que os pais pudessem sugerir também as mudanças nas escolas;
3. A SMED continuou o levantamento de dados, dessa vez utilizando os dados por escola, visando estabelecer o atendimento à demanda e a quantidade de alunos que utilizam o transporte escolar;
4. Iniciou-se o trabalho de avaliação da infra-estrutura em cada escolas. Compunham o grupo de análise representantes da SMED, da SMPL, e um representante da Secretaria Municipal de Obras Públicas – SMOP, convocado especialmente para essa função devido ao conhecimento técnico necessário.

#### 5.2.5.2 Segunda etapa - Diagnóstico

1. Com a coleta dos questionários e análise dos dados, foi possível a tabulação das necessidades de maneira geral, que envolveram desde novos espaços (biblioteca, sala de informática, laboratório), até em recomendações para a merenda escolar (diversidade, organização, limpeza). Essas informações serviriam de base para que os arquitetos e/ ou engenheiros, em uma etapa posterior, pudessem elaborar os projetos específicos.
2. Segundo os dados levantados e a análise especializada, foi elaborada uma tabela contendo as prioridades de intervenção, ou seja, as escolas que mais necessitariam de reformas e/ ou ampliações.

#### 5.2.5.3 Terceira etapa – Mostra dos resultados (ver Anexo II)

1. Essa etapa consistiu uma importante estratégia para a efetiva implantação do projeto. Após a mostra dos resultados, tanto de necessidades gerais quanto específicas, todos os diretores de escolas foram convidados a uma visita àquelas escolhidas para a primeira fase de intervenção. Ao verem eles próprios as condições das escolas selecionadas, puderam entender o porquê da priorização, tanto que não houveram questionamentos com relação a isso. Houve uma conscientização geral de que todas as escolas com necessidade de investimentos

em infra-estrutura seriam atendidas, e todos concordaram com a ordem que foi estabelecida para esse fim.

2. Três escolas foram selecionadas para a primeira etapa de intervenção, segundo os recursos disponíveis para esse fim.

O escopo do plano do projeto terminava nessa etapa, com a definição da priorização de investimentos, conforme se verifica no cronograma de ações. Porém, existem algumas ações necessárias para a efetivação dos objetivos do projeto, não detalhadas no plano, que são vistas a seguir. A partir dessa fase, a descrição dos serviços deve ser entendida como uma metodologia de intervenção individual, ou seja, escola por escola.

#### 5.2.6 Elaboração dos desenhos arquitetônicos

1. É contratado um profissional de engenharia para a elaboração dos projetos, a partir das necessidades gerais levantadas pelos questionários;
2. O profissional elabora um estudo preliminar de intervenção;
3. O profissional apresenta o estudo preliminar à diretoria da escola, com a presença de funcionários, familiares de alunos, membros de algumas secretarias envolvidas e demais interessados. Críticas são feitas ao estudo, que são listadas em um relatório da reunião, como meio de registro das discussões;
4. O projeto reavaliado é novamente apresentado à comunidade escolar, a fim de ser aprovado;
5. Com a aprovação, é elaborado o projeto definitivo.

#### 5.2.7 Serviços administrativos e execução da obra

1. Elaboração dos projetos complementares (estrutural, elétrico, hidráulico, etc.);
2. Elaboração dos orçamentos;
3. Elaboração do ofício para a abertura de processo licitatório;
4. Processo licitatório (elaboração do edital, empresas compram o edital, empresas fazem propostas, análise das propostas, classificação, escolha da empresa vencedora);
5. Obras de infra-estrutura – controle da execução das obras feita pela SMOP.
6. Finalização e entrega.

O projeto atualmente está em fase de execução, sendo que algumas escolas já foram reformadas, outras ampliadas e outras reconstruídas.

## 5.3 A Análise

### 5.3.1 Benefícios do projeto

A implantação do projeto trouxe alguns benefícios, do ponto de vista da cultura de planejamento:

1. Integração entre as secretarias:

Atualmente as secretarias da PMA trabalham em sua maioria de maneira individualizada. Boa parte dos projetos é concebida internamente, de modo em que a discussão a seu redor se torna isolada. Existem inclusive casos de projetos com objetivos iguais sendo executados por duas secretarias, cada um isoladamente. A falta de integração entre as secretarias ocasiona vários problemas, tal como a falta de comprometimento com projetos “dos outros”. A integração entre a SMPL e a SMED veio de uma forma natural, pois ambas tinham problemas específicos derivados do mesmo problema: a falta de investimento em infra-estrutura escolar. Vários são os benefícios que derivam dessa integração entre as secretarias, como o aproveitamento das capacidades individuais, a multidisciplinaridade, a possibilidade de conhecer o cenário da outra secretaria, etc.

2. Planejamento da participação da sociedade:

A participação da comunidade escolar já se caracterizava como um dos fatores de sucesso do projeto, apesar de não estar descrita desta forma no plano. Porém, o mérito da equipe do projeto está em como puderam organizar a participação, de modo em que pudesse colaborar para os objetivos descritos do projeto. A estratégia a que esse comentário se refere é a proposta de distribuição de questionários para que os alunos e seus pais pudessem preencher (ver Anexo I). Essa ação foi muito importante, pois se as discussões tivessem sido abertas à população, talvez o projeto não atingisse seus objetivos. Não se quer com esse comentário dizer que em todas as ocasiões se deve limitar a participação, mas sim planejá-la, de modo a utilizar estratégias que permitam extrair da população as informações sobre o que desejam.

3. Comprometimento:



Uma outra estratégia foi a grande responsável para gerar o comprometimento das partes interessadas no projeto: a idéia de levar os diretores de todas as escolas municipais para visitar as que teriam prioridade de investimento. Antes disso, as solicitações de reformas e ampliações eram problemas para a SMPL e para a SMED, na medida em que não conseguiam atender a todas. Após a visita, os diretores foram unânimes na decisão de priorizar os investimentos nas escolas escolhidas para a primeira etapa de intervenção. Houve uma considerável diminuição nas solicitações, na medida em que todos tiveram acesso à lista e aos métodos imparciais utilizados para a definição de prioridades.

#### 4. Planejamento orçamentário:

A lista de prioridades permitiu que houvesse condições de planejar as próximas reformas, ampliações ou reconstrução de escolas. Hoje, a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, tanto da SMED quanto da SMPL, já define quais escolas serão alvo de intervenção no ano subsequente, inclusive com uma estimativa de desembolso bem próxima da realidade, devido ao levantamento das condições físicas de cada uma delas. Esse tipo de controle auxilia a racionalização dos recursos financeiros das secretarias.

### 5.3.2 O que poderia ter sido feito melhor

#### 1. Planejado versus realizado:

Existe uma incoerência verificada no Plano de Revitalização proposto. Ao se analisar o plano, verifica-se que existem objetivos específicos que vão muito além da melhoria da qualidade da infra-estrutura escolar. O plano prevê, por exemplo, a qualificação da educação no município, melhorando o desempenho escolar. Esse objetivo não pode ser obtido com ações isoladas como esta. O plano prevê condições para o desenvolvimento de vários projetos específicos, como o que está em andamento. O ideal seria que o plano fosse oriundo das discussões para um programa, contendo vários projetos para a obtenção dos objetivos descritos. O projeto A Escola que Queremos poderia ser um deles, com o objetivo único de melhorar as condições físicas das escolas municipais. O objetivo dessa segmentação é objetivar as ações a serem desenvolvidas, de forma a facilitar o seu gerenciamento. Se fosse perguntado se houve a melhoria das condições de infra-estrutura escolar no município, a resposta poderia ser afirmativa. Porém, se a

pergunta se referisse ao atingimento de todos os objetivos descritos no plano, talvez a resposta fosse negativa.

2. Avaliação dos resultados:

O plano definia vários objetivos específicos para o projeto, e vários indicadores para que se pudessem medir o seu desempenho. Porém, pelas entrevistas realizadas, ainda não foi realizada uma avaliação geral do projeto. Inclusive, esta avaliação poderia ser separada em duas etapas: uma relacionada ao desenvolvimento geral do projeto, e outra relacionada à implantação em cada escola. Pretende-se justificar essa sugestão, ante a necessidade de avaliação geral e local. Pode ser que em determinada escola as ações planejadas não tenham surtido o efeito esperado. As avaliações ainda podem ser feitas, pois o projeto atualmente se encontra em fase de execução. Mas alerte-se para o fato de que a avaliação não estava descrita no plano entre as ações previstas.

3. A definição das necessidades:

A estratégia utilizada para determinar as necessidades gerais das escolas municipais foi fundamental para conseguir estabelecer as prioridades de investimento, e visualizar quais as melhorias que em geral são necessárias (ver Anexo II). Essa metodologia poderia ter sido aproveitada para definir também as necessidades específicas para cada escola, considerando as diferenças naturais entre elas. Os questionários, após a tabulação geral, poderiam ter sido organizados por escola, para que se verificasse esse fator. Isso facilitaria a atuação do profissional de engenharia, na medida em que teria uma base para a definição do tipo de intervenção específica em cada escola.

4. Ações planejadas – segunda etapa:

Se for observado o Plano de Revitalização, pode-se perceber que as ações planejadas abrangem apenas a definição da priorização de investimentos nas escolas. Conforme se verificou no desenvolvimento do projeto (ver Anexo II), as etapas de elaboração do desenho arquitetônico, serviços administrativos e execução da obra faziam parte do projeto, e não estavam previstas no plano inicial. Os objetivos descritos no plano não poderiam ser obtidos sem a realização destes. O plano poderia ter sido dividido em duas etapas: a primeira abrange a definição das prioridades de investimento (conforme estava descrito), e a segunda objetivaria as ações necessárias para a execução das obras. Alguns problemas podem ser atribuídos à falta de planejamento da segunda etapa. Como a falta de

comprometimento da Procuradoria Geral, por exemplo, de modo em que pudessem priorizar a análise dos processos licitatórios para a execução das obras nas escolas. Não foi prevista a aprovação do projeto pela Secretaria Municipal de Urbanismo-SMUR, anteriormente à execução das obras, o que ocasiona vários tipos de problemas. Esses dois órgãos poderiam estar previstos no plano entre os envolvidos no projeto.

5. Modelo a outras secretarias:

A gestão do conhecimento é uma das atribuições necessárias às organizações, principalmente as públicas. Os projetos devem ser divulgados, de modo em que todas as secretarias possam obter informações sobre o seu desenvolvimento, quais os problemas enfrentados, e como se chegou a um resultado esperado. Dessa forma, permite-se que o aprendizado obtido não seja isolado, de forma a aumentar a integração entre as secretarias e aumentar a capacidade coletiva da prefeitura.

6. Documentação do projeto:

Um outro problema assola as administrações públicas de modo geral: a falta de continuidade administrativa. Isso ocasiona não só a troca dos principais funcionários responsáveis pelos projetos, mas também a perda de muito conhecimento adquirido nos anos da gestão. Muitas empresas privadas têm inclusive publicado a documentação de alguns de seus projetos de sucesso, para que seu desenvolvimento possa ser seguido por novos funcionários. Na administração pública, a documentação se torna um fator primordial para que haja a evolução no gerenciamento dos projetos. E também para que se permita a evolução da entidade como um todo. Em empresas privadas, essas informações são restritas a funcionários internos, para não permitir que a concorrência se aproveite do conhecimento gerado. A visão da administração pública em geral funciona da mesma maneira. Até que sejam criados meios como a documentação de projetos, que permitam o que o aprendizado atravessasse as fronteiras eleitorais, a evolução das administrações públicas se dará de forma lenta e descontinuada.

## **6 PROPOSTA PARA O GERENCIAMENTO DAS COMUNICAÇÕES EM PROJETOS GOVERNAMENTAIS MUNICIPAIS.**

A proposta está desenvolvida segundo o ciclo de vida de um projeto. São estruturadas ações para as fases de iniciação, de planejamento, de implementação e de encerramento.

### **6.1 Iniciação**

Segundo o PMBOK (2000), a única área de conhecimento que integra o processo de iniciação de um projeto é o gerenciamento do escopo. Porém entende-se que a iniciação é uma das fases mais importantes do projeto, não devendo se limitar à estruturação e organização do escopo. O gerenciamento das comunicações se mostra como uma necessidade fundamental logo no início, que é onde se obtém o comprometimento dos principais envolvidos no projeto. Geralmente falhas na comunicação inicial refletirão posteriormente no seu desempenho.

O objetivo dessa fase é obter a comprovação formal da existência do projeto.

#### **6.1.1 Formalização do início do projeto**

A comunicação que determina o início do projeto é fundamental para o seu sucesso. É necessário para que as pessoas saibam que ele existe, para que identifiquem quem é o gerente e para que se preparem para uma carga de trabalho que virá. O comprometimento dos principais envolvidos começa exatamente nesse ponto, o que justifica a necessidade de formalização.

Além dos aspectos já citados, outras variáveis determinarão a forma com que o início do projeto deva ser comunicado:

- Quem irá apresentá-lo;

A apresentação inicial pode ser feita por várias pessoas. Se o projeto for de suma importância para a obtenção da estratégia prevista, deverá ser apresentado por pessoas que tenham influência e competência para tal. Por exemplo, a figura do prefeito demonstra a preocupação da administração superior com o seu sucesso. E ao mesmo tempo dá credibilidade ao trabalho que será desenvolvido.

Projetos menores poderão ser apresentados por representantes setoriais, como secretários e/ou diretores de departamentos, ou pelo próprio gerente do projeto. Porém deve-

se salientar que quanto mais importância estiver atribuída à pessoa que dará início ao projeto, maiores serão as chances de obtenção de sucesso.

- Para quem a apresentação se destina;

A platéia pode diversificar entre apenas técnicos de alguma secretaria específica, até uma conferência com vários segmentos da sociedade.

- Como será apresentado.

O modo como o projeto é apresentado pode atribuir até mais importância do que o seu conteúdo em si. Uma conferência com a presença de autoridades com certeza agregará mais valor do que uma mensagem de correio eletrônico (e-mail) enviado aos participantes.

## 6.2 Planejamento

A fase de planejamento das comunicações é talvez a mais importante de todo o processo do seu gerenciamento. É nela em que as pessoas se reunirão, e discutirão todos os aspectos comunicativos que acharem relevantes para a obtenção do sucesso do projeto. Pela interação com as partes interessadas no projeto, pode-se ter uma idéia das facilidades e dificuldades que ocorrerão ao longo do trabalho. É um método valioso, pois permite a integração entre os vários ambientes componentes do projeto.

A fase de planejamento das comunicações deve ser executada simultaneamente à estruturação do Plano do Projeto, para que suas diretrizes estejam contidas no mesmo.

O objetivo dessa fase é a elaboração do Plano de Gerenciamento das Comunicações do projeto.

### 6.2.1 Descrição do ambiente

A descrição do ambiente demonstra o conhecimento dos diversos aspectos organizacionais e do ambiente externo que podem ter impacto no projeto. Devem ser listados apenas os aspectos relevantes, tais como relações comunicativas internas (organogramas), política de relações públicas, aspectos organizacionais, formas de comunicação, entre outras informações relevantes.

Serão citados alguns exemplos de descrições:

1. A prefeitura X tem uma política verticalizada de relações internas. As comunicações são feitas da maneira subordinado-superior, sem infringir os padrões hierarquizados. Informações para públicos externos são centralizadas pela

Secretaria Municipal de Comunicação Social, sendo o Secretário o porta-voz da de todas as informações da prefeitura. A prefeitura tem um controle rígido de projetos via relatórios e reuniões de acompanhamento freqüentes. Informações sobre o projeto a interessados internos é feita somente pelo gerente designado (por decreto) do projeto;

2. A prefeitura Y tem uma política de relações horizontalizada. Os integrantes dos projetos podem dar informações do seu desenvolvimento a interessados internos. Porém as informações para a mídia são comunicadas pessoalmente pelo Prefeito. A organização tem uma cultura de gestão informal, sendo que a maioria dos serviços é controlada via *software*. Boa parte dos relatórios de desenvolvimento de etapas do projeto se desenvolve por meio de mensagens eletrônicas (*e-mails*). As reuniões de acompanhamento são planejadas de modo a acontecer ao final de entregas principais do projeto (marcos). O prefeito tradicionalmente encerra os projetos principais com solenidades de abertura, com a participação de autoridades.

### 6.2.2 Quem são as partes interessadas

Essa etapa visa à identificação das partes interessadas no projeto. As partes interessadas podem ser caracterizadas entre:

1. Equipe do projeto: pessoas, secretarias, departamentos ou organizações envolvidas diretamente no projeto, ou seja, que desenvolverão a maioria dos trabalhos;
2. Demais partes interessadas: pessoas, secretarias, departamentos ou organizações não envolvidas diretamente no projeto, porém que sejam afetadas por ele, ou que apenas tenham interesse no projeto, e que de alguma maneira possam influenciar o seu resultado. Podem ser caracterizadas entre internos e externos à prefeitura. Os externos podem variar desde associações de moradores, órgãos governamentais estaduais ou federal, grupos de preservação ambiental até a institutos de defesa da mulher, por exemplo.

A separação da equipe do projeto dos demais interessados é fundamental, pois o gerenciamento das comunicações para cada um dos grupos deverá ser necessariamente diferenciado, conforme será visto a seguir.

Sugere-se que a equipe do projeto inicie a listagem dos interessados no projeto, de forma a ter uma linha de base para o desenvolvimento das próximas etapas. Porém deve-se ter em mente a necessidade de avaliação eventual dessa lista, pois, com o desenvolvimento do projeto, várias pessoas ou organizações não listadas podem demonstrar seu interesse.

Seria interessante uma análise das condições de participação existentes no município. Pode ser que já exista uma estrutura de participação, como no caso de Porto Alegre, no projeto do Orçamento Participativo quando, segundo FEDOZZI (2000), seria aproveitada a organização regional das associações de moradores para a definição das regiões de intervenção. No caso da existência de uma cultura de participação, sugere-se que seja utilizada para as análises.

### 6.2.3 Definição dos interesses no projeto

Para a análise desta etapa devem ser levadas em consideração apenas as demais partes interessadas no projeto, pois seria um trabalho desnecessário a identificação de quais os interesses da equipe do projeto. Isso é justificado pelo fato de que o envolvimento da equipe está em parte limitado ao desenvolvimento das atividades do projeto.

Para a determinação dos diversos interesses é necessário colocar-se no lugar das pessoas externas ao projeto, de maneira em que o interesse de cada um possa ser analisado segundo dois critérios:

- Como o projeto lhe afeta;
- Como o projeto lhe é útil.

Para visualizar melhor como isso se procede, será mostrado um exemplo de um projeto fictício de loteamento social, com o objetivo principal de fazer a relocação de famílias habitantes em áreas de preservação (invasão) para um novo local, ainda indefinido. Poder-se-ia fazer uma análise preliminar do interesse, segundo a Tabela 3 a seguir:

**Tabela 3: Análise preliminar dos Interesses**

INTERESSADOS	INTERESSES
Moradores locais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A implantação de um loteamento social nas proximidades poderia desvalorizar as suas propriedades;</li> <li>• O crescimento populacional da região demandaria um aumento dos serviços de educação, saúde, transporte público, etc;</li> <li>• Preocupação com aumento da criminalidade na região.</li> </ul>
Moradores de áreas irregulares, a serem relocados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proximidade da nova área dos centros geradores de trabalho;</li> <li>• Condições de infra-estrutura (pavimentação, saneamento básico) do novo local;</li> <li>• Transporte público existente;</li> <li>• Transporte de seus pertences pessoais.</li> </ul>
Moradores de áreas irregulares, que não fazem parte dessa relocação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preocupação em saber se haverá um projeto similar para viabilizar a regularização da área onde moram ou se futuramente serão relocados.</li> </ul>
Órgãos de proteção ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomposição da flora da área de preservação invadida;</li> </ul>
Banco financiador do projeto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade de endividamento da prefeitura;</li> <li>• Metas de atingimento dos indicadores estabelecidos.</li> </ul>
Prefeito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Execução de uma promessa de campanha.</li> </ul>
Mídia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgação dos resultados do projeto, positivos e negativos;</li> </ul>

Observa-se que esta tabela é simplesmente ilustrativa, pois haveria inúmeros outros interesses pertinentes em um projeto deste porte.

A estratégia para a definição dos interesses pode variar. Alguns métodos utilizados para esse fim são descritos a seguir:

- A equipe do projeto estima os interesses dos envolvidos;
- Alguns deles são convidados para exporem seus pontos de vista;
- É elaborado um questionário a ser passado aos interessados, que após o preenchimento deverão ser tabulados para a obtenção dos interesses específicos ou gerais;
- É desenvolvido um seminário, onde as definições iniciais do projeto são apresentadas aos interessados, os quais podem se manifestar a respeito.

#### 6.2.4 Avaliação do impacto dos interessados no projeto

Alguns interessados têm forte poder de influência sobre os projetos. Alguns têm efetiva presença no cenário político, outros têm capacidade de mobilização da população, outros controlam os veículos de comunicação de massa, etc. Definir o impacto que cada um deles pode causar no projeto pode se tornar inclusive um método de avaliação de risco.



Quanto maior o poder de impacto de um determinado interessado no projeto, maior é a necessidade de levar o seu interesse em consideração para a definição de ações.

Sugere-se que o impacto seja determinado pela equipe do projeto, pois neste caso a participação dos interessados poderia causar alguns desentendimentos. Uma pessoa mais influente poderia dominar as discussões, e desvirtuar os objetivos da avaliação. É importante salientar que o impacto a ser avaliado é sobre o projeto, e não sobre a organização, sobre a política ou outros cenários quaisquer. A possibilidade de não atingir os objetivos do projeto é a única justificativa que a equipe do projeto teria para avaliar o impacto dos interessados sobre ele.

A avaliação pode ser de três níveis (alto, médio ou baixo) para projetos com quantidade média ou pequena de interessados, ou de cinco (com níveis intermediários) para uma quantidade grande deles. Sugere-se este modelo de avaliação por quantidades, pois no caso de um projeto com um grande número de interessados, seria mais fácil atribuir a priorização no atendimento aos interesses.

#### 6.2.5 Meios para o contato com os interessados

Existem inúmeros meios que estabelecem relações comunicativas entre as partes interessadas em projetos. Cada meio de comunicação tem a sua abrangência específica. Devem-se observar as normas e políticas estabelecidas pela prefeitura, de modo em que sejam respeitados os padrões comunicativos, onde existirem.

Os meios a serem utilizados podem ser organizados entre:

1. De utilização freqüente: Aqueles que são utilizados para a fase de implementação, tendo como objetivo viabilizar a execução e o controle do projeto. Como exemplos podem ser citados relatórios de evolução do projeto, reuniões periódicas de acompanhamento, contatos telefônicos, etc.

Os meios que estabelecem uma rede de comunicação freqüente geralmente são utilizados pela equipe do projeto;

2. De utilização eventual: Aqueles que são necessários em determinado período do projeto. Podem ser citados como exemplos: contatos telefônicos, reuniões para a avaliação de mudanças no projeto, convites impressos, questionários, seminários, conferências, concursos de idéias, pesquisas de opinião pública, audiências públicas, reuniões para avaliação de crises, entrevistas para a televisão, debates, informações via *e-mail*, notícias no *site* da prefeitura, entre inúmeros outros. Se

for necessário, dado o porte do projeto, os meios de utilização eventual poderiam ser separados em dois: alta ou baixa abrangência.

A maioria dos meios de utilização eventual pode ser usada tanto pela equipe do projeto quanto para o atingimento dos demais interessados.

#### 6.2.6 Cronologia das comunicações

Para que esta etapa seja eficaz, é necessário que boa parte do planejamento de outras áreas de conhecimento esteja concluída. Para determinar quando as comunicações ocorrerão, é necessário que se saiba, no mínimo, quais são as principais atividades componentes do projeto, e para quando o seu acontecimento está previsto (gerenciamento do escopo e de tempo). Sugere-se que a equipe já esteja formada, e as atividades do projeto já estejam divididas entre os integrantes.

Porém é necessário avaliar também o porte do projeto. Projetos com maior abrangência, ou projetos complexos, necessitam de sistemas de controle das comunicações com uma certa freqüência e padronização, mesmo em organizações com cultura informal.

##### 6.2.6.1 Comunicação freqüente

A equipe do projeto deverá definir qual a freqüência mais adequada para realizar as atividades comunicativas (como reuniões e relatórios), com o objetivo de controlar a execução do projeto. Novamente se remete à avaliação dos procedimentos-padrão da organização. Se esta tiver uma cultura de controle rígido, provavelmente será estabelecida uma metodologia de acompanhamento na mesma medida. Reuniões semanais são formas de controle freqüente da execução do projeto. Citando um exemplo, pode ser que a organização exija do gerente do projeto relatórios semanais sobre o seu desenvolvimento.

##### 6.2.6.2 Comunicação eventual

- Entre a equipe do projeto

O controle da comunicação pode também ocorrer tendo por base as atividades a serem realizadas no projeto. Uma metodologia eficaz de controle das comunicações do projeto é a chamada matriz de responsabilidades. Ela consiste na atribuição de responsabilidades para os integrantes do projeto para cada atividade prevista no escopo, como execução, assessoramento, consultoria, etc. A seguir será mostrado um exemplo de matriz de responsabilidades de um projeto fictício (Tabela 4):

**Tabela 4: Matriz de responsabilidade de um projeto fictício**

Atividades do Projeto	Nível de Envolvimento da Equipe do Projeto			
	Departamento de Projetos	Instituto de Planejamento	Secretaria de Finanças	Departamento de Comunicação Social
Atividade A	Executa	Deve ser consultado	-	-
Atividade B	Gerencia	Executa	Deve ser consultada	-
Atividade C	-	Pode ser consultado	-	Executa
Atividade D	Decide	-	Executa	Gerencia
Atividade E	Executa	Assessora	-	-
Atividade F	-	Gerencia	Executa	Decide

A matriz de comunicações, juntamente com o cronograma do projeto, se tornam importantes ferramentas de controle das comunicações do projeto. Para se citar um exemplo, pode ser que a equipe tenha definido que os executores das atividades do projeto seriam avisados sobre a proximidade da sua realização com uma semana de antecedência. Assim, eles teriam condições de se programar, para quando se tornarem necessários tenham condições de estar disponíveis.

- Com as demais partes interessadas

Para a comunicação com as demais partes interessadas no projeto, sugere-se uma metodologia diferenciada. Após a análise do interesse e do impacto das partes interessadas nos projetos, ficará claro quais tipos de informações eles necessitam. A organização é a mesma de uma matriz de responsabilidades, porém sua função é atribuir o nível de envolvimento dos demais interessados no projeto. Para o estabelecimento dessa matriz, é necessário ter o conhecimento de que tipo de informações cada atividade do projeto irá gerar. Por hora será chamada de matriz de envolvimento. Citando como exemplo novamente um projeto fictício (Tabela 5):

**Tabela 5: Matriz de envolvimento de um projeto fictício**

Atividades do Projeto	Nível de Envolvimento dos Demais Interessados no Projeto			
	Órgão de defesa ambiental	Associações de moradores locais	Tribunal de contas	Legislativo
Informação A	-	Pode ser consultado	-	Pode ser consultado
Informação B	Participa da decisão	Participa da decisão	-	-
Informação C	-	-	Deve ser consultado	-
Informação D	-	Deve ser	-	Participa da

		consultado		decisão
Informação E	Deve ser consultado	-	-	Pode ser consultado
Informação F	-	-	Assessora	-

Novamente, é necessário ter em mãos o cronograma do projeto para o pleno desenvolvimento dessa metodologia. Inclusive nestes casos o controle deve ser maior do que o relacionado somente à equipe do projeto. Justifica-se essa informação, pois em geral as estratégias de envolvimento dos demais interessados no projeto demandam maior grau de planejamento. Por exemplo, a equipe do projeto terá de estabelecer uma estratégia, utilizando alguns dos meios disponíveis, para envolver uma associação de moradores de determinada região em uma decisão a ser tomada. Outro exemplo: deve-se pensar em como envolver o tribunal de contas, para que possa colaborar no assessoramento às contas de determinado serviço com maior valor agregado.

O ideal seria que o planejamento das estratégias para o envolvimento das demais partes interessadas ocorresse antes da execução das atividades que tenham essa demanda. Sendo assim, o planejamento das estratégias de envolvimento para cada atividade considerada crítica (que necessitem ou possam ter a participação dos demais envolvidos no projeto) seria mais uma atividade descrita no escopo do projeto. Porém, isso pode ser considerado uma metodologia que demonstra a maturação do gerenciamento de projetos na organização, na medida em que se tem em mente que o envolvimento e a participação deixa de ser apenas uma eventualidade (como se fosse obrigatória) para ser uma prática adequada à metodologia (planejada).

### 6.2.7 Armazenamento de dados

Os tipos de sistemas de armazenamento de dados podem variar bastante. Documentos gerados por atividades de projetos pequenos podem ser facilmente armazenados em um pasta única. Projetos complexos poderão exigir um sistema que permita um controle de acesso ao usuário, por exemplo.

Existem alguns aspectos relevantes para considerar a implantação de um sistema informatizado de controle de documentos e dados de projetos. O custo é um aspecto relevante. A necessidade talvez seja a mais importante. Alerta-se para o fato de que a implantação de um sistema de armazenamento de informações não deve ser um dos objetivos do projeto. Sua

função é simplesmente a concentração de dados desenvolvidos durante o projeto, para que seja facilitado o acesso às informações e o arquivamento para futuras consultas.

Sistemas informatizados de arquivamento de dados exigem uma certa padronização na geração de informações sobre o projeto. Imagine-se o responsável pelo arquivamento de dados de um projeto específico, tendo que gastar boa parte do seu tempo na filtragem e análise dos dados, pois cada responsável lhe envia um relatório de maneira diferenciada, por exemplo. Deve-se ter em mente que o sistema de arquivamento de dados do projeto deve ser implantado somente se vier a auxiliar o seu desenvolvimento, de modo a não se tornar um dos seus “gargalos”.

#### 6.2.8 Plano de Gerenciamento das Comunicações

O plano deve concentrar as informações geradas até o momento. Sugere-se que as informações estejam listadas de forma mais resumida possível. Abrindo-se parênteses para um comentário, os planos são como os relatórios, à medida que o número de páginas aumenta, o índice de concentração e de interesse de quem está lendo diminui. Sugere-se a maior concentração de informações de forma gráfica e em tabelas possível, para que possa ser rapidamente entendido, pela maior quantidade de pessoas possível. Poderá conter as informações geradas até este momento:

- Descrição do ambiente;
- Quem são as partes interessadas;
- Definição dos interesses no projeto;
- Avaliação do impacto dos interessados no projeto;
- Meios para o contato com os interessados;
- Cronologia das comunicações;
- Armazenamento de dados.

É pertinente que se faça uma observação. O planejamento das comunicações, segundo o PMBOK (2000), é um processo tido como “facilitador” do planejamento de projetos em geral. Pode até ser que em projetos pequenos nem seja necessário. Projetos grandes ou complexos podem determinar a necessidade de planejar e controlar as comunicações geradas internamente ou externamente às organizações. Mas alerte-se para o fato de que o planejamento das comunicações é um processo auxiliar. Isso significa que o “tamanho” do

projeto, e também a cultura organizacional, irão determinar a necessidade ou não de detalhamento do plano de comunicações. Seria fácil se perder tentando estabelecer um vínculo das partes interessadas com todas as informações do projeto, por exemplo. Se a cultura da prefeitura é informal, então se sugere que o planejamento das comunicações não chegue até as “minúcias”. Esta proposta procura identificar os principais aspectos relacionados à comunicação, para que sejam levadas em consideração quando for estruturado um plano do projeto. Pode ser que algumas das metodologias descritas não sejam necessárias. Caberá à equipe do projeto a identificação da necessidade de detalhamento do plano ou não.

### **6.3 Implementação**

A implementação compreende duas fases do gerenciamento das comunicações: a execução e o controle. Justifica-se essa iniciativa pela dificuldade em estabelecer quais ações compreendem a execução e quais compreendem o controle das comunicações no projeto. Conforme visto anteriormente, uma das características da comunicação é a dificuldade em estabelecer qual é o originador e qual o receptor das mensagens, sendo que esta relação varia bastante. No gerenciamento das comunicações se procede de forma parecida. Para não causar dificuldades no entendimento, já que várias atividades de implementação do Plano de Gerenciamento das Comunicações podem ter os dois aspectos, foi decidido pela unificação.

A implementação objetiva a execução das atividades programadas no plano.

#### **6.3.1 Instalação do sistema de armazenamento de dados**

Essa etapa só é necessária em projetos que necessitem de maior controle das suas relações comunicativas, conforme visto na fase de planejamento. Conforme foi dito, o sistema deve ser concebido de forma a auxiliar o gerenciamento das comunicações do projeto. Sugere-se que seja o mais simples possível.

O controle dos acessos é um aspecto relevante na sua execução, de modo em que apenas pessoas habilitadas possam fazer a inclusão ou a exclusão de dados, e de modo em que somente pessoas habilitadas possam obter as informações desejadas. Isso deve vir de encontro com a política de geração de informação que a prefeitura defende.

### 6.3.2 Distribuição e coleta de dados

É onde será feito quase todo o trabalho de execução e controle das relações comunicativas do projeto. É onde serão utilizadas as estratégias planejadas para a aproximação da equipe do projeto com os demais interessados. Ou seja, onde boa parte do planejamento das comunicações do projeto será efetivada.

Nessa etapa as dificuldades na comunicação entre os interessados começarão a aparecer. Isso acontece devido ao caráter volúvel que pode ser atribuído às relações comunicativas. Pode ser que relações amigáveis entre interessados no projeto tenham mudado, e isso venha a refletir nos seus objetivos. Em órgãos governamentais isso é bastante comum, visto que sua rede de relações é considerada complexa. A equipe do projeto deve estar preparada para isso, de modo a elaborar alternativas factíveis, ou até mesmo a sugerir mudanças no plano do projeto.

### 6.3.3 Armazenamento de dados

Conforme visto anteriormente, há a necessidade de armazenar os dados que são gerados no projeto, de modo em que seja possível uma posterior análise ou auditoria, e de que se permita uma posterior documentação do desenvolvimento do projeto.

Caso o arquivamento de dados, seja numa pasta do projeto ou num sistema informatizado, se mostre insuficiente ou ineficaz, sugere-se uma imediata alteração no plano do projeto.

Conforme foi comentado, o armazenamento de dados deve ser precedido de uma metodologia que vise a padronização do fornecimento de informações do projeto. Isso facilitará o trabalho da pessoa encarregada de armazenar os dados, de forma em que possa alimentar o sistema de forma eficiente.

## 6.4 Encerramento

A fase de encerramento do projeto é uma das mais importantes para estabelecer a evolução do gerenciamento dos projetos nas organizações, e mesmo assim é a mais ignorada pelos envolvidos. Conforme comentários na revisão bibliográfica, uma das etapas mais importantes do encerramento do projeto é estabelecer a aceitação do cliente pelos resultados e

até mesmo pelo desenvolvimento do projeto. Essa é um dos aspectos que determinam o sucesso do projeto, segundo o denominado Moderno Gerenciamento de Projetos.

O objetivo dessa fase é efetuar os serviços necessários para que o projeto possa ser declarado encerrado.

#### 6.4.1 Verificação de pendências

O PMBOK (2000), no capítulo referente ao gerenciamento das aquisições, defende a verificação de pendências apenas contratuais. Isso é uma função importante, visto que várias relações entre as empresas privadas e os envolvidos se procede de maneira contratual. Em organizações públicas isso também é importante, de modo a estabelecer o fim dos processos licitatórios, o encerramento dos convênios de cooperação técnica, a finalização dos financiamentos solicitados, entre outros. Porém, esses podem não ser os únicos interessados no projeto, de modo em que se faz necessária uma completa verificação de pendências do projeto.

É importante que, na verificação de pendências, as partes interessadas possam se manifestar e demonstrar, segundo a visão única de cada um, quais foram os fatores que levaram o projeto à obtenção de sucesso ou de fracasso.

Sugere-se a verificação por meio de *checklists*, ou listas de verificação, onde estejam contidas as principais informações que teriam que ter sido geradas ou coletadas pelo projeto. Essa poderá ser considerada a primeira etapa de aceitação pelos interessados, na medida em que se faça uma análise do atendimento aos interesses em jogo no projeto.

#### 6.4.2 Lições aprendidas

A importância atribuída às lições aprendidas está na própria justificativa da necessidade de evolução das organizações governamentais, devido à descontinuidade administrativa. “Abrir” o projeto à crítica de envolvidos e interessados é uma forma de se obter um processo de melhoria contínua. Mesmo os projetos conduzidos de forma consistente, e que segundo os interessados tenha obtido sucesso, pode ser melhorado em algum aspecto.

Muitas empresas privadas têm procurado a ajuda de consultores para a realização de auditorias internas e externas à organização. Os projetos governamentais municipais poderiam ser avaliados segundo a equipe do projeto, e segundo as demais partes interessadas. Caso haja



o interesse na elaboração de questionários, sugere-se a simplificação da análise para apenas duas perguntas específicas:

- Quais foram os benefícios do projeto;
- O que poderia ter sido feito melhor.

É importante que, se utilizado o questionário, se deixe um espaço reservado a outras sugestões, de modo em que se permita a livre expressão, única e individual, das pessoas.

#### 6.4.3 Documentação do projeto

A documentação do projeto, assim como livros que retratam a história, permite um aprendizado que vai além de fronteiras como o contato direto entre as pessoas. Documentar é escrever história e, portanto, amadurecer. É através da documentação dos projetos em que se permitirá a divulgação do desenvolvimento do projeto, seus prós e contras, a um número muito maior de pessoas, e que as novas administrações possam ter conhecimento das melhores práticas. E conforme foi dito, a evolução e o amadurecimento da própria organização.

Sugere-se que seja atribuída uma certa padronização na documentação de projetos em geral. Isso permitirá que as pessoas se acostumem a visualizar as informações sobre projetos, dentro da organização ou fora dela, sendo que seja possível procurar por informações relevantes de maneira facilitada. Algumas empresas têm inclusive disseminado a tendência da documentação eletrônica, de modo a economizar em gastos de impressão desnecessários.

#### 6.4.4 Término formalizado do projeto

As maneiras de formalizar o término de um projeto podem variar. Existe uma tendência natural do ser humano em tentar esconder as suas ações que não deram resultados positivos. Não seria condizente realizar, por exemplo, um almoço de confraternização para comemorar o fracasso de um projeto.

Algumas formas de formalizar o final de um projeto:

- Reunião de análise e finalização;
- Cerimônia de entrega de obra;
- Almoço de confraternização;
- Início da operação (alguma fábrica ou equivalente);

- Publicação de livro sobre o desenvolvimento do projeto.

Caso o projeto tenha sido finalizado, por motivos tal como a verificação de inviabilidade, sugere-se que seja formalizado o seu final da mesma maneira. Isso visa a informar as pessoas e organizações interessadas sobre quais foram os reais motivos para encerrar o projeto antes da hora, e evita a dissipação de comentários e boatos sobre o assunto.

## 7 CONCLUSÕES

O controle social é uma realidade que está cada vez mais sendo levada a sério por diversos atores da política pública. A responsabilidade social, assim como a gestão ambiental, são temas que estão preocupando cada vez mais as empresas, visto a importância que está sendo dada a elas globalmente. À medida que o desenvolvimento de uma nação vai ocorrendo, tende-se a aumentar os índices de educação da população residente, e isto faz com que se tornem cada vez mais conscientes e mais preocupados com aquilo que as afeta ou interessa, na medida em que possam compreender o processo.

Alguns autores destacam a importância atribuída à aceitação do produto pelo cliente nos dias atuais. E muito mais do que isso, o cliente hoje quer saber como se efetuou o processo do seu desenvolvimento. Durante a última década, o mundo deu muita importância à padronização de processos, de forma a garantir a qualidade de produtos e de serviços prestados. Normas foram criadas, e se tornaram referências mundiais de qualidade. A legislação, pelo menos no Brasil, se desenvolveu de forma a proteger o cliente, o consumidor, o cidadão, o habitante. Apesar de que ainda há muita coisa a ser feita, hei de que seja visto um fato imutável: o novo século está voltado para as pessoas. Ações contrárias à opinião pública têm grandes chances de terem um enorme impacto social, como a recusa em regulamentar a ação das casas de bingo pelo Senado Federal – fato ocorrido recentemente, por exemplo.

É interessante comparar a estrutura governamental com a estruturação de uma empresa. Qual seria a missão de uma prefeitura? Quais os objetivos fundamentais, atribuídos a quaisquer tipos de ações, que deveriam ser perseguidos e avaliados? Qual o “cliente” de uma organização governamental? Todas essas perguntas levam a uma só conclusão. Porém os inúmeros obstáculos descritos anteriormente impedem de se chegar até uma situação utópica – “promover o bem de todos...”, conforme descrito no inciso III do Art. 3 da Constituição Federal. Aliás a própria aprovação da Constituição, em 1988, deve ser considerada um dos marcos do efeito de reivindicações populares, conforme se verifica no comentário pertinente de OLIVEIRA (2001): “No estabelecimento da nova Constituição o país alcançou um novo e promissor patamar com a incorporação, na lei fundamental, da participação popular nas decisões de interesse público. Esse direito vem aos poucos sendo incorporado pelo poder público para levar adiante suas ações”.

Mas como chegar a este resultado? A mudança de cultura é, segundo vários autores de livros com base na teoria da administração, um processo demorado e difícil. Ferramentas e técnicas são criadas e utilizadas diariamente, porém uma mudança de mentalidade é o real

entreve para o estabelecimento efetivo desse objetivo. Stephen Kanitz dizia que “não são os grandes planos que dão certo; são os pequenos detalhes”. Por isso a decisão de atribuir a participação da população em projetos específicos, para que tenham condições não só de entender o processo, mas também de agir de forma a cooperar com o seu sucesso.

Alguns projetos demonstram que isso já é possível. A experiência de Porto Alegre na implantação do Orçamento Participativo é um exemplo de evolução de políticas de participação. Em seu livro, FEDOZZI (2000) relata as muitas dificuldades enfrentadas tanto pela administração municipal quanto pelos demais atores, sejam moradores individuais, associações, sindicatos e outros, para simplesmente chegarem a pontos em comum. Ou seja, para conseguirem se comunicar. Remete-se à análise dos processos comunicativos, em que muitos autores defendem a tese de que se a mensagem não “surte” o efeito desejado, ela não foi efetiva. No caso de projeto do Orçamento Participativo de Porto Alegre, o foco do trabalho de anos, e diga-se também de inúmeras desilusões e novas tentativas, foi de criar formas, padrões, normas, legislação – comunicação. O processo de envolvimento da sociedade não é um trabalho fácil. Porém grande parte da dificuldade na implantação do OP-PoA pode ser justificada pela multidisciplinaridade agregada à aprovação de um orçamento municipal. Ou seja, é necessário que se entenda de muito coisa é relacionada a políticas públicas, como finanças públicas, estruturação organizacional, planos plurianuais, e levando em conta fatores como a burocracia, as disputas políticas, relações com o legislativo, entre outros. Simplesmente não é possível entender de tudo. É necessário que haja uma segmentação dos assuntos, simplificar as decisões. E foi justamente o que foi feito em Porto Alegre. Hoje o OP-PoA é uma das referências brasileiras em participação popular, sendo que os padrões estipulados há cerca de uma década atrás ainda são utilizados nos dias de hoje, segundo FEDOZZI (2000).

A Etapa Municipal da 1ª. Conferência das Cidades de Curitiba foi um exemplo de preocupação da sociedade ante a necessidade de discussão de políticas públicas. Esse fato é comprovado, pois a conferência não foi realizada pela administração municipal. O regimento da conferência, estabelecido pelo Governo Federal, determinava que após o término do prazo estabelecido para a manifestação dos governos municipais, a sociedade organizada poderia convocar a conferência. Foi o que aconteceu em Curitiba, onde o Observatório de Políticas Públicas do Paraná, uma organização não atrelada ao governo, organizou e convocou a Conferência, trazendo inclusive palestrantes de peso e contando com a participação de diversas autoridades. O Estatuto da Cidade permite esse tipo de atribuição à sociedade. Como

por exemplo, o *usocapião coletivo*. Este novo instrumento, aprovado pelo Estatuto, pode ser utilizado pela própria população na recusa de atendimento pelo órgão governamental.

O Estatuto da Cidade, conforme comentado anteriormente, demonstra que a preocupação com a participação da sociedade em políticas públicas já se tornou uma realidade no Brasil. Conforme comenta OLIVEIRA (2001), “poucas leis na história nacional foram construídas com tanto esforço coletivo e legitimidade social. Esta é a grande vitória do Estatuto, que no entanto somente se efetivará na medida em que as forças sociais que o constituíram, o tornem realidade e façam valer as importantes conquistas nele contidas”. O Estatuto estabelece a obrigatoriedade de aprovação do Plano Diretor, em municípios com condições já citadas, até o ano de 2006. E estabelece que a sua elaboração deve passar por um processo de gestão democrática.

O controle social desse critério já está se tornando uma realidade. O *site* [www.estatutodacidade.org.br](http://www.estatutodacidade.org.br), no tópico *banco de experiências*, fornece uma avaliação preliminar de políticas públicas, utilizando critérios como a gestão democrática para a análise. Observe-se, por exemplo, a crítica referente à formação do Conselho Municipal de Curitiba. Um dos itens está como se segue:

### 3. Avaliação/ resultados e indicadores

Como se pode perceber pela sua composição, o Conselho não possui representação da sociedade civil. Não funciona na prática como órgão colegiado de gestão democrática, mas como uma comissão técnica ligada ao poder público.

Ainda não se sabe que efeito terá essa análise. Existe uma preocupação crescente de que o Governo Federal só encaminhará recursos financeiros aos Municípios que atendam às exigências do Estatuto. O Governo do Estado do Paraná na atual gestão já declarou que só o fará a municípios que tenham seu Plano Diretor aprovado, conforme as condições do Estatuto das Cidades, diga-se aprovado democraticamente.

Porém existe uma pergunta que ainda está sem resposta. Ficou bem claro, pelas declarações acima, de que é obrigatória a participação da sociedade na aprovação de políticas públicas que as afetem, conforme segue o art. 45 do Estatuto da Cidade. Mas quem, ou o quê, definem quais delas afetam ou interessam à população? Ainda não existem indicadores capazes de caracterizar quais tipos de projetos irão demandar essa necessidade. O Estatuto estabelece a obrigatoriedade da análise e aprovação da sociedade municipal como condição prévia para o reconhecimento legal somente em projetos de planos diretores. O problema é que este tipo de projeto tem por objetivo principal o estabelecimento de uma política de investimentos no município em longo prazo (considerado mais de 10 anos). Conforme visto

anteriormente, a maioria da população está interessada em intervenções de curto e/ ou médio prazo. A participação popular em projetos “menores” viria a suprir essa necessidade.

Para isso seria necessária uma readequação da estrutura governamental municipal. Fora alguns casos específicos, a maioria dos municípios brasileiros não está preparada para atender a essa demanda. Ações como treinamentos de funcionários, readequação do organograma, conferências municipais, criação de conselhos populares de bairros, até a criação de uma ouvidoria pública podem ser sugeridas, com o objetivo único de aproximar a população à prefeitura. Um dos projetos que obteve relativo êxito neste aspecto foi a criação do Disque-156, pela Prefeitura Municipal de Curitiba. O projeto consiste na implantação de uma ouvidoria, responsável por fazer o contato entre a administração municipal e a população no atendimento de solicitações de informações, de serviços, de denúncias, e outros. O êxito no projeto é obtido na medida em que resolve vários problemas de comunicação que impediam o atendimento às demandas. Alguns dos resultados atestam esse caráter do projeto. A empresa contratada para administrar o serviço, ao ligar para o solicitante e esclarecer suas dúvidas ou informar o atendimento ou não da sua solicitação, efetua uma pesquisa de satisfação. Cada mês é elaborado um relatório contendo o *feedback* da população, inclusive por regiões, onde ficam atestadas as necessidades regionais e gerais, em serviços como troca de lâmpadas, ampliação da rede de esgotamento sanitário, pavimentação de vias, entre outros. Esse relatório se torna uma poderosa ferramenta na mão dos administradores, na medida em que têm elencadas as prioridades de investimento regionais e gerais.

O projeto "A Escola que Queremos", da Prefeitura Municipal de Araucária, revela uma preocupação não só no sentido de estabelecer quais as necessidades de educação da sociedade, mas também de trazer a população para o papel do interventor público, conforme o próprio nome do projeto sugere. Porém, no caso de Araucária, verifica-se que essa filosofia ainda não foi difundida entre as diversas secretarias. O que poderia se tornar um modelo de gestão de projetos, acaba sendo uma ação isolada.

A comunicação ainda é um fator intrigante. Talvez não seja possível desvendar suas minúcias. Talvez nunca haja uma teoria geral das comunicações humanas. Entender os diversos aspectos que determinam as facilidades ou dificuldades, conforme determina o estudo fundamentalista, é importante. Porém os próprios estudiosos na área reconhecem um fato imutável: que cada encontro comunicativo é único. Um encontro entre as mesmas duas pessoas pode ocorrer em condições iguais de hora e local, inclusive onde ambas estejam com as mesmas roupas do encontro anterior, e ainda assim acontecer de forma completamente diferente. Os projetos, assim como os encontros comunicativos, são únicos, conforme citado

anteriormente na sua definição. E por isso devem ser analisados de maneira individual. É importante aproveitar as lições aprendidas de outros projetos, de maneira a não cometer os mesmos erros do passado. Mas alerte-se para o fato de que a similaridade com um outro projeto de sucesso não garante o mesmo sucesso.

A proposta elaborada para o Gerenciamento das Comunicações em Projetos Governamentais Municipais pode a princípio causar uma certa insatisfação, pelo estabelecimento de macro ações, pouco detalhadas. Porém conforme dizia o Prof. Dr. Sílvio Wille, consultor de gerenciamento de projetos: “só se detalha até onde se pode controlar”. Não seria prudente estabelecer uma metodologia com ferramentas específicas, e tabelas a serem preenchidas segundo critérios de análise com pontuação rigorosa, por exemplo, pois simplesmente não seria prática nem eficaz. Se as pessoas são diferentes, imagine-se um município com milhares delas, cada qual com o seu interesse específico, e cultura diferenciada, além de inúmeros outros aspectos. Como gerenciá-las, de modo a atingir os objetivos do projeto (que deveriam conter a aceitação da população afetada), é um fato inerente a cada prefeitura.

Somente o reconhecimento da necessidade da inclusão social, somado à vontade de fazer isso acontecer, já demonstra um caminho para a maturidade na Administração Municipal.

## REFERÊNCIAS

CLELAND, D. I.; IRELAND, L. R. **Gerência de Projetos**. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso, 2002.

CORRADO, F. M. **A Força da Comunicação**. São Paulo: Makron *Books*, 1994.

DOWBOR, L. **Introdução ao Planejamento Municipal**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

FEDOZZI, L. **O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo editorial, 2000.

GASNIER, D. G. **Guia prático para gerenciamento de projetos: manual de sobrevivência para os profissionais de projetos**. – 1.ª ed. – São Paulo: INAM, 2000.

IPMA – International Project Management Association ICB – **IPMA Competence Baseline v. 2.0 download version**. Germany: Disponível em [www.ipma.ch](http://www.ipma.ch), 1999.

KEELLING, R. **Gestão de projetos: uma abordagem global**. trad. Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2002.

KERZNER, H. **Gestão de projetos: as melhores práticas**. trad. Marco Antônio Viana Borges, Marcelo Klippel e Gustavo Severo de Borba. Porto Alegre: Bookman, 2002.

OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da cidade: para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLTRAMARI, A.; PERES, L.; GASPAR, M. **Pragas Urbanas: desperdício, desvio e corrupção**. Revista VEJA, ed. 1851. São Paulo: Editora Abril, 28 de abril de 2004.

PMI Standards Committee **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK®)**. – Upper Darcy, PMI, 1996.

PMI Chapter MG **Tradução livre do PMBOK 2000 v. 1.0**. Minas Gerais. Disponível em [www.pmimg.com.br](http://www.pmimg.com.br), 2000.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA **Projeto de Revitalização da Rede de Ensino Municipal**. Araucária: PMA, 2001.



SHARKANSKI, I. **Administração Pública.** – Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1974.

THAYER, L. O. **Comunicação: Fundamentos e Sistemas:** na organização, na administração, nas relações interpessoais. São Paulo: Atlas, 1979.

VALERIANO, D. L. **Gerenciamento Estratégico e Administração por Projetos.** São Paulo: Makron *Books*, 2001.

VARGAS, R. V. **Gerenciamento de projetos:** estabelecendo diferenciais competitivos. 5.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2003.

**ANEXOS**

**ANEXO I**  
**QUESTIONÁRIO IMPLANTADO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS**

Escola: \_\_\_\_\_

Nome do Aluno: \_\_\_\_\_

Série: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Responda com a ajuda dos seus pais e de seus colegas de sala e entregue para a sua professora.

1) O que você acha que falta no prédio de sua escola? Por exemplo, biblioteca, sala de vídeo, outros.

---

---

---

---

---

---

---

2) Sua escola tem local adequado para as aulas de educação física? O que está faltando?

---

---

---

3) Converse com seus colegas e responda qual cor vocês escolheriam para a sua escola?

---

---

---

4) Como é o paisagismo de sua escola? Ele existe? Caso não haja, você colocaria horta, árvores, jardins?

---

---

---

5) Como você gostaria que fosse servida a merenda?

---

---

6) Faça um desenho que represente a escola na qual você gostaria de estudar. Utilize o verso desta folha.

7) Se a escola de seu bairro fosse igual à do seu desenho, você estudaria nela?

- SIM  
 NÃO

## ANEXO II

### APRESENTAÇÃO DO PROJETO A ESCOLA QUE QUEREMOS



#### A Rede Municipal

- Muitos anos sem investimento
  - Deterioração do patrimônio público
  - Utilização inadequada do espaço
  - Improvisação
- Migração: a busca de escolas em outras comunidades
  - Não integração comunitária
  - Risco na locomoção
  - Demasiado investimento em Transporte Escolar (LRF)

#### Indicadores da Educação

II Censo 1996 e Projeções

	Ano	1996	1997*	1998*	1999*	2000*	2001*
Oportunidade		0.470	0.502	0.518	0.500	10.224	10.067
14 a 15 anos		0.460	0.504	0.502	0.456	10.373	10.019
TOTAL							20.086

III SIMED

	Atuação	Municipal	Estadual	Particular	30 MIL
Crédito					
Público setorial		1.241		250	1.491
Fundamental		14.732	4.101	1.030	19.863
TOTAL		15.973	4.101	1.280	21.354

\* Projeção baseada no índice de crescimento anual de 2,20%  
\* Oportunidade em idade escolar

#### O Processo

- Estudo de toda a Rede Municipal
- Levantamento de dados
- Definição da Estratégia de Intervenção
- Elaboração dos Projetos
- Execução dos Projetos
- CNEIs
- Escola Especial

#### Diagnóstico / Estratégia

1. Aplicação dos Questionários nas Escolas
2. Visita às Escolas selecionadas para a 1ª Fase da Intervenção para Avaliação da Situação Física
3. Tabulação dos dados do Questionário
4. Identificação das necessidades de Intervenção em cada Escola





### Os Dados

- Resultado da pesquisa realizada com a comunidade escolar:
  - O que falta no prédio (escola)?
    - Biblioteca
    - Sala de informática
    - Sala de vídeo
    - Sala de aula
    - Muro
    - Pátio Coberto
    - Banheiro
    - Açúcar para biblioteca
    - Laboratório

### Os Dados

- Resultado da pesquisa realizada com a comunidade escolar:
  - O que falta de espaço?
    - Material esportivo
    - Quadra coberta
    - Quadra poliesportiva
    - Cancha de areia
    - Parquinho

### Os Dados

- Resultado da pesquisa realizada com a comunidade escolar:
  - O que falta para complementar?
    - Jardim
    - Árvores
    - Horta
    - Espaço para jogos

### Os Dados

- Resultado da pesquisa realizada com a comunidade escolar:
  - Como gostaria a merenda?
    - Diversidade
    - Refeitório
    - Organização
    - Higiene e limpeza

### Estratégia de intervenção

- Comunidades que necessitam de novas Escolas
  - As atuais instalações não comportam ampliações e/ou reformas:
    - Escola Jardni Planalto
    - Escola Dep. João Leopoldo Jacomel
    - Escola Eline Alves Pinto
    - Escola Especial Agri cola Pr. José Aluisz
- Escolas onde a recuperação da infra-estrutura é viável



### Elaboração dos Projetos Instituídos

- **Definição das Escolas que participarão da primeira etapa**
- **Elaboração do anteprojeto**
  - Consulta aos dados obtidos através dos estudos e das pesquisas
  - Processo participativo – comprometimento da comunidade
    - Discussão e apresentação do anteprojeto à Comunidade Escolar
    - Aprovação conjunta das intervenções
- **Elaboração do Projeto Final**




### Proposta de Intervenção na Rede Física da Educação

1. Redimensionamento do Setor Administrativo
2. Adequação das Áreas Esportivas
3. Adaptação das Escolas aos portadores de necessidades especiais
4. Requalificação das áreas destinadas ao ensino de Informática e das Atividades Culturais (Biblioteca, Sala de Vídeo, Sala de Informática, etc.)
5. Revitalização das salas de aula existentes
6. Qualificação das áreas externas das Escolas existentes
7. Demolição das áreas construídas, consideradas inadequadas do ponto de vista da situação física
8. Comunicação visual da Escola




### Execução dos Projetos

- **Processo Licitatório (obra física)**
  - Contratação e execução das obras
  - Entrega das novas instalações




### Execução dos Projetos

- **Execução do Projeto Interno (registro histórico)**
  - Acompanhamento da execução das obras
    - Levantamento fotográfico
      - Mural de acompanhamento
  - **Levantamento da memória institucional**
    - Registro histórico de consistência escolar
      - Lançamento de Livro com a História da Escola
      - Criação de arquivos




### A ESCOLA QUE QUEREMOS


