

Projetos Públicos de Desenvolvimento Económico Local e
Infraestrutura Municipal:
A Busca de um Modelo de Gestão Aplicado à Prefeitura de São Luís

Pierre Batista Moraes Januário

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção de grau
de Mestre em Gestão de Empresas

Orientador:

Prof. Doutor Nelson José dos Santos António, Professor Catedrático do Departamento de
Marketing, Operações e Gestão Geral do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Agosto de 2011

Projetos Públicos de Desenvolvimento Económico Local e Infraestrutura Municipal:
A Busca de um Modelo de Gestão Aplicado à Prefeitura de São Luís

Pierre Batista Moraes Januário

Departamento de Marketing, Operações e Gestão Geral

Projetos Públicos de Desenvolvimento Económico Local e
Infraestrutura Municipal:
A Busca de um Modelo de Gestão Aplicado à Prefeitura de São Luís

Pierre Batista Moraes Januário

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção de grau
de Mestre em Gestão de Empresas

Orientador:

Prof. Doutor Nelson José dos Santos António, Professor Catedrático do Departamento de
Marketing, Operações e Gestão Geral do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Agosto de 2011

Aos meus professores que possibilitaram a troca de conhecimentos;

Aos meus familiares que me alimentam com energias positivas;

A Deus, que me deu o dom da vida e mantém viva a minha busca por conhecimento, usando-o para transformar o mundo em um local melhor para se viver.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

Aos meus professores do ensino fundamental, dos cursos de graduação e pós graduações e do mestrado por me transmitirem conhecimentos e me incentivarem na busca por mais conhecimentos.

Aos meus amigos de infância em São Luís, de Brasília, do Brasil, da Bolívia, dos EUA e da China que me orientaram no dia-a-dia dos projetos e me ajudaram a me manter conectado na busca do melhor caminho.

Aos meus familiares, Pai, Mãe, Irmãos, Esposa e Filhos que sempre estiveram comigo, ao meu lado, me apoiando nos momentos mais difíceis e me incentivaram à superar todos desafios da vida.

Aos meus colegas de trabalho e de projetos que discutiram e viveram diversos momentos comigo, sempre na busca da efetividade das tarefas e projetos.

À Prefeitura de São Luís, pela aprovação e liberdade para pesquisa aos seus projetos públicos, e rede de relacionamentos.

Ao Banco Mundial, por contribuir com metodologias e práticas de gerenciamento de projetos usadas no mundo, bem como, permitir observar seus projetos no Brasil e dialogar com seus gestores.

Por fim, gostaria de agradecer à todos que participaram das pesquisas de campo e entrevistas, pois foram fundamentais para o entendimento dos desafios no planejamento e execução de projetos públicos de desenvolvimento econômico local e infraestrutura.

RESUMO

Projetos públicos de desenvolvimento econômico local e infraestrutura municipal: a busca de um modelo de gestão aplicado à Prefeitura de São Luís. Este estudo tem por objetivo precípuo identificar dentre os modelos de gestão de projetos públicos de desenvolvimento econômico local e infraestrutura municipal qual deles deve ser aplicado à Prefeitura de São Luís (MA).

As ações e políticas que norteiam as relações e formas de domínio do espaço físico e social passaram a receber forte influência dos novos padrões e avanços tecnológicos. Nesse contexto, um novo cenário marcado por ações sociais envolvendo estratégias pautadas nas políticas públicas com sujeitos que atuam na esfera municipal.

Para a realização do estudo, utilizou-se de procedimentos metodológicos fundados nas pesquisas bibliográfica, documental e de campo, com aplicação de questionário. Os resultados da pesquisa mostraram que Projetos de Desenvolvimento Econômico Local necessitam de muitos recursos financeiros, que esses recursos estão distribuídos entre fontes diversas, principalmente entre Governos Federal, Estadual e Municipal, Bancos de Desenvolvimento Nacionais e Internacionais. Considera-se também a participação de ONGs como agentes financiadores. Nos projetos estudados, percebe-se que a obtenção e aplicação dos recursos financeiros internacionais conseguiram alavancar duas vezes o valor captado originalmente, os motivos para esse aumento são a credibilidade percebida pelos agentes financiadores entre a parceria do Governo Municipal e Banco Mundial e capacidade técnica do Projeto em conseguir ligar os objetivos das instituições financeiras aos objetivos do projeto.

Conclui-se que a boa comunicação entre os constituintes dos projetos, principalmente a comunidade e os agentes financiadores contribuem decisivamente para o sucesso dos Projetos Públicos de Desenvolvimento Econômico Local bem como o modelo, ora apresentado é adequado aos propósitos da Prefeitura de São Luís (MA), no que se refere à gestão de projetos públicos, tendo em vista as características sócio-demográficas e econômicas do município, Capital do Estado do Maranhão.

Palavras-chave: Projetos públicos. Desenvolvimento local e infraestrutura. Modelo de gestão.

ABSTRACT

Public projects for local economic development and municipal infrastructure: the search for a management model applied to the City of São Luís this study is to identify among the primary objective management models for public projects of local economic development and municipal infrastructure which one should be applied to the Municipality of São Luís (MA).

The actions and policies that guide the relations and forms of the field of physical and social space, began to receive strong influence of the new standards and technological advances. In this context, a new scenario marked by social actions involving guided strategies in public policy with individuals who work at the municipal level.

For the study, we used methodological procedures based on research literature, documentary and field, with a questionnaire. The survey results showed that Local Economic Development Projects in need of financial resources. These resources are distributed among various sources, especially among Federal, State and Municipal Development Banks and International. It is also considered the participation of NGOs as financing agents. In the projects studied, it is clear that the acquisition and application of international financial resources could leverage twice the original amount raised, the reasons for this increase are the credibility perceived by lenders partnership between municipal government and the World Bank and technical capacity of Project in achieving the goals of connecting institutions to the project objectives.

We conclude that good communication between the constituents of the project, especially the community and funding agencies have contributed to the success of Public Projects for Local Economic Development as well as the model presented here is adequate for the purposes of the Municipality of São Luís (MA), with regard to the management of public projects for local development and municipal infrastructure, considering the socio-demographic characteristics and economic municipality, capital of Maranhão.

Keywords: Public projects. Local development and infrastructure. Management model.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	V
RESUMO	VI
ÍNDICE	VIII
ÍNDICE DE TABELAS	X
ÍNDICE DE FIGURAS	XI
ÍNDICE DE GRÁFICOS	XI
ÍNDICE DE ABREVIACÕES	XII
1. INTRODUÇÃO	13
1.1. Fundamentando o problema	13
1.2 Objetivos	14
1.2.1 Objetivo final	14
1.2.2 Objetivos intermediários	14
1.3 Objeto desta pesquisa	14
1.4 Delimitação do estudo	15
1.5 Relevância do estudo	15
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E PROJETOS PÚBLICOS	15
2.1 Plano Plurianual, LOA e LDO	18
2.1.1. Plano Plurianual (PPA)	19
2.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	22
2.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)	26
3. ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL	27
3.1. Considerações prévias	27
3.2 Antecedentes históricos	29

3.3 Gestão do desenvolvimento econômico local	31
4. GERENCIAMENTO DE PROJETOS: INICIATIVA PÚBLICA E INICIATIVA PRIVADA	36
4.1. Metodologia de gestão de projetos	39
4.2. O Escritório de Gerenciamento de Projetos ou PMO (Project Management Office)	42
4.3 Tipos de Escritórios de Gerenciamento de Projetos	42
4.4. Por que os projetos falham	45
4.5. Projetos bem sucedidos	48
4.6. Projetos concluídos	48
4.7. Funções do Escritório de Gerenciamento de Projetos	49
5. METODOLOGIA	51
5.1. Tipo de pesquisa	51
5.2. Universo e amostra	53
5.3. Seleção dos sujeitos	54
5.4. Coleta dos dados	54
5.5. Tratamento dos dados	54
5.6. Limitações do método	55
6. RESULTADOS DA PESQUISA	56
6.1. O espaço da pesquisa – o município de São Luís do Maranhão, Brasil	56
6.2. Um Programa de Desenvolvimento Econômico Local e de Infraestrutura objetivo da pesquisa – Programa Bacia do Bacanga	63
6.2.1. A área de execução do Programa Bacia do Bacanga	63
6.2.2. O Projeto Bacia do Bacanga	68
6.3. Perfil de Projetos de Desenvolvimento Econômico Local e Infraestrutura	71
6.3.1. Avaliação do questionário aplicado	74
6.4. Avaliação do Processo de Captação de Recursos em PDELI's	83
6.5. Avaliação do Processo de Seleção de PDELI's	83
6.6. Avaliação do Mapeamento dos Processos dos PDELI's	84
6.7. Avaliação dos Recursos Humanos dos PDELI's	85

6.8. Conflitos de interesse na seleção dos PDELI's	86
7. CONCLUSÃO	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94
ANEXO I – QUESTIONÁRIO	98

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 – Dificuldades enfrentadas nos projetos – por Darci Prado.....	48
TABELA 2 – Quadro de distribuição territorial da Ilha de São Luís por seus municípios	57
TABELA 3 – Comparação entre PEA de São Luís e do Maranhão.....	59
TABELA 4 – Distribuição da população ocupada e desempregada de São Luís.....	59

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 01 – Relações entre Constituição Federal de 1988, PPA, LDO, LOA e LRF.....	17
FIGURA 02 – As áreas de abrangência de programas, projetos e subprojetos.....	39
FIGURA 03 – Integração de terminologias.....	41
FIGURA 04 – Modelo de Projeto Autônomo – Por Ricardo Vargas.....	44
FIGURA 05 – Modelo Project Suport Office – Por Ricardo Vargas.....	45
FIGURA 06 – Modelo Enterprise Project Support Office – Por Ricardo Vargas.....	45
FIGURA 07 – Canais de drenagem em bairros carentes de São Luís.....	64
FIGURA 08 – Simulação de área alagada no Sá Viana.....	65
FIGURA 09 – Simulação de área alagada no Coroadinho.....	65
FIGURA 10 – Vila Embratel.....	66
FIGURA 11 – Estrutura Analítica do Projeto Bacanga.....	71
FIGURA 12 – Participação em reunião nas comunidades.....	72
FIGURA 13 – Participação em reunião com lideranças comunitárias.....	72
FIGURA 14 – Visita em obra do Projeto Bacanga	73
FIGURA 15 – Reunião com comunidade.....	73
FIGURA 16 – Apresentação de Projeto para Vereadores de São Luís.....	73

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Crescimento populacional de São Luís.....	58
GRÁFICO 2 – Nível de escolaridade dos habitantes de São Luís	59

ÍNDICE DE ABREVIACÕES

ALUMAR – Consórcio de Alumínio do Maranhão (fábrica de alumina e alumínio)

CF – Constituição Federal do Brasil

COE – Centro de Excelência

EGP – Escritório de Gerenciamento de Projetos

EMAP – Empresa Maranhense de Administração Portuária

EUA – Estados Unidos da América

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MA – Maranhão

ONG's – Organizações Não-Governamentais

PDELI's – Projetos de Desenvolvimento Econômico Local e Infraestrutura

PEA – População Economicamente Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PMBOK – Guia de Melhores Práticas em Gerenciamento de Projetos

PMCOE – Centro de Excelência em Gerenciamento de Projetos

PMI – Instituto de Gerenciamento de Projetos

PMO – Project Management Office (Escritório de Gerenciamento de Projetos)

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PSO – Escritório de Suporte em Projetos

TI – Tecnologia da Informação

UF – Estado

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

VALE – Companhia Vale do Rio Doce

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamentando o problema

As ações e políticas que direcionam as relações e formas de gestão de cada território recebem acentuada influência dos novos padrões tecnológicos e das inovações ocorridas nos processos de gestão municipais. Assim, nesse contexto, estabeleceu-se um novo campo de ações sociais, no qual se encontram estratégias reestruturadas dos diversos capitais corporativos e de sujeitos atuantes na organização municipal.

Em relação ao capital que, anteriormente, centrava-se no domínio territorial, atualmente há predominância do seu uso instrumental partindo de comandos advindos de várias escalas.

Para o segmento que atua visando à transformação das estruturas, relações e processos econômicos, políticos e culturais, na perspectiva de suportes dignos para a vida social, o controle das políticas públicas, expresso nos vários instrumentos de planejamento e projetos de desenvolvimento, deve ser realizado com vistas à gestão participativa do território.

Certamente, que os governos têm, cada vez mais, buscado uma gestão municipal mais participativa e voltada para os interesses da comunidade. Esse modelo tem sido implantado principalmente, na esfera municipal. No entanto, de modo geral, os resultados alcançados ainda se apresentam limitados, haja vista que as políticas nessa dimensão estão mais voltadas para a criação de condições de reprodução do capital e ao atendimento de interesses dessa área.

O conceito de desenvolvimento que fundamenta tais políticas, necessariamente deve ser mais problematizado, de maneira que se disponha de mais elementos visando à compreensão dos limites e das possibilidades de elevação da qualidade de vida implícitos nesses processos.

Nessa linha de pensamento, Furtado (2000, p.15) conceitua desenvolvimento na perspectiva macroeconômica como “aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social”. Na visão sociológica Grzybowski (2005, p.7) delinea o desenvolvimento como uma “transformação de estruturas, relações e processos econômicos, políticos e culturais, para que a sociedade tenha novas bases de vida”.

O uso do conceito de desenvolvimento vinculado às inovações tecnológicas é uma recorrente em todos os campos de atividades da sociedade. Contudo, a superioridade do pleno e concreto desenvolvimento agrega o valor social, ou seja, deve ser concebido como uma decorrência da ação humana, que beneficia o próprio homem.

Este estudo pretende responder ao seguinte questionamento: Qual modelo de gestão de projetos públicos de desenvolvimento econômico local e infraestrutura aplica-se à Prefeitura de São Luís (MA)?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo final

Identificar dentre os modelos de gestão de projetos públicos de desenvolvimento econômico local e infraestrutura municipal qual deles deve ser aplicado à Prefeitura de São Luís (MA).

1.2.2 Objetivos intermediários

- Realizar levantamento bibliográfico acerca do objeto de análise da pesquisa;
- Realizar pesquisa bibliográfica nas fontes disponíveis e em documentos que abordam o assunto;
- Descrever e analisar
- Verificar qual o modelo de gestão de projetos públicos apontados a ser aplicado à Prefeitura de São Luís (MA).

1.3 Objeto da pesquisa

O objeto da pesquisa foi delimitado partindo de conceitos e fundamentos que respaldam as políticas e projetos públicos, voltados para as estratégias de desenvolvimento econômico local e características sócio-demográficas do município de São Luís (MA).

A análise foi pautada especialmente na pesquisa de campo, considerada em duas

dimensões: da literatura sobre o assunto e do campo de estudo.

1.4 Delimitação do assunto

O estudo faz uma abordagem sobre os projetos públicos de desenvolvimento econômico local e infraestrutura municipal visando identificar um modelo de gestão aplicado à Prefeitura de São Luís (MA).

1.5 Relevância do estudo

Os resultados obtidos com o estudo apresentam aspectos que podem ser utilizados para consolidar os projetos de ordem pública aplicados à Prefeitura de São Luís (MA).

Ademais, a relevância da pesquisa pode também ser concebida no sentido de pode subsidiar discussões, reflexões e questionamentos acerca do assunto abordado que contribuirão para a identificação de novos modelos de gestão de projetos públicos de desenvolvimento econômico local e infraestrutura.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E PROJETOS PÚBLICOS

No entendimento de vários autores, dentre estes, Silva (2000) não existe, no Brasil, crise de governabilidade, haja vista, a recente democratização e a adoção de uma legislação disciplinadora da ação financeira do Estado. Entretanto, ocorre, sim, uma crise de governança demonstrada pelas finanças e pelo desempenho da máquina governamental.

Governar significa “administrar, dirigir, reger, ter poder sobre, conduzir”. Nesse sentido, governabilidade quer dizer aptidão de conduzir, administrar, governar os negócios públicos. Ferreira Filho (2001, p.3) conceitua governabilidade como sendo a “possibilidade de ação governativa eficaz. Quer dizer, traduz a aptidão de um Estado determinado realizar os objetivos que se propõe – a sua missão - não em abstrato, mas em face de um quadro concreto”.

Segundo Ferreira Filho (2001), a crise de governabilidade envolve três situações

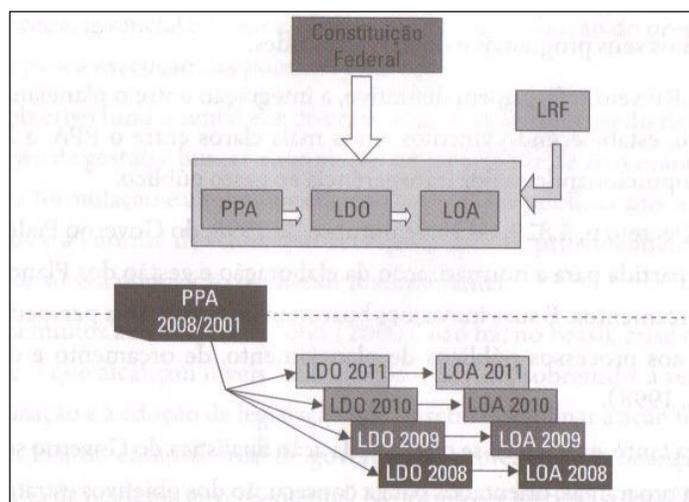
interligadas entre si, sendo: crise de sobrecarga (incapacidade do estado em realizar todas as suas tarefas atribuídas pela Lei Maior e pela legislação vigente), crise (político) institucional (resultante de uma base de organização governamental inadequada para um Estado intervencionista – separação dos poderes – modelo de Monstequieu -, Executivo, Legislativo e Judiciário, independentes e autônomos entre si) e a crise do modelo (político) que é uma decorrência da falta de comunicação aos órgãos da administração pública da vontade real do povo, marcada notadamente, pelo processo de escolha dos políticos ser realizado pelos partidos políticos.

Situando-se Brasília, vislumbra-se muitas instituições atuando em condições inadmissíveis, marcadas por uma sucessão de escândalos. Estes, certamente, decorrem de outras atuações com esse mesmo perfil, portanto, advindas do Estado e da sociedade. Assim, a crise das instituições origina-se de uma maior, que pode ser chamada de crise-mãe (Calame; Talmant, 2001).

Apesar dos avanços da governança em escala internacional e da recente reabilitação do Estado no próprio seio de instituições internacionais tradicionalmente pouco simpáticas ao setor público, existe uma profunda crise da ação pública desde o final dos anos 1970, mais ou menos em todo o mundo. Estão na moda a crise do Estado, a crítica do setor público, o fracasso da ONU, o euroceticismo. Observa-se em muitos países, o desmantelamento dos sistemas estatais pelo tríplice movimento da privatização dos serviços públicos, da mundialização dos mercados e da descentralização. A implosão dos regimes de economia planejada na Europa e a abertura ao mercado dos regimes comunistas da Ásia, a crise financeira e moral do Estado-providência na maioria das democracias ocidentais, a rápida mundialização das trocas comerciais e dos mercados financeiros puderam dar, nos anos que se seguiram à queda do muro de Berlim, o sentimento de uma vitória do neoliberalismo e da 'revolução conservadora' (Calame; Talmant, 2001, p.25).

Com a intenção de auxiliar o Estado a resgatar sua capacidade de governança, implantou-se na gestão pública, conforme disposto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ademais, em 4 de maio de 2000, com a denominação de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu-se a Lei Complementar n. 101 (Brasil, 2000). Tem-se, então, quatro instrumentos de planejamento, sendo a LRF incidente sobre o PPA, a LDO e a LOA, como mostra a Figura 1.

Figura 1 – Relações entre Constituição Federal de 1988, PPA, LDO, LOA e LRF



Fonte: Silva (2010)

As determinações do texto constitucional são concebidas como referencial para o modelo atual de modernização tanto do planejamento quanto da gestão governamental, em razão da forma como foi definida a integração entre plano e orçamento, com a criação do PPA, da LDO e da LOA. A Carta Magna, promulgada em 1988, definiu a relação entre esses três instrumentos legais, bem como os projetos de lei que tratam dos orçamentos, pois funciona como instância de legitimação política.

Sendo assim, as ações do Estado apresentam-se na LDO e na LOA, dentre estas, a organização de sua gestão, aplicação de recursos e o atendimento de prioridades da população, em curto prazo. Através dessas ferramentas, o governo cria também indicadores que mensuram o desempenho e a abrangência das suas políticas públicas, programas e de suas atividades.

Com reforço definitivo, a LRF apontou a integração entre o planejamento e o orçamento, passando, então, a existir vínculos maiores entre o PPA, a LDO e a LOA, possibilitando maior transparência ao gasto público.

Políticas públicas podem ser definidas como todas as ações de governo e estão divididas em atividades diretas de produção de serviços realizadas, pelo próprio Estado e em atividades de regulação, que refletem nas realidades econômica, social, ambiental, espacial e cultural (Lucchese, 2004).

A concretização das políticas públicas ocorre através da ação de atores sociais e de atividades institucionais realizadas em cada cenário social, do qual dependem os resultados a

serem obtidos. Por esse motivo, é de fundamental importância que sejam permanentes o acompanhamento dos processos implementadores, como também a avaliação de seus impactos sobre cada realidade (Silva, 2010).

A eficácia e efetividade das políticas públicas, ou seja, programas, projetos e ações, na perspectiva do desenvolvimento econômico e social, sendo este, concebido como “a expansão contínua do potencial de recursos humano, físico e natural, depende, por um lado, do uso adequado dos recursos públicos e privados visando a redução da iniquidade da distribuição dos benefícios e custos entre regiões, classes e gêneros sociais, bem como, reduzir dentro do possível, os impactos adversos ao meio ambiente (Maia et al., 2005).

2.1. Plano Plurianual, LOA e LDO

Foram extraídos das diversas normas jurídicas, os instrumentos norteadores do gerenciamento das finanças públicas, facilitando, assim, o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos pelos órgãos de controle interno e externo e também pelo cidadão.

Segundo Torres (2000, p.99) “o planejamento é inerente à atividade administrativa e, no Brasil, há décadas está entre os princípios legais que estruturaram a reforma administrativa levada a efeito pelo Decreto n. 200, de 25 de fevereiro de 1967”. Desde então, recursos públicos, orçamento e gestão deveriam estar compatibilizados entre si, estruturando o desenvolvimento socioeconômico do País.

Lembra Torres (2000) que o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Os três se integram harmoniosamente, devendo a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, concordando ambas com o orçamento plurianual. Os três devem se compatibilizar com o planejamento global – econômico e social.

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal do Brasil de 1988, os instrumentos que fazem parte do ciclo orçamentário, são: “I – o plano plurianual; II as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais”.

2.1.1. Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual tem por objetivo, de acordo com a Constituição Federal de 1988: “estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 2003, p.74). As despesas de capital referem-se aquelas que alteram de maneira positiva o patrimônio público.

A partir desse objetivo, deduz-se que o plano plurianual possui grande relevância em relação à distribuição de recursos levando em consideração as diversidades regionais, como também ao estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal no que se refere às despesas de capital.

O artigo 165, § 4º, da CF/88 dispõe que: “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”.

O Plano Plurianual consiste em um instrumento de planejamento que possibilita visualizar as ações governamentais, no sentido de reduzir as desigualdades inter-regionais, tendo em vista prevê o art. 165, § 7º, da CF/88: “Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.” Os orçamentos a que se refere o § 5º, I e II, abrangem o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das empresas estatais.

O artigo 167, § 1º, da CF/88 define que: “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”. Reafirmando esse entendimento o artigo 5º, § 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar (LC) de n. 101, de 04/05/2000, preceitua que a “lei orçamentária não deverá consignar dotação para investimento em um período mais extenso que um exercício financeiro, desde que não haja previsão no Plano Plurianual ou em lei que determine que seja feita sua inclusão”.

A LRF atende também ao artigo 169 da Carta Magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União em lei complementar. Neste sentido, a LRF, a partir do seu artigo 75, revoga a Lei Complementar n. 96, de 31 de maio de 1999, a chamada Lei Camata II (Nascimento, 2006, p.31).

A LRF atende também ao que dispõe o art. 165 da CF/68, especificamente o inciso II do parágrafo 9º: “Cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos” (Nascimento, 2006, p.31).

Para Bonavides (2002) o plano plurianual tem por objetivo estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo. Trata-se de planejamento de conjuntura visando promover o desenvolvimento econômico, e alcançar um patamar que favoreça o equilíbrio entre as várias regiões do País na busca da estabilidade econômica. O autor define o plano plurianual como uma Lei formal, que depende do orçamento anual para ter eficácia quanto à realização das despesas.

Segundo Bonavides (2002), o Plano Plurianual apresenta uma programação ou orientação, a ser respeitada pelo Executivo na execução dos orçamentos anuais, porém não vincula o legislativo às leis orçamentárias.

Torres (2000) ressalta que, no tocante ao exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, até que se sobreponha a legislação complementar (art. 165, § 9º, da CF/88) aplicar-se-á a regra do art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, no que se refere à vigência do projeto do Plano Plurianual que deverá vigorar até o término do primeiro período financeiro do Presidente _ubseqüente. E, ainda, ser enviado até quatro meses antes do final desse exercício citado e devolvido para que seja sancionado até o final da sessão legislativa.

Os autores Machado Jr. e Reis (1998, p.67) enfatizam que o artigo 23, parágrafo único, da Lei n. 4.320/64, dispõe sobre as primeiras normas sobre planejamento a longo prazo, sob o título: Quadro de Recursos de Aplicação de Capital, *in verbis*:

Art. 23 – As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio.

Parágrafo único. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital será anualmente reajustado acrescentando-se-lhe as previsões de mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos.

Machado Jr. E Reis (1998) destacam que o Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, pelas normas da Lei n. 4.320/64, poderia receber aprovação do Decreto do Executivo, o que permitiria maior flexibilidade. Essa aprovação legislativa estaria garantida, desde que a sua execução fosse realizada por meio do orçamento anual, aprovado pelo Poder Legislativo. No entanto, por conta das disposições contidas no art. 165, I e II e §§ 1º e 2º da CF/88, tal

norma não estar mais vigorando. Segundo autores: “O plurianual deve ser aprovado por lei”.
O art. 165, Lei de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

§ 1º-A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital, e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...].

Machado Jr. e Reis (1998) enfatizam, que a aplicação do plurianual é de grande relevância, pois substitui o Orçamento Plurianual de Investimentos no antigo Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital criado pela Lei n. 4.320/64. Expressam, também, que o Plano Plurianual tem por objetivo, em resumo, dar continuidade às administrações, visando evitar as paralisações de obras e de outros serviços, de modo que não prejudiquem as populações, quando devem estas serem beneficiadas.

E, ainda, definem um conceito para “previsão”, pois para que esta seja convertida em planejamento, deve ser entendida como: “[...] uma atitude de vontade, científica e coletiva face à ação futura” (Giacomoni, 2005, p.24). Em seqüência às suas avaliações, os autores anteriormente mencionados ressaltam que a previsão está baseada em algo concreto exigindo um acompanhamento à medida que o orçamento vai sendo executado.

Desse entendimento, infere-se que o Plano Plurianual constitui um dos principais instrumentos de planejamento a longo prazo, introduzido pelo art. 165, I e II e §§ 1º e 2º, da CF/88, pois esse dispositivo determina as estratégias de desenvolvimento de um ente federado, sendo este o País, o Estado, o Distrito Federal ou o Município.

A metodologia apresentada pelo PPA abrange:

1. Base estratégica – compreende a avaliação da situação atual e perspectiva para a ação municipal, com o objetivo de subsidiar a definição da orientação estratégica do governo;
2. Programas – são os instrumentos de organização da ação governamental para enfrentar um problema. Os programas têm objetivos, voltados para atender demandas de um público-alvo. É importante, portanto, que o problema seja identificado pela sociedade e não no interior da instituição. O alcance destes objetivos será avaliado por meio de indicadores (Vainer; Albuquerque; Garson, 2010, p.21).

Um instrumento de grande importância para o planejamento, que também foi introduzido pelo mesmo dispositivo constitucional ora mencionado, diz respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO constitui o vínculo entre o Plano Plurianual (PPA), que representa um plano de governo e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é vista como um instrumento viabilizador da execução dos programas governamentais. Resumindo, a LDO estabelece, dentre esses programas, quais, como e com qual intensidade serão prioridades na programação e execução do orçamento subsequente, e, ainda, “disciplina a elaboração e execução dos orçamentos” (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2008, p.163)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme o § 2º do artigo 165, da CF/88:

compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Em conformidade com a Lei Complementar n. 101/00 (art. 4º, I), a Lei de Diretrizes Orçamentárias dispõe também sobre os seguintes aspectos:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no artigo 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;(Transcreveremos a seguir os dispositivos citados)
- c) (Vetado)
- d) (Vetado)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos e entidades públicas e privadas.

Giacomoni (2005) entende que, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem, da mesma forma como o próprio orçamento anual, natureza formal. “É simples orientação ou sinalização, de caráter anual, para a feitura do orçamento, devendo ser elaborada no primeiro semestre” (Art. 35, II, do Ato das Disposições Transitórias). Portanto, não estabelece direitos subjetivos para outréms, como também não tem eficácia se ficar além do âmbito dos Poderes do Estado. Diz, esse artigo:

Art. 35 - O disposto no Art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º - Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

II - à segurança e defesa nacional;

III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;

IV - ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;

V - ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o Art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Para Bastos e Martins (2001), o Plano Plurianual não estabelece vínculo com o Congresso Nacional no tocante à lei orçamentária, bem como a ele impõe alterá-la quando houver dispositivos a serem alterados pela lei tributária, mas também não o proíbe, em situação contrária, da instituição de outras incidências fiscais, visto que significaria o retorno da reserva de iniciativa das leis que estabelecem tributos ao Poder Executivo e entraria em conflito com o princípio da anterioridade definido no art.150, III da CF/88, *in verbis*:

Art. 150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

[...].

De acordo com o art. 165, § 2º da CF/88 que preceitua que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, envolverá: “[...] as alterações na legislação tributária [...]”, deduz-se que toda e qualquer alteração na legislação tributária para o exercício posterior deve estar disposta na

Lei de Diretrizes Orçamentárias, sob pena de o tributo não ser alterado em seu aspecto quantitativo por lei posterior nem recolhido no exercício seguinte. Dessa forma o constituinte consagrou o princípio da anualidade fiscal, isto é, que nenhuma modificação tributária será possível se não houver sua devida inclusão na Lei de Diretrizes, que antecede até à elaboração do orçamento anual.

Nessa perspectiva, a Lei de Responsabilidade Fiscal no seu art. 4º, § 1º, exige que a Lei de Diretrizes Orçamentárias defina as metas fiscais. Esse artigo prevê que:

Art. 4º.

[...]

§ 1º - Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

[...].

Torres (2000, p.67) define a Lei de Diretrizes Orçamentárias, como: “Um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para a ulterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo, do Legislativo (arts. 51, IV e 52, XIII), do Judiciário (art. 99, § 1º) e do Ministério Público (art.127, § 3º)”.

Art. 51 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III - elaborar seu regimento interno;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

[...].

Art. 52 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

[...]

XII - elaborar seu regimento interno;

[...]

Art. 99 - Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º - Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Art. 127 - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º - Ao Ministério Público assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no Art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º - O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

[...].

Convém transcrever as hipóteses preceituadas na LRF que exigem da LDO a adoção de critérios e forma de limitar de empenho, desde que tais situações venham a se apresentar durante o processo de execução orçamentária, haja vista a necessidade do cumprimento das metas determinadas.

Os conteúdos dos arts. 9º e 31 da LDO especificam que:

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I – obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

O Resultado Nominal diz respeito à diferença entre as receitas e as despesas públicas, incluindo receitas e despesas financeiras, os efeitos da inflação (correção monetária) e da variação cambial. Assim, equivale ao aumento da dívida pública em um determinado momento. Resultado Primário refere-se à diferença entre as receitas e as despesas públicas não financeiras.

Conforme disposto no art. 4º, § 2º da LC n 101/00, o Anexo de Metas conterá também:

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV – avaliação da situação financeira e atuarial:

- b) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - c) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial.
- V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Considera-se, também, objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com o art. 4º, § 3º, da LC n. 101/00, o Anexo de Riscos Fiscais, em que se analisam os passivos contingentes, além de outros riscos em condições para interferir nas contas públicas e, ao mesmo tempo, apontar as medidas que devem ser tomadas, desde que possam se concretizadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, § 4º) exige da União, a elaboração de anexo específico, que deve acompanhar a mensagem da Lei de Diretrizes Orçamentárias, com o seguinte teor: “[...] os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente”.

Estabelece o texto constitucional (art. 165, §9º) que a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da Lei de Diretrizes Orçamentárias, serão disciplinados por Lei Complementar.

2.1.3. Lei Orçamentária Anual (LOA)

Para a execução de qualquer despesa, necessário se faz, a elaboração de um orçamento, formal ou não, visando identificar se os recursos financeiros, disponíveis ou potencialmente disponíveis, estão compatíveis com os desembolsos que serão feitos quando do efetivo pagamento.

Nessa perspectiva, o Poder Público não fogia à regra, especialmente, porque aquele administra recursos de terceiros com a finalidade precípua de promover o bem-estar social. Assim, historicamente, as formas de orçar as despesas públicas vêm evoluindo e sendo respaldadas em normas legais.

A Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, contém regras no será do direito financeiro para a criação e acompanhamento dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, assim como a Lei Complementar de n. 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, determina as normas de finanças públicas no

âmbito da responsabilidade fiscal e a Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000, que faz alterações no Código Penal para a fim de punir os crimes contra as finanças públicas.

A Lei n. 4.320/64 foi consolidada pela Constituição Federal de 1988, que lhe atribuiu o *status* de Lei Complementar, mediante o que dispõe o artigo 163 da CF/88: “[...] Lei Complementar disporá sobre: I – finanças públicas”, *in verbis*:

Art. 163 - Lei complementar disporá sobre:
I - finanças públicas;
II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Essa Lei Complementar disciplina as finanças públicas, incluindo-se a dívida pública, resgate de títulos, fiscalização financeira e articulação das entidades de crédito da União, porém, as condições de operacionalização daquelas centradas no desenvolvimento das regiões brasileiras, foram mantidas.

3. ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

3.1. Considerações prévias

O desenvolvimento local apresenta controvérsias no Brasil e, em nível internacional. Tais controvérsias não se limitam aos aspectos conceituais, pois ocorrem também no método lógico (Maluf, 2000). Por esse motivo, as tentativas para avaliar ou medir o desenvolvimento econômico decorrente de intervenções locais, passa a ser uma tarefa difícil.

Segundo Benko e Lipietz (1994, p.4), para alguns “as experiências de desenvolvimento local têm dinâmicas próprias e não são apenas o reflexo da reorganização internacional do capital”. E ainda, há quem acredite “no local como espaço privilegiado para experimentações contra hegemônicas” (Santos, 2002, p.47).

Santos (2002), sugeriu o conceito de um desenvolvimento local de base, “de baixo

para cima”. A habilidade para decidir acerca desse desenvolvimento não cabe exclusivamente ao Estado ou às elites econômicas, sendo a sociedade civil o agente principal desse processo de construção coletiva.

Tal processo propicia a criação de um potencial, com a intenção de que o efeito econômico dessas experiências alcance a esfera política e venha a produzir um ciclo de crescimento que elimine as lógicas de exclusão.

Oliveira (2001) faz menção à idéia de um subdesenvolvimento local. Nesse raciocínio, há implicação de duas advertências. A primeira delas defende que a existência do desenvolvimento nem sempre resulta de uma situação anterior de subdesenvolvimento, porém, historicamente, ocorre devido às relações entre as nações ou até mesmo da região.

A segunda advertência diz respeito à particularidade do contexto e da realidade brasileira. Analisar as questões do desenvolvimento local tomando como referencial a França ou a Inglaterra, é bem diferente do olhar a ser dado ao mesmo tema no Brasil, país este dependente e periférico. O grande risco será a substituição da cidadania no desenvolvimento local.

Conforme Oliveira (2001, p.73), isso acontece quando:

O conceito tende a ser utilizado como sinônimo de cooperação, de negociação, de convergência de interesses, de apaziguamento do conflito. O desenvolvimento local, em muitas versões, é o nome do público não-estatal. Em nome de novos empregos e do aumento de renda, privatiza-se o público e retira-se do lugar a memória, a cultura do local via a acumulação primitiva.

O desenvolvimento local é basilar no protagonismo da sociedade, isto é, na participação da comunidade, inclusos nesta, as pessoas e organizações, como agentes do seu próprio destino. Nesse cenário, articulam-se os atores sociais integrados pelas pessoas, organizações/instituições e poder público voltados para as potencialidades locais.

Esse processo envolve fatores como capital social, capital humano, redes sociais, organização popular, políticas públicas, educação, cooperação, negociação e solidariedade, que constituem os elementos-chaves para a promoção da dinâmica que irá transformar o local.

Assim, o local não se refere ao tamanho, mas ao conjunto de relações que existem em um determinado território, seja ele uma microrregião ou uma cidade, considerando suas heterogeneidades e especificidades (Santos, 2002). Consideram-se também os atores sociais e institucionais desta localidade, com sua diversidade e potencialidades econômicas, sociais, ambientais e institucionais e as diferentes alternativas de atuação para transformação e o

desenvolvimento do local.

3.2 Antecedentes históricos

A valorização do local como jurisdição, prioriza para planejar e executar políticas públicas governamentais, reporta-se aos anos 1970. Não se focava a prática recorrente em um cenário bastante centralizado e autoritário, mas, sim, de experiências pontuais.

As experiências desenvolvidas durante os anos 70 (setenta), representaram os marcos de novas práticas na gestão pública local, as quais podem apontar como o local serve como resistência nos dias de hoje, embora sabendo-se das diferenças contextuais e até mesmo conceituais do que significa o próprio local.

Naquela época, o papel das Câmaras Municipais era limitado, pois os municípios não eram entes federados e não dispunham de Leis Orgânicas. A autonomia tributária era mínima associada à escassez de recursos transferidos dos Governos Federal e Estadual. Os grandes projetos desenvolvimentistas predominavam em nível nacional.

Nesse cenário marcado por uma reduzida autonomia, o brado de resistência não separava os termos local e municipal. As lutas no plano nacional visavam municipalizar as políticas públicas. No plano local, as experiências inovadoras buscavam descentralizar a gestão, na perspectiva de encontrar formas para democratizar as relações do Estado com a sociedade.

Assim sendo, não se tratava de definir alternativas locais de desenvolvimento econômico. No entanto, nem por esse motivo, não se experimentou na esfera da economia, campo mesclado pela atenção dada à geração, distribuição e acumulação de renda e riqueza.

Em algumas cidades do Brasil, foram desenvolvidas experiências com a criação de hortas comunitárias, escolares e domiciliares, prática esta que, nos dias atuais, é conhecida como agricultura urbana. Essa experiência não possuía caráter gerador de renda, porém, obteve resultados positivos que elevaram de forma direta e indiretamente a renda líquida das famílias (Alves, 1980).

Em relação às obras públicas, outras experiências foram realizadas, cita-se o exemplo da pavimentação das ruas feita com a lajota de argila produzida na própria comunidade em detrimento do asfalto, derivado do petróleo (à época importado), com impacto local na geração de emprego e renda nacional advindo da importação do petróleo (Alves, 1980).

O exemplo mencionado não recepciona a economia ou um projeto, propriamente dito, de desenvolvimento econômico local, haja vista a abordagem voltada para a segurança alimentar e obras públicas. Todavia, todas essas áreas têm forte impacto na economia local.

Os tempos passaram e as mudanças ocorreram. Vivencia-se a democratização do País, ampliaram-se as competências das Câmaras Municipais, os governos municipais passaram a contar com mais recursos, bem como suas capacidades de tributar, sua participação nas transferências governamentais e suas atribuições no tocante ao planejamento e execução de políticas públicas. O aumento da autonomia dos municípios foi comprovado com a intensidade de experiências municipais, que trouxeram inovações e a implantação de bancos de informações acerca das citadas experiências.

No nível nacional, foram evidentes os efeitos do choque do petróleo no final dos anos 70 (setenta), como também por uma grande recessão e a crise da dívida, que marcaram o início dos anos 80 (oitenta). Ressaltam-se ainda, as sucessivas crises de uma inflação galopante, pelo período de estabilidade econômica e, em tempos mais recentes, ao retorno da recessão e do desemprego que configuraram o início dos anos 1980 (Almeida, 2009).

Foi nesse contexto cheio de diversidades do ponto de vista macroeconômico, que foram impostas as tentativas locais de desenvolvimento. Como solução imediata, as administrações públicas locais adotaram a isenção fiscal e a intensificação de uma guerra fiscal entre municípios caracterizando um “hobbesianismo municipal¹”, cujas conseqüências foram nefastas para as mesmas administrações públicas, que foram alijadas de recursos para executarem suas próprias políticas públicas e, assim, não conseguiram gerar empregos suficientes para a população local. Com efeito, “a crise nacional recai” (Almeida, 2009).

Ademais, vários municípios, buscando alternativas, criaram os chamados Bancos do Povo, na tentativa de conter o alto índice de desemprego através do financiamento de pequenos empreendimentos aplicando taxas de juros menos extorsivas que as praticadas no mercado bancário, como também fomentaram cooperativas, realizaram cursos de formação e qualificação profissionais, estabeleceram parcerias com outros países quanto a projetos

¹ Para muitos, a alternativa foi investir no aumento da arrecadação própria e no fomento a atividades econômicas que elevassem o repasse estadual do ICMS. Na disputa pela atração de novas atividades econômicas vários municípios adotaram uma política de concessão de benefícios fiscais a grandes empresas, deflagrando um processo de guerra fiscal, que Marcus Melo (1996) denominou ‘hobbesianismo municipal’. Como observa Oliveira (2007), muitos municípios no Brasil são considerados de pequeno porte, com poucas condições de financiamento ou administração próprias para arcar com as demandas sociais a eles apresentadas. A autonomia conferida aos municípios, em um primeiro momento, age como um elemento que dificulta a elaboração de planos coordenados de atuação entre eles e uma constante necessidade de recursos para a oferta de bens e serviços públicos à população.

técnicos e até mesmo de conquista de mercados por meio do comércio justo e solidário. Bem poucos deles, conceberam o orçamento municipal como relevante instrumento para induzir a demanda via compras governamentais.

E, assim, várias experiências surgiram nesse cenário, umas induzidas pelo governo, enquanto outras foram iniciativas de alguns setores da sociedade civil.

3.3 Gestão do desenvolvimento econômico local

O fenômeno da reestruturação capitalista e a crise dos Estados nacionais, que ocorreram a partir da década de 1970, repercutiram nos debates sobre os destinos dos processos de desenvolvimento no mundo e no Brasil (Viite, 2006).

Diversos estudiosos do desenvolvimento passaram a avaliar os resultados das políticas de desenvolvimento nos países capitalistas do pós-guerra, no momento em que os modelos de desenvolvimento e as práticas de planejamento da vida econômica eram efetivados de cima para baixo, em outras palavras, concretizados pelos Estados nacionais.

A realidade atual apresenta-se marcada por fortes transformações e desordens que moldam os mecanismos de tomada de decisão por parte dos gestores públicos. Exatamente nesse cenário, estudos locais são reconhecidos e os municípios, assumem papéis que anteriormente eram de responsabilidade de instâncias superiores. Assim, “cada vez mais, os municípios constituem-se em um espaço estratégico para o desenvolvimento (Barquero, 1993), muitas vezes, com profundas conseqüências econômicas, sociais e espaciais.

O desenvolvimento econômico local pode ser concebido como uma das áreas de investigação da escola local. Nas últimas décadas, devido às mudanças ocorridas na economia mundial, o aprofundamento dos processos de democratização nos países europeus e da redemocratização nos países latino-americanos, a instância local de poder surgiu como temática, configurando um saber que se direciona na análise de relações concretas, socialmente constituídas e localizadas territorialmente.

Massolo (1988) destaca acentuado interesse pelo tema nos países latino-americanos. Conforme a autora:

a complexa transição democrática com o fim das ditaduras, as críticas e polêmicas sobre as concepções, táticas e estratégias da esquerda têm obrigado a que se repense e recoloca os enfoques sobre o problema e a natureza da democracia, do Estado e do poder. Dentro desse contexto global está se verificando um movimento de descoberta e reflexão em direção às bases, ou seja, em direção aos espaços locais

municipais enquanto territórios políticos, étnico-culturais, sociais e econômicos que devem ser conhecidos, reconhecidos e reconsiderados para a luta democrática no campo popular (Massolo, 1988, p.46).

Dessa maneira, atores estatais e sociais e diversos pesquisadores, ampliaram seus interesses por temas e problemas locais, estudando-os e analisando-os concretamente nas localidades.

Os estudos da escola local reportam ao estudo a respeito do poder local concebido como relação de forças, das quais se processam parcerias e confrontos entre, atores sociais em espaço delimitado (municípios), com formação de identidades e práticas políticas específicas.

O município é entendido como o espaço político local que permite discussões de diversos enfoques: pautas de convivência e cooperação entre membros da sociedade, competição, conflito, herança política local e formas de exercício do poder, não apenas fisicamente localizado mas socialmente construído (Fischer, 1993, p.10).

A temática do desenvolvimento econômico local pode ser discutida no âmbito da gestão local e de práticas políticas específicas e tem se ampliado à medida que se discute a função dos municípios como promotores e ativadores do desenvolvimento econômico.

Uma perspectiva teórica possível para a análise do desenvolvimento econômico local é a do institucionalismo político, que centra a sua atenção no papel das instituições, dentre as quais destaca-se a administração pública municipal, como agente do desenvolvimento por meio de políticas, estratégias e alianças. Este tipo de abordagem permite enxergar a emergência de um dado fenômeno, no caso o desenvolvimento econômico local, e apontar o papel determinante da dimensão política (Cocco, 1996, p.39).

Outra perspectiva refere-se à gestão territorial local, ou seja, à gestão municipal, tendo em vista a ocorrência de um pacto em duplo sentido dos territórios e dos modelos de desenvolvimento, pelos atributos ou carências dos territórios e pelas estratégias de desenvolvimento implementadas.

No entendimento de Cocco e Galvão (2001, p.50):

o 'local' parece estar se constituindo na tônica geral de definição dos novos rumos das políticas públicas ativas de desenvolvimento econômico e social no Brasil nesta virada de século. Do Rio Grande do Sul ao Rio de Janeiro, do ABC paulista ao Ceará, do BNDES à Caixa Econômica Federal, passando pela Finep, do Sebrae ao Senai, há uma multiplicação generalizada de instituições, projetos, pesquisas, seminários e experiências que visam o 'desenvolvimento local'.

A importância da atual discussão acerca dos papéis do município deve ser imputada ao fato de que, até as últimas décadas do Século XX, a instância nacional ser a referência para a

análise, mediante a centralização do poder, sobretudo no período autoritário.

Desse fato decorreu a relevância em resgatar o significado do papel dos municípios no Brasil como agente do desenvolvimento econômico, ressaltando-se os desafios decorrentes das transformações evidenciadas na economia capitalista e do papel que compete aos Estados nacionais, dentre estes, a descentralização do poder como uma característica fundamental. Desenvolvimento econômico local: definições, limitações e possibilidades.

O desenvolvimento econômico local, segundo Silva (1998), pode ser concebido como um “conjunto de estratégias e ações [...]”, podendo provocar impactos no território. Porém, não deve ser confundido com o desenvolvimento urbano, visto que ocorre baseado em um projeto físico para uma cidade e de políticas sob o controle do uso do solo, conduzindo à ordenação do território e de equipamentos coletivos.

Segundo Viite (2006), o município pode ser concebido como: uma instância de poder político e é um recorte territorial. É uma das formas de domínio territorial-estatal. Na gestão política há uma hierarquização territorial na qual o município é um dos níveis hierárquicos, correspondente ao lugar da vida e da experiência cotidiana.

A noção de local pode ser percebida como um município, parte de um município, um conjunto de municípios, um Estado (UF) ou uma região.

As ações e estratégias do desenvolvimento local se efetivam em um espaço herdado, que é formado por uma história local, um padrão de organização do território da força de trabalho e um certo grau de desigualdades sociais (Coelho, 1996). A execução de estratégias no espaço herdado propicia impactos e favorece a construção de um espaço projetado ou não, mas, possivelmente transformado.

O local é o campo alvo da ação política, às vezes, desdobrado no denominado patrimônio de cidade, uma pretensa capacidade extraordinária dos governos locais de cumprir com maior eficácia e eficiência, as funções tradicionais das gestões nacionais como de acumulação e de legitimação.

Na discussão dessa temática, o ponto basilar tem sido as possibilidades e limites das estratégias de indução do desenvolvimento em reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições de vida das classes trabalhadoras e dos estratos economicamente mais vulneráveis, como também sua capacidade em fazer avançar a democracia, permitindo o direito à cidade para todos.

Um dos aspectos a ser considerado é saber quem são os agentes das ações de desenvolvimento local. Inúmeras instituições, grupos e indivíduos podem estar envolvidos,

incluindo-se cooperativas, as agências de desenvolvimento, associações e comerciais, entidades empresariais, sindicatos, governos locais e de outras instâncias de poder.

Com a vigência da Constituição Federal de 1988, o federativo, haja vista, o fortalecimento da capacidade de decisão das instâncias subnacionais de governo, isso significou o caminho para a descentralização político-administrativa do País.

A noção de descentralização implica em aumentar o poder, a autonomia de decisão, o controle sobre os recursos e as responsabilidades em níveis subnacionais. No sentido de idéia, a descentralização produz determinados objetivos elevados, tais como, facilitar a democratização, a participação popular nos processos decisórios, bem como o alcance da justiça social, podendo assumir um desenho progressista por ampliar e aprofundar a democracia.

Nessa dimensão, a Carta Magna de 1988, conferiu maior autonomia de decisões aos Estados e municípios fundada no ideário da descentralização, da democracia e da participação popular, vistos como condições de cidadania, como uma reação ao autoritarismo e a possibilidade de institucionalização de novas práticas políticas.

As mudanças ocorridas com o advento da Constituição Federal de 1988, permitiram que municipalidades decorrentes caminhassem rumo ao desenvolvimento econômico local e na implementação de políticas sociais. Literalmente, refere-se a possíveis iniciativas que conduzam a melhorias dos serviços públicos, haja vista o acesso a recursos tributários. Qualquer município pode assumir e atuar em áreas em que a presença da União se fazia por tradição.

Nos últimos tempos, evidencia-se que no País existem algumas experiências municipais comprometidas com a modernização econômica e social, com o reaparelhamento institucional, com a democracia participativa e com critérios descentralizadores.

Vários municípios vêm adicionando outras temáticas e demandas com o objeto de política pública local, dentre estas, destacam-se o desemprego e a pobreza, além dos chamados serviços urbanos (água, luz, esgoto, saneamento, transporte, moradia em sentido amplo) e outros serviços da esfera local (saúde e educação). Dessa forma, não estabelecem diferença entre políticas econômica e social, como também em relação ao papel a ser exercido por essa esfera de governo.

Os debates sobre o papel dos municípios indicam uma tendência para o crescimento de suas responsabilidades quanto às iniciativas voltadas para a melhoria das condições de vida e à base de soluções dos problemas urbanos é finalmente da gestão local.

Nesse sentido, Coelho (1994, p.24), assim se manifesta:

[...] a administração municipal brasileira encontra-se diante de uma potencialidade de ações de desenvolvimento econômico ainda não exploradas na medida em que estas têm sido consideradas como funções e competência do Estado e da União. Atuando mais na área de políticas de uso do solo, os Municípios não têm conseguido integrar política urbana e desenvolvimento econômico [sendo que] as definições presentes na Constituição de 1988 – votada sob influência de idéias municipalistas e de descentralização – necessitam ganhar uma dinâmica própria e se materializar em projetos e arranjos institucionais específicos no interior do Executivo [já que] os municípios não têm se assumido enquanto um agente de desenvolvimento econômico.

Sendo assim, há a necessidade do nível local vir a efetivar uma nova função vinculada ao desenvolvimento econômico e social.

As prefeituras municipais integram a esfera de governo responsável pela gestão dos municípios, as quais são muito solicitadas visando encontrar soluções reais para os problemas das localidades. Como conseqüência, aumentaram as possibilidades dos municípios de atuar na área do desenvolvimento econômico e urbano. Ao lado disso, a União e os Estados limitaram, em razão da falta de recursos e do ajustamento econômico, a execução de programas de financiamentos e de assistência técnica ao local urbano.

Sobre essa questão, Viite (2006, p.80) enfatiza:

Mas, o retraimento das duas instâncias superiores é prejudicial às sociedades locais, de forma que a cooperação intergovernamental é necessária para o enfrentamento de várias questões urbanas não resolvidas ou de difícil resolução por parte das municipalidades, principalmente em um contexto de país extremamente diverso, com mais de 5500 municípios, cuja maior parte deles tem sérios problemas econômicos e gerenciais para fomentar o desenvolvimento econômico local, o que a discussão assumir elevado grau de complexidade.

Alguns estudiosos da matéria ressaltam a inexistência de regras claras, que definam a cooperação intergovernamental, que consolidem a idéia de federação e da participação da sociedade na elaboração e controle das políticas públicas urbanas e desenvolvimento local, o que não muda o fato de que estão ficando comuns outros padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade, como também mais descentralizados, democráticos e participativos.

Em estudos realizados sobre várias experiências de desenvolvimento regional e local, percebeu-se que alguns fatores antes concebidos como secundários ao crescimento e com grande diferenciação local eram importantes na explicação do sucesso de determinadas localidades. Tais fatores, quando incentivados, possibilitavam melhorar a produtividade e uma melhor distribuição de renda (Amaral Filho, 1996).

Assim, passou a ser considerado que uma localidade ou região poderia passar por um processo de transformação e qualificação, tornando o ambiente atrativo, de maneira a possibilitar a implantação de novas atividades econômicas em um cenário de economia globalizada, com aplicação de recursos endógenos e/ou exógenos.

David Harvey, refletindo sobre os EUA, aponta o final da década de 1970 como sendo o período em que um novo debate sobre a gestão local iniciou-se naquele país e que acabou por influenciar as estratégias de desenvolvimento local, debate esse que se consolidou em meados dos anos 1980. A passagem da década de 1970 para a de 1980 pode ser considerada o ponto de inflexão na reorientação das atitudes das administrações urbanas, alterando-se a abordagem do que ele chamou de *managerialism*, típica dos anos 1960, para o *entrepreneurialism* dos anos 1970 e 1980 (Viite, 2006, p.81).

Em face dessa reorientação, cada vez mais, as autoridades locais passaram a se voltar para as atividades econômicas ligadas diretamente à produção e ao investimento, de modo que se tornou mais frequente o apoio público a empresas, parcerias públicas privadas, as doações, isenções físicas e subvenções ao capital privado, no entanto, o comum das décadas anteriores era a subvenção ao trabalho, predominando os gastos sociais. A gestão local adicionou a temática de desenvolvimento econômico em sua agenda.

4. GERENCIAMENTO DE PROJETOS: INICIATIVA PÚBLICA E INICIATIVA PRIVADA

Para o entendimento da gestão de projetos, necessário se faz reconhecer o que é um projeto. Este diz respeito a um empreendimento com objetivo bem definido, que requer recursos e opera sob limitação de prazos, custos e qualidade.

De acordo com Vargas (2007, p.5):

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 predefinidos de tempo, custo, recursos envolvidos e qualidade.

Esse mesmo autor aponta como exemplos de projetos:

- instalação de uma nova planta industrial;
- redação de um livro;
- reestruturação de um determinado setor ou departamento da empresa;

- elaboração de um plano de *marketing* e publicidade;
- lançamento de um novo produto ou serviço;
- informatização de um determinado setor da empresa;
- construção de uma casa;
- realização de uma viagem.

A aplicação dos projetos pode ocorrer em todas as áreas do conhecimento humano, no qual estão inclusos os trabalhos administrativos, estratégicos e operacionais, como também a vida pessoal de cada indivíduo.

Conforme Vargas (2007, p.5), as áreas de aplicabilidade da técnica de gerenciamento de projetos abrangem:

- engenharia e construção civil;
- desenvolvimento de programas de computador;
- estratégia militar;
- administração de empresas;
- *marketing* e publicidade;
- pesquisa e desenvolvimento;
- manutenção de planta e equipamentos.

Conforme Valeriano (2005:42), projeto é:

um processo único, consistindo de um grupo de atividades coordenadas e controladas com datas para início e término, empreendido para alcance de um objetivo conforme requisitos específicos, incluindo limitações de tempo, custo e recursos;
 um conjunto singular de atividades coordenadas, com início e término definidos, empreendido por um indivíduo ou uma organização, para atingir objetivos específicos, com cronograma, custo e desempenho determinados;
 um empreendimento temporário realizado para criar um produto, um serviço ou um resultado singular.

A gestão de projetos pode ser definida como o planejamento, a programação e o controle de um conjunto de tarefas integradas de modo a alcançar seus objetivos com sucesso, visando benefícios para os participantes do projeto. Assim, as empresas passaram a reconhecer a importância da gestão de projetos para o presente e o futuro.

Uma gestão de projetos para ser bem sucedida, requer planejamento e coordenação extensivos. Dessa maneira, o fluxo de trabalho e a coordenação do projeto devem ser

administrados de forma horizontal e não verticalmente como se evidenciava na gerência tradicional.

No fluxo horizontal de trabalho há maior produtividade, eficiência e eficácia. As empresas que se especializaram em fluxo horizontal de trabalho, passaram a ser mais lucrativas em relação àquelas que permanecem a utilizar exclusivamente o fluxo vertical.

Difícilmente duas empresas irão gerenciar projetos da mesma forma; a implantação da gerência de projetos deve ter por base a cultura da organização. Algumas organizações empresariais tentaram acelerar o aprendizado para atingir a excelência em gestão de projetos criando um Centro de Excelência (COE) que promove a constante comparação de seu desempenho com as melhores práticas das empresas mundialmente reconhecidas como líderes nos respectivos setores (Kerzner, 2006, p.17).

As empresas estão finalmente reconhecendo a importância da gerência de projetos e seu impacto na lucratividade das organizações. As mudanças necessárias para uma implantação com sucesso da gerência de projetos, atualmente contam com uma extensa literatura bibliográfica.

Nas três últimas décadas, o mundo enfrentou um grande dinamismo em suas relações infra e inter empresariais. Como consequência, as empresas passaram a ser reconhecidas por sua flexibilidade, capacidade de atender aos clientes e pelo profissionalismo.

Dispondo de equipes de trabalho flexíveis, recursos e esforços centrados nas necessidades organizacionais e planejamento baseado em projetos, as empresas de sucesso percebem que o emprego dos conceitos de gerenciamento de projetos é universal, genérico rompendo com todas as barreiras culturais, nacionais e regionais. As necessidades de sobrevivência competitiva também são universais.

Segundo Vargas (2005, p.7):

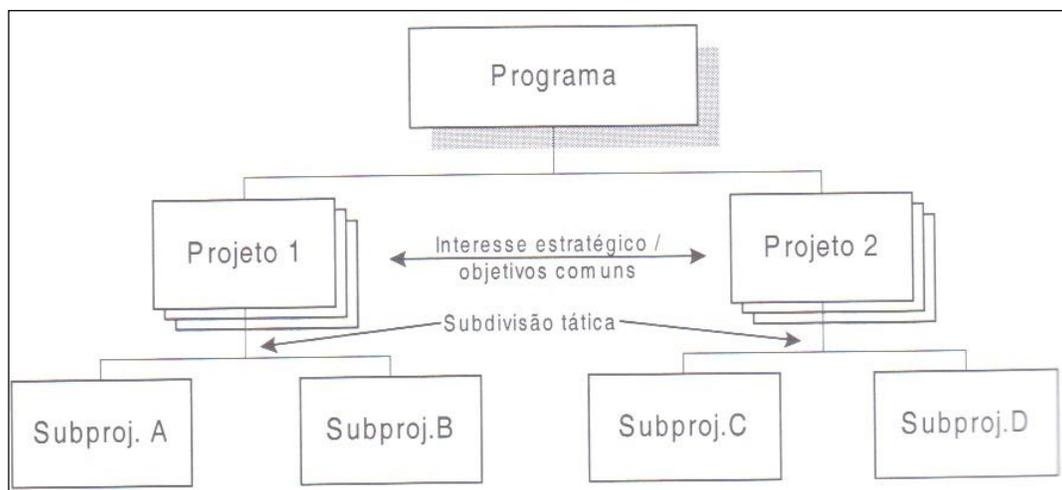
O gerenciamento de projetos é um conjunto de ferramentas gerenciais que permitem que a empresa desenvolva um conjunto de habilidades, incluindo conhecimento e capacidades individuais, destinados ao controle de eventos não repetitivos, únicos e complexos, dentro de um cenário de tempo, custo e qualidade predeterminados.

Em determinadas situações, um projeto necessita ser subdividido em partes, visando, assim, tornar mais fácil seu gerenciamento e controle, cujas partes são denominadas subprojetos, que são responsáveis por uma pequena parte do projeto total ou por fases específicas dele, as quais podem ser terceirizadas ou desenvolvidas por grupos isolados. Um subprojeto não tem sentido quando tratado isoladamente.

O termo programa é empregado somente quando diversos projetos se reúnem em um

conjunto de benefícios ou estratégicas comuns, mas com vida própria isoladamente. O programa tem por objetivo único, integrar projetos com missões e objetos comuns (Figura 2).

Figura 2 – As áreas de abrangência de programas, projetos e subprojetos



Fonte: Vargas (2005, p.9).

No caso de não haver vinculação direta entre os projetos, o conjunto deste, normalmente é designado portfólio ou carteira de projetos. Um exemplo típico é o conjunto dos projetos de um escritório de engenharia civil, sendo o portfólio composto pelos projetos contratados pelos clientes em geral, sem nenhuma relação entre eles, senão a situação de estarem na responsabilidade da mesma organização. Esse termo pode significar também o conjunto de programas e projetos e outros trabalhos agrupados a fim de facilitar seu gerenciamento, no entanto, não são necessariamente interdependentes (Valeriano, 2005).

4.1. Metodologia de gestão de projetos

A adoção de uma metodologia de gestão de projetos não significa a garantia de sucesso e excelência. A necessidade de aperfeiçoamentos no sistema pode ser crítica. Ademais, fatores externos podem representar uma forte influência no sucesso ou no fracasso da metodologia de gestão de projetos de uma organização.

A mudança é uma realidade no atual ambiente organizacional e, não se evidencia nenhum fato que aponte que essa realidade será diferente no futuro. Os avanços tecnológicos que impuseram modificações na gestão de projetos nas duas últimas décadas, possivelmente,

não perderão intensidade.

Outra tendência refere-se à crescente sofisticação dos consumidores e clientes, deve permanecer e não desaparecer. Em diversas indústrias, o controle de qualidade e dos custos constitui virtualmente, em um tópico único. Atualmente, outros fatores externos presentes envolvem as fusões e aquisições de empresas, que se efetivam, às vezes, de forma rápida, assim como as comunicações em tempo real.

As metodologias de gestão de projetos precisam mudar à medida que ocorrem mudanças nas organizações, em resposta à constante evolução no ambiente empresarial. São, porém, mudanças que exigem a plena dedicação dos administradores em todos os níveis da organização, com uma visão que conduza ao desenvolvimento de sistemas de gestão de projetos em completa integração com os demais sistemas empresariais da organização (Kerzner, 2006, p.103).

A utilização de uma metodologia representa um dos pilares no processo de implantação de gerenciamento de projetos em uma organização. As metodologias podem existir separadas para os diversos setores da empresa, entretanto, preferencialmente, devem possuir a mesma terminologia para aspectos semelhantes.

Denomina-se metodologia a um conjunto de técnicas, regras e métodos orientados para um fim como:

Ela mostra o que deve ser feito a cada momento. A prática tem mostrado que, para ser eficiente, uma metodologia deve ser simples e de fácil compreensão. Obviamente, se forem complexas e de difícil compreensão, podem emperrar o gerenciamento do projeto [...]. (Prado, 2004, p.59).

As metodologias podem ser desenvolvidas pelas pessoas integrantes do processo ou adquiridas de empresas de consultoria. Nesta última, situação, sua utilidade e aplicabilidade, necessariamente, devem ser testadas ou comprovadas antes da compra, a fim de evitar problemas diversos.

Em outro prisma, a nova metodologia deve estar integrada com a cultura e os outros processos de gerenciamento utilizados na organização. A aquisição da metodologia deverá ser acompanhada de um abrangente treinamento. Convém ressaltar, que, com o amadurecimento da organização em relação ao uso da metodologia, esta passe a comportar modificações que possibilitem a adaptação ao clima e cultura da empresa.

Uma metodologia, segundo Prado (2004, p.60), apresenta os seguintes componentes:

- Fluxogramas:
 - Macrofluxograma: mostra o posicionamento da função gerenciamento de projetos dentro do fluxo estratégico da organização.

- Fluxograma Interfuncional: mostra as etapas a serem cumpridas pelos diferentes setores da organização no processo de gerenciamento de um projeto.
- Fluxograma da função: detalha os aspectos do gerenciamento do projeto.
- Padrões de processo: descrevem em detalhe como deve ser montado cada documento de cada fluxograma.
- Softwares de apoio: para facilitar, padronizar e automatizar todo o processo.

A metodologia de gerenciamento de projetos deve contemplar os processos de gerenciamento e os setores de atuação gerencial. A maioria das metodologias existentes fundamenta-se no PMBOK² do PMI³. O PMBOK não configura uma metodologia, visto que:

- Não distingue os diferentes tipos de projetos (certamente gerenciar projetos administrativos é totalmente diferente de gerenciar projetos de construção pesada).
- Não utiliza peculiaridades de linguagem que respeitem a cultura de diferentes tipos de empresas.
- Não apresenta modelos específicos de documentos a serem preenchidos (Prado, 2004, p.60).

A cultura dominante na organização constitui um aspecto de grande relevância. Portanto, é por demais conveniente que a metodologia a ser aplicada, não desconsidere a cultura da organização. Por essa razão, as organizações passaram a exigir que as terminologias de gerenciamento de projetos sejam integradas, sendo elas: gerenciamento de operações rotineiras e planejamento estratégico. Porém, a metodologia de gerenciamento de projetos deve ser parte do sistema de gestão da organização (Figura 3).

Figura 3 – Integração de terminologias



Fonte: Prado (2004, p.61).

² Significa conjunto de melhores práticas em gerenciamento de projetos.

³ Instituto de Gerenciamento de Projetos.

4.2. O Escritório de Gerenciamento de Projetos ou PMO (Project Management Office)

O Escritório de Gerenciamento de Projetos, no Brasil, ainda é uma instância pouco aplicada no setor governamental. De acordo com o PMBOK 2004, o Escritório de Gerenciamento de Projetos é: “é uma unidade organizacional que centraliza e coordena o gerenciamento de projetos sob seu domínio”, é reconhecido pelo mercado mundial como um Centro de Excelências em Projetos ou Departamento de Projetos ou Escritório de Projetos ou Centro de Competência em Projetos ou ainda Escritório Central de Projetos, dentre outros.

Magno (2005, p.45), em seu livro “Metodologia de Gerenciamento de Projetos – Methodware”, afirma que “um PMO também pode ser chamado de escritório de gerenciamento de programas, escritório de gerenciamento de projetos, suporte às práticas de projeto ou escritório de programas”.

Pfifer (2005, p.57) afirma que o EGP pode ser definido como “um grupo de funções que está a serviço de gerentes do projeto, dirigentes e gerentes funcionais no desempenho de suas funções relacionadas a projetos”, é importante observar também que “cada organização configura o EGP de acordo com suas necessidades específicas de gerenciamento de projetos”.

Prado (2004, p.33) define que o PMO é “um pequeno grupo de pessoas que têm relacionamento direto com todos os projetos da empresa, sejam prestando consultoria e treinamento, seja efetuando auditoria e acompanhamento de desempenho”.

4.3 Tipos de Escritórios de Gerenciamento de Projetos

São diversos os tipos de Escritórios de Gerenciamento de projetos estudados, alguns com foco em projetos de desenvolvimento, outros com foco em projetos de implantação. A seguir são apresentados alguns tipos identificados.

Pfeiffer (2005, p.72) descreve três formas de EGP:

- PSO (Project Support Office – Escritório de Suporte em Projetos), cuja idéia é oferecer suporte aos envolvidos no projeto, principalmente seus gerentes;
- PMCOE (Project Management Center of Excellence – Centro de Excelência em Gerenciamento de Projetos), cuja idéia é disseminar as boas práticas de Gerenciamento de Projetos dentro da organização;

- PMO (Project Management Office), cuja idéia é apoiar de forma intensa os gerentes de projeto, inclusive sendo sua lotação dentro da organização em questão.

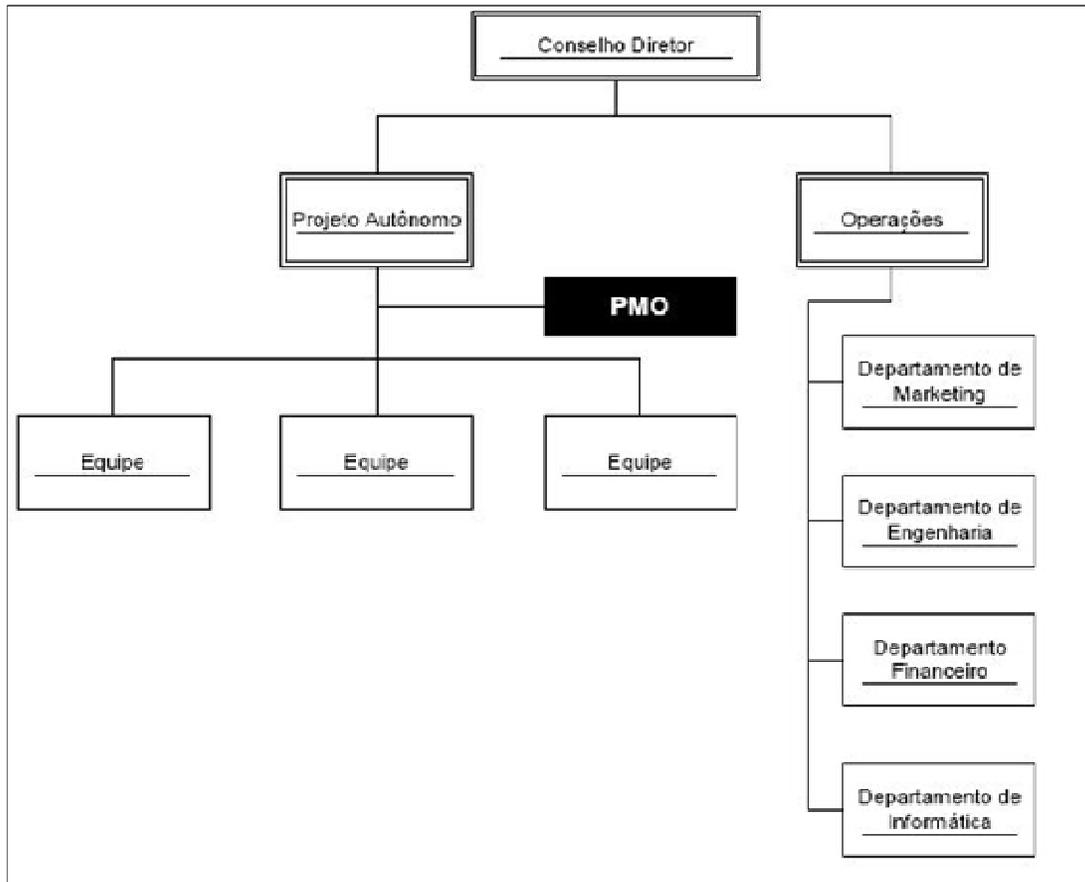
De acordo com Barcauí (2003, p.22) existem três tipos de EGP:

- Modelo de estação meteorológica - Acompanhamento simples e reporte para alta administração do andamento dos projetos. Define parâmetros, frequência, formato e ferramentas para reporte. Não exerce influência nos projetos analisados e responde a perguntas do tipo: Qual foi o progresso? Quanto foi pago até agora? Quais os principais problemas e riscos?;
- Modelo de torre de controle - Ensina como deve ser feito. Identifica problemas e propõe soluções. Trata o gerenciamento de projetos como um processo de negócio a ser nutrido e protegido. Estabelece padrões para gerência de projetos e suporte para conseguir estes padrões. Reforça os padrões definidos. Promove melhoria contínua nos mesmos. Reforça os padrões adotados através da realização de auditorias nos projetos e passa instruções para minimizar acidentes com os projetos; e
- Modelo de pool de recursos - Também desenvolve os recursos humanos. Busca preencher a lacuna ligada à contratação, desenvolvimento e retenção de gerentes de projeto que as empresas normalmente apresentam. Responsável pela contratação direta dos gerentes. Responsável por manter um banco de dados de experiência e habilidades dos gerentes de projeto e indica que gerentes devem ser designados a que tipo de projeto.

Já Vargas (2005, p.18) afirma que são outros três tipos de EGP:

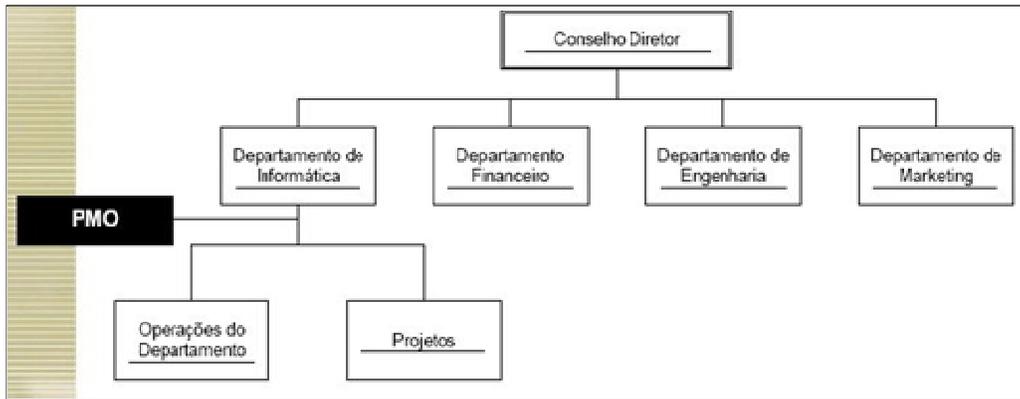
- Projeto Autônomo – escritório de projetos separado das operações da empresa, destinado ao gerenciamento de um projeto específico, no qual a responsabilidade quanto ao sucesso ou fracasso do projeto é do PMO;

Figura 4 – Modelo Projeto Autônomo – por Ricardo Vargas



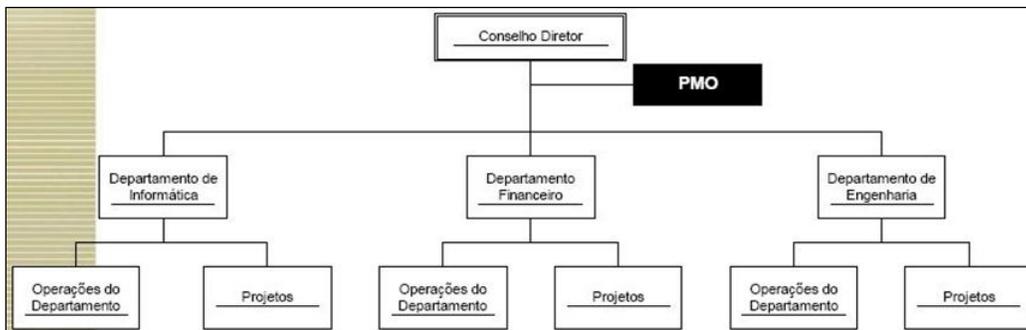
- Project Support Office - escritório de projetos de esfera departamental destinado ao apoio a diversos projetos simultâneos, fornecendo suporte, ferramentas e serviços de planejamento, controle de prazos, custos, qualidade, dentre outros. Também pode fornecer recursos técnicos, metodologia de gerenciamento de projetos, metodologia de gestão do conhecimento, interfaces organizacionais, tornando-se um centro de competência em projetos;

Figura 5 – Modelo Project Support Office – por Ricardo Vargas



- Enterprise Project Support Office – escritório de projetos de esfera corporativa, atuando no gerenciamento estratégico de todos os projetos da organização. Suas principais funções são: o planejamento estratégico dos projetos, o gerenciamento dos projetos corporativos e interdepartamentais, a gestão do conhecimento empresarial em projetos, além de representar a interface entre os envolvidos no projeto.

Figura 6 – Modelo Enterprise Project Support Office – por Ricardo Vargas



4.4. Por que os projetos falham

De acordo com pesquisa realizada por Ibbis (2005, p.27) em 52 empresas norte americanas:

- Somente 16% dos projetos saem no tempo e no custo previsto;
- 94% dos projetos terão ao menos um reinício;

- 188% de estouro em orçamentos;
- 222% de estouros em prazos;
- Somente 61% mantiveram o escopo original.

Em pesquisa feita pela internet, na busca de experiências de pesquisas brasileiras encontra-se no site “http://www.microsoft.com/brasil/msdn/colunas/ciclos/col_ciclo_2.aspx”, a seguinte informação, considerando projetos de TI (Tecnologia da Informação) na iniciativa privada:

- Mais de 30% dos projetos são cancelados antes de serem completados;
- Mais de 70% dos projetos falham na entrega das funcionalidades esperadas;
- A média de falhas de projetos estoura em mais de 189% do orçamento e extrapola em 222% do cronograma previsto;
- Os seguintes fatores ajudam:
 - Falta de informações dos usuários: 12,8%;
 - Requisitos/especificações incompletos 12,3%;
 - Ausência de gerência de mudanças e especificações 11,8%.

Os principais motivos apontados pelos insucessos são:

- Uma pobre gerência de requisitos: Normalmente há a continuidade dos projetos mesmo com falhas nas informações dos usuários e sem a uma clara visão do problema que está sendo resolvido;
- Falhas na gerência de mudanças: Mudanças nos requerimentos e outras modificações são inevitáveis, apesar de raramente rastreados e entendidos os impactos destas mudanças;
- Controle de qualidade pobre: São fracas as métricas de qualidade, pequeno conhecimento dos processos que afetam a qualidade, nenhum feedback para modificar o processo após testemunhar os efeitos de uma estratégia de desenvolvimento particular (Web por exemplo);
- Pequeno controle de cronogramas e custos: Planejamento cuidadoso é a exceção enquanto expectativas irreais são a norma.

Já Vargas (2005, p.55) aponta as seguintes falhas em projetos:

- Obstáculos naturais:
 - Mudança na estrutura organizacional da empresa;
 - Riscos elevados no meio ambiente;

- Mudanças na tecnologia disponível;
 - Evolução nos preços e prazos;
 - Cenário político-econômico desfavorável;
- Falhas gerenciais:
 - Metas e objetivos mal compreendidos ou não assimilados pelos escalões inferiores;
 - 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 é inadequado;
 - O projeto não teve um gerente de projeto, ou foram vários, criando círculos de poder paralelos aos previamente estabelecidos.

Acredita-se que estes números não devem estar muito distantes no caso do Brasil, mas este, ainda carece de pesquisas para se ter uma melhor fotografia dos projetos nacionais.

Geralmente os problemas nos projetos são causados, dentre outros motivos, por:

- Ausência de um projeto completo;
- Cronogramas e orçamentos impossíveis de serem assumidos;
- Mudanças solicitadas e realizadas sem avaliação e critérios;
- Ausência de compromisso da alta gerência;
- Ausência de autoridade do gerente do projeto.

“Historicamente não importa que tipo de empresa se esteja analisando, a maioria dos problemas durante o período de entrega está relacionada com alguma falta de análise durante o período de especificação do projeto” (DeGuzmann, 1999, p.89).

De acordo Prado as dificuldades enfrentadas por uma grande organização brasileira na execução de seus projetos foram:

Tabela 1 – Dificuldades enfrentadas nos projetos – por Darci Prado

	2000	2001
Atrasos	90%	40%
Overrum em custos	8%	12%

4.5. Projetos bem sucedidos

Um projeto bem sucedido acontece quando:

- Atingiu a meta estabelecida. A meta representa uma obrigação com o cliente e deve ser cumprida. Ela geralmente está relacionada com execução do escopo proposto e obtenção da satisfação do cliente, dentro das limitações impostas para prazos custos e qualidade;
- Atendeu às expectativas dos stakeholders (interessados ou envolvidos com o projeto) (PRADO, 2004, p.94).

4.6. Projetos concluídos

O enfoque apresentado é de um projeto concluído com sucesso. Neste caso, pode-se afirmar que um projeto foi concluído quando:

- A entrega de todos os componentes previstos no plano foi realizada;
- Foram aceitos todos os componentes entregues;
- Foram realizados os pagamentos de todos os produtos entregues;
- Foram concluídos os contratos realizados;
- Foi aceito pelo cliente o relatório final de avaliação do projeto;
- Os documentos sobre o projeto foram arquivados gerando base de conhecimento;
- As equipes foram desmobilizadas.

Os projetos podem ser concluídos ou encerrados sem que as metas sejam atingidas, tanto por mudança de foco do cliente, quanto por estouro do orçamento ou por outros motivos, quais sejam estratégicos, políticos e operacionais.

4.7. Funções do Escritório de Gerenciamento de Projetos

O professor Peter Pfeiffer, apresenta as seguintes funções do EGP em projetos de desenvolvimento:

- Metodologia e procedimentos para gerentes de projeto:
 - Escolher, adaptar ou elaborar a metodologia;
 - Definir ou elaborar os instrumentos e procedimentos;
 - Estabelecer e manter sistema de informações gerenciais;
 - Definir padrões para a documentação;
 - Atualizar a organização sobre gerenciamento de projetos;
 - Definir software de gerenciamento de projetos;
 - Difundir experiências de sucesso.

- Treinamento em GP:
 - Definir requisitos para gerentes de projetos;
 - Avaliar competências de gerentes de projetos;
 - Atualizar gerentes de projetos;
 - Avaliar e definir necessidades de capacitação geral;
 - Desenvolver e realizar cursos de treinamentos;
 - Treinar membros da equipe;
 - Atualizar materiais de treinamento.

- Consultoria em gerenciamento de projetos:
 - Assessorar a iniciação e estrutura de projetos;
 - Assessorar a organização de projetos;
 - Assessorar o desenvolvimento de equipes;
 - Facilitar acesso a experiências de sucesso;
 - Ser mentor da alta direção sobre gerenciamento de projetos;
 - Avaliar riscos.

- Apoio às gerências de projetos:
 - Estabelecer um sistema de informações gerenciais do projeto;
 - Assessorias o estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação;
 - Atualizar cronogramas de projetos;
 - Produzir e distribuir relatórios;
 - Atualizar manuais de orientação;
 - Arquivar informações.

Vargas (2005, p.72), apresenta os seguintes objetivos e funções do EGP, quais sejam:
Principais objetivos:

- Centralizar informações;
- Estabelecer políticas e procedimentos para projetos;
- Ser um centro de apoio ao time de execução dos projetos;
- Representar fisicamente o projeto;
- Estimular o espírito de corpo do time;

Principais funções:

- Gerenciamento de cronogramas;
- Geração e elaboração de documentos e relatórios do projeto;
- Atuar como sala de situação ou Sala de Guerra (*War Room*);
- Manutenção de histórico dos projetos;
- Operação de ferramentas computacionais e softwares de gerenciamento de projetos.

5. METODOLOGIA

Neste capítulo, especificam-se o tipo de pesquisa, métodos, técnicas e procedimentos que orientaram o desenvolvimento deste trabalho e os meios utilizados para responder ao problema apresentado nesta dissertação. Partindo do princípio, postulado por Alves-Mazzotti (1991, p.77) de que, “não há metodologias “boas” ou “más” intrinsecamente, e sim metodologias adequadas ou inadequadas para tratar de um determinado problema. Em seguida, é explicitada a forma como os dados foram obtidos no campo e como foram tratados, a fim de apresentar os resultados e a conclusão sobre o estudo. Posteriormente, apresentam-se as limitações do método utilizado no presente trabalho.

5.1. Tipo de pesquisa

O tipo de pesquisa utilizada neste trabalho não opta pela “dicotomia qualitativa x quantitativa, “considerada “uma falsa dicotomia” (Vieira, 2004, p.13), procurando empregar cada método no momento em que se mostrar adequado. A pesquisa qualitativa é empregada visto que essa linha metodológica

[...] trabalha na perspectiva de identificação e análise de significados, crenças, comportamento, valores e atitudes que convergem a um universo mais amplo das relações interpessoais e dos processos de aprendizagem que não podem ser minimizados a simples operacionalizações de variáveis (Minayo, 1994, p.10).

Nesses momentos, incluem-se as entrevistas, as inserções dos sujeitos como pesquisadores em decorrência da abertura para pesquisa-ação e, ainda, eventuais olhares fenomenológicos, a partir da apreensão das percepções dos sujeitos sobre as questões relacionais e as possibilidades sobre os problemas do estudo. Porém, a pesquisa-ação não deve ser confundida com uma técnica para solução de pequenos problemas gerenciais rotineiros (Thiollent, 1997, p.20).

A partir deste princípio dessa modalidade específica de pesquisa - em que pese inserção do método de pesquisa-ação no projeto por um pesquisador iniciante - tem-se em vista contribuições com base na análise dos depoimentos dos sujeitos, independentemente, de estarem situados no âmbito da instituição do caso em foco ou da empresa pesquisada, a expectativa está em alguma condição de orientar uma postura nas relações entre ambas em

busca de articulação e relações de mútua compreensão, em termos de interesses e necessidades, porém sem atrofiar propósitos e missões próprios de cada uma delas. Neste ponto, vale recorrer à fenomenologia quando se considera que as singularidades não são fechadas umas às outras, mas a “comunicabilidade entre as singularidades elas se interconectam” (Fraga, 2009, p.144).

Na entrevista semi-estruturada “outras questões podem ser levantadas, [...] podem existir questões suplementares” e algo “não previsto” (Moreira, 2002, p.54). Essa liberdade do entrevistado é condição fundamental para que uma visão fenomenológica seja uma complementação metodológica congruente, uma possibilidade de deixar ao sujeito um espaço autêntico para se mostrar como ele é.

Para Tiviños (1995, p.146), entre os diversos tipos de entrevistas, decidiu-se pela entrevista semi-estruturada, que “ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias enriquecendo a investigação”.

Em respeito à complexidade do tema – e, reconhecendo os limites de uma dissertação de mestrado – a opção quantitativa é assumida na expectativa de dar maior consistência a esta dissertação, já que a “versão qualitativa garante a riqueza dos dados [...] e a versão quantitativa garante a objetividade” (Vieira, 2004, p.15).

O fato das “tensões” entre pesquisa qualitativa e quantitativa serem debatidas “a mais de cem anos, e de forma aguda, nas últimas décadas” é decorrência do que cada uma dessas posturas advoga. A primeira, afirma que “os métodos das ciências naturais devem ser transpostos [...] ao estudo do homem”. Em contraste, a segunda defende “que as especificidades do ser humano [...] exigem um conjunto metodológico diferente”, ou seja, aos “métodos qualitativos” (Moreira, 2002, p.44).

Pelo fato desta pesquisa buscar ainda a identificação de problemas concretos, caracteriza-se como aplicada. Além disso, revela-se descritiva porque explicita as características de uma determinada população (Vergara, 2007).

O local de realização dos procedimentos da pesquisa foi o Programa Bacia do Bacanga onde é desenvolvido o Projeto Bacia do Bacanga.

A bibliografia selecionada traz fundamentos ao referencial teórico que, por sua vez, facilita a análise dos resultados desta pesquisa. Entre esses referenciais encontram-se, além de livros, periódicos, dissertações e teses. E por fim, foi aberta a possibilidade de pesquisa-ação, dada à significância da participação, na busca de um modelo de gestão aplicado à Prefeitura

de São Luís.

Assim, a pesquisa-ação se mostra adequada aos estudos das organizações e instituições, principalmente, quando o problema tem no fator humano um componente forte, ou seja, os “decorrentes de motivação, aprendizado e mudança” (Holanda; Riccio, 2001, p.1).

5.2. Universo e amostra

O universo da pesquisa está delimitado aos projetos públicos trabalhados pela Prefeitura de São Luís, foram identificados cerca de 40 projetos em diversos departamentos da Administração Municipal. A observação de foi realizada durante um período de dois anos, constituindo 960 horas de trabalho de campo.

A amostra da pesquisa contemplou os atores envolvidos em PDELI's, como também aos profissionais de recursos humanos integrantes da execução dos projetos municipais. Foram considerados 10 funcionários de coordenação e gerenciamento por projeto público, 40 projetos observados totalizando uma amostra de 400 pessoas. Foi considerando uma margem de erro de 11% e nível de confiança de 90%.

A fórmula do cálculo do tamanho da amostra foi:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{Z^2 \cdot p \cdot (1 - p) + e^2 \cdot (N - 1)}$$

onde:

n - amostra calculada

N - população

Z - variável normal padronizada associada ao nível de confiança

p - verdadeira probabilidade do evento

e - erro amostral

Considerando N=400, e=10% e Z=90%, têm-se o valor n=50, número aceitável para confirmar a respectiva pesquisa.

5.3. Seleção dos sujeitos

Os sujeitos da pesquisa foram compostos pelos atores envolvidos no Projeto Bacia do Bacanga.

5.4. Coleta dos dados

A pesquisa bibliográfica fundamentou-se em materiais publicados em livros, revistas, periódicos, dissertações e teses relacionados com o problema objeto deste estudo.

A pesquisa documental incluiu documentos que relatam aspectos relacionados ao Projeto da Bacia do Bacanga.

A pesquisa documental constitui-se no exame de materiais que não receberam um tratamento analítico ou podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar. O objeto do estudo caso diz respeito à análise de um modelo de gestão aplicado à Prefeitura de São Luís.

Para a pesquisa-ação, o questionário aplicado compôs-se de perguntas fechadas com respostas determinísticas.

A fim de estimular a participação ao estilo de uma pesquisa-ação, houve abertura para críticas e contribuições registradas nos questionários pelos sujeitos em geral.

5.5. Tratamento dos dados

As respostas dos questionários receberam um tratamento estatístico básico – em coerência com a previsão do emprego do método quantitativo, isso se dá por meio de uma escala gráfica, que possibilita a enumeração das respostas por categoria e ordenação das mesmas por nível de importância para o respondente.

A partir das questões livres, lançou-se um olhar fenomenológico, levando-se em consideração que, para compreender uma determinada realidade, é necessário perceber a verdade partindo da percepção de cada pessoa, do que ela vivencia (Vergara, 2007).

Parte-se do princípio de que cada pessoa é única no mundo, podendo suas aspirações, percepções e vivências não comungarem necessariamente, com as das demais pessoas do

universo em que vivem. Este ponto leva o pesquisador ao desafio de conviver com a ambiguidade que a fenomenologia acolhe na proposta de compreensão das diferenças, no assumir-se da co-humanidade (Fraga, 2009) e, também na teoria da complexidade na qual Morin (2001) aborda o enredamento da dialógica que faz aparecer que:

a ciência se fundamenta na dialógica entre imaginação e verificação, empirismo e realismo.[...]a palavra dialógica não [...] permite os constrangimentos lógicos e empíricos como a palavra dialética. Ela não é uma palavra chave que faz com que as dificuldades desapareçam, como fizeram durante anos os que usavam o método dialético, ao contrário, a dialógica é a eliminação da dificuldade do combate com o real. [...] O desafio da complexidade nos faz renunciar para sempre ao mito da elucidação do universo, mas nos encoraja a continuar na aventura do conhecimento que é o diálogo com o universo (Morin, 2001, p.140).

Porém, isso nos leva a refletir sobre a falsa expectativa de elucidar precisamente as relações entre as relações fenomenológicas que se pesquisou. Se é possível buscar aspectos mais precisos, em especial com as abordagens quantitativas, em busca de exatidão, Edgar Morin alerta que é preciso “também, entrar no jogo claro-escuro que é o da complexidade”. O filósofo francês ainda fala sobre “método para interpretá-lo como um momento”, assim “o método da complexidade pede para pensarmos os conceitos sem nunca dá-los por concluídos” (Morin, 2001, p.142).

5.6. Limitações do método

O termo método origina-se do grego *méthodos* que significa “o caminho para chegar a um fim”, enquanto que o significado etimológico de metodologia (*méthodos* + *lógos*) é o estudo dos caminhos a serem seguidos ou, em outras palavras, é o estudo dos instrumentos usados para se fazer ciência”, conforme Goldenberg (2001, p.105).

Segundo Goldenberg (2001, p.105), o método científico: “é a observação sistemática dos fenômenos da realidade através de uma sucessão de passos, orientados por conhecimentos teóricos, buscando explicar a causa desses fenômenos, suas correlações e aspectos não-revelados”.

A partir desse conceito de método, entende-se que ele também apresenta limitações, haja vista que nas Ciências Sociais a coleta de dados pode ser feita diretamente com os sujeitos da pesquisa, previamente selecionados, mas por se tratar de seres humanos é impossível mensurar-se com precisão a fidedignidades dos dados coletados.

Segundo os autores da área, o comportamento humano é muito vulnerável às vicissitudes advindas do seu próprio eu e do meio ambiente no qual está inserido, razão pela qual, torna-se difícil o controle rigoroso das observações durante o processo de investigação, que se constitui a característica essencial do método científico.

6. RESULTADOS DA PESQUISA

6.1. O espaço da pesquisa – o município de São Luís do Maranhão, Brasil

Em 1612, uma expedição francesa, comandada por Daniel de La Touche, então Senhor de La Ravardière, partindo de Saint-Malo, chegou a ilha de Trindade que também era chamada pelos índios de Upaon-Açu, para fundar a França Equinocial. No dia 8 de setembro, concluíram o Forte São Luís, nome dado em homenagem ao Rei da França Luís XIV. Nascia, assim, a cidade de São Luís, que foi fundada por franceses, mas logo depois foram expulsos pelos portugueses em 1615, depois invadida por holandeses em 1641 e posteriormente, novamente, ocupada pelos portugueses (1644).

A Ilha de São Luís, capital do Estado do Maranhão, fica no Nordeste Brasileiro, ao contrário do que imagina grande parte do Brasil, que o Maranhão fica no Norte. Devido a sua posição geográfica, apresenta ao norte características de selva amazônica, ao oeste características de zona da mata, ao sul características de cerrado. Já o clima de São Luís é do tipo tropical chuvoso, apresentando precipitações pluviométricas médias anuais de, aproximadamente, 2000 mm.

O regime de chuvas nessa área, apresenta-se bem definido, em dois períodos com características distintas. O primeiro caracteriza-se por uma estação seca, compreendendo o período de julho a dezembro. O segundo, ao contrário, é caracterizado por uma estação chuvosa, no período de janeiro a julho.

O município de São Luís é a capital do Estado do Maranhão. Está localizado em uma ilha, também de nome São Luís, possui uma área de 831, Km²⁴ e divide o espaço da ilha com outros três municípios, são eles: (I) São José de Ribamar, (II) Paço do Lumiar e (III) Raposa,

⁴São Luis: uma leitura técnica da cidade. Prefeitura de São Luis / Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade: Instituto da Cidade, 2006.

formando a região metropolitana de São Luís que inclui outro município fora da ilha, ou seja, no continente, chamado de Alcântara.

Tabela 2 – Quadro de distribuição territorial da Ilha de São Luís por seus municípios

Município	Tamanho	%	População	Densidade
São Luís	831,7 km ²	59%	998.385	1.207,0 hab/km ²
São José de Ribamar	383,3 km ²	27%	134.593	348,4 hab/km ²
Paço do Lumiar	132,4 km ²	9%	101.554	767,0 hab/km ²
Raposa	64,1 km ²	5%	21.347	332,6 hab/km ²

Fonte: Ibge (2006).

Ocupando mais da metade do espaço físico da ilha, cerca de 59%, pertencem ao município outras seis pequenas ilhas: (I) Tauá-Mirim, (II) Tauá-Redondo, (III) do Medo, (IV) Duas Irmãs, (V) Guarapirã e (VI) das Pombinhas.

Conforme dados da Prefeitura de São Luís, a população do município de São Luís está distribuída em um centro urbano com 112 bairros (constituem a região semi-urbana) e 122 povoados (constituem a zona rural).

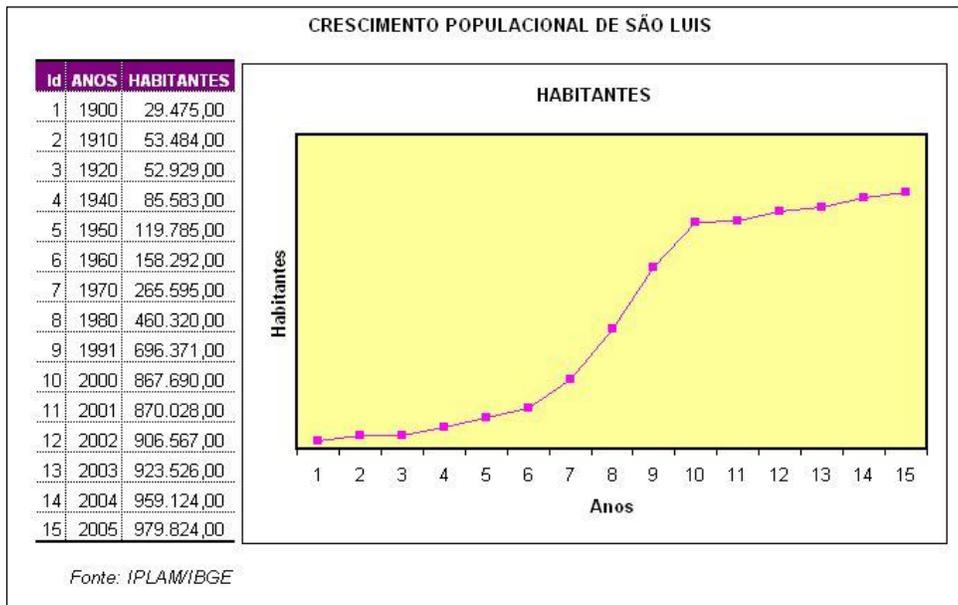
A taxa de crescimento médio anual do município de São Luís é de 2,44%, índice alto para os padrões demográficos do Brasil na atualidade, e, quase o dobro da taxa de crescimento do Estado do Maranhão. Tal crescimento pode ser ainda mais acelerado, em função de fluxos migratórios, que venham a ser estimulados com a concretização dos expressivos investimentos anunciados para setores produtivos estratégicos nos próximos anos.

Apesar do alto percentual do crescimento populacional, a renda não cresce na mesma proporção e, como conseqüência, têm-se altas taxas de desemprego, subemprego e baixa qualidade de vida.

O município de São Luís é eminentemente urbano, ou seja, 96% de sua população vive em áreas urbanas, e é representado, em sua grande maioria, por jovens de 10 a 19 anos e adultos na faixa etária de 20 a 29 anos. Com relação ao sexo, o número de mulheres é superior ao de homens em 14%.

O gráfico a seguir, expressa o crescimento populacional de São Luís por décadas.

Gráfico 1 – Crescimento populacional de São Luis



O Maranhão, no passado, sofreu intervenções através da execução de grandes projetos de colonização e industriais que trouxeram consigo o incremento das populações em todo o Estado e, em particular, em São Luís.

Principalmente, a partir da década de 70, São Luís viveu um crescimento quase descontrolado de sua população, fato causado por grandes secas no Estado e conflitos de terras de diversas proporções. O movimento migratório interno e contínuo registrado, consolidou São Luís como eixo polarizador, apresentando taxas de crescimento significativamente, mais elevadas em relação ao Estado do Maranhão.

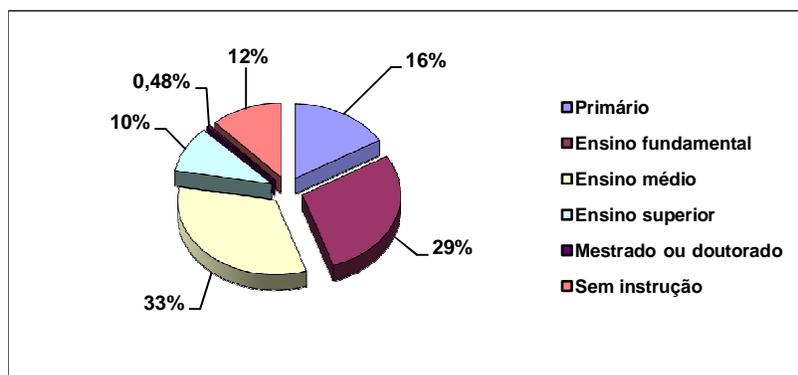
Influenciou também o aumento da população, a implantação, na década de 80, em São Luís, de dois grandes projetos industriais, ALUMAR e Companhia Vale do Rio Doce, ambos de natureza minero-metalúrgica, que foram decisivos para a manutenção da tendência de crescimento.

No campo da saúde, a cidade de São Luís conta com uma ampla rede de atendimento à população, tanto de baixa, quanto de média e alta complexidades. O governo federal, quanto o estadual e municipal se fazem presentes no atendimento das necessidades dos usuários, no entanto, há de se questionar a eficiência desse atendimento, no que tange ao fato de ainda se encontrar filas enormes, pessoas sem atendimento e macas nos corredores.

Dois grandes hospitais públicos da cidade, Socorrão I e Socorrão II, extrapolam suas capacidades de atendimento ao serem dimensionados para atender o município de São Luís, no entanto, recebem pacientes de todo o Estado. Esta é uma das realidades que associadas às falhas de gestão e execução, vêm comprometendo os resultados positivos neste campo.

No campo da educação, o nível de escolaridade predominante na cidade é o ensino médio, a população com nível superior representa apenas 3,36% do número de habitantes e 4,5% nunca freqüentaram a escola ou não completaram a 1ª série.

Gráfico 2 – Nível de escolaridade dos habitantes de São Luís em 2005



Fonte: Ibge (2000).

A população economicamente ativa (PEA) de São Luís situa-se na ordem de aproximadamente, 55% dos habitantes. A taxa de desemprego aberto é hoje uma grande preocupação dos gestores públicos municipais, encontrando-se em 22% da PEA de forma aproximada.

Tabela 3 – Comparação entre PEA de São Luís e do Maranhão

População Economicamente Ativa	
São Luís	55%
Maranhão	51%
Região Metropolitana	54%

Tabela 4 – Distribuição da população ocupada e desempregada de São Luís

População Ocupada	
População ocupada	78%
Desemprego aberto	22%

O IBGE estima um Produto Interno Bruto (PIB) do município de São Luís, a preços de mercado, na ordem de R\$ 4,542 bilhões, para o ano de 2002, o que equivale a 39,78% do PIB estadual.

Considerando a reduzida área rural de que dispõe, o PIB de São Luís depende fortemente do desempenho dos setores industrial e de serviços, tanto que o Valor Agregado pelas atividades primárias não alcança R\$ 7,0 milhões anuais (por volta de 0,1%). Desse modo, o setor industrial responde por R\$ 1,575 bilhão (34,68%) e o setor de serviços, por R\$ 2,342 bilhões (51,56% do PIB total, a custo de fatores). Face ao seu contingente populacional, o município de São Luís registra um PIB per capita, a preços de mercado, na ordem de R\$ 4.938,04 (quatro mil, novecentos e trinta e oito reais e quatro centavos), o segundo maior do Estado. Isto equivale a 2,6 vezes o PIB per capita do Maranhão.

Setorialmente, as atividades industriais (34,68%) e, principalmente, as de comércio e serviços (51,56%) têm uma importância muito grande na determinação do produto e da renda municipais e, por extensão, nos fluxos de receita própria de São Luís.

Essa posição do município da capital fica evidente, também, quando se analisam os dados do Cadastro Geral de Empresas (Ibge, 2002), segundo o qual São Luís registra, nesse ano, um total de 19.982 unidades locais, de atividades produtivas. Esse conjunto de empresas responde pela ocupação de 185.096 pessoas (86,1% são assalariados) e geram R\$ 1,574 bilhão de remunerações anuais.

Verifica-se, nessas informações, a reduzida participação das atividades primárias (agricultura, pecuária, silvicultura, extrativismo vegetal e pesca). Suas empresas (87) correspondem a 0,4% do total, ocupam menos de 500 pessoas e geram pouco mais de R\$ 3,964 milhões de rendas.

Enquanto isso, o segmento industrial (indústria extrativa mineral, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública e construção civil) soma 2.420 empresas (isto é, 12,1%), com destaque para as de transformação e de construção civil.

O setor secundário responde pela ocupação de 23.486 pessoas (12,7% do total) e é responsável pela geração de R\$ 187,012 milhões de rendimentos anuais. Há, portanto, uma baixa ocupação média (9,7 pessoas/empresa) e uma remuneração média mensal por pessoa ocupada na ordem de R\$ 612,51 (incluídos os ganhos dos proprietários).

No setor terciário do município de São Luís, registram-se 17.451 empresas (87,5% do

universo), que são responsáveis pela ocupação de 161.122 pessoas (média de 9,2/estabelecimento) e geração de R\$ 1,384 bilhão de rendimentos anuais, ou seja, 87,9% das remunerações de todos os setores.

No conjunto das atividades terciárias fica evidente o papel de grande empregador do setor público (ocupa, sozinho, 32,1%), sendo seguido pelo segmento de comércio e reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos (19,8%) e, em terceiro plano, as atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas, que absorvem 8,9% do total. Conclui-se, então, que apenas três segmentos de atividade econômica são responsáveis pela ocupação de 60,8% das pessoas ocupadas em São Luís. Estes mesmos segmentos criam R\$ 0,944 bilhão de rendimentos anuais, ou seja, 59,9% do total.

As maiores remunerações médias mensais por pessoa ocupada (inclusos os dirigentes e proprietários) ocorrem nos segmentos de intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços, de transporte, armazenagem e comunicações, de administração pública, defesa e seguridade social e de educação (mercantil), com valores entre R\$ 841,76 e 1.289,54. No segmento de comércio e reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos, que é o segundo maior empregador do município, a remuneração média mensal fica em torno de R\$ 228,00.

Esses rendimentos, sem dúvida, são influenciados pelo tamanho dos estabelecimentos, sem que se descarte, também, a influência da qualidade da oferta de trabalho, principalmente se for levado em conta que mais de 21,0% dos chefes de domicílio, em São Luís, possuem até 3 anos de estudos, ou que, paralelamente, mais de 26,0% dos responsáveis por domicílio particular permanente percebem até 1 salário mínimo mensal. Cerca de 2,0% ganham entre 1 e 2 salários mínimos.

É necessário, portanto, que se modifique a estrutura produtiva e o perfil de renda da população de São Luís, ampliando o mercado interno, o que possibilitará mais trabalho e renda e, por extensão, também melhor qualidade de vida.

A nova versão do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil/2000, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação João Pinheiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) mostra que houve melhoria no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nos Estados e na maioria dos municípios brasileiros (IDH-M), em comparação com o apurado em 1991.

O Maranhão está entre os Estados que mais aumentaram o índice, que passou de 0,551 para 0,647, embora continue entre os cinco menores IDH-M mais baixos do país - Alagoas

(0,633), Maranhão (0,647), Piauí (0,673), Paraíba (0,678) e Sergipe (0,687).

Verifica-se, que o IDH-M de São Luís cresceu de 0,72 em 1991 para 0,778 em 2000, mantendo sua posição de primeiro lugar, entre os municípios maranhenses. Esse crescimento foi proporcionalmente menor que o de outros municípios brasileiros, ocasionando a queda de sua posição relativa de 728º (1991) para 1.112º (2000) lugar.

**Quadro 1 - Posição de São Luís no Estado - IDH - 1991/IDH – 2000 Município Estado
Brasil IDH 1991 2000**

IDH	Município		Estado	Brasil
	1991	2000	2000	2000
Total	0,720	0,778	0,647	0,757
Renda	0,647	0,696	0,558	0,720
Longevidade	0,670	0,737	0,644	0,710
Educação	0,845	0,901	0,738	0,830
Rank no Brasil	728	1112º	26º	-
Rank no Estado	1º	1º	-	-

Fonte: Ipea (2000).

Constata-se na mesma tabela a variação (crescimento) nos componentes que formam o índice, sendo: 6,63 % - educação; 7,57 % - renda e 10,00 % - longevidade. São Luís continua sendo um município de médio desenvolvimento humano, similar ao do País e Estado (índice IDH-M entre 0,500 e 0,799), com amplas possibilidades de atingir índice de desenvolvimento humano considerado alto (IDH-M maior que 0,800). Para tanto, deve prosseguir investindo em educação, saúde e, principalmente, fomentar atividades produtivas geradoras de trabalho e renda.

A melhoria do IDH-M de São Luís não se constitui tarefa apenas da administração municipal. Assim, torna-se fundamental o incremento da cooperação inter-institucional entre o Município, Estado e governo federal para que, associados à comunidade, ampliem as ações nas áreas da educação, saúde e geração de renda, contribuindo para o crescimento dos IDH-M do território e na melhoria da qualidade de vida da população.

6.2. Um Programa de Desenvolvimento Econômico Local e de Infraestrutura objetivo da pesquisa – Programa Bacia do Bacanga

6.2.1. A área de execução do Programa Bacia do Bacanga

É a maior bacia hidrográfica totalmente inserida no Município de São Luís. As principais áreas de intervenção do programa, focada na Bacia do Bacanga, inclui nove sub-bacias, sendo: Vila Embratel, Campus UFMA, Sá Viana, Pindorama, João Paulo, Filipinho, Coroadinho, Praia Grande e Sacavém, onde residem cerca de 230.000 pessoas, quase um quarto da população da cidade. Essas sub-bacias, que foram selecionadas com base em estudos técnicos patrocinados pelo Banco Mundial e Prefeitura de São Luís, apresentam as seguintes características:

- O número total aproximado de domicílios conforme censo demográfico de 2000 IBGE era de 45.183 domicílios;
- Mais de 90% das famílias ganham menos de dois salários mínimos;
- Tipo de residência predominante: casas de alvenaria aparente;
- Fornecimento de energia em 100% dos domicílios;
- 30% das vias da região são asfaltadas;
- Abastecimento de água potável: 20.000 domicílios, de forma irregular
- O consumo atual per capita de água é menos de 40% da média;
- Menos de 30% da população da área é atendida por redes coletoras de esgotos;
- 100% do esgoto não é tratado;
- O sistema de drenagem das águas pluviais é totalmente inadequado, fato que se agrava com os efeitos cumulativos do lançamento de resíduos sólidos, causando altos índices de poluição, com graves riscos diretos à saúde pública;
- Menos de 30% da população da área é atendida por redes coletoras de esgotos;
- O esgoto não é tratado;
- O consumo atual per capita de água é menos de 40% da média;
- Aproximadamente 500 famílias vivem em área com alto risco de inundação;
- O saneamento inadequado contribui para a deterioração da qualidade da água do lago da barragem do Bacanga;

- Cobertura vegetal (áreas verdes): 80%;
- Ocupação da área: 20%.

Figura 7 – Canais de drenagem em bairros carentes de São Luís



O conjunto de bairros e assentamentos conhecido como Pólo Coroadinho, consolidou-se a partir de ocupações que ocorreram em contextos e épocas diferentes. Em torno dos primeiros assentamentos espontâneos (Coroadinho), surgiram conjuntos habitacionais para baixa renda, os primeiros espaços institucionais, conjuntos residenciais de classe média e loteamentos sem infra-estrutura. Planejadas ou não, estas ocupações assumiram diferentes formas, com soluções e problemas diversos.

Hoje, o Pólo Coroadinho apresenta grande heterogeneidade interna, com uma multiplicidade de lugares que definem setores distintos, por suas características espaciais, socioeconômicas e pela diversidade de usos que apresentam. Todos esses setores e diferentes bairros da região sofrem os impactos de uma série de problemas relacionados à ocupação irregular de áreas de risco e de proteção ambiental.

A dificuldade de urbanização de áreas baixas, liberadas pela construção da Barragem do Bacanga, exigiu a construção de canais de drenagem que, por falta de fiscalização e manutenção, foram progressivamente ocupados por habitações precárias. O funcionamento deficiente dos canais potencializa os riscos de alagamentos e propagação de doenças infecto-contagiosas (Figura 6).

Aos problemas e soluções relacionadas à história da ocupação do território, sobrepõe-se a qualidade do papel que o Estado desempenhou, em sua ação de polícia e no gerenciamento da produção deste espaço. Assim, encontra-se no Pólo Coroadinho uma rede social de espaços públicos consolidados, co-existindo com problemas de violência urbana,

que explodem em brigas de gangues e ocorrências graves. A imagem do Coroadinho como espaço de insegurança e medo tem sido reforçada pela mídia e apropriada pelo imaginário social.

A violência urbana, refletindo-se na imagem do lugar intensifica a segregação sócio-espacial e a perda de dinamismo da economia e da vida urbana. Na base deste ambiente de insegurança pública parece existir a dificuldade da máquina estatal em lidar com situações de informalidade (na economia e na cidade), dificuldade que precisa ser enfrentada pelo projeto urbano.

O Pólo Itaqui-Bacanga começa a consolidar-se a partir da implantação do loteamento Anjo da Guarda, em 1968, para onde foram remanejadas as famílias desabrigadas no incêndio do Goiabal, no Centro, e do Sítio Santa Quinta, nas margens do Rio Bacanga, e da abertura da Avenida dos Portugueses, após a construção da Barragem do Bacanga, em 1970. Com a implantação do Distrito Industrial, ocorre uma grande atração de migrantes da zona rural da ilha e do interior do Estado, que vão se alojando das áreas altas para as baixas, até as áreas molhadas e sujeitas a inundações.

Figura 8 – Simulação de área alagada no Sá Viana



Figura 9 – Simulação de área alagada no Coroadinho



Hoje, a comunidade do Pólo Itaqui-Bacanga divide o território com grandes áreas institucionais (UFMA), industriais (VALE, EMAP) e áreas de proteção ambiental, nos mangues que limitam a ocupação. É importante considerar, portanto, a qualidade destas relações que podem constituir fronteiras vivas, em regiões ou faixas de territórios capazes de potencializar o intercâmbio econômico, de informações e atividades.

A redefinição dos limites físicos da UFMA, que nos últimos anos perdeu 60% de seu território para as comunidades contíguas, é uma evidência concreta da importância das relações de fronteira na região. Nestas zonas de fronteiras percebe-se a interdependência entre a cidade formal e informal e a possibilidade de cooperação para a superação de conflitos.

Um vetor importante de qualidade de um assentamento urbano é a acessibilidade com relação a outras áreas da cidade. Analisando o sistema viário da região a partir do nível de conectividade das vias – número de conexões de cada rua – constata-se o maior grau de segregação espacial verificado na cidade. Do mesmo modo, a dimensão de becos e vielas, escadarias inadequadas, um traçado urbano confuso ou limitado, a falta de endereçamento e a inexistência ou precariedade dos espaços de uso público, dificultam a vida comunitária. Ou seja, a localização na cidade, a ausência de infraestrutura e de serviços urbanos, assim como a forma urbana do assentamento expressam e provocam injustiça social.

Figura 10 – Vila Embratel



Por outro lado, além da proximidade com a área industrial, as ligações com a zona rural (Vila Maranhão) e com o Centro Histórico aumentam o potencial econômico da região. A Barragem do Bacanga, único acesso por terra desde a área urbana central, tem papel fundamental para os transportes e pode favorecer o desenvolvimento de atividades econômicas.

Outra potencialidade da região é a existência de lideranças comunitárias organizadas e

redes de agentes e serviços sociais reconhecidas. Ademais, vínculos familiares e comunitários fortes, decorrentes de uma relativa estabilidade da população, contribuem para a superação de dificuldades, problemas e conflitos locais.

Manifestações e eventos culturais de porte, como a encenação da Paixão de Cristo, que mobiliza toda a comunidade do bairro do Anjo da Guarda e entorno em atividade da cadeia de produção teatral (elaboração de projeto, construção de cenários, iluminação, figurino, entre outros), demonstram a riqueza e complexidade da vida comunitária local e suas potencialidades.

Atualmente, com o crescimento vegetativo da população e a atração de novos moradores – que seguem fazendo pressão sobre o ecossistema de mangues, nas áreas baixas – a região está chegando ao limite de sua densificação, com aproximadamente 200 hab/ha, intensificando as tendências de verticalização de baixo padrão e expansão para as áreas protegidas.

A existência de escolas e hospitais municipais, pequenas intervenções urbanas em espaços públicos, obras de contenção de encostas, programas regulares de assistência social e saúde, além do incremento dos serviços de limpeza pública e iluminação na região, são evidências da presença do Poder Público na área. Assim, o Poder Público tenta ordenar e equipar o espaço urbano, seguindo a reboque dos processos locais de produção do espaço, sem, no entanto, garantir a distribuição equitativa de infraestruturas e a qualidade do desenho e da construção dos poucos espaços públicos existentes.

Quadro 2 – Resumo de dados da área de abrangência do Programa

Localização: Município de São Luís – MA, BRASIL;
Área da Bacia Hidrográfica do Rio Bacanga: 130 km ² ;
Lâmina de água da Bacia: 83,6 km ² ;
Volume de água da ordem dos 10,3 hm ³ ;
Área do Lago do Bacanga: 545 ha;
Área de Referência do Programa: 3.436 ha;
População: 238.000 habitantes;
Domicílios: 45.183 unidades.

6.2.2. O Projeto Bacia do Bacanga

O apelido do programa é Projeto Bacanga, no entanto, seu nome correto é PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL E MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DA BACIA DO BACANGA.

Foi formulado no âmbito das políticas públicas municipais que vêm sendo implementadas pela Prefeitura Municipal nos últimos anos, cujo principal objetivo é a melhoria das condições de vida da população carente que habita, de forma totalmente precária, a área da Bacia do Bacanga.

As ações do Projeto devem desestabilizar os processos econômicos e sociais que sustentam essa expansão, invertendo a lógica de ocupação e aproveitamento do território.

Dadas as características morfológicas da região, o Projeto deve considerar também que a melhoria da renda acarretará impactos na configuração física da área e vice-versa. Deste ponto de vista, indicadores como criação e melhoria de parques e áreas verdes (m²), criação e requalificação de espaços públicos (m²), requalificação de frentes de rio (m), criação de ciclovias (m), pedestrianização e condicionamento do trânsito em arruamentos (m²), criação de novos percursos de pedestres (m), construção de passarelas e escadarias (unidades), construção de equipamentos sociais (unidades), ganham importância.

O Projeto deverá promover um modelo de urbanização que resolva as questões de saneamento, fornecimento regular de energia elétrica e água, iluminação pública, criação de áreas de lazer, além de minimizar os problemas de acessibilidade na área, entendendo que a existência e também a qualidade do desenho dos espaços públicos favorecem as práticas públicas da vida comunitária.

O Projeto Bacia do Bacanga, está baseado em princípios de sustentabilidade socioambiental e objetiva, fundamentalmente, melhorar os serviços públicos prestados aos moradores da Bacia do Bacanga no Município de São Luís e aperfeiçoar a capacidade da Prefeitura de promover o desenvolvimento econômico local e a gestão municipal.

O Programa Bacia do Bacanga contempla diversos subprojetos, quais sejam:

- Ampliação da oferta de serviços de saneamento na bacia do Bacanga;
- Ampliação do nível de tratamento de esgotos gerados na bacia;
- Melhoria das condições operacionais dos sistemas de drenagem de águas pluviais existentes na margem direita da bacia;

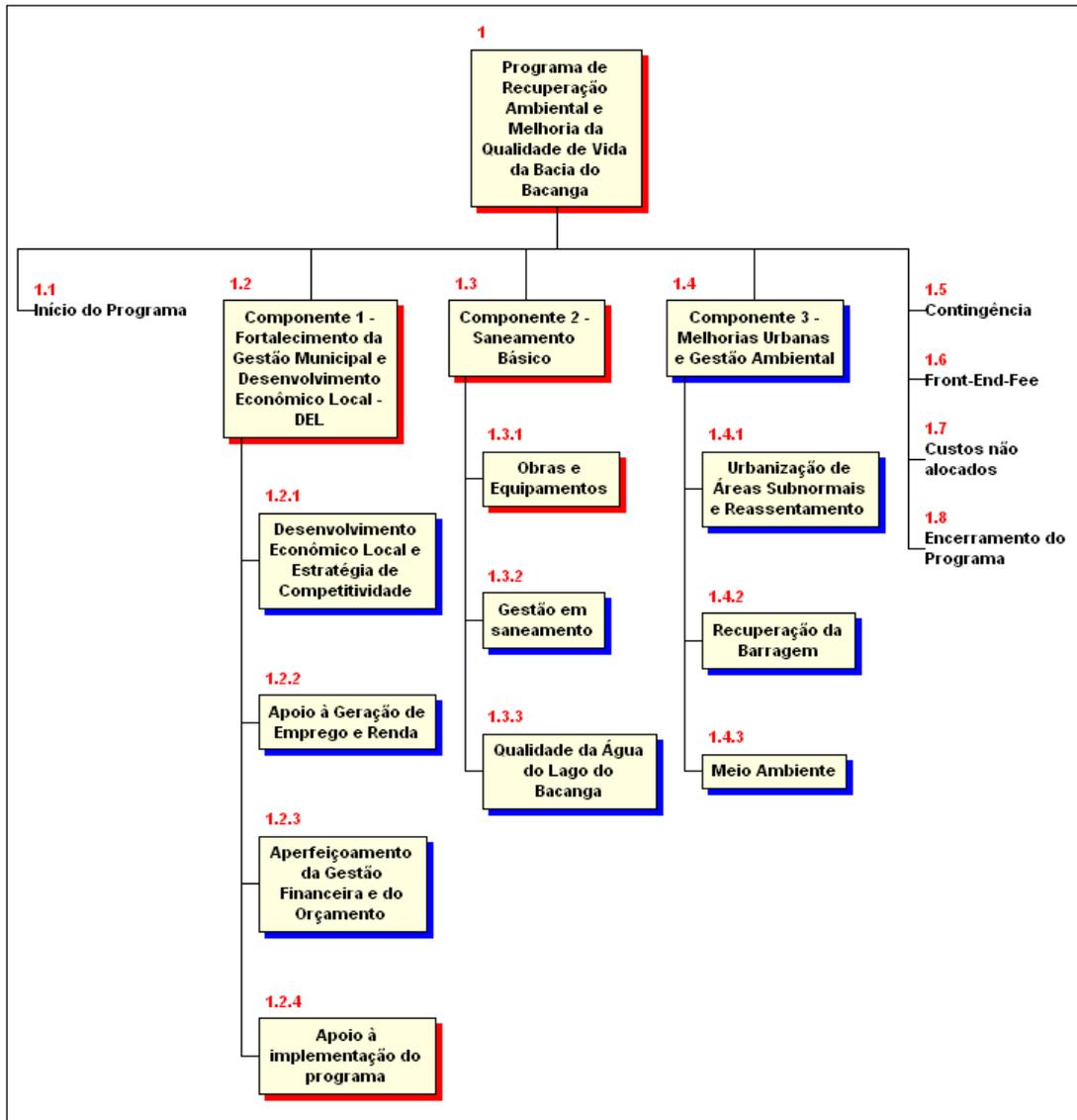
- Implantação e complementação da infraestrutura urbana na bacia;
- Instalação de equipamentos públicos;
- Recuperação da Barragem do Bacanga;
- Reassentamento de famílias que, hoje, ocupam áreas de risco;
- Ordenamento do uso do solo na bacia do Bacanga, determinando as áreas passíveis de ocupação e áreas de preservação;
- Consolidação, de forma realista, do conceito de ordenamento de expansão urbana e restrições à ocupação de áreas de risco, áreas alagáveis, e áreas de proteção ambiental;
- Promoção do cumprimento do que estabelecem as leis federal, estadual e municipal, no que se refere à proteção e preservação do meio ambiente na bacia;
- Promoção de condições especiais para que atividades econômicas se desenvolvam nas áreas passíveis de ocupação urbana na bacia;
- Estabelecimento de mecanismos de articulação e participação da sociedade, dos poderes constituídos e do setor privado para definição das diretrizes de desenvolvimento da expansão da cidade;
- Modernização da ação do governo municipal na condução das políticas públicas;
- Implantação de 11.378m de rede de abastecimento de água, ampliando em 30% o atendimento à população da área;
- Implantação de um Programa de Controle e Monitoramento da qualidade da água do Lago da Barragem do Bacanga;
- Implantação de 97.069m de Rede Coletora de Esgotos, para atendimento de 100% da população da área;
- Implantação de um Plano de Gestão de Resíduos Sólidos do Município;
- Implantação de 39 km de vias pavimentadas, com ordenamento de ciclovias e vias de pedestre;
- Construção de 500 casas com tecnologia ambiental e socialmente corretas;
- Apoio a recuperação completa das Comportas da Barragem do Bacanga;
- Apoio ao Planejamento Urbano, com aperfeiçoamento da legislação e fiscalização urbanística na região da Bacia do Bacanga;

- Proposta de Zoneamento Urbanístico para a Bacia do Bacanga;
- Fortalecimento do Sistema de Licenciamento Ambiental Municipal, com incremento do Sistema de Fiscalização e Monitoramento de Licenças, com aquisição de equipamentos de apoio e transporte;
- Construção de 190.000m² de espaços verdes, como parques, praças, centros de referência e arborização de ruas e avenidas;
- Apoio à implementação do Plano de Manejo do Parque Estadual do Bacanga;
- Execução de um Plano de Desenvolvimento Econômico Local;
- Execução de Plano Estratégico de Desenvolvimento e Implementação de Marketing Turístico para São Luís;
- Desenho e fortalecimento de estratégias para o Cluster Turismo;
- Diagnóstico situacional e Plano de Ação do Cluster Inovação;
- Execução de um Plano de Inovações;
- Diagnóstico Situacional do Cluster Complexo Portuário;
- Fortalecimento do Sistema Municipal de Licitações.

Para viabilizar a execução do Programa, os diversos subprojetos foram categorizados em componentes, conforme a estrutura analítica destacada:

- Componente 1 – Fortalecimento da Gestão Municipal e Desenvolvimento Econômico Local;
- Componente 2 – Melhoria do Saneamento Básico;
- Componente 3 – Melhorias Urbanas e Gestão Ambiental.

Figura 11 – Estrutura Analítica do Projeto Bacanga



6.3. Perfil de Projetos de Desenvolvimento Econômico Local e Infraestrutura

Foram aplicados 400 questionários com dezenove perguntas cada, o objetivo foi identificar características dos projetos públicos de desenvolvimento econômico local e infraestrutura bem como perspectivas de suas gestões. Foram recebidos e analisados 55 questionários, atendendo ao requisito da amostra calculada (n=50). O público alvo da pesquisa foram profissionais e gestores que atuam em PDELI's na cidade de São Luís do Maranhão/Brasil.

Além dos questionários foram realizadas aproximadamente 960 horas observação de campo, em trabalhos na unidade de coordenação do Programa Bacia do Bacanga, na Prefeitura de São Luís, bem como participação em reuniões em comunidades, lideranças comunitárias e fornecedores, além de visita à campo com o objetivo de observar comportamentos, características, necessidades e identificar padrões de comportamentos e interesses dos envolvidos nos projetos.

Figura 12 – Participação em reunião nas comunidades



Figura 13 – Participação em reunião com lideranças comunitárias



Figura 14 – Visita em obra do Projeto Bacanga



Figura 15 – Reunião com comunidade



Figura 16 – Apresentação de Projeto para Vereadores de São Luís



6.3.1. Avaliação do questionário aplicado

1.Idade:	
	Percentual
21 – 30 anos	23,20%
31 – 40 anos	30,40%
41 – 50 anos	28,60%
51 – 60 anos	14,30%
Acima de 61 anos	3,60%

2.Sexo:	
	Percentual
Masculino	50,00%
Feminino	50,00%

A maioria dos atores envolvidos em PDELI's apresenta um nível de maturidade profissional satisfatória, aonde a faixa etária de 31 a 60 anos representa 72% dos entrevistados. A diferença entre a presença de homens e mulheres não é representativa, pode-se intuir que a necessidade de profissionais qualificados no planejamento e gestão destes projetos possibilite a presença feminina significativa. Nas observações de campo, percebeu-se que as lideranças dos projetos, de fato, são, em sua maioria, exercidas por homens, principalmente em projetos de infraestrutura. As mulheres estão presentes nos níveis de consultoria, suporte, desenvolvimento, assistência social e desenvolvimento.

3.Escolaridade:	
	Percentual
Até o ensino médio	0,00%
Curso Técnico	0,00%
Ensino superior	32,10%
Pós Graduação	50,00%
Mestrado	10,70%
Doutorado	7,10%

É significativo a formação superior e conhecimento especializado, 100% dos entrevistados se apresentaram com curso superior concluído, destaca-se 50% dos

entrevistados com cursos de pós-graduação e 10% com Mestrado. A observação de campo demonstrou que os times de planejamento e gerenciamento dos projetos são qualificados e em alguns casos altamente qualificados, no entanto nas execuções dos projetos, essa exigência é menor, pois contemplam obras civis, atividades de pesquisa...

4.Posição hierárquica ocupada na atual organização:	
	Percentual
auxiliar / técnico / assistente...	14,50%
coordenação operacional / supervisão operacional / superintendente / técnico especialista...	58,20%
gestor / diretor / presidente / secretário municipal ou adjunto...	27,30%

Entre os entrevistados, a maioria, 85%, ocupam posições nos projetos, de coordenação e gestão. Durante a aplicação da pesquisa e a observação de campo o contato foi maior com a coordenação dos projetos, a influência deste contato pode ter influenciado o alto percentual identificado neste nível. Sem prejuízo à pesquisa.

5.Quantidade de projetos trabalhados nos últimos quatro anos:	
	Percentual
até de 5	38,20%
entre 6 e 10	29,10%
entre 11 e 15	10,90%
entre 16 e 20	7,30%
mais de 20	10,90%
não trabalhei com projetos nos últimos 4 anos	3,60%

A maioria dos entrevistados, 40%, trabalharam ou trabalham entre seis e quinze projetos em um intervalo de quatro anos. Considerando-se a complexidade, investimentos e duração dos projetos, têm-se 1,5 a 3,75 projetos por intervalo medido. Em pesquisa de campo, foi identificado que as equipes de execução atuam em uma quantidade menor de projetos simultâneos, enquanto as coordenações e gerências conseguem atuar em diversos projetos.

6. Projetos considerados por seus superiores hierárquicos como prioritário:

	Percentual
nenhum projeto	6,10%
alguns projetos	33,30%
metade dos projetos	6,10%
a maioria dos projetos	45,50%
todos os projetos	3,00%
não sei informar	6,10%

Era esperado o alto número de projetos prioritários, 45,5%, no entanto, é um fator que chama a atenção outros 45% serem classificados como “não prioritários” ou “alguns projetos” ou ainda “não sabe informar”. Neste quesito, pela pesquisa de campo, pode-se deduzir que os interesses políticos e de lideranças comunitárias não comprometidas pode levar a essa situação, bem como deficiências de comunicação interna e externa ao projeto. Outra deficiência identificada foi a ausência de documentos técnicos, estudos e planos que justifiquem a seleção de cada respectivo projeto.

7. Projetos trabalhados ou em trabalho, que melhoraram ou poderiam melhorar a realidade social, econômica e/ou ambiental da cidade:

	Percentual
nenhum projeto	0,00%
alguns projetos	24,20%
metade dos projetos	15,20%
a maioria dos projetos	24,20%
todos os projetos	36,40%
não sei informar	0,00%

A maioria dos entrevistados considerou que os projetos em que trabalham, de alguma forma, melhoram ou podem melhorar a qualidade de vida da população, objetivo este, que é um dos principais motivos para a execução de PDELI's. No entanto, a observação de campo demonstrou que nos níveis hierárquicos mais operacionais dos projetos, essa percepção fica comprometida, tanto pelo nível de escolaridade, quanto pelo interesses políticos associados que condiciona as contratações à grupos específicos.

8. Investimento financeiro médio por projeto:	
	Percentual
até R\$ 80 mil	12,10%
até R\$ 150 mil	18,20%
até R\$ 650 mil	15,20%
até R\$ 2 milhões	9,10%
acima de R\$ 2 milhões	18,20%
não sei informar sobre o investimento financeiro médio por projeto	27,30%

A estrutura orçamentária no âmbito governamental, que considera os Planos Plurianuais (PPA's) como um mapa de orientação da distribuição dos investimentos, poderia orientar o trabalho em questão, demonstrando a localização de investimentos financeiros nos projetos, no entanto, essa percepção foi prejudicada pelo não tratamento do investimento como projeto, e sim, com definições específicas em seus orçamentos, possibilitando que diversos projetos pudessem compor uma mesma rubrica para os investimentos. Neste quesito a pesquisa serviu para apurar o investimento médio por projeto. A grande maioria dos projetos pesquisados encontra-se na faixa de R\$ 150 mil reais à R\$ 650 mil. Entende-se que neste intervalo, os projetos são mais fáceis de gestão, mantendo-se a complexidade existente. Os projetos acima deste limite, também são extremamente importantes, no entanto demandam recursos humanos e técnicos mais intensamente. Foi percebido que a busca da eficiência na execução dos projetos públicos parte também, de articulações com a iniciativa privada, acostumada a uma intensidade maior de demandas e cumprimento destas com prazos além dos prazos legais. Projetos até R\$ 650 mil, são mais fáceis de gerenciar, tanto ótica da execução quanto nos temas ligados à documentos legais e fiscalizações.

9. Quantidade de bairros beneficiados por projeto:	
	Percentual
apenas um bairro	3,00%
alguns bairros	66,70%
metade dos bairros da cidade	0,00%
a maioria dos bairros da cidade	18,20%
todos os bairros da cidade	9,10%
não sei informar	3,00%

É de fácil percepção que os projetos são aplicados na sua maioria em setores específicos da cidade, 66% dos projetos, no entanto, não é de se desprezar que cerca de 28% destes tendem à beneficiar a maior parte da cidade ou toda a cidade. Pela natureza dos PDELI's, estes tendem a beneficiar a maior parte da cidade, no entanto esta percepção fica comprometida pela deficiência na comunicação entre os diversos atores, bem como, na deficiência da disponibilização de estudos conceituais sobre os projetos.

10. Consultas à comunidade sobre a concepção dos projetos:

	Percentual
não, não foi consultada	9,10%
foi consultada em alguns projetos	57,60%
foi consultada em metade dos projetos	3,00%
foi consultada na maioria dos projetos	9,10%
sim, foi consultada em todos os projetos	12,10%
não sei informar	9,10%

Mais de 67% dos entrevistados informaram que ou a comunidade não foi consultada sobre os projetos ou foi consultada apenas em alguns casos, neste ponto, pelas observações em campo, pelas conversas com lideranças locais, pelas participações em reuniões nas comunidades, de fato, é bem perceptível a carência de comunicação com as comunidades. Esta deficiência gera diversos problemas na execução dos projetos, tais como: retrabalhos, atividades desassociadas da realidade, não atendimento de demandas prioritárias... A ausência da população no monitoramento dos PDELI's, gera um clima de desconfiança entre os executores dos projetos, a comunidade local e as lideranças. O controle social e a comunicação são peças chaves para o pleno sucesso da execução de PDELI's.

11. Instrumentos de comunicação com a comunidade usados:

	Percentual
reuniões nas comunidades com população, lideranças e movimentos sociais	80,00%
site na internet, emails	33,30%
blogs, redes sociais	0,00%
rádios, jornais e televisão	36,70%
relatórios periódicos de desempenho	26,70%
não são usados nenhum dos instrumentos de comunicação listados	13,30%

Em comunidades carentes, ainda não é percebida de forma significativa, a presença das ferramentas web como um fator de disseminação de informações, tais como, redes sociais, emails, sites... Neste quesito, a relação corpo-a-corpo, oriundas de reuniões periódicas com comunidades e lideranças, ainda se mostra um dos melhores instrumentos para comunicação. Além do “corpo-a-corpo”, para PDELI’s, o uso de meios de comunicação tradicionais e já consolidados é de suma importância, tais como: rádios, jornais impressos e televisões, com 36% das respostas, aqui deve-se fazer um destaque, através das observações em campo, que as rádios e jornais comunitários conseguem uma maior penetração na comunidades mais carentes, tornando a comunicação entre os executores dos projetos e a população mais transparente e direta. Também pelas observações, constatou-se que diversos projetos não contemplam em seus orçamentos, recursos financeiros para estas atividades, logo, a comunicação fica severamente comprometida, causando assim, diversos problemas durante a execução destes projetos.

12. Número médio de profissionais por projeto:

	Percentual
até de 5 profissionais	34,40%
entre 6 e 10 profissionais	40,60%
entre 11 e 15 profissionais	6,30%
entre 16 e 20 profissionais	6,30%
mais de 20 profissionais	12,50%
não sei informar sobre o número médio de profissionais	0,00%

Destaca-se que o número de profissionais apresentados representa os profissionais na coordenação dos projetos, ou seja, a maioria dos projetos, 74%, são gerenciados por até 10 profissionais. As equipes de execução são classificadas, na maioria das vezes, como fornecedores.

13. Mão-de-obra local responsável pela execução dos projetos:	
	Percentual
não, nenhum projeto	0,00%
sim, em alguns projetos	37,50%
sim, na metade dos projetos	3,10%
sim, na maioria dos projetos	25,00%
sim, em todos os projetos	28,10%
não sei informar	6,30%

Através das observações de campo, foi identificado que a execução de obras, nos PDELI's, são executadas por recursos humanos locais, no entanto, para obras de consultorias, diagnósticos e estudos têm-se a necessidade de contratações externas à cidade, inclusive de outros países.

14. Número médio de prestadores de serviço contratados por projeto:	
	Percentual
até de 5	37,50%
entre 6 e 10	18,80%
entre 11 e 15	6,30%
entre 16 e 20	3,10%
mais de 20	9,40%
não sei informar	25,00%

Em 56% dos projetos, têm-se até 10 prestadores de serviços atuando nos PDELI's, no entanto, 25% dos entrevistados, não conseguiram informar a quantidade de fornecedores. Através das observações de campo, além dos fornecedores diretos, diversos outros fornecedores são acionados que prestam serviços para os prestadores de serviços. Essa relação, gera uma dinâmica econômica que, além de beneficiar o entorno do projeto em

execução, beneficia toda a cidade. Pode-se então intuir que PDELI's aquecem a economia formal e informal da cidade, no entanto cabe um melhor estudo sobre o tema.

15. Motivações para a seleção dos projetos:	
	Percentual
decisão dos gestores	29,69%
demanda da população, da sociedade civil organizada	26,56%
recursos financeiros e orçamentários já disponíveis	20,31%
documentos técnicos já disponíveis	7,81%
consta no planejamento estratégico do município	14,06%
não sei informar	1,56%

A pesquisa confirmou a observação de campo, aonde um percentual significativo, 29,69% dos entrevistados, declararam que os PDELI's são executados a partir da decisão unilateral do gestor, somando-se à esse percentual, mais 26% de atendimento à demandas da população, têm-se que 56% dos projetos são executados à partir de demandas e pressões da comunidade, por vezes, sem os devidos estudos técnicos e diagnósticos que possibilitem decidir sobre as melhores alternativas.

16. Existência de indicadores para monitoramento e avaliação dos projetos trabalhados:	
	Percentual
não, em nenhum projeto existem indicadores	6,30%
sim, em alguns projetos	50,00%
sim, na metade dos projetos	6,30%
sim, na maioria dos projetos	21,90%
sim, em todos os projetos	15,60%
não sei informar	0,00%

A ausência de indicadores nos diversos PDELI's ou em apenas alguns, traz um risco eminente, pois faltam elementos que demonstrem a necessidade de permite corrigir rumos. Observa-se que além dos indicadores que meçam se o projeto foi implantado ou não, são necessários indicadores que meçam se os PDELI's conseguiram melhorar a qualidade de vida da população.

Projetos trabalhados ou em execução ligados à políticas públicas:	
	Percentual
nenhum projeto	0,00%
alguns projetos	28,10%
metade dos projetos	3,10%
a maioria dos projetos	28,10%
todos os projetos	37,50%
não sei informar	3,10%

18. Levantamento de viabilidade econômica-financeira:	
	Percentual
em nenhum projeto	6,30%
em alguns projetos	21,90%
em metade dos projetos	6,30%
na maioria dos projetos	25,00%
em todos os projetos	21,90%
não sei informar	18,80%

19. Metodologias usadas nos projetos trabalhados:	
	Percentual
em nenhum projeto	3,20%
em alguns projetos	25,80%
em metade dos projetos	9,70%
na maioria dos projetos	12,90%
em todos os projetos	16,10%
não sei informar	32,30%

A pesquisa demonstra que os PDELI's estão alinhados com as políticas públicas conhecidas, porém, nas observações de campo, foi constatado que em diversos projetos esta relação não existia. Pode-se intuir que a seleção de projetos, em sua maioria por decisão do gestor ou por pressão da comunidade, pode causar esse desalinhamento.

6.4. Avaliação do Processo de Captação de Recursos em PDELI's

Projetos de Desenvolvimento Econômico Local necessitam de muitos recursos financeiros. Esses recursos estão distribuídos entre fontes diversas, principalmente entre Governos Federal, Estadual e Municipal, Bancos de Desenvolvimento Nacionais e Internacionais. Considera-se também a participação de ONG's como agentes financiadores.

O processo de captação necessita de recursos humanos preparados e disponíveis, que consigam perceber a relevância dos projetos, tanto para as comunidades impactadas, que serão alvo dos projetos, quanto os agentes financiadores em potencial.

Esta relação é muito mais que uma relação financeira, deve ser uma relação de parceria, pois os objetivos estratégicos dos projetos devem estar alinhados aos objetivos estratégicos dos agentes financiadores.

Nos projetos estudados, percebe-se que a obtenção e aplicação dos recursos financeiros internacionais conseguiram alavancar duas vezes o valor captado originalmente, os motivos para esse aumento são a credibilidade percebida pelos agentes financiadores entre a parceria do Governo Municipal e Banco Mundial e capacidade técnica do Projeto em conseguir ligar os objetivos das instituições financeiras aos objetivos do projeto, objetivos como “reduzir a pobreza” e “melhorar o saneamento básico” são comuns tanto para o governo municipal quanto para o governo federal e para o Banco Mundial.

A ligação dos objetivos permite a otimização dos esforços do processo de captação de recursos financeiros e transmite credibilidade ao projeto, porém, não garante a obtenção do financiamento.

6.5. Avaliação do Processo de Seleção de PDELI's

Em Projetos de Desenvolvimento Econômico Local e de Infraestrutura, diferente de outros projetos de obras, a participação das comunidades nos processos de seleção e execução é fundamental para garantir que esses projetos consigam satisfazer as necessidades das populações.

Deverá ser a discussão sobre o projeto, uma discussão coletiva, incluindo-se os stakeholders mapeados, tais como, ONG's, Associações e Lideranças Comunitárias, Associações Patronais, Imprensa, Gestores Públicos, Judiciário, Academias, dentre outros.

Esse arranjo deverá confirmar a necessidade e exequibilidade do projeto.

O processo de seleção deverá legitimar o projeto, bem como propiciar condições para que um “conselho gestor” possa ser adotado com o objetivo de acompanhar a execução do projeto.

6.6. Avaliação do Mapeamento dos Processos dos PDELI's

O monitoramento dos projetos deve acontecer além da obra e de seus aspectos financeiros. É necessário realizar um trabalho inicial de mapeamento do passo-a-passo durante a execução e finalização do projeto. Esse mapeamento deve contemplar ações desde a seleção do projeto. É sugerido um agrupamento de ações, que possibilite ter uma visão mais gerencial do caminho a ser seguido.

Algumas técnicas de gerenciamento de projetos devem ser usadas para este mapeamento, tais como: brainstorming, contratação de consultorias especializadas, estudos de projetos semelhantes, dentre outras técnicas.

O produto final desse mapeamento será uma estrutura analítica de cada projeto constituída e detalhada, que possibilita o monitoramento inicial das ações que levam à execução do projeto.

Pela experiência adquirida, alguns conjuntos de ações são necessários, quais sejam: (I) Preparação/documentos iniciais, (II) Captação de Recursos Financeiros, (III) Contratações/Aquisições/Licitações, (IV) Execução e (V) Encerramento de Contratos.

Essa hierarquia de ações, que poderá sofrer alterações ou ajustes, dependendo do projeto, possibilitará uma percepção mais geral do tamanho e do esforço necessário para que o projeto aconteça, devendo ainda gerar o primeiro cronograma geral do projeto, que será atualizado periodicamente, pela equipe técnica.

O mapeamento dos processos deverá responder às perguntas: O quê deve ser feito? Quem deve fazer? e, Quando deve ser feito?

O cronograma que será gerado a partir do mapeamento dos processos irá detalhar o projeto no tempo, apresentando datas de início e fim das atividades, considerando-se dias úteis, dias corridos, feriados e outros.

6.7. Avaliação dos Recursos Humanos dos PDELI's

Executar um Projeto DEL é muito mais que executar uma obra. Para realizar as etapas previstas de preparação/contratação/execução e encerramento, são necessários profissionais diversos, com perfis distintos. Não se deve privilegiar uma categoria em detrimento de outra com risco de comprometer o projeto pela ação do corporativismo.

Cabe aos gestores dos projetos disponibilizarem equipes multidisciplinares, tais como: advogados, administradores, contabilistas, engenheiros, arquitetos, assistentes sociais, pedagogos, profissionais de comunicação, dentre outros.

Os projetos PDELI's exigem dos recursos humanos envolvidos uma abordagem diferente, principalmente com relação aos retornos (*feedbacks*) às comunidades, logo a diversidade tende à atender essa demanda por uma maior interação entre Projeto e Comunidade. É exigido, aos recursos humanos, o exercício da comunicação, atendendo demandas de líderes locais e de outras pessoas envolvidas nesse processo.

Os processos de seleção e desenvolvimento de recursos humanos de PDELI's, devem contemplar a necessidade de constante relacionamento com a comunidade e atender a alguns requisitos específicos além de conhecimento técnico, quais sejam:

- Reconhecimento da necessidade de multidisciplinaridade na execução dos projetos;
- Capacidade de comunicação com a sociedade;
- Capacidade de relacionamento com diversos atores relacionados nos projetos (investidores, gestores, lideranças comunitárias, imprensa e outros).

Não basta apenas o conhecimento técnico, é preciso se relacionar com os stakeholders, comunicar-se com eles, interagir.

A execução dos trabalhos deverá refletir essa necessidade de relacionamentos. Projetos de Desenvolvimento Econômico Local e de Infraestrutura expõem de forma mais intensa seus funcionários às pressões e questionamentos da sociedade e estes devem ser, na medida do possível, respondidas sem comprometer o desenvolvimento do projeto.

Um aspecto muito importante da gestão dos recursos humanos em PDELI'S, refere-se ao alto número de turnover de funcionários chaves, quais sejam, técnicos, especialistas, consultores, entre outros. Devem, os gestores dos projetos, atuarem para que esse número seja reduzido e controlado, pois, além dos detalhes dos projetos estarem registrados em

documentos arquivados pelas áreas administrativas, esse conhecimento também está guardado na memória da equipe.

Por vezes, existem percepções que não estão, de forma clara, registradas nos documentos do projeto, ou, então, essa pesquisa demandará muito tempo. A disponibilidade e manutenção da permanência da equipe no projeto, ajudará no resgate de dados e informações sobre o histórico do projeto, bem como permitirá análises dos fatos e seus relacionamentos de forma mais qualificada. A capacidade humana para análises é melhor aproveitada com as equipes duradouras.

6.8. Conflitos de interesse na seleção dos PDELI's

São diversos os interesses envolvidos em PDELI's, às vezes, esses interesses são divergentes, então, o grande desafio do gestor dos projetos e da equipe do projeto é fazer convergir tais interesses.

Os atores e interesses envolvidos abrangem:

- Lideranças Comunitárias;
- Poder Legislativo;
- Poder Executivo;
- Agentes Financiadores;
- Comunidade / Sociedade Civil Organizada.

➤ Lideranças Comunitárias

Com forte influência política e exercendo liderança entre a população, pressionam os executores do projeto para o atendimento das demandas mais localizadas e que impactam diretamente sem seus liderados, em detrimento da visão do todo, também exercem pressões para o atendimento das demandas pessoais que contemplem seus interesses políticos, partidários, individuais e de padrinhos políticos. É necessário que os PDELI'S, de fato, consigam “entregar” uma série de benefícios aos líderes comunitários e aos seus liderados, no

entanto, as demandas originadas de interesses pessoais devem ser analisadas e confirmadas a partir de uma real possibilidade técnica, visto que podem gerar problemas diversos, tais como:

- (I) aumento de custos do projeto;
- (II) aumento de prazo de entrega do projeto;
- (III) alterações substanciais no escopo do projeto; e
- (IV) retaliações de outras lideranças que não tiveram seus pleitos atendidos.

Deve-se trabalhar, desde a concepção dos projetos, em parceria com o maior número possível de lideranças, de forma a construir um consenso quanto aos produtos que os PDELI's irão entregar, bem como áreas atendidas, tempo necessário para realização do projeto, forma de participação da sociedade (controle social).

As medidas citadas, não irão evitar em 100% problemas de conflito de interesse com as lideranças, no entanto, irá diminuir, sensivelmente a pressão sobre a equipe técnica dos PDELI's, visto que o relacionamento será otimizado e os projetos serão de amplo conhecimento público.

➤ **Poder Legislativo**

A relação entre legislativo e PDELI's é uma relação muito delicada, visto que os interesses envolvidos são de natureza complexa e podem representar grandes prejuízos, alterações de escopo ou até mesmo a suspensão de PDELI's. A afeição de políticos por cargos e poder pode influenciar a formação das equipes técnicas e essa influência, sendo mal administrada, causará sérios problemas, como: mudança constante de membros da equipe técnica, disponibilização de recursos humanos sem a devida preparação técnica, não liberação de recursos financeiros pela ausência ou demora em atender aos pedidos de membros do legislativo ou candidatos.

A boa relação com o legislativo pode ser muito benéfica, pois seu apoio garantirá disponibilidade de orçamento, rapidez no atendimento das demandas do projeto dentro dos governos, dentre outras vantagens. No entanto, ter o legislativo como inimigo é um ponto de risco que pode decretar o fim de um PDELI's. Deve-se buscar equilíbrio e poder de articulação entre o legislativo e o PDELI's, essa capacidade de articulação deve ser conseguida através de prestações de contas constantes, relatórios de desempenho e comunicação para esses atores.

O gestor do projeto precisa demonstrar ao legislativo, que a execução dos PDELI's deve acontecer alinhada com os interesses das comunidades.

➤ **Poder Executivo**

O principal interesse do Poder Executivo, aqui representado por Secretários Municipais e de Estado, Prefeitos e Governadores é concluir os PDLI's dentro do prazo de seus mandatos, mesmo que, para tal, o projeto tenha seu escopo alterado. Além disso, os PDELI's de longo prazo que passam mandatos de prefeitos e governadores tendem sofrer “soluções de continuidade” pela pressão que o novo grupo político faz para ocupar os cargos/funções do projeto.

Nesse quesito, a pressão é igual à pressão dos membros do poder legislativo, não seria diferente, pois o Poder Executivo é um ator político e depende de parcerias políticas, logo, diretamente envolvido com os mesmos interesses desse grupo.

O problema em não atender demandas/interesses do Poder Executivo é que esses atores podem/tem o poder para mobilizar/desmobilizar as equipes, ou seja, tem a chave dos recursos. Essa pressão poderá comprometer, sensivelmente, a e dos projetos.

Algumas medidas podem ser feitas para evitar os riscos inerentes ao Poder Executivo, sendo:

- Contratação de recursos humanos qualificados para a formação de equipe técnica;
- Blindagem da equipe técnica pelos agentes financiadores do projeto;
- Liderança do projeto com ligação ao gestor maior do Estado ou Município...

A politização exagerada dos PDELI's poderá comprometer a eficiência dos mesmos, tanto pelas brigas pelo poder entre agentes políticos, quanto pela disponibilização de mão-de-obra não qualificada.

➤ **Agentes Financiadores**

Os agentes financiadores dos PDELI's têm interesse pela plena execução dos mesmos, dentro dos prazos acordados e cumprindo os orçamentos previstos, incluindo ainda o cumprimento de metas quantitativas e qualitativas. Esse grupo é muito interessado na plena execução dos PDELI's, no entanto, podem exercer influências e pressões para contratações de consultores e prestadores de serviços específicos, podendo esta exigência estar prevista em

contratos, ou seja, em alguns casos, a liberação de recursos financeiros para o projeto acontece no aceite contratual de determinados fornecedores de determinados países.

Algumas vezes, os PDELI's apresentam diferentes agentes financiadores e estes solicitam relatórios diversos, com formatos diversos. Cabe então, às equipes técnicas dos PDELI's atender essas demandas. É preciso considerar também, na execução dos projetos, que as abordagens para diferentes agentes financiadores devem ser específicas, por que estes agentes financiadores apresentam influências, naturezas e motivações diferentes.

O desafio então, é atender a todos os agentes financiadores, mesmo que, para isso, os trabalhos e equipes técnicas tenham que ser duplicadas ou triplicadas, no entanto, o melhor cenário é que uma única equipe técnica perceba essas necessidades e esteja preparada para atender todas as demandas dessas relações.

➤ **Comunidade / Sociedade Civil Organizada**

A relação dos PDELI's com as comunidades e sociedade civil organizada é uma das relações mais necessárias para que os projetos aconteçam sem maiores problemas.

Os PDELI's devem retratar o atendimento de necessidades das comunidades, devem atender e resolver problemas micro e macro ambientais. As relações devem ser claras e abertas desde a concepção dos projetos. Esses atores devem ser os maiores influenciadores dos projetos. Cabe às equipes técnicas entender as demandas e necessidades apresentadas, nem sempre com a clareza ou vigor técnico com que elas estejam habituadas.

A comunidade influencia em diversos aspectos os PDELI's, dentre estes aspectos pode-se destacar a concepção inicial e a execução dos projetos, pois é preciso que as necessidades das comunidades sejam atendidas. As necessidades das comunidades mudam os PDELI's, principalmente, os de longa duração.

A capacidade de comunicação das equipes técnicas dos PDELI's com a comunidade precisa ser otimizada e constante, incluindo nesse rol, outros atores, como: imprensa, fornecedores, órgãos fiscalizadores e outros. Os PDELI's necessitam de constante comunicação com todos os níveis da sociedade.

Os PDELI's precisam falar diversas linguagens para diversos atores, bem como traduzir dados e informações a um nível que seja compreensível pela maioria da comunidade, e também usar diversos canais de comunicação que cheguem a todos os clientes, como:

internet, sites, blogs, redes sociais, jornais, rádios comunitárias, palestras, banner's, folhetos, redes de lideranças, emails, dentre outros.

Nesse segmento a equipe técnica precisa ter maturidade suficiente para compreender se as necessidades apresentadas pela comunidade são legítimas ou também sofrem outras influências, como por exemplo de atores políticos, empresas, lideranças interessadas e outras. A não percepção dessas influências poderá, a médio e longo prazos, transformar os projetos em produtos ilegítimos. O desafio então, será escutar a sociedade, entender suas demandas e transformar os projetos em alternativas viáveis de PDELI's.

7. CONCLUSÃO

Considerando a aplicação de um novo modelo de gestão de projetos públicos de desenvolvimento econômico local e infraestrutura este estudo aponta alguns aspectos relevantes a serem seguidos, quais sejam:

- a) a execução dos PDELI's é diferente da execução de um projeto privado ou um projeto público específico, como a implantação de um sistema ou construção de um prédio;
- b) é necessário tratar, dentre os diversos aspectos abordados, principalmente, a prática da boa comunicação, destacando-se a necessidade de envolvimento da sociedade civil organizada e comunidade em geral como constituintes essenciais ao sucesso dos projetos;
- c) a relação com gestores e outros atores públicos deve ser norteada pela clareza e transparência, além de ser a mais direta quanto possível, usando-se os diversos canais de comunicação disponíveis, tanto os mais modernos, como: internet e redes sociais, por exemplo, como os mais tradicionais: jornais, *folders*, dentre outros;
- d) a relação com agentes financiadores, diferentemente de projetos privados, não deve ser norteada, exclusivamente, pela busca do retorno financeiro, mas também pelo alcance dos objetivos sociais acordados, além do alinhamento do projeto com as estratégias do respectivo agente financeiro;
- e) deve-se buscar executar os cronogramas de acordo com o plano inicial, no entanto, no entanto, é preciso a compreensão, pelos gestores, que os PDELI's, sofrem mais influência do ambiente que os projetos privados, logo essas influências, por vezes, dilatam os prazos previstos nos cronogramas, alguns exemplos: exigências ambientais, atendimento de novas necessidades da comunidade, novos cenários políticos, atendimento de exigências legais, greves dentre outros, exigindo flexibilidade nos cronogramas, ou seja, o acompanhamento constante do cronograma deve acontecer durante todo o momento de execução dos PDELI's, com a coerência de entendimento quanto às necessidades de atualizações e adequações;

- f) para garantir o direcionamento dos PDELI's para o cumprimento dos objetivos acordados são necessárias avaliações periódicas, tanto dos cronogramas trabalhados quanto das ações desenvolvidas, uma rotina de reuniões e visitas em campo deve ser prevista para garantir a execução das avaliações. Os resultados destas avaliações devem ser informados aos diversos atores envolvidos, principalmente sociedade civil organizada e comunidade em geral;
- g) os tempos e movimentos são diferentes para projetos públicos e privados, seja pela existência de legislações específicas que os PDELI's precisam atender, seja pela necessidade de constante feedback aos diversos atores envolvidos;
- h) deve-se buscar cumprir os aspectos éticos e legais associados aos PDELI's desde o processo de seleção até a finalização dos mesmos.

Esses aspectos, ou seja, de comunicação, de atendimento às legislações específicas, de atendimento e atualização das necessidades das comunidades e diversos atores tendem atrair mais agentes financiadores, pela percepção de credibilidade que a execução do projeto transmite, seja pela clareza da execução e capacidade de comunicação.

A Seguir, um roteiro sugerido para maximizar as possibilidades de sucesso na execução dos PDELI's:

- a. Identificar necessidades: definição de necessidades junto com as comunidades impactadas;
- b. Identificar problemas e alternativas de soluções: mapeamento e resolução de problemas das comunidades envolvidas;
- c. Priorizar a execução de projetos pela solução de problemas: criar critério para seleção de projetos baseado na solução da maior quantidade de problemas identificados;
- d. Mapear riscos: identificação prévia do maior número dos riscos ligados aos PDELI's com elaboração de plano de contingência para riscos, além de adequação das equipes e planos;
- e. Envolver a sociedade civil e comunidade: a partir da leitura das necessidades, problemas e riscos identificados devem ser apontados melhores

caminhos/alternativas para os PDELI's, com participação da sociedade civil organizada e comunidades no processo de seleção;

Ao retratar os aspectos apresentados bem como seguir o roteiro proposto para execução dos PDELI's teremos uma maior possibilidade de sucesso na execução desses respectivos projetos.

Por fim conclui-se que um modelo de gerenciamento de projetos adequado aos Projetos Públicos de Desenvolvimento Econômico Local e Infraestrutura deve considerar as metodologias atuais de gestão usadas no mercado, associadas aos aspectos e roteiro apresentados neste trabalho, unindo assim público e privado, sem prejuízo ao legado de outras experiências, mas considerando as necessidades sociais e éticas do ambiente público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albuquerque, C. M. de; Medeiros, M. B.; Silva, P. H. F. da. (2008). *Gestão de finanças públicas*. 2. ed. Brasília.

Almeida, M. R. (2009) Uma Análise Comparada de Experiências de Desenvolvimento Econômico Local no Brasil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 70-93, set-dez.

Alves, M. M. (1980). *A força do povo: democracia participativa em lajes*. São Paulo: Editora Brasiliense.

Alves-Mazzotti, A. J. (1991). Planejamento de pesquisas qualitativas em educação. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, n. 77, p.53-61, maio.

Amaral Filho, J. do. (1996). Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, n.14.

Barquero, A. V. (1993). *Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Barcaui, A. B. (2003). *Perfil dos Escritórios de Projetos em organizações atuantes no Brasil*. 2003. 151. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense. Niterói.

Bastos, C. R.; Martins, I. G. da S. (2001). *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. v. 6. 2. ed. São Paulo: Saraiva.

Benko, G.; Lipietz, A. (1994). O novo debate regional: posições em confronto. In: Benko, G.; L., A. (orgs.). *As regiões ganhadoras*. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Portugal: CELTA Editora LDA.

Bonavides, P. (2002). *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros.

Brasil. (1964). *Lei n. 4.320, de 17 de março 1964*. Brasília: Diário Oficial da União.

_____. (2000). *Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Brasília.

_____. (2003). Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Calame, P.; Talmant, A. (2001). *Questão do estado no coração do futuro (A) - O mecano da governança*. São Paulo: Vozes.

Cocco, G.; G. A. P. (2001). Sobre a “tropicalização” do desenvolvimento local: algumas reflexões a respeito do modelo italiano. In: Silveira, C. M.; Reis, L. da C. (Orgs.). *Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: Rede DLIS/RITS.

Cocco, G. (1996). Cidades e Territórios na Terceira Itália: conflitos sociais, políticas públicas e novo empresariado. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, a. X, n. 1, p.37-48.

Coelho, F. D. (1994). O Município como Agente de Desenvolvimento Econômico. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, v.41, p.23-33, jan./mar.

_____. (1996). Reestruturação econômica e as novas estratégias de desenvolvimento local. In: Fontes, Â.; Coelho, F. D. (Org.). *Desenvolvimento econômico local: Temas e abordagens*. Rio de Janeiro: IBAM/SERE/FES.

DeGuzmann, M. (1999). *The Project Management Office – Gaining The Competitive Edge*. ESI International.

Ferreira Filho, M. G. (2001). *A democracia no limiar no século XXI*. São Paulo: Saraiva.

Fischer, T. (1993) Poder Local: Um Tema em Análise. In: Fischer, T. *Poder Local - Governo e Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Fraga, V. F. (2009). *Gestão pela formação humana: uma abordagem fenomenológica*. São Paulo: Manole.

Furtado, C. (2000). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra.

Giacomoni, J. (2005). *Orçamento público*. 13 ed. São Paulo: Atlas.

Goldenberg, M. (2001). *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record.

Grzybowski, C. (2005). *Jornal O Globo*, p.7. 7 dez. (Mimeografado).

Holanda, V. B.; Riccio, E. L. (2001). *A utilização da pesquisa ação para perceber e implementar sistemas de informações empresarias*. Disponível em: <<http://www.ccsa.ufrn.br/depad/simulacaoempresarial/downloads/textos/Utiliza%E7%E3o%20de%20pesquisa-a%E7%E3o.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

Kerzner, H. (2006). *Gestão de projetos: as melhores práticas*. (Tradução de Lene Belon Ribeiro). 2. ed. Porto Alegre: Bookman.

Lucchese, P. (2004). *Introdução: políticas públicas em saúde*. Disponível em: <[http://itd.bvs.br/itdmod/public/scripts/php/page_show_introduction.php?lang=pt&menuId=2&subject=healthPolicies&search=\(%\)](http://itd.bvs.br/itdmod/public/scripts/php/page_show_introduction.php?lang=pt&menuId=2&subject=healthPolicies&search=(%))>. Acesso em: 15 abr. 2011.

- Magno, C. (2005). *Metodologia de Gerenciamento de Projetos – Methodware*.
- Machado Jr., J. T.; Reis, H. da C. (1998). *A Lei 4.320 comentada*. 28 ed. Rio de Janeiro: IBAM.
- Maia, J. A. F. (2005), Metodologia para avaliação econômica e social de políticas públicas. *Sitientibus*, Feira de Santana, n.32, p.167-192, jan./jun.
- Maluf, R. (2000). Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 15, p.53-86, out.
- Massolo, A. (1988). Em direção às bases: descentralização e município. *Espaço & Debates*. São Paulo: NERU, n. 24.
- Melo, M. A. (1996). Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n. 3, p.11-20, jul-set.
- Minayo, M. C. de S. (1994). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 2. ed. Petrópolis: Vozes.
- Moreira, D. A. (2002). *O método fenomenológico na pesquisa*. São Paulo: Pioneira Thomson.
- Morin, E. (2001). *Ciência com consciência*. (Tradução de Maria de Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória). Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil.
- Nascimento, E. R. (2006). *Finanças públicas para concursos*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Ferreira.
- Oliveira, F. de. (2001). *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP.
- Oliveira, V. E. de (2007). *O Municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais*. O caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas. 2007. 237 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- Pfifer, P. (2005). *Gerenciamento de projetos de desenvolvimento: conceitos, instrumentos e aplicações*. Rio de Janeiro: Brasport.
- Prado, D. S. do. (2004). *Gerenciamento de programas e projetos nas organizações*. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda.
- Santos, B. de S. (2002.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Silva, C. de C. (1998). Transformações recentes nas gestões de desenvolvimento urbano: alguns exemplos internacionais. *Revista Rae Gá*. Curitiba: UFPR, n. 2.
- Silva, M. O. da S. (2000). Execução e avaliação de políticas e programas sociais. In: *Capacitação e Serviço Social e Políticas Setoriais*, Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância.
- Silva, L. C. (2010). *Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Saraiva.
- Torres, R. L. (2000). *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar.
- Thiollent, M. (1997). *Pesquisa-ação nas organizações*. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- Triviños, A. N. S. (1995). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- Vainer, A.; Albuquerque, J.; Garson, S. (2010). *Manual de elaboração*. O passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Valeriano, D. (2005). *Moderno gerenciamento de projetos*. São Paulo: Prentice Hall.
- Vargas, R. V. (2005). *Gerenciamento de projetos: estabelecendo diferenciais competitivos*. 6. ed. ed. atual. Rio de Janeiro: Brasport.
- _____. (2007). *Manual prático do plano de projeto: utilizando o PMBOK Guide*. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasport.
- Vergara, S. C. (2007). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.
- Vieira, M. M. F. (2004). Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: Vieira, M. M. F.; Zouain, D. M. (2004). *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Vitte, C. de C. S. (2006). Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 8, n. 13, p.77-87, set.

ANEXOS

ANEXO I – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA APLICADO

Questionário para levantamento e avaliação de Projetos Públicos Prioritários

1. Identificação

1. Qual sua idade?
 - 1.1. Até 20 anos
 - 1.2. 21 – 30 anos
 - 1.3. 31 – 40 anos
 - 1.4. 41 – 50 anos
 - 1.5. 51 – 60 anos
 - 1.6. Acima de 61 anos
2. Sexo?
 - 2.1. Masculino
 - 2.2. Feminino
3. Escolaridade?
 - 3.1. Até o ensino médio
 - 3.2. Curso Técnico
 - 3.3. Ensino superior
 - 3.4. Pós Graduação
 - 3.5. Mestrado
 - 3.6. Doutorado
4. Qual sua posição hierárquica na atual organização em que você trabalha?
 - 4.1. auxiliar / técnico / assistente...
 - 4.2. coordenação operacional / supervisão operacional / superintendente / técnico especialista...
 - 4.3. gestor / diretor / presidente / secretário municipal ou adjunto...
5. Em quantos projetos você trabalhou nos últimos quatro anos ou trabalha atualmente (marque apenas uma opção)?
 - 5.1. até de 5
 - 5.2. entre 6 e 10
 - 5.3. entre 11 e 15
 - 5.4. entre 16 e 20
 - 5.5. mais de 20
 - 5.6. não trabalhei com projetos nos últimos 4 anos

6. Sobre os projetos informados anteriormente, quantos, que você sabe, são considerados por seus superiores hierárquicos como prioritários (marque apenas uma opção)?
 - 6.1. nenhum projeto
 - 6.2. alguns projetos
 - 6.3. metade dos projetos
 - 6.4. a maioria dos projetos
 - 6.5. todos os projetos
 - 6.6. não sei informar
7. Quantos projetos trabalhados ou em trabalho, melhoraram ou poderiam melhorar a realidade social, econômica e/ou ambiental da cidade (marque apenas uma opção)?
 - 7.1. nenhum projeto
 - 7.2. alguns projetos
 - 7.3. metade dos projetos
 - 7.4. a maioria dos projetos
 - 7.5. todos os projetos
 - 7.6. não sei informar
8. Qual foi o investimento financeiro médio por projeto (marque apenas uma opção)?
 - 8.1. até R\$ 80 mil
 - 8.2. até R\$ 150 mil
 - 8.3. até R\$ 650 mil
 - 8.4. até R\$ 2 milhões
 - 8.5. acima de R\$ 2 milhões
 - 8.6. não sei informar sobre o investimento financeiro médio por projeto
9. Quantos bairros foram ou serão beneficiados, em média, por projetos (marque apenas uma opção)?
 - 9.1. apenas um bairro
 - 9.2. alguns bairros
 - 9.3. metade dos bairros da cidade
 - 9.4. a maioria dos bairros da cidade,
 - 9.5. todos os bairros da cidade,
 - 9.6. não sei informar

2. Constituintes / Partes interessadas

10. As pessoas da comunidade foram consultadas sobre a concepção do projeto (marque apenas uma opção)?
 - 10.1. não, não foi consultada
 - 10.2. foi consultada em alguns projetos
 - 10.3. foi consultada em metade dos projetos
 - 10.4. foi consultada na maioria dos projetos
 - 10.5. sim, foi consultada em todos os projetos
 - 10.6. não sei informar

11. Quais instrumentos de comunicação com a comunidade foram/são usados por você nos projetos trabalhados (marque quantas opções forem necessárias)?
 - 11.1. reuniões nas comunidades com população, lideranças e movimentos sociais
 - 11.2. site na internet, emails
 - 11.3. blogs, redes sociais
 - 11.4. rádios, jornais e televisão
 - 11.5. relatórios periódicos de desempenho
 - 11.6. não são usados nenhum dos instrumentos de comunicação listados
12. Qual o número médio de profissionais trabalhou/trabalha por projeto?
 - 12.1. até de 5
 - 12.2. entre 6 e 10
 - 12.3. entre 11 e 15
 - 12.4. entre 16 e 20
 - 12.5. mais de 20
 - 12.6. não sei informar sobre o número médio de profissionais
13. A mão-de-obra responsável pela execução dos projetos é local (de São Luís)?
 - 13.1. não, nenhum projeto
 - 13.2. sim, em alguns projetos
 - 13.3. sim, na metade dos projetos
 - 13.4. sim, na maioria dos projetos
 - 13.5. sim, em todos os projetos
 - 13.6. não sei informar
14. Qual o número médio de prestadores de serviço contratados por projeto?
 - 14.1. até de 5
 - 14.2. entre 6 e 10
 - 14.3. entre 11 e 15
 - 14.4. entre 16 e 20
 - 14.5. mais de 20
 - 14.6. não sei informar

3.Estratégia

15. Quais motivações são ou foram consideradas para a seleção dos projetos?
 - 15.1. decisão dos gestores
 - 15.2. demanda da população, sociedade civil organizada
 - 15.3. recursos financeiros e orçamentários já disponíveis
 - 15.4. documentos técnicos já disponíveis
 - 15.5. consta no planejamento estratégico do município

- 15.6. não sei informar
16. Nos projetos trabalhados ou em execução, foram mapeados indicadores para monitoramento e avaliação destes?
- 16.1. não, em nenhum projeto existem indicadores
- 16.2. sim, em alguns projetos
- 16.3. sim, na metade dos projetos
- 16.4. sim, na maioria dos projetos
- 16.5. sim, em todos os projetos
- 16.6. não sei informar
17. Quantos projetos trabalhados ou em execução possuem ligação com políticas públicas conhecidas?
- 17.1. nenhum projeto
- 17.2. alguns projetos
- 17.3. metade dos projetos
- 17.4. a maioria dos projetos
- 17.5. todos os projetos
- 17.6. não sei informar
18. Para quantos projetos foram realizados planos que mostrassem a viabilidade econômica-financeira destes?
- 18.1. nenhum projeto
- 18.2. alguns projetos
- 18.3. metade dos projetos
- 18.4. a maioria dos projetos
- 18.5. todos os projetos
- 18.6. não sei informar
19. Quantos projetos são trabalhados com alguma metodologia de execução conhecida?
- 19.1. nenhum projeto
- 19.2. alguns projetos
- 19.3. metade dos projetos
- 19.4. a maioria dos projetos
- 19.5. todos os projetos
- 19.6. não sei informar