

Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Especialização em Gestão Pública Municipal

## ELABORAÇÃO E AVALIAÇÃO DE PROJETOS

Sandra Inês Baraglio Granja



2010

© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

G759e	Granja, Sandra Inês Baraglio Elaboração e avaliação de projetos / Sandra Inês Baraglio Granja. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. 122p. : il.  Inclui bibliografia Especialização em Gestão Pública Municipal ISBN: 978-85-7988-066-7  1. Administração de projetos. 2. Projetos – Elaboração. 3. Projetos-Avaliação. 4. Administração pública – Participação do cidadão. 5. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.  CDU: 65.012.2
-------	---

*Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071*

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

*Luiz Inácio Lula da Silva*

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO**

*Fernando Haddad*

**PRESIDENTE DA CAPES**

*Jorge Almeida Guimarães*

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

REITOR

*Alvaro Toubes Prata*

VICE-REITOR

*Carlos Alberto Justo da Silva*

**CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO**

DIRETOR

*Ricardo José de Araújo Oliveira*

VICE-DIRETOR

*Alexandre Marino Costa*

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

CHEFE DO DEPARTAMENTO

*Gilberto de Oliveira Moritz*

SUBCHEFE DO DEPARTAMENTO

*Marcos Baptista Lopez Dalmau*

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*Carlos Eduardo Bielschowsky*

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

*Celso José da Costa*

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

*Liliane Carneiro dos Santos Ferreira*

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

*Grace Tavares Vieira*

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

*Joselino Goulart Junior*

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

*Adi Balbinot Junior*

## **COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP**

Alexandre Marino Costa  
Claudinê Jordão de Carvalho  
Eliane Moreira Sá de Souza  
Marcos Tanure Sanabio  
Maria Aparecida da Silva  
Marina Isabel de Almeida  
Oreste Preti  
Tatiane Michelin  
Teresa Cristina Janes Carneiro

## **METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

## **COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED**

Soraya Matos de Vasconcelos  
Tatiane Michelin  
Tatiane Pacanaro Trinca

## **AUTORA DO CONTEÚDO**

Sandra Inês Baraglio Granja

## **EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC**

Coordenação do Projeto  
*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos  
*Denise Aparecida Bunn*

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos  
*Érika Alessandra Salmeron Silva*

Designer Instrucional  
*Andreza Regina Lopes da Silva*  
*Denise Aparecida Bunn*

Auxiliar Administrativo  
*Stephany Kaori Yoshida*

Capa  
*Alexandre Noronha*

Ilustração  
*Igor Baranenko*

Projeto Gráfico e Editoração  
*Annye Cristiny Tessaro*

Revisão Textual  
*Barbara da Silveira Vieira*  
*Claudia Leal Estevão Brites Ramos*  
*Jaqueline Santos de Avila*

## PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação (MEC) está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de Ensino Fundamental e Médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, por meio de polos da UAB.

O PNAP é um programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de Ensino Superior (IPES), vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) dos cursos. Em segundo lugar, este projeto será aplicado por todas as IPES e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas

abrindo margem para que cada IPES, que ofertará os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das IPES um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das IPES para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem as paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do Ensino Superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira.

*Celso José da Costa*  
*Diretor de Educação a Distância*  
*Coordenador Nacional da UAB*  
*CAPES-MEC*

# SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

## **Unidade 1** – Definição de conceitos básicos referentes ao projeto e sua contextualização na gestão municipal

Dialogando com os conceitos.....	15
Contextualização do projeto na gestão pública.....	23
A intersetorialidade nos projetos locais.....	29
Participação dos cidadãos em projetos.....	37
Avaliação de demandas e o desenvolvimento local.....	45
Etapas de um projeto.....	51
Seu início.....	53
Verificação de alternativas ou viabilidade.....	54
Fase de aprovação.....	57
O planejamento do projeto.....	58
Previsão de relatórios.....	66
Sua implementação ou execução.....	66
O controle do projeto.....	67
Avaliação (replanejamento).....	67
Seu encerramento.....	68

## Unidade 2 – A lógica interna das etapas de um projeto

Controlando as etapas de um projeto.....	75
Indicadores: monitoramento e avaliação do projeto.....	84
Gerenciamento do projeto.....	94
Gestor do projeto e equipes.....	98
Conclusão formal de um projeto.....	102
Recomendações.....	106
Considerações finais.....	118
Referências .....	119
Minicurriculo.....	122



# APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Nesta disciplina *Elaboração e Avaliação de Projetos*, convidamos você para um diálogo sobre as possibilidades de elaborar um projeto que possa colaborar com a melhoria de seu município.

Houve, nos últimos tempos, gradativas transformações dos papéis dos entes da Federação: os municípios, os Estados, a União e o Distrito Federal, que passaram a assumir novas funções e a lidar com situações inéditas e muitas vezes complexas. Um exemplo dessas novas funções é a prestação de serviços de assistência social, que vem sendo realizada por meio de entidades sociais, como creches, casas para idosos, serviços para pessoas portadoras de condições especiais, assim como a implantação e a implementação de políticas públicas, sejam na área da saúde, da educação, da segurança, sejam na da habitação etc.

Para lidar com esse novo cenário de transformações que vem se desenrolando desde 1990, quando a gestão pública passou por inúmeros debates, promovendo um repensar e uma gradativa incorporação de novas ferramentas para governar, especialmente a gestão municipal recebeu novas atribuições.

É possível que no município em que você vive algumas questões sejam resolvidas mais facilmente e outras nem tanto. O processo de governar é complexo e exige cada vez mais a compreensão de várias ferramentas que podem ser usadas pela gestão municipal. Para o Poder Público Municipal, que não está preparado para enfrentar a complexidade de seus problemas de gestão, é necessário também o investimento em capacitação de seu



gestor que, de posse de adequadas ferramentas, pode potencializar sua capacidade de contribuição e intervenção na gestão local.

Em decorrência dessas necessidades da gestão pública, os projetos (que vamos definir na próxima seção) são necessários para que os gestores possam alcançar as mudanças de situações indesejáveis (problemas que as cidades têm) dentro de sua respectiva administração. Então, quando o gestor municipal faz essa leitura da realidade local, seu papel é de extrema importância como ator (ou gestor municipal) que colabora com o processo de governar e com a melhoria de sua cidade, e também como cidadão que reside naquele município.

No processo de governar, o gestor municipal precisa entender como o projeto se encaixa dentro do **planejamento estratégico\*** municipal. Ou seja, o planejamento estratégico apontará uma série de necessidades que o município poderá realizar para melhor atender seus cidadãos. Este “fazer” ou “realizar” é o projeto. Então, o ideal é que o projeto esteja vinculado ao planejamento estratégico.

E é nesse momento que os projetos contribuem para o enfrentamento de problemas de gestão: quando os projetos têm correspondência com a “direção” que a prefeitura quer seguir. Mas lembre-se que a elaboração de projetos não é a única forma de resolver problemas, é somente uma das variáveis. Há outras variáveis que devem ser consideradas e estão vinculadas às outras disciplinas deste curso de Especialização em *Gestão Pública Municipal*.

A disciplina *Elaboração e Avaliação de Projetos* oferece o percurso possível a ser realizado pelo gestor para a estruturação de projetos e tem como objetivo convidá-lo a aprender como, por que, para que, em quais circunstâncias, de que forma e com quais variáveis a construção de um projeto pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão municipal e de seu desenvolvimento local.

Ao longo da disciplina serão apresentados exemplos que poderão contribuir para a reflexão prática do assunto. Você encontrará indicações e orientações de estudo para o aprofundamento ou a complementação de suas consultas.

Como há diversas possibilidades de formatação de projetos, também existem ferramentas e metodologias que podem contribuir

**\*Planejamento estratégico** – relativo à tomada de posição em relação ao ambiente em que se está, ao papel exercido nesse ambiente e a uma visão de futuro, com o posicionamento da organização em relação ao seu ambiente externo. O olhar estratégico é aquele que combina o olhar da gestão municipal com a realidade. Fonte: Elaborado pela autora.

com a sua estruturação. Assim, comentaremos algumas dessas ferramentas e sugeriremos a escolha de uma delas nesta disciplina a fim de que o estudante possa desenvolver seus próprios projetos e ajudar sua cidade, como cidadão e como gestor municipal.

Vamos tomar o exemplo de uma situação (vamos chamá-la de “situação-problema”), qual seja: *um córrego que em épocas de chuvas, transborda, causando dificuldades diversas*. Mas por que partir de um problema (ou situação-problema) para formatar projetos? Segundo Matus (1996, p. 35):

A realidade gera problemas, ameaças e oportunidades. O político trabalha com problemas e a população sofre problemas. É um conceito muito prático, reclamado pela própria realidade [...]. Os problemas reais cruzam os setores [...].

No desenvolvimento desta disciplina, para refletirmos os conceitos e a prática, vamos usar esse exemplo e alguns outros.

O Poder Público local é um grande receptor de demandas. A natureza das reclamações e das insatisfações que chegam à prefeitura tem diversas origens, fatos, retóricas, grupos de interesse. Assim, é importante que o gestor compreenda as demandas e as insira dentro do planejamento governamental da prefeitura.

Na disciplina *Planejamento Estratégico Governamental* do módulo básico, essa questão foi aprofundada, o que possibilitou a você identificar a importância do planejamento estratégico para a gestão local.

Antes de iniciarmos nossa discussão, procure saber se houve ou está havendo planejamento estratégico em seu município. Essa será uma informação importante para você, como gestor público, trabalhar nesta disciplina. Tente ainda fazer uma lista do que você considera como situações-problema em seu município, podendo ser de qualquer área, ou da área que você mais gosta: meio ambiente, educação, segurança, abastecimento de água, habitação, serviço de coleta de lixo, entre outros.



# UNIDADE 1

## DEFINIÇÃO DE CONCEITOS BÁSICOS REFERENTES AO PROJETO E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO NA GESTÃO MUNICIPAL

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Definir conceitos básicos de projeto;
- ▶ Contextualizar o projeto em sua prefeitura;
- ▶ Aprender como, por que e quando se faz projeto;
- ▶ Compreender o entrelaçamento de várias áreas em um mesmo projeto; e
- ▶ Compreender a sequência de um projeto.



## DIALOGANDO COM OS CONCEITOS

Caro estudante,

Nesta Unidade, discutiremos por que é necessário elaborar um projeto e em quais contextos fazê-lo. Nessa fase, a definição dos conceitos básicos usados para a elaboração de projetos é importante para podermos, assim, utilizá-los de maneira adequada ao longo da disciplina. Também veremos como as demandas locais são explicitadas e sua interligação com o desenvolvimento local e conheceremos o sequenciamento de um projeto, quais as etapas que o compõe.

Por fim, apresentaremos ao longo da Unidade várias indicações de leituras e de sítios para que você possa complementar seu estudo, o que contribuirá para sua reflexão e o ajudará a compreender como aplicá-lo em sua cidade.

Vamos lá! Boa leitura e, em caso de dúvida, não hesite em consultar o seu tutor.

*De uma cidade, não aproveitamos as suas sete ou setenta maravilhas, mas a resposta que dá às nossas perguntas.*

*Ítalo Calvino*

Nessa área de elaboração de projetos, há muitas formas e indicações de como estruturá-los, diversas metodologias e entendimentos diferenciados. Nenhum deles está mais correto do que outro, entretanto, as definições que serão utilizadas nesta disciplina levam em consideração que os projetos serão desenvolvidos para a esfera municipal e destinados aos cidadãos. É importante que isso seja levado em consideração para que a formatação do projeto respeite a lógica de como uma prefeitura opera.



### Você já ouviu as palavras projeto e programa?

Algumas pessoas as usam como sinônimas. Entretanto, esses termos não são iguais. Então, vamos fazer a primeira diferenciação entre programa e projeto.

Provavelmente a prefeitura de seu município tem algum programa sendo executado. O programa Bolsa Família é um exemplo e talvez seu município seja um dos que trabalhem em conjunto com a esfera federal nesse programa. De forma geral, um programa é composto por várias etapas que são executadas e podem ter muitos formatos de operação. Outro exemplo de programa com vários projetos é o Fome Zero. Podemos verificar na Figura 1 os quatro eixos articuladores, ou projetos, que compõem o programa Fome Zero: acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda; e articulação, mobilização e controle social.

Para conhecer o programa Bolsa Família, acesse <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>.



Figura 1: Programa Fome Zero do Governo Federal  
Fonte: <<http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoes>>

Vamos observar a Figura 2 e ver como um programa é composto de projeto e atividade. Um programa pode conter também subprogramas e um projeto pode conter subprojetos.



Figura 2: Desenho de um programa com projeto  
 Fonte: Adaptada da Fundap (2005)

Agora que você já conheceu a diferença entre programa e projeto, vamos verificar as características de um projeto. Os projetos têm um “ciclo” de vida, ou seja, são temporários, como podemos conferir na Figura 3. Eles precisam ter início (que é a demanda ou a oportunidade, a situação inicial de um problema), desenvolvimento e término. São destinados a solucionar ou melhorar uma situação indesejável, com características específicas, pois estão vinculados a uma determinada situação-problema que tem causas e consequências respectivas.

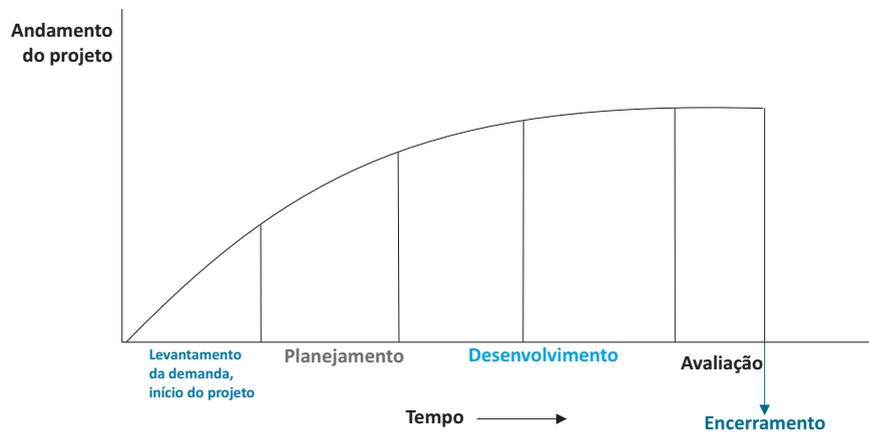


Figura 3: Ciclo de um Projeto  
Fonte: Adaptada da Fundap (2005)

Os projetos são compostos de um conjunto de atividades selecionadas capazes de realizar o objetivo (um propósito), em determinado espaço de tempo (o ciclo de vida do projeto, lembra-se?), com a utilização de determinados recursos.

### *Você sabe quem pode elaborar projetos em seu município?*

A prefeitura de sua cidade pode elaborar projetos sozinha, ou com um, ou com diversos parceiros (vários no mesmo projeto), a saber:

- ▶ com a iniciativa privada;
- ▶ com grupos de interesse;
- ▶ com organizações não governamentais; e
- ▶ com as comunidades, entre outros.

Ao elaborar o projeto, o papel de cada parceiro precisa estar claro, bem como definidas as respectivas responsabilidades. Considere que os projetos sempre têm apoiadores e opositores.

### *Vamos agora definir o que são recursos.*

Recursos são os meios (ou insumos) utilizados para a viabilização do projeto, por exemplo:

- ▶ **Materiais:** mobiliário da prefeitura, papel, caneta etc.
- ▶ **Organizacionais:** as organizações têm recursos. A prefeitura, por exemplo, tem uma série de secretarias vinculadas a si, cada uma com recursos próprios, não somente orçamento, mas uma projeção de sua “força”, de sua capacidade de realização; da capacidade instalada de uma determinada secretaria.
- ▶ **De pessoal:** são os quadros de recursos humanos que a prefeitura tem.
- ▶ **Financeiros:** não somente dinheiro, mas títulos, patrimônio, entre outros.
- ▶ **Cognitivos:** são aqueles recursos de conhecimento que uma pessoa tem, ou seja, que cada um de nós e também as organizações têm sobre várias coisas e não têm sobre outras.
- ▶ **Ambientais:** podem ser áreas de bem comum, como rios, florestas etc; uma potencialidade de área preservada ou conservada de seu município.
- ▶ **De poder:** são os recursos políticos. Imagine a Câmara de seu município ou o secretariado, muitas relações estabelecidas entre esses órgãos são relações de poder.

Lembre-se que os projetos competem por recursos.

### *Mas o que significa realizar o objetivo de um projeto?*

Significa projetar um futuro, delineando uma situação considerada mais satisfatória do que a situação-problema que se quer resolver inicialmente. Você vai ouvir também a palavra prognóstico, que pode ser similar a “projetar um futuro”. Esse futuro

é o futuro do projeto, ou seja, aquilo que queremos alcançar com a realização do projeto. É um futuro que está determinado pelo prazo que o projeto tem para sua realização.

### *Mas como começar a estruturar um projeto?*

De forma geral, a prefeitura sabe de antemão alguns dos problemas que irá enfrentar no dia a dia de seu governo. Outros problemas serão inéditos. A natureza das reclamações dos cidadãos varia muito, podendo ser de natureza moral, de valores ou que clamam por situações básicas, entre outras. O que está sendo dito sobre o problema, como o problema está sendo exposto e visto e como são apresentadas as reclamações, ou como as demandas são formuladas, todos esses aspectos são importantes para a estruturação do projeto.

### *Então, como explicar aquela situação indesejável no seu município?*

Uma das formas de explicá-la é apontar uma situação-problema que sempre pode ser vista como uma oportunidade.

Como os projetos têm características próprias é comum que várias áreas de conhecimento estejam envolvidas, isso também implica compreender várias áreas de gestão no projeto.

*Mas se a realidade de seu município é complexa, com várias situações-problema interligadas com outras situações-problema, como separá-las? Se houver várias situações-problema prioritárias e conseqüentemente houver a necessidade de elaborar vários projetos, como fazê-los? Como saber qual projeto é mais prioritário do que o outro?*

Há várias formas de priorizarmos os projetos e inúmeros critérios podem ser utilizados, desde critérios políticos, financeiros, de viabilidade até critérios com base em uma escala do que é mais importante para o dirigente ou para a equipe que está definindo os projetos de governo. Nesse sentido, você encontrará a locução “hierarquização de prioridades” que é colocar o que é mais importante antes do que é menos importante para o momento.

O gestor pode fazer a “hierarquização” por meio de rodadas de reuniões técnicas, ou de rodadas de negociações, ou investigando as viabilidades dos projetos (ainda vamos falar da questão da viabilidade).

E, por fim, ainda falta o diálogo com outros conceitos importantes: ator, ator social ou ator partícipe. Podemos considerar como ator o gestor municipal, que colabora com o processo de governar de uma prefeitura. O ator social é uma organização ou um agrupamento que, de forma estável ou transitória, tem capacidade de acumular força, desenvolver interesses e necessidades e atuar produzindo fatos em determinado contexto (MATUS, 1996).

Há também o “beneficiário” ou o “beneficiário final” de um projeto. Beneficiário final é aquele (ou um grupo) que recebe os benefícios do projeto ou aquela clientela que o projeto pretende melhorar a qualidade de vida. Nas redações de projetos o gestor vai encontrar as palavras “público-meta” ou “público-alvo”. Esses dois termos podem ser considerados como as populações que também serão beneficiadas com o projeto.

Nesta disciplina não utilizaremos a palavra “agentes”, que são caracterizados como grupos de interesse. Vamos utilizar nesta disciplina a palavra ator ou envolvidos em um projeto. O ator é aquele sujeito protagonista que é portador de interesses, de intenções, de motivações, que controla recursos e contribui ou não para o processo de governar.



Você também encontrará a palavra *stakeholders*.

Com essas considerações acerca de programa e de projeto é importante ressaltarmos que ambos não estão “soltos” na prefeitura. Pelo contrário, os programas e os projetos devem refletir o planejamento estratégico do governo municipal.



## Atividades de aprendizagem

Para verificar seu entendimento até aqui procure responder as questões, a seguir. Em caso de dúvida faça uma releitura atenciosa do texto e, se ainda houver dúvidas, consulte seu tutor.

1. Para você relembrar os conceitos tratados nesta Unidade, defina, conforme sua compreensão do texto, os termos a seguir:
  - a) Programa:
  - b) Projeto:
  - c) Recursos:
  - d) Ator:
  - e) Situação-problema:
  - f) Beneficiários:
  - g) Ciclo de um projeto:
2. Idealize um projeto que você gostaria de realizar, como gestor municipal, e descubra se esse projeto estaria ou não vinculado ao planejamento estratégico de seu município. Qual seria ele? Compartilhe sua ideia no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA) com seus colegas e tutor.

## CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROJETO NA GESTÃO PÚBLICA

Para estruturar projetos em sua cidade, é necessário conhecer a história, a formação, as transformações ocorridas, seus indicadores econômico-sociais-culturais e seus problemas atuais, bem como as questões que os cidadãos acham mais relevantes para serem resolvidas. As especificidades históricas de sua cidade apontam como e por que os problemas atuais se apresentam de uma determinada forma. As relações urbanas e rurais (quando existem), os dados (geográficos, estatísticos), o processo de ocupação de sua cidade e as relações culturais e sociais são aspectos importantes a serem compreendidos.

É importante também verificar o que já existe em termos de projeto pretendido, quais são os conflitos existentes, se já houve tentativa de resolver a situação indesejada, entre outros fatores que se façam importantes. Tudo isso resulta em um mapa de conhecimento de como está a situação de sua cidade.

A Lei Orgânica do município é um importante instrumento para a elaboração de projetos, assim como o [Plano Diretor](#). O Plano Diretor é uma lei municipal que organiza o crescimento e o funcionamento das



### Saiba mais

### Plano Diretor

Instrumento básico para orientar o desenvolvimento do município, ordenando sua expansão e planejando a destinação e o uso de seus recursos em espaços e instalações. É uma opção pelo planejamento e pelo fim da improvisação e das soluções não planejadas. Para saber mais sobre esses instrumentos acesse <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano-diretor/textos-diversos/>>. Fonte: Elaborado pela autora.

idades, orientando os principais investimentos a partir de diversos regulamentos das relações urbanas com o objetivo de viabilizá-los. Igualmente importante é o Estatuto da Cidade, que reúne instrumentos da política urbana e regulamenta uma série de temas que são essenciais ao seu município. Talvez na sua cidade exista o orçamento participativo, que é o processo em que a população discute e decide o orçamento e as políticas públicas, votando e priorizando gastos e controlando a gestão municipal.

*Verifique se essas ferramentas existem em seu município. É importante que você, futuro especialista em Gestão Pública Municipal, saiba como elas funcionam. Vamos lá! Pesquise, consulte as disciplinas estudadas que tratam dessas questões, por exemplo, Orçamento Público e Plano Plurianual, elas podem colaborar com a reflexão sobre o tema. As disciplinas Plano Diretor e Gestão Urbana exploram com profundidade esses assuntos tão importantes ao seu município.*

Os municípios brasileiros estão inseridos em um processo histórico de complexificação da realidade, com variáveis como o desenvolvimento econômico, tecnológico e comunicacional; com as crises econômicas, políticas e institucionais, podendo elevar o grau de incerteza do futuro. Incerteza que pode ser trabalhada por intermédio do planejamento estratégico.

O planejamento estratégico é uma ferramenta potente, de intervenção orientada a ser utilizada na gestão local. É instrumento fundamental de governos e dirigentes para intervenção em suas respectivas realidades, produzindo **resultados\*** para a melhoria de vida de seus cidadãos. A Figura 4 demonstra como o processo de planejamento é dinâmico e flexível, no qual os planos constituem momentos de documentação de acordos que servem à avaliação e, conseqüentemente, ao replanejamento. A dinâmica de um ciclo é de retroalimentação, ou seja, a avaliação de um programa vai alimentar o replanejamento para as correções necessárias.

\***Resultados** – são os benefícios produzidos para os cidadãos, “tra-  
duzidos” em indicadores e metas. Fonte: Elab-  
orado pela autora.

Por exemplo, digamos que a avaliação de um programa municipal sobre aleitamento materno identificou a participação de todas as mães do perímetro urbano, entretanto, o mesmo não se deu com as mães do perímetro rural. O monitoramento e a avaliação da não participação das mães do perímetro rural (quais motivos, quais as causas da não participação etc.) levarão ao replanejamento das ações desse programa, ou seja, muito provavelmente, investigadas as causas da não participação, outras ações serão oferecidas para que o programa cubra toda a população de mães em aleitamento.

## Ciclo de Planejamento



Figura 4: Ciclo de planejamento  
Fonte: Adaptada de Fundap (2005)

Veamos onde se encontra a palavra “programa” na Figura 4. Ela se encontra onde estão desenhadas as **políticas públicas**. Há diversos formatos de políticas públicas, vamos, então, traçar uma ligação entre políticas públicas, programas e projetos, como demonstra a Figura 5:

Neste curso, você encontra várias disciplinas que tratam do tema política pública. Em caso de dúvida, faça uma releitura atenciosa de seu material, em especial da disciplina *Políticas Públicas*.

## Etapas de um Programa

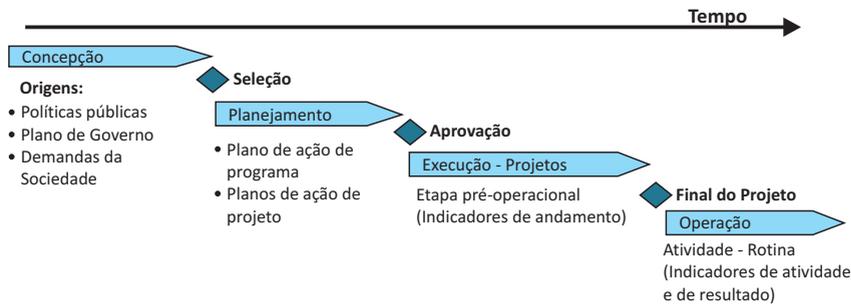


Figura 5: Etapas de um programa  
Fonte: Adaptada de Fundap (2005)

\***Programas** – são compostos de projetos. Fonte: Elaborado pela autora.

Quais políticas públicas e quais demandas da sociedade em seu município estão inseridas na chamada fase de concepção?

Nesse momento de concepção são listadas várias políticas públicas a serem desenhadas para atender as demandas da sociedade. Provavelmente não serão todas as demandas que serão atendidas: razão pela qual se dará a seleção do que será realizado por sua prefeitura e a discussão dos vários **programas\*** a serem considerados.

Há muitos tipos de projetos, como os sociais, os institucionais, os de investimentos para o desenvolvimento local, os comunitários, entre outros. De forma geral, os projetos sociais estão relacionados ao atendimento das demandas de grupos castigados pela pobreza ou pela vulnerabilidade social. Já os institucionais estão relacionados às instituições financiadas pelas próprias organizações, e os projetos de investimento para desenvolvimento local pretendem dinamizar ou qualificar aspectos que possam gerar desenvolvimento local. O projeto comunitário, por sua vez, é um conjunto de atividades, organizadas em ações sequenciais, que busca atender às necessidades previamente identificadas pela comunidade.

### Saiba mais

#### Comunidade

Como comunidade também podemos considerar os assentamentos agrários. E temos de ter cuidado, pois uma comunidade não pode ser confundida com município, em geral, seu recorte geográfico é menor. Três livros foram elaborados pelo Centro de Ação Comunitária (CEDAC) e publicados pelas Edições Loyola: *Elaboração, Administração e Avaliação de Projetos Comunitários*, todos são de autoria de Fernando Guilherme Tenácio e que podem ajudar quando da estruturação de um projeto em uma determinada comunidade. Veja a referência completa dessas obras na lista de referências no final deste livro. Fonte: Elaborado pela autora.

Em qualquer prefeitura que você venha a elaborar em um projeto será importante conhecer informações que tragam mais clareza a ele. Para isso, o processo histórico-social-cultural-econômico de seu município merece ser entendido. Também merecem ser entendidos como andam as políticas públicas, os programas e os projetos já existentes dessa prefeitura. Saber essas informações significa contextualizar o projeto que você pretende elaborar. Assim, você não perde tempo elaborando um projeto que possa estar sendo desenvolvido totalmente ou em parte por outra unidade na mesma prefeitura.



## *Atividades de aprendizagem*

Vamos conferir se você teve bom entendimento do que abordamos neste tópico? Para tanto, realize a atividade a seguir.

1. Faça um levantamento de informações pertinentes ao seu município sobre a história de sua formação, sua cronologia, quem foram os pioneiros, suas características geográficas, culturais, entre outros. Reconheça como esse histórico se relaciona com os indicadores socioeconômico-culturais de sua cidade. Exemplo, se o município tem plantações de algum produto, se há indústrias, quantos trabalhadores e os problemas relacionados a isso.

## A INTERSETORIALIDADE NOS PROJETOS LOCAIS

O que você entende por intersectorialidade? Esta é uma palavra nova para você?

Se uma prefeitura está dividida em áreas ou setores, expressos em várias secretarias ou órgãos, o que é muito provável, ou seja, se há pastas de educação, assistência social, saúde, infraestrutura, saneamento, meio ambiente, segurança, finanças, entre outras, a articulação intersectorial para um projeto torna-se um desafio. Isso porque provavelmente nenhum setor/área consegue responder sozinho, satisfatoriamente, pela mudança de uma situação indesejada detectada na gestão, e que os cidadãos querem modificar.

Retomemos o exemplo de situação-problema adotado: *um córrego que, em épocas de chuvas, transborda, causando dificuldades diversas*. Agora, observe a Figura 6 que demonstra dificuldades de toda natureza: a água invadindo ruas e casas; as pessoas transitando na água que pode estar contaminada; as crianças andando desacompanhadas nessa situação; o bueiro que não conseguiu drenar todo o volume de água; a falta de segurança das pessoas ao andarem por ruas onde não é possível visualizar buracos, outros bueiros, os limites do próprio



Figura 6: Córrego sobe e invade município.  
Disponível em: <[http://n.i.uol.com.br/ultnot/album/080206\\_f\\_025.jpg](http://n.i.uol.com.br/ultnot/album/080206_f_025.jpg)>

córrego, o lixo que pode estar embaixo das águas ou nas margens do córrego; os animais que podem estar circulando nessas áreas alagadas e oferecendo perigo àqueles que passam etc.





## Atividades de aprendizagem

Para verificar seu entendimento quanto à intersectorialidade nos projetos locais, procure responder as questões a seguir. Em caso de dúvida, consulte seu tutor.

1. Considerando a situação-problema do córrego apresentado nesta Unidade, do seu ponto de vista, quais secretarias, órgãos da prefeitura poderiam ser envolvidos para solucionar o problema?
2. No quadro a seguir foram elencadas algumas áreas que poderiam ser chamadas a contribuir na solução da situação-problema do córrego. Vamos exemplificar duas áreas e você pode completar as demais:

ÁREAS ENVOLVIDAS NA SOLUÇÃO DO PROBLEMA DO CÓRREGO	POR QUÊ?
a) Saúde	Porque o lixo ou animais que tiveram contato com a água podem causar doenças.
b) Defesa civil	Porque pode haver pessoas desabrigadas em função da chuva e sem lugar para onde ir.
c) Assistência social	
d) Saneamento	

A partir dessa discussão podemos definir que trabalhar de forma intersetorial é transcender a fragmentação departamentalizada da organização governamental municipal e colocar-se em sintonia direta com as expectativas e necessidades da população de seu município.

Como os problemas a serem enfrentados pelos gestores municipais são intersetoriais, isto é, envolvem diversas áreas da gestão local, eles podem acarretar dificuldades na negociação de projetos com características intersetoriais. Essa negociação exigiria articulações intra e intergovernamentais e nem sempre os dirigentes querem sentar uns com os outros para resolverem ou encaminharem soluções.

Retomando o exemplo do córrego, se os dirigentes da saúde, infraestrutura, lixo, saneamento etc. não sentarem para discutir essa situação-problema – que é complexa – dificilmente as soluções serão obtidas de forma a resolvê-la. Sobre esse assunto, veja o que diz Matus (*apud* HUERTAS, 1996, p. 35): “Em torno de problemas, a participação cidadã é possível; em torno de setores, é impossível”. Isso quer dizer que o cidadão entende e pode querer participar da solução de uma situação indesejável, mas não compreende, muitas vezes, o porquê ou como os setores da prefeitura trabalham – de modo que muitas vezes não dão uma resposta satisfatória ao cidadão.

*Os problemas têm causas múltiplas, ou seja, são multicausais. Voltando ao nosso exemplo, quais perguntas você faria para saber o que levou o córrego a transbordar?*

Provavelmente o que levou o córrego a transbordar não foi somente o volume de chuvas, mas um conjunto de causas. Então, é essencial resgatarmos e trabalharmos as situações-problemas de forma a articular conhecimentos e experiências diferenciados para dar resposta àquela situação indesejável.

Programas ou projetos perpassam, na maioria das vezes, diversas secretarias ou organizações públicas, exigindo decisões técnicas e políticas, rubricas, aportes de recursos dos mais diversos tipos e com as mais variadas negociações. Se seu projeto tiver características que envolvam muitos setores, as negociações terão de ser realizadas não somente em uma secretaria, mas entre muitas secretarias ou outros órgãos.

Trabalhar nesse formato de negociação inter (entre órgãos de governo) e intragovernamental (interno àquele órgão de governo) pode evitar a fragmentação de ações municipais, melhorando a **coordenação\*** de seu projeto. Pode evitar também projetos (ou programas) superpostos ou concorrentes. Trabalhar nesse formato matricial pressupõe o comprometimento do quadro funcional dos órgãos municipais e a adesão do gestor e da sociedade, podendo, assim, ampliar o crédito dos cidadãos nos projetos desenvolvidos em um município.

**\*Coordenação** – é uma ação convergente que harmoniza e capitaliza todos os esforços individuais em benefício do objetivo comum. Fonte: Elaborado pela autora.

Esse tipo de negociação ganha maior dimensão quando é explicitado quem responde pela prestação de contas do projeto. Essa capacidade de viabilizar o projeto dentro de vários órgãos na prefeitura é um desafio, pois pressupõe participação nas decisões. Superar a setorialidade do setor público significa integrar, compreender os dados e negociar os pontos de vistas dos atores envolvidos na solução de uma situação-problema.

Como as instituições têm pesos de poder diferenciados na gestão pública municipal, a conectividade, a **multiliderança\***, a transparência e a cooperação entre os órgãos municipais são elementos que devem ser construídos para que o projeto dê os resultados esperados.

**\*Multiliderança** – vários recursos humanos com cargos e poder político. Fonte: Elaborado pela autora.

Esses vários órgãos que se conectam em torno de uma situação-problema podem se transformar em rede, como demonstrado na Figura 7. Observe que cada ponto ou círculo corresponde a um órgão ou atores espalhados pelos órgãos municipais que podem contribuir com o desenvolvimento do projeto. Para esse tipo de trabalho integrado em rede, a confiança, a ética, a transparência, a liderança e o respeito propiciam o desenvolvimento individual e grupal e a coesão interna.

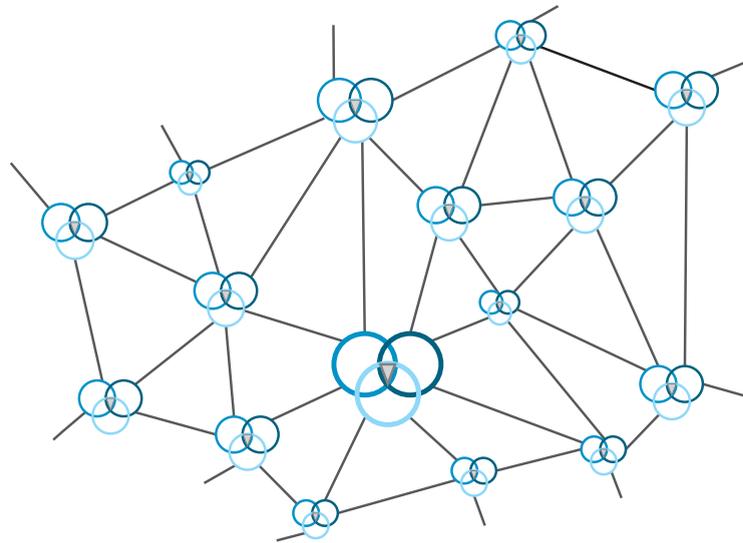


Figura7: Pontos de uma rede que compõem um projeto  
 Fonte: <[http://www.redeagenda21.org.br/Rede\\_so\\_-\\_minha.jpg](http://www.redeagenda21.org.br/Rede_so_-_minha.jpg)>

As redes desenvolvem também capacidades e aprendizagem, tratando da combinação dos valores e das experiências disponibilizados pelos membros da própria rede que podem colaborar no projeto. O processo de troca (as linhas que ligam os pontos da Figura 7) vigoriza a rede, pois pode oferecer mecanismos de construção de ações do projeto. As **redes** estão cada vez mais presentes na sociedade.

Retomando o exemplo de situação-problema *um córrego que em épocas de chuvas, transborda, causando dificuldades diversas*, seria possível afirmarmos que esse exemplo envolve muitas áreas, como a da saúde, da água (rio), do solo, do lixo, da habitação, da infraestrutura urbana e **drenagem\***, entre outras áreas. Assim, toda essa articulação e negociação precisa ter um resultado integrado, de forma sinérgica. Explicando melhor: trabalhar com o “nosso córrego” (Figura 1) apenas do ponto de vista de um setor, como o da saúde, pode ser insuficiente para dar o resultado esperado pelo projeto.

Da mesma forma que cada indivíduo aprende a ler o mundo, em função do que vivenciou e aprendeu em sua vida, o mesmo ocorre com os gestores municipais, cada um pode fazer “leituras”

Amplie seu conhecimento sobre rede, consultando o material da disciplina *Redes Públicas de Cooperação Local*.

\***Drenagem** – ato ou efeito de drenar águas de terreno excessivamente úmido por meio de tubos, valas, fossos etc. instalados na superfície ou nas camadas subterrâneas.  
 Fonte: Houaiss (2009).

diferentes de um mesmo problema, muitas vezes setorial. Apreciar uma situação-problema significa tentar captar todos esses olhares diferenciados que explicam a realidade. Nesse contexto, a pergunta para lidar com a intersectorialidade é: quem pode atuar na solução do problema?

Considerando ainda o exemplo do córrego, podemos afirmar que teríamos diferentes visões dos diferentes atores envolvidos, a saber:

- ▶ maior importância para o lixo jogado no leito do córrego;
- ▶ maior importância para as pessoas que moram perto das áreas que inundam;
- ▶ maior importância para a questão da água;
- ▶ maior importância para a questão do solo;
- ▶ maior importância para as doenças que as águas contaminadas podem causar nas pessoas; e
- ▶ maior importância para com as crianças que andam sozinhas sem saber o que há embaixo daquela água, entre outras.

Os olhares setoriais se tornam problemáticos quando são tratados como a única possibilidade para resolver tal situação indesejada. Ao optar por uma das várias metodologias de estruturação de projeto, é essencial que você escolha aquela que permita a incorporação dos diversos olhares para a formatação da situação-problema.



## Atividades de aprendizagem

Para verificar seu entendimento desta seção, faça a atividade proposta, a seguir. Lembre-se: você pode contar com o auxílio de seu tutor.

1. Preencha o quadro a seguir com um resumo dos conceitos-chave utilizados para negociação e desenvolvimento de seus projetos.

	CONCEITOS	SIGNIFICADOS
Intersetorial		
Intergovernamental		
Intragovernamental		
Multicausal		
Multiliderança		

Esses conceitos serão úteis na medida em que você entende como o projeto pode se relacionar com várias lideranças, com competências que muitas vezes estão em vários órgãos, simultaneamente.

# PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS

## EM PROJETOS

O mote da cidadania enseja a noção e o exercício dos direitos do homem e também expressa o território onde ele habita. Os cidadãos residentes no município desejam que ele se torne cada vez melhor, dando respostas às suas solicitações, sejam de saúde, de moradia, de segurança, de educação, entre as diversas políticas públicas. Essas solicitações são pluralistas, estão relacionadas ao direito dos cidadãos e ao seu acesso aos serviços públicos.

A participação dos envolvidos nos projetos é um tema crucial no avanço, na legitimidade e no tempo de viabilização de qualquer projeto. A inspiração de criar um futuro implica modificar situações e fortalecê-las, gerando um impacto positivo na qualidade de vida e no meio ambiente. A confiança, a reciprocidade, se compartilhadas em um sistema social, podem dar maior sustentação ao projeto e sua permanência no tempo.

Como diria Dror (1999, p. 147):

A verdadeira trajetória para o futuro será significativamente influenciada por atos e não atos da governância, dos quais alguns são escolhas críticas, que nenhuma outra instituição poderia ou deveria fazer.



O entendimento do município como lugar do exercício da cidadania é um tema que pode ser explorado na disciplina Gestão Democrática e Participativa.

Você também encontrará de forma similar a palavra situação-objetivo ou prognóstico.

**\*Governança** – processo de interação entre os atores estratégicos causado pela arquitetura institucional. Governança não pode ser confundida com governo. É o processo pelo qual os atores sociais se organizam para articular seus interesses, e de como essas decisões são tomadas e implementadas. Esses interesses têm dimensões políticas, sociais e econômicas. Fonte: Elaborado pela autora.

**\*Visão** – horizonte de médio ou talvez de longo prazo, ou seja, onde e como a organização deverá estar no futuro. Trata-se de orientar um caminho para a instituição, sendo que essa visão também precisa ser compartilhada com os que nela trabalham e com a sociedade. Fonte: Elaborado pela autora.

Dror (1999) usa a palavra governância, similar a **governança\***. Por isso, podemos afirmar que o futuro de um município implica, necessariamente, uma **visão\*** compartilhada entre seus cidadãos, e com os projetos não é diferente. Projetos têm objetivos que significam pensar sistematicamente sobre o futuro. O projeto “pensa” no futuro por intermédio de seus objetivos, o que se pretende realizar dentro do próprio projeto.

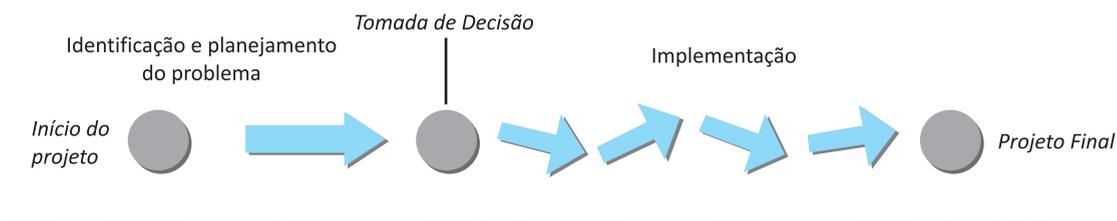
A gestão local será avaliada por meio dos resultados obtidos e mensurados por um conjunto de indicadores que devem refletir o grau de atendimento às expectativas dos cidadãos do município. Os projetos devem também se submeter à avaliação de seus beneficiários, obtendo o conhecimento necessário para gerar produtos e serviços de valor para esses cidadãos. Dessa forma, a gestão local insiste que as políticas públicas tenham, de fato, foco no cidadão. Um dos pressupostos mais robustos da gestão pública é ela ser participativa, buscando a cooperação dos cidadãos e reconhecendo a capacidade diferenciada de cada um na construção de interesses individuais e coletivos.

Decisões tomadas unilateralmente reduzem a possibilidade de projetar um futuro comum, espelho dos desejos dos cidadãos do seu município. Ao contrário, decisões compartilhadas e tomadas conjuntamente podem fortalecer e modificar uma situação, na medida em que todos são chamados a dividir a responsabilidade pelas mudanças desejadas.

Observe agora a Figura 8 que demonstra na primeira linha do desenho a “tomada de decisão”, quando a identificação do problema e o planejamento do projeto estão já prontos. Perceba que houve uma decisão unilateral da identificação da situação-problema. Isso gera desenhos de políticas públicas distorcidos, em que o beneficiário final não é contemplado em todos os seus anseios. No entanto, na segunda linha do desenho foi investido tempo e recursos

na identificação e no planejamento do problema. Essa tomada de decisão é participativa, gerando desenhos de políticas públicas mais apropriadas ao beneficiário final e chamando-o à responsabilidade e ao compartilhamento do desenvolvimento do projeto.

### Tomada de Decisão Unilateral



### Tomada de Decisão Participativa

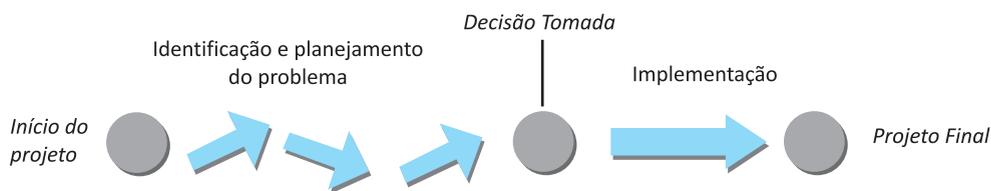


Figura 8: Diferenças no processo de tomada de decisão em um projeto  
 Fonte: Elaborado pela autora

A participação implica voz. Projetos podem canalizar as vozes dos cidadãos que buscam alternativas de saídas para um problema. A voz tem um custo, implica negociação, tempo, mobilização, entendimento do problema, comprometimento, reivindicação, participação na decisão e responsabilidade na implementação. A voz é, em essência, ação política, que abre um leque de possibilidades e também de consequências.

Nesse sentido, a participação é um processo construído quando os cidadãos do município se sentem mobilizados para realizar algo de forma conjunta para a melhoria da qualidade de vida em sua cidade. Nem sempre as pessoas querem participar ou contribuir. Muitas vezes você encontrará cidadãos que estão

 **Saiba mais**

**Racionalidade**

O ator, quando usa sua racionalidade, pressupõe a lógica dos argumentos dos outros atores na interação de todos. De forma geral, o ator usa dados e informações para tomar uma decisão. As racionalidades mudam conforme o contexto. Fonte: Elaborado pela autora.

organizados em associações, Organizações não governamentais ou grupos e nem por isso necessariamente são participativas ou querem participar dos projetos do município.

A colaboração e a cooperação têm sido objeto de muitos estudos que buscam explicações para o fato de algumas pessoas participarem e outras não da vida pública. A cooperação em um projeto, utilizando-se estratégias cooperativas para alcançar uma situação-objetivo, deve ter

uma **racionalidade**, entendida como os meios que os atores utilizam para alcançar seus objetivos e metas. Mas a racionalidade não é fator que garante totalmente a solução imediata dos problemas, porque há um contexto de incerteza, explorado em Dror (1999) e Matus (1996).

A cooperação não é um tema simples. Para manter a cooperação é preciso que haja a função do maior benefício geral do projeto e a reciprocidade entre os atores. A cooperação esbarra no limite da possibilidade de ganhos pela cooperação mútua, isso é, o vínculo do grupo para a cooperação pode ser dado momentaneamente, sendo, portanto, frágil, somente duraria enquanto a oportunidade exigisse. É muito comum os envolvidos nos projetos diminuírem suas participações à medida que o projeto avança, “perdendo” colaborações pelo caminho.

O desafio da cooperação é buscar alternativas, encontrando formas de evitar que os atores voltados somente aos seus próprios interesses possam contribuir para o provimento do bem comum. Quando as queixas não se transformam em problemas que podem ser processados para encontrar soluções, elas se caracterizam somente como queixas.

A opção pela elaboração de um projeto que envolva os vários atores participantes permite que eles se organizem e construam o projeto segundo os anseios e as necessidades coletivamente percebidas. Essa participação significaria que os atores também são os formuladores, os parceiros e podem ser em algumas situações os executores dos projetos.

Enfatizar a participação também é introduzir os atores como sujeitos de seus destinos. Eles são ao mesmo tempo atores ativos e os próprios beneficiários do projeto a serem afetados com a situação problema que se quer resolver.

A estruturação do projeto está vinculada à participação. Na fase de planejar as ações necessárias ao projeto, a participação se torna fundamental novamente.

*Mas por que o projeto precisa ser planejado? Na sua opinião existe a necessidade de planejarmos um projeto?*

O projeto precisa ser planejado para sabermos se ele pode ser viabilizado, segundo os recursos que a sua prefeitura dispõe naquele momento. Quando o projeto está na fase de planejamento, esta disciplina sustenta a necessidade de que ele seja participativo, pelas razões já expostas anteriormente.

Se há concordância que a participação em projetos é importante, há também que o planejamento do projeto é uma construção coletiva, um processo de acordos sucessivos em torno de visões e interesses dos participantes que são capazes de alterar uma situação. A participação tem relação com a consciência de direitos e com o exercício da cidadania e da solidariedade.

Se um município tem grau elevado de democratização, isso definirá o nível de participação dos atores no processo de planejamento de ações que afetam a vida coletiva, ou seja, a participação no projeto.

*Mas como facilitar a participação no grupo? Como futuro gestor público municipal, como você pode promover essa participação?*

O gestor local pode estimular a participação de todos, ouvindo a todos. Pode também indagar quem pode participar da rede para determinado projeto, como as organizações governamentais, as organizações não governamentais e os voluntários.

Os conselhos e as participações populares não podem ser desconsideradas, podendo ser referência para o projeto a ser estruturado, assim como os líderes de comunidades ou cidadãos que atuam na vida cotidiana da cidade. Os conselhos municipais são também espaços institucionais vinculados ao Poder Executivo de seu município e exercem influência e/ou cogestão nas políticas públicas e nos possíveis projetos formatados.

Em outros casos, haverá projetos nos quais participarão outros níveis de governo. Se algumas competências municipais também são estaduais e/ou federais, é importante para o projeto saber quais são as competências incidentes na área em que o projeto for atuar. Se o projeto depende de outros níveis de governo, é imprescindível que isso seja contemplado na sua estruturação. Assim, o levantamento do arcabouço jurídico-institucional deve ser conhecido e respeitado.

No exemplo de situação-problema, o córrego é afluente de algum rio. A competência de gestão das águas pode ser tanto estadual como federal, o que não impediria o município de colaborar em relação ao território – que de forma geral é de competência local – em relação ao lixo, ao Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) etc.

Sendo assim, podemos afirmar que é imprescindível consultarmos a legislação que incide sobre o tema que está sendo objeto de estruturação de um projeto. Para entender melhor, imagine um projeto que envolva comunidades indígenas, toda a legislação

dessas comunidades é de âmbito federal, por isso é preciso pesquisar sobre o arcabouço jurídico-institucional que as envolve.

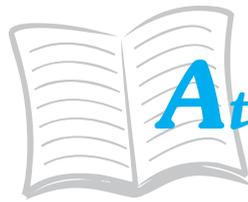
### *O que é esse arcabouço? O que você entende por esse termo?*

As instituições têm competências, e muitas delas são responsáveis por ações referentes ao tema que você quer tratar no seu projeto. É importante entender quais são essas competências e as legislações que tratam do assunto, chamamos esse conteúdo de legislação e competências institucionais de "arcabouço". Isso também informará se algum ator de outro nível de governo pode ser convidado a participar do projeto.

Contudo, o momento de podermos chamar a população ou parte de uma comunidade para participar do projeto depende muito de seu público-alvo. Mas aqueles que serão realizados com e para determinada comunidade, é essencial que esta participe desde a sua concepção. Quando mencionarmos as etapas de um projeto, esse aspecto estará presente.

Claro que essa metodologia de construção de projetos não é única. Existem outras diferentes construções de projetos de forma participativa, por exemplo, o Biomapa. Por meio de mapas, os participantes identificam as demandas e os desejos daquela população orientando o planejamento de ações. O Biomapa permite a realização da espacialização dos dados com que se está trabalhando, formando um diagnóstico de como aquela população vê seu bairro, comunidade ou outro recorte desejado. O Biomapa pode ser agregado a outra metodologia de planejamento para trabalharem conjuntamente essas demandas. O objetivo da ferramenta é facilitar a comunicação e a democratização da gestão entre o Poder Público e a população de determinado local.

Para maiores informações sobre o Biomapa, consulte [http://www.metodista.br/ev/seminario-integrado/documentos/biomapa\\_santoandre-mesa-03-tarde.pdf](http://www.metodista.br/ev/seminario-integrado/documentos/biomapa_santoandre-mesa-03-tarde.pdf) e [http://www.ecoar.org.br/website/download/publicacoes/manual\\_de\\_metodologias\\_participativas\\_para\\_o\\_desenvolvimento\\_comunitario\\_VERS%C3%83OFINAL.pdf](http://www.ecoar.org.br/website/download/publicacoes/manual_de_metodologias_participativas_para_o_desenvolvimento_comunitario_VERS%C3%83OFINAL.pdf).



## Atividades de aprendizagem

Confira se você teve bom entendimento do que tratamos até este momento realizando a atividade proposta, a seguir.

1. Pesquise e tente listar em quais projetos de sua prefeitura houve a participação de cidadãos. Caso tenha havido essa participação, como ela ocorreu? Houve avanços no projeto em razão dessa participação? Os projetos lograram êxito?

Lembre-se: há pessoas que não querem participar das decisões que envolvem a sua cidade ou de projetos elaborados para ela, por um motivo ou outro. Para convencermos essas pessoas a participar, precisamos ter uma estratégia de demonstração do porquê é importante tal participação. Ainda assim, muitas pessoas simplesmente continuarão sem querer participar.

## AVALIAÇÃO DE DEMANDAS E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

O desenvolvimento local é um tema complexo e extenso. Nesta seção, veremos sinteticamente como o desenvolvimento local se vincula ao projeto. Você pode aprofundar o estudo deste tema com a leitura dos livros-textos das outras disciplinas que também compõem nosso curso. Se for conveniente, promova uma boa discussão com seus colegas de curso a respeito do que outros gestores e cidadãos entendem como desenvolvimento para o município.

*Você sabe se já houve alguma discussão sobre o desenvolvimento do seu município? Se sim, sabe se já foram pensadas as diversas possibilidades de desenvolvimento de sua cidade?*

O desenvolvimento local pode ser uma unidade territorial pequena, que pode se estender para fora do próprio município, pois às vezes a vocação de um município também é a vocação de uma região, de uma aglomeração urbana ou de uma região metropolitana.

O desenvolvimento local está sempre inserido em uma realidade mais ampla, portanto, se relaciona com o modelo de desenvolvimento econômico do Brasil e deste com a economia mundial. É essencial situarmos que o Brasil é considerado um País emergente, mas periférico do ponto de vista do capitalismo das

principais potências. Há também a discussão de que o desenvolvimento local está relacionado à [globalização](#) da economia.

Como o **desenvolvimento local** pode ser aplicado em diferentes recortes territoriais, é possível afirmarmos que o desenvolvimento de seu município é também uma forma de desenvolvimento local, mas com espaço delimitado, ou seja, com recorte político-administrativo do próprio município.

Dessa forma, o local e o municipal se relacionam com variáveis mais amplas, variáveis externas, como a política

econômica, o modelo sócio-econômico, a moeda, entre outros. Por exemplo, se um município tem a vocação de produzir algum produto para exportação, a moeda estrangeira, a variação cambial e a economia externa são fortes variáveis no processo de entendimento do desenvolvimento local.

Sendo assim, podemos afirmar que o desenvolvimento local é um processo capaz de promover a melhoria da qualidade de vida de um município, utilizando as potencialidades que nele existem. A qualidade de vida, por sua vez, está intrinsecamente vinculada à

cidadania e é difícil de ser quantificada, pois significa um indivíduo satisfeito como cidadão. Por exemplo, os **indicadores** Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), da Organização das Nações Unidas (ONU); Índice de Desenvolvimento Infantil, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); e o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) vêm tentando colocar outra forma de pensar os aspectos da cidadania, considerando somente indicadores de qualidade.

Para entender e refletir sobre o desenvolvimento local de sua cidade, acesse: <<http://www.polis.org.br/download/46.pdf>>.



### Saiba mais

### Globalização

Um dos processos de aprofundamento da integração econômica, social, cultural e política mundial. Fenômeno gerado pela necessidade da dinâmica do capitalismo de formar mercados para os países centrais (ditos desenvolvidos), cujos mercados internos já estão saturados. Também diz respeito à forma como os países interagem e aproximam pessoas, ou seja, interliga o mundo, gerando a fase da expansão capitalista, por meio da qual é possível realizar transações financeiras, expandir negócios, até então restritos ao mercado de atuação local, para mercados distantes e emergentes, sem necessariamente incorrer em investimento alto de capital financeiro. Fonte: Elaborado pela autora.

No módulo básico tivemos uma disciplina chamada *Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública*, que trabalha essas questões e discute como o município pode ler ou produzir seus próprios indicadores. Essa disciplina também “conversa” com a nossa discussão.

Seria adequado se esse desenvolvimento pudesse ser sustentável – o que significa dizer que as questões sociais, como a equidade social, estão relacionadas com a qualidade de vida do cidadão e englobam também a conservação ambiental. A [sustentabilidade](#) no desenvolvimento local envolve questões econômicas, de qualidade de vida e socioambientais, entre outras.

A sustentabilidade de um município é uma equação complexa da interconexão entre os fatores sociais, físicos, biofísicos, econômicos e políticos; da incerteza das consequências futuras; do entendimento, pelos atores, de diversos níveis de atuação e das metas de sustentabilidade municipal, considerando o compromisso com as futuras gerações; dos interesses diversos na apropriação dos bens públicos; e da conservação e preservação dos espaços públicos, espécies e bens públicos que são essenciais aos ecossistemas.

Para avaliar as demandas de um município que podem se transformar em projetos, é necessário que você considere uma série de demandas que chegará à prefeitura por diversas vias, como pessoalmente, por carta, sob forma de reclamações, de movimentos sociais, de pressões de todo tipo e pela mídia. Sendo assim, a avaliação da demanda terá de ser realizada de acordo com o macroplanejamento da prefeitura.

Se as demandas forem inéditas e não estiverem previstas nesse macroplanejamento, ainda assim o gestor poderá melhorar a sua avaliação com:

- ▶ as visitas de campo;
- ▶ a verificação da existência de outras áreas públicas; que podem ser usadas em projetos futuros;
- ▶ a verificação da situação dos equipamentos sociais da prefeitura;



### Saiba mais

### Sustentabilidade

Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável são conceitos explorados por diversos autores e tendências, com conceituações bem diferentes. É importante termos claro sobre qual sustentabilidade se está falando para o seu município, especialmente se o seu projeto puder ter essa dimensão. Também há um site que podemos pesquisar sobre como as cidades têm formatado sua sustentabilidade disponíveis em: <<http://globonews.globo.com/videos#/programas/Cidades%20e%20Soluções>>. Fonte: Elaborado pela autora.

- ▶ a verificação de existência da atuação e como tem atuado a organização de moradores em determinada área;
- ▶ a verificação de áreas ambientalmente sensíveis que devem ser preservadas;
- ▶ a verificação de alguma ação pública na área; e
- ▶ a identificação, por meio de reuniões, das principais reivindicações da população, entre outras possibilidades.

A demanda local também pode ser analisada pelas viabilidades econômica e financeira do projeto. É importante diferenciarmos as duas. A viabilidade econômica se refere à contribuição do projeto para os cidadãos (fatores da produção, como os recursos naturais, os materiais e os humanos). E a viabilidade financeira se refere às despesas previstas para execução do projeto, ou seja, se os recursos financeiros existentes cobrem os custos de implementação do projeto, mediante a programação realizada.

### *Mas qual é o momento de se fazer a análise da viabilidade econômica?*

Nas seções seguintes vamos apresentar o sequenciamento das etapas de um projeto, dessa forma ficará mais claro como se dá a questão das diversas viabilidades.

A análise econômica pode ser feita antes de iniciar o projeto (chamamos de fase de pré-projeto) e no seu desenvolvimento. A viabilidade financeira pode ser feita quando o orçamento do projeto for elaborado.

Possivelmente, essas duas viabilidades serão decisivas para definir se a demanda entra ou não na agenda municipal de projetos a serem realizados. Há outras viabilidades como a técnica, a gerencial, a de sustentabilidade ambiental, a social, a política ou, ainda, algum aspecto jurídico-institucional a ser averiguado. Observe que se o projeto precisa de recursos de instituições financiadoras, essa variável é de extrema importância, pois pode

determinar se o projeto será desenvolvido ou não. Essas instituições financiadoras podem ser bancos (do Brasil, do seu Estado, a Caixa Econômica Federal, o BNDES etc.), podem ser instituições privadas que colaborarão com o projeto (há instituições que financiam atividades de música, de esporte, de serviços sociais etc.), entre outras possibilidades.

Se uma prefeitura está tentando captar recursos financeiros, é possível fazer uma varredura nos ministérios do governo federal, nos quais invariavelmente há recursos disponíveis para projetos.



## Atividades de aprendizagem

Para melhor visualizar nossa discussão sobre projetos e financiamentos, faça a seguir a atividade proposta.

1. Faça uma relação dos projetos existentes na prefeitura de sua cidade que contam com recursos de instituições financiadoras, preenchendo o quadro a seguir:

PROJETO	INSTITUIÇÃO FINANCIADORA

## ETAPAS DE UM PROJETO

A lógica e as etapas apresentadas neste estudo para elaborar um projeto baseiam-se em alguns consagrados métodos, como o [Planejamento Estratégico Situacional \(PES\)](#), desenvolvido por Carlos Matus, e do qual utilizaremos algumas categorias; o [Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos \(ZOPP\)](#), Marco Lógico e o [Método Altadir de Planejamento Popular \(MAPP\)](#) dos quais extraímos alguns procedimentos para a estruturação de um projeto. Também foram utilizados alguns conceitos do método Project Management Body Of Knowledge Guide (PMBOK), publicado pelo Project Management Institute (PMI), entidade norte-americana criada para organizar e difundir a abordagem estruturada da gestão de projetos.

As adaptações no que se refere à lógica e às etapas de um projeto foram realizadas neste estudo com o intuito de que



### Saiba mais

#### Planejamento Estratégico Situacional (PES)

Processo que leva o projeto a uma intervenção orientada no sentido do alcance de objetivos definidos. É instrumento fundamental dos governos e dos dirigentes para interferir nas suas respectivas realidades, produzindo resultados favoráveis para as sociedades, para as populações. O pressuposto planejamento estratégico público situacional é: o que o ator que planeja pensa de suas ações e objetivos não é suficiente para que eles sejam realizados. A realização depende da interveniência de outros atores. Fonte: Elaborado pela autora.

#### Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos (ZOPP)

Esse método tem como um de seus pilares a participação, para realizar o planejamento do projeto, de todos aqueles que estarão diretamente envolvidos (em alguns casos os beneficiários). Fonte: Elaborado pela autora.

#### Método Altadir de Planejamento Popular

Elaborado pela Fundação Altadir, dirigida pelo professor Carlos Matus, esse método foi formulado posteriormente aos Métodos PES e ZOPP e com base neles. É um método destinado à discussão e à abordagem de problemas na base popular e propõe que as organizações e a comunidade identifiquem e selecionem os problemas mais relevantes, organizem-nos segundo uma hierarquia de importância e definam maneiras de enfrentá-los com os meios ao seu alcance. Fonte: Elaborado pela autora.

prefeituras de todos os portes e recursos possam realizar seus respectivos projetos. Muitas vezes, um município com limitações de recursos pode considerar que não tem condições de estruturá-los. Não é verdade, os projetos podem e devem ser realizados pela prefeitura, conforme sua capacidade institucional e os possíveis recursos a serem alocados. Isso porque a criatividade dos envolvidos é uma variável que pode trazer ganhos consideráveis a um projeto, mesmo para aqueles que não tenham tantos recursos.

Parte dessas adequações pode ser conferida na seção Referências desta disciplina, que contém diversos livros sobre a elaboração de projetos e a experiência de estruturá-los. O objetivo da disciplina é, de fato, fornecer um guia prático – baseado em sólida teoria – para que qualquer prefeitura possa realizar seus projetos.

Cada etapa contém vários processos inseridos e sequências que indicam o que vem primeiro e o que vem depois. Em cada etapa (“início do projeto”, por exemplo) há considerações, uma vez que cada etapa pode sofrer algumas modificações, conforme a realidade vai mudando. Lembramos que em um projeto as fases nem sempre são lineares e, às vezes, precisamos retomar ou voltar a outras etapas ou refazer procedimentos quando necessário.

E mesmo que você escolha outra metodologia, que não seja a desta disciplina, é importante lembrar que um projeto deve responder as perguntas contidas em cada uma das fases. Cada uma dessas etapas contém uma série de aspectos a serem viabilizados para se poder passar à etapa seguinte. São basicamente estas as fases de um projeto: inicial, de análise de viabilidade, de aprovação, de planejamento, de prestação de contas, de implementação ou de execução, de controle, de avaliação (replanejamento) e de encerramento.

## SEU INÍCIO

A fase inicial de um projeto contém um agrupamento de ações a serem feitas. Muitos começam o projeto com a chamada “reunião inicial”, chamando todas ou parte das pessoas que poderão ser envolvidas em seu desenvolvimento. Mas antes disso é preciso saber: qual a demanda? Qual a situação-problema? Ou, qual a oportunidade?

Essa reunião é também denominada de “reunião de partida”.

A demanda do projeto (Figura 9) consiste no “Fluxo de início de um projeto”, podendo nascer de um dirigente, de uma unidade dentro de uma organização ou de uma comunidade, de uma associação de moradores, entre outros.

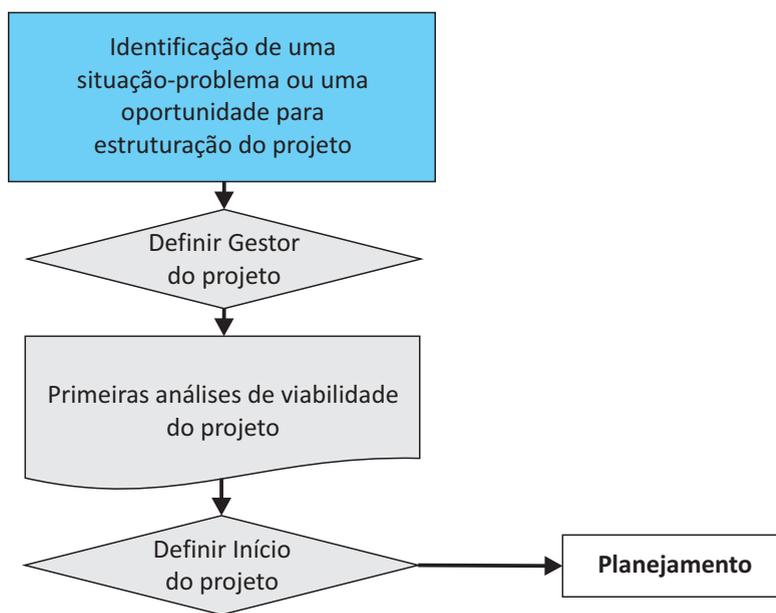


Figura 9: Fluxo do início de um projeto  
Fonte: Elaborada pela autora

Ainda observando a Figura 9, perceba que depois dessas discussões sobre demanda será preciso definir quem será o gestor

**\*Plano de ação** – resume e organiza as informações do projeto. É o “contrato” entre os executores do projeto e os interessados, define os principais atributos do projeto, como objetivos e metas, recursos, resultados esperados e produtos/entregas. Fonte: Elaborado pela autora.

**\*Pré-projeto** – momento das discussões iniciais, no qual se avalia se o projeto será estruturado ou não. Fonte: Elaborado pela autora.

municipal responsável pelo projeto, o qual com sua equipe e demais envolvidos começam a estruturar o projeto (chamado também de **plano de ação\*** do projeto ou planejamento do projeto).

É importante ficar claro quem está propondo o projeto. O projeto pode ser estruturado somente pela prefeitura, mas também pode ser estruturado com a comunidade, com alguma população vulnerável ou outros parceiros. No momento da redação de seu **pré-projeto\***, é interessante redigir quem são seus autores por meio de dados, como nome, telefone, *e-mail* ou *mailing*, ou seja, vários endereços eletrônicos, se houver. Assim, é possível manter um contato ou receber sugestões.

Se o seu projeto precisa ser enviado a alguma instituição para solicitar financiamento, é essencial disponibilizar os dados completos como endereço, CEP, uma carta de apresentação ou um ofício que demonstre o respaldo institucional da prefeitura.

Lembre-se ainda que não estamos estruturando o projeto, estamos na fase do pré-projeto, pois ainda há muitas definições e decisões a serem discutidas.

## VERIFICAÇÃO DE ALTERNATIVAS OU VIABILIDADE

A segunda fase do projeto consiste em analisar se o projeto é ou não viável. É por isso que ouvimos falar em análises de viabilidade.

*Você já pensou sobre o que significa um projeto ter viabilidade neste momento, antes da elaboração do projeto? O que seria essa análise de viabilidade?*

Tratar de viabilidade implica uma discussão para orientar a correta seleção do foco do projeto, do espaço de intervenção, dos objetivos, da população beneficiária e informar as linhas de ação do projeto.

Voltemos ao exemplo do córrego: se ainda estiver chovendo, talvez não seja possível desencadear algumas ações do projeto. Esse é um exemplo de viabilidade (antes do projeto ser estruturado). Outro exemplo pode ocorrer em uma reunião, na qual os atores podem chegar à conclusão que determinado projeto não tem condições de ser realizado naquele momento porque a opinião pública se posicionou contra ele ou, ainda, de forma diferente, porque houve pressão da população, haverá esforço da prefeitura para mobilizar recursos para a realização do projeto. Essas variáveis (dentre outras) devem ser analisadas para sabermos quais serão aproveitadas em favor do projeto.

Se nessa discussão os atores envolvidos chegarem à conclusão de que o projeto tem viabilidade para prosseguir, a reunião do início do projeto pode ser realizada e, por conseguinte, o planejamento do próprio projeto. Veja no Quadro 1 um modelo de análise de viabilidade para a montagem de um plano com um ator, como um prefeito, que tem algumas motivações favoráveis às operações de um projeto de saúde e outra não:

OPERAÇÕES	RECURSO CRÍTICO	ATOR QUE CONTROLA	MOTIVAÇÃO (OPOSITORES E APOIADORES)	OPERAÇÃO ESTRATÉGICA (O QUE PODE SER FEITO PARA MUDAR A MOTIVAÇÃO)
Contratar médicos.	Recurso de poder: criação de cargos.	Câmara Municipal	Contrária	Debate na comissão de saúde. Debate com o Conselho Municipal de Saúde. Publicação de artigos na imprensa.
Contratar pessoal de enfermagem.	Recurso de poder: autorização para a realização de concurso.	Prefeito municipal	Favorável O prefeito é favorável.	
Construir dois centros de saúde.	Recursos financeiros: R\$106.000,00	Secretaria Municipal de Saúde: R\$ 32.000,00 já previstos no orçamento.  Restantes R\$ 74.000,00, depende de autorização do prefeito para transferência.		

Quadro 1: Modelo de análise de viabilidade

Fonte: Elaborado pela autora

As viabilidades do projeto podem ser consideradas como uma avaliação anterior à estruturação e início do próprio projeto. Essas discussões são importantes para dimensionarmos quanto de oportunidade se tem para que determinado projeto inicie em determinado prazo, circunstâncias, contexto.

O gestor municipal sempre detém algum recurso cognitivo, uma capacidade que pode ser colocada a serviço de sua gestão local, de sua cidade e de sua comunidade. O gestor pode controlar outros recursos, além do cognitivo.

É sempre importante sabermos quais recursos as organizações e os outros atores envolvidos controlam para sabermos o que podem ou não colocar a serviço do projeto. Ou, de forma inversa, caso haja grupos contrários a determinado projeto, é igualmente importante sabermos quais recursos são controlados por eles a fim de que tenhamos um agir estratégico que consiga, apesar das resistências de tal grupo ou pessoas, levar o projeto adiante.

## FASE DE APROVAÇÃO

A terceira fase do projeto consiste em aprová-lo. Como você deve perceber, os processos de uma prefeitura dependem do aval de algum ou de vários dirigentes. O mesmo acontece com o projeto.

Possivelmente, o projeto terá de ser aprovado por alguma chefia imediata ou alguém que será o “patrocinador” do projeto. Patrocinador no sentido de que, no desenvolvimento do projeto, será para essa “figura” que se prestará contas. Outras vezes, o projeto poderá ser aprovado pelo próprio prefeito, dependendo da importância e da necessidade de sua viabilização.

Pode ser que a fase de aprovação tenha que acontecer antes da reunião inicial. Pode ser também que o dirigente solicite a redação de um anteprojeto (um documento simples contendo a discussão, os pontos fortes e os fracos da possível estruturação do projeto) para levá-lo a quem é de direito aprová-lo.

É importante sabermos que a aprovação pode ser tanto interna, no âmbito da prefeitura, quanto externa, se o projeto vier a necessitar de financiadores externos. Instituições financiadoras têm seus próprios modelos de redação de projeto, é preciso atentar para esse detalhe. Muitas vezes, encontramos o modelo de projeto a ser redigido no próprio sítio da instituição. O importante, na reunião inicial do projeto é mapear qual seria o “**trâmite\***” para o seu início de fato.

**\*Trâmite** – por onde o projeto precisa passar nas organizações ou unidades. Fonte: Elaborado pela autora.



Iniciar um projeto sem ter o aval de quem é de direito pode comprometer seu desenvolvimento. Esse é um dos aspectos que pode fazer um projeto falhar. Como o projeto pode ser também motivo de transformações internas na gestão municipal, alguns pares poderão olhar o projeto como um elemento que “perturba” a rotina da prefeitura, pois ele pode aumentar o fluxo de trabalho na gestão municipal.

## O PLANEJAMENTO DO PROJETO

A quarta fase do projeto consiste em planejar, contudo temos de atentar para não confundirmos o planejamento do próprio projeto com aquele planejamento estratégico governamental da prefeitura, você se lembra? O macroplanejamento?

O planejamento do projeto permite que as etapas e as fases estejam sequenciadas e coerentes umas com as outras. Esse é o momento de entender por que se quer fazer o projeto. Embora essa pergunta tenha aparecido na fase das reuniões iniciais, a mesma questão aparece com mais força e nos leva à **situação-problema**: o que é indesejável e que se deseja modificar.

Você vai encontrar ainda as palavras identificação de um problema, diagnóstico de situação, apreciação situacional ou mapa de conhecimento como similares ao termo planejamento do projeto. Na verdade, o que você está querendo saber são quais as necessidades da situação-problema e como mudar essa realidade indesejável.

Para realizar o diagnóstico de sua oportunidade ou situação-problema, é importante garantir a participação interna à prefeitura e a dos cidadãos, pois a riqueza de se participar do planejamento de um projeto está no processo de análise e discussão que leva à compreensão coletiva da situação. Esse tipo de discussão como prática permanente de participação pode desenvolver uma cultura em que há maior compromisso das pessoas para com o município,

Vimos no início da Unidade o que é situação-problema. Recapitulamos que às oportunidades também podem ser foco de projetos.

com a cidadania e com a responsabilização pelas decisões que as afetam. Ao decidirmos conjuntamente os rumos do município, aumentamos a probabilidade de gerir junto, ou seja, de governar conjuntamente, caso em que todos compartilham responsabilidades.

Esse processo de identificação da situação-problema tem uma forte leitura crítica. Nesse momento, surgem várias perguntas: que informações devem estar disponibilizadas ao término da etapa de identificação? Como caracterizar a situação-problema? Qual a área de intervenção de que estamos falando?

O ideal seria que sua situação-problema pudesse ser descrita. Ou seja, para a situação-problema selecionada, é indicado um ou mais descritores que a caracterizem e a quantifiquem. Tratam-se de indicadores da situação, que devem responder: por que isso é um problema? Por que revela que há dificuldades de alcançar uma situação desejável?

Retomemos o exemplo do córrego para tentar lidar com um diagnóstico relacionado **somente** ao lixo (tente dar foco a quaisquer outros aspectos que envolvam essa situação-problema em um exercício). O foco aqui escolhido foi o do lixo:

PROBLEMA	DESCRITORES
Alta ocorrência de lixo no Córrego do Siri.	<p>Vinte por cento das doenças, no período de cheias, apareceram após a inundação do Córrego do Siri.</p> <p>Três por cento das mortes causadas por leptospirose, no período de cheias (julho a setembro), são de moradores do entorno do Córrego do Siri.</p> <p>No ano de 2008, a Secretaria da Saúde do município Lagostina do Mar gastou para o atendimento médico-hospitalar dessas pessoas 19% a mais do que no ano de 2007.</p> <p>Foram retirados 500 quilos de lixo das margens do Córrego do Siri no ano de 2008, 10% a mais do que no ano de 2007.</p>

Quadro 2: Descritor da situação-problema e seus indicadores  
 Fonte: Elaborado pela autora

Esse diagnóstico pode ser realizado de muitas formas. Recomendamos que ele seja processado da maneira mais participativa possível, com os beneficiários envolvidos em uma oficina em que gestores municipais, comunidade e outras entidades estejam presentes para que todas as leituras desses atores se entrelacem. O diagnóstico serve para explicar a realidade sobre a qual se quer atuar e mudar.



Há diversos métodos que podem auxiliar essa etapa, você encontrará alguns na seção complementando.

*Você sabe definir diagnóstico? O que deve conter um diagnóstico?*

O diagnóstico consiste em um conjunto de informações sobre a comunidade, o qual abarque todas as suas dimensões: constituição histórica, aspectos físico-geográficos, indicadores demográficos, econômicos e sociais, disponibilidade de equipamentos e serviços públicos, entre outros.

O gestor municipal ou um facilitador pode utilizar para compor um diagnóstico: reuniões de grupo de entrevistas; observação, pelo teatro, por histórias escritas por muitas mãos; oficinas de trabalho ou de processamento de problemas; audiovisuais; debates; construções e projeções de sonhos por meio de colagens; biomapas etc. A ideia é o que o diagnóstico seja composto de vários olhares (apreciações situacionais dos diversos atores) para que expresse as várias leituras daquela realidade que se quer mudar.

O diagnóstico faz um mapa do conhecimento daquela situação. Mas não somente isso, também é preciso explicar a situação, entender o porquê, suas causas e consequências. Esse levantamento detalhado é importante e rico para compreender a situação. Essa análise da problemática pode ser realizada de muitas formas, o conteúdo desta disciplina oferece algumas dicas para se realizar isso, por exemplo, por meio do ZOPP, do Biomapa, do MAPP, do PES, de metodologias com a comunidade (urbana ou rural) ou contratando um consultor que tenha essa habilidade, entre outras possibilidades.

Caso você opte por metodologias participativas, é importante realizar uma análise dos atores que estão envolvidos nesse processo, pois são eles que ajudarão (ou farão oposição) no desenrolar do projeto. Essa análise de envolvimento trabalha com os atores intervenientes em um dado contexto. São todos os sujeitos que, de alguma forma, interferem no “jogo social” exercendo, individual ou coletivamente, seu poder de modificar a situação.

*Você já ouviu falar de jogo social? Como podemos definir esse termo?*

O jogo social é a relação entre as pessoas, é o agir social que pode ser de natureza cooperativa ou conflitiva. Você se lembra que todo o projeto sempre terá apoiadores e opositores? Pois então, vários apoiarão o projeto e outros não.

O diagnóstico também tenta responder para quem é o projeto, ou seja, quem vai se beneficiar com ele. Retomemos o exemplo do córrego, nesse caso, seria o número de famílias ou o número de pessoas por faixa etária ou faixa de renda atendidas.

Outra pergunta contida nessa etapa é o que esperamos realizar com o projeto. São os objetivos do projeto que têm de ter relação com a situação-problema. Vamos exemplificar: os objetivos são aqueles que descrevem a possível situação futura que será alcançada quando os problemas forem resolvidos. Essa situação futura é a do projeto, não um futuro longínquo e incerto. Os objetivos identificam também as possíveis alternativas, é por isso que todo o projeto precisa ter um objetivo. Na redação do seu projeto, você pode dividi-lo em objetivo geral (mais global) e objetivos específicos.

Compreendidos os objetivos, chegou o momento de escolhermos quais as alternativas em que o projeto vai atuar. São muitas as alternativas possíveis de **atuações**. Veja o exemplo apresentado no Quadro 3 utilizando nosso córrego como modelo:

Você vai encontrar também o conceito “nó crítico” que é definido como centro de atuação.

PREFEITURA DE LAGOSTINA DO MAR

CNPJ: 100010000

INÍCIO DE ATIVIDADE:  
26/04/2009

TEMPO DO PROJETO:  
12 MESES

RUA (AV.) Rua das Ostras Nº 2121

BAIRRO: PESCADORES CEP 01234-012 TELEFONE: 1234-1234 FAX: 1234-1235

RESPONSÁVEL:

<b>TÍTULO DO PROJETO PROPOSTO:</b> LIMPEZA DO CÓRREGO DO SIRI
<b>SITUAÇÃO QUE ESTÁ MOTIVANDO O PROJETO:</b> As águas do Córrego do Siri subiram muito no município Lagostina do Mar, inundando casas, deixando pessoas desabrigadas e crianças e adultos doentes, sem terem onde morar.
<b>OBJETIVOS DO PROJETO:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Limpar o Córrego do Siri com o apoio das comunidades que moram em torno de suas águas.</li><li>▶ Plantar várias espécies da flora local para aumento da área verde nas margens do córrego e nas comunidades onde houver espaço.</li><li>▶ Realizar duas coletas voluntárias de lixo no córrego do Siri com o apoio da comunidade.</li><li>▶ Realizar três palestras sobre como o lixo pode ser melhor destinado, abertas à comunidade.</li><li>▶ Trabalhar com a comunidade do Córrego do Siri a recuperação do entorno do Córrego do Siri.</li></ul>
<b>BENEFICIÁRIOS DO PROJETO (N. DE PESSOAS E/OU FAMÍLIAS, FAIXA ETÁRIA, RENDA, ETC.)</b> Comunidade do entorno do Córrego do Siri. População a ser atendida: 30 famílias que vivem ao longo do córrego.

Quadro 3: Exemplo de etapa de projeto

Fonte: Elaborado pela autora

Essas alternativas são as escolhas estratégicas, as quais sugerimos que sejam realizadas pelo grupo, de forma participativa. É nesse momento que os atores consideram os recursos disponíveis ou possíveis de serem obtidos – recursos de poder, de tempo; recursos materiais, financeiros e humanos.

Colocando de outra forma, podemos afirmar que as escolhas estratégicas também são o exame das informações levantadas na etapa de identificação do projeto para selecionar as alternativas de

intervenção mais factíveis e efetivas. As escolhas identificam as possíveis soluções alternativas para o projeto e também as causas do problema cujo enfrentamento é indesejável ou inviável.

Nesse momento, também são feitas as análises de viabilidade: jurídica, técnica, econômica, ecológica, social, administrativa; de limitação de recursos, de probabilidade de êxito; de medidas políticas governamentais, de relação custo-benefício, de **riscos\*** sociais etc.

É importante termos claro os motivos e as ponderações para a escolha das alternativas. Essa memória é fundamental, pois pode haver questionamentos do porquê essa ou aquela alternativa foi (ou não) a escolhida. Sem a memória desse tipo de escolha fica difícil reproduzir porque optamos por um caminho e não por outro. Uma boa análise de alternativas também tem sua utilidade em razão de registrar aquilo que o projeto não irá fazer.

De posse das alternativas sobre as quais o projeto vai atuar, chegou o momento de elaborar como ele será operacionalizado, que é quando os atores explicitam seu acordo em relação ao caminho que vão compartilhar para alcançar a visão de futuro e os objetivos que escolheram para o projeto.

É o momento da contratação da ação conjunta, da corresponsabilidade. Considerando o exemplo do córrego, precisaríamos saber: o que caberia à prefeitura, à comunidade, às associações e aos outros parceiros que se dispõem a colaborar? Analisando o Quadro 4, veja algumas das possíveis ações.

**\*Riscos** – são fatores externos ao projeto que afetam prazo; qualidade; custo; implantação; segurança patrimonial e pessoal. Fonte: Elaborado pela autora.

PROJETO: LIMPEZA DO CÓRREGO DO SIRI			
AÇÕES QUE SERÃO DESENVOLVIDAS PARA REALIZAR O PROJETO	PRAZO		RESPONSÁVEL
	INÍCIO	TÉRMINO	
1. Limpeza das ruas e do Córrego do Siri.	Março 2009	Abril 2009	Prefeitura
2. Pesquisa de interesse da comunidade em realizar mutirão para limpeza do Córrego do Siri.	Março 2009	Março 2009	Voluntários da comunidade do Siri
3. Elaboração e distribuição de informativo sobre como o lixo e sua reciclagem podem ser aproveitados.	Abril 2009	Mai 2009	João
4. Pesquisa sobre quem pode doar as mudas para o replantio das margens do Córrego do Siri.	Abril 2009	Mai 2009	Pedro
5. Identificação de especialistas dispostos a ministrar palestras abertas à comunidade sobre lixo reciclado.	Mai 2009	Junho 2009	
6. Elaboração de convites e organização da agenda das três palestras.	Abril 2009 (1ªsem.)	Agosto 2009 (2ªsem.)	
8. Acompanhamento das três palestras.	Julho 2009	Dez. 2009	
9. Avaliação com a comunidade.	Janeiro 2009 (1ª)	Fevereiro 2009 (2ª)	

Quadro 4: Exemplo de etapa de projeto  
 Fonte: Elaborado pela autora

Agora, analise o Quadro 5 que apresenta o detalhamento da operacionalização do projeto. Para tanto, retome ao objetivo do exemplo: *plantar várias espécies da flora local para aumento da área verde nas margens do córrego e nas comunidades onde houver espaço e veja como podemos registrar as tarefas:*



OBJETIVO:					
AÇÕES	RESPONSÁVEL	PRAZO	RECURSOS		
			PESSOAS	MATERIAIS	CUSTOS
Escolha dos lugares de plantio.	Celina	2 semanas	Mais 2 pessoas	Pá, terra	25,00
Buscar doação de mudas no viveiro da Prefeitura de Itu.	Jorge	1 semana	Mais um para carregar.	Carro, combustível	Gasolina = 30,00 Pedágio = 20,00

Quadro 5: Exemplo de etapa de projeto  
 Fonte: Elaborado pela autora

Perceba que a operacionalização do projeto corresponde ao seu tempo de duração, ao seu custo, ao seu orçamento, aos seus responsáveis etc.

O projeto também deve apresentar um orçamento contendo seu custo, indicando as contribuições de cada parte. O orçamento é feito por **operações\***, no caso em que elas exijam recursos econômicos, trabalho comunitário ou aporte de horas de equipes e equipamentos. É preciso indicar, portanto, os recursos (insumos), o que significa indicar e quantificar todas as matérias-primas a serem utilizadas no projeto para cada operação e suas respectivas atividades, em termos de recursos humanos (perito/mês), de recursos financeiros, de recursos materiais (equipamentos), de serviços etc., se possível, atribuindo a cada parceiro no projeto a previsão de sua contribuição.

Há no projeto a possibilidade de construir uma matriz de interdependência dos recursos-atividades. O que vem a ser isso? Você sabe quando um mesmo recurso pode ser utilizado para várias atividades do mesmo projeto? Vamos dar um exemplo: a mesma sala de aula pode ser usada para várias palestras (uma das atividades) ou para cursos (outra atividade).

Retomemos o exemplo do córrego. Digamos que seja preciso utilizar um trator para tirar entulhos de dentro do córrego, como sofá, pneus, carcaça de automóvel, guarda-roupa, entre outros e

Na Unidade 2 há um modelo de orçamento – momento em que ampliaremos essa discussão.

\*Operações – atividades rotineiras da organização. Caracterizam-se por serem repetitivas e, de forma geral, são rotinas padronizadas sujeitas ao aperfeiçoamento contínuo. Fonte: Elaborado pela autora.

que esse trator está sendo utilizado em outros projetos da prefeitura. A interdependência de recursos significa documentar as interconexões entre os recursos disponíveis (no caso, o trator), as atividades planejadas (a retirada do lixo de dentro do córrego) e os resultados que são esperados (que o rio fique limpo).

Você pode agregar ao projeto o uso de um **cronograma** que tenha as ações ou as atividades e o tempo necessário para desenvolvê-las. Podem existir cronogramas para quase todas as fases ou atividades do projeto. É o gestor municipal do projeto quem decide o que é mais conveniente e é quem ajuda a gerenciar o cronograma.



Na Unidade 2 há um modelo de cronograma – momento em que ampliaremos essa discussão.

## PREVISÃO DE RELATÓRIOS

A quinta fase de um planejamento implica o momento em que o gestor municipal terá de prestar contas do projeto, seja para os dirigentes, para os cidadãos, para os pares da prefeitura ou para as entidades financiadoras.

Assim, é importante definir quantos e com que periodicidade os relatórios serão feitos, se mensais, bimensais, bimestrais ou trimestrais, o que será definido internamente na prefeitura. É importante também elaborar um relatório final contendo todos os passos, custos, decisões e lições que foram apreendidas ao longo desse processo.

## SUA IMPLEMENTAÇÃO OU EXECUÇÃO

O próximo passo do planejamento consiste na implementação e na execução do projeto, que veremos com mais detalhes na Unidade 2 deste livro. Essa é a etapa na qual são

cristalizados como serão realizados os objetivos do projeto, por meio de que ações, quando e por quem.

## O CONTROLE DO PROJETO

Abordaremos adiante como é realizado o controle do projeto. É nessa fase que definimos quais formas e sugestões são apresentadas ao gestor municipal para obter sucesso nessa empreitada. O controle é importante e alimenta novamente o planejamento do projeto. Antecipamos que o controle do projeto está intrinsecamente vinculado à sua execução.

## AValiação (REPLANEJAMENTO)

A avaliação é um dos momentos nobres do projeto. É nesse momento que vamos compreender se todo o esforço realizado pela equipe surtiu resultados satisfatórios. Se os resultados não forem satisfatórios, a avaliação não pode servir para indicar culpados ou “apontar dedos”, seja pelo gestor do projeto, seja pelas chefias imediatas. Ao contrário, é o momento de aprender com o processo e de tirar lições, se algum acerto puder ser aproveitado. **A avaliação serve para direcionar** as próximas decisões. Por isso, várias avaliações estão previstas ao longo do percurso do projeto. Vamos voltar a esse assunto detalhadamente na próxima Unidade.

A Escola Nacional de Administração Pública, que aperfeiçoa a gestão pública no seu portal, apresenta várias experiências nas cidades do Brasil. Para conhecê-las, acesse <<http://www.ena.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>.

## SEU ENCERRAMENTO

Por fim, temos a fase em que os projetos são concluídos. É importante dar retorno do projeto ao público interno da prefeitura e aos cidadãos do município. Discutiremos com mais detalhes essa fase no final da Unidade 2.

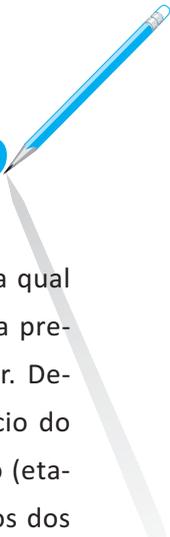
### Complementando...

Para saber mais sobre os assuntos discutidos nesta Unidade, leia os textos propostos, a seguir:

- 📌 O Instituto Polis organizou um banco de ideias para a Ação Municipal voltado a dirigentes municipais (prefeitos, secretários, vereadores) e a lideranças sociais que oferece informações sobre técnicas e práticas de gestão que possam contribuir com o avanço da democracia, da otimização da aplicação e do uso de recursos públicos, da promoção da cidadania e da melhoria da qualidade de vida. Conheça esse banco de ideias acessando o *link*: <[http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas\\_lista.asp?cd\\_secao=0](http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_lista.asp?cd_secao=0)>.
- 📌 Para saber como a metodologia Planejamento de Projeto Orientado a Objetivos (ZOPP) pode contribuir com a elaboração de projetos, acesse o artigo *Onze Passos do Planejamento Estratégico-Participativo*, disponível em: <[http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt\\_apoio\\_marcos\\_silva.pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_apoio_marcos_silva.pdf)>.
- 📌 O Marco Lógico, também conhecido como *Logical Framework*, *LogFrame*, ou Matriz de Planejamento de Projetos (MPP), é um método desenvolvido pela agência de cooperação de desenvolvimento – *United States Agency for International Developments* (USAID) – para elaboração, descrição, acompanhamento e avaliação de programas e projetos. É utilizado por diversas agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) alemã, que o incorporaram ao seu método ZOPP. Para saber mais sobre esse método, acesse os links: <<http://www2.ufba.br/~paulopen/logtex.html>> e <[www.seplan.se.gov.br/modules/wfdownloads/visit.php?cid=1&lid=38](http://www.seplan.se.gov.br/modules/wfdownloads/visit.php?cid=1&lid=38)>.

- 📌 O Método Altadir de Planificação Popular (MAPP) foi elaborado com o objetivo de viabilizar a planificação a partir de uma base popular. Favorece o comprometimento da comunidade e de suas lideranças com a análise e o enfrentamento de seus problemas. Mais detalhes sobre esse método no *link*: <<http://www.iteia.org.br/conhecendo-o-passo-a-passo-do-mapp-metodo-altadir-de-planejamento-participativo>>.
- 📌 *Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)* é um termo que abrange o universo de conhecimento sobre Gerenciamento de Projetos. Para saber mais sobre o tema, acesse: <<http://www.pmisp.org.br/pmbok.asp>>.
- 📌 Conheça a metodologia participativa desenvolvida por diversos parceiros para o desenvolvimento comunitário e para as atividades socioambientais por meio do *link*: <[http://www.ecoar.org.br/website/download/publicacoes/manual\\_de\\_metodologias\\_participativas\\_para\\_o\\_desenvolvimento\\_comunitario\\_VERS%C3%83OFINAL.pdf](http://www.ecoar.org.br/website/download/publicacoes/manual_de_metodologias_participativas_para_o_desenvolvimento_comunitario_VERS%C3%83OFINAL.pdf)>.

# Resumindo



Chegamos ao final de nossa primeira Unidade, na qual vimos que um projeto precisa do comprometimento da prefeitura e de outros parceiros (se houver) para avançar. Depois desse aval e com a equipe definida (etapa de início do projeto) é o momento de planejar os passos do projeto (etapa de planejamento do projeto), seguido dos momentos dos processos de execução (ou desenvolvimento), de controle (incluindo a avaliação) e de encerramento.



## Atividades de aprendizagem

Recapitule o que estudamos nesta Unidade executando a atividade proposta, a seguir. Para tal, pesquise um projeto já finalizado em sua prefeitura e analise os passos percorridos. Se houver um relatório final, você poderá acompanhar todo o processo do projeto. Em caso de dúvida, não hesite em conversar com o seu tutor.

1. Identifique qual(is) método(s) foi(ram) utilizado(s) no projeto pesquisado. Anote tudo o que você não compreendeu do projeto. Lembre-se de que os projetos são desenvolvidos de diversas formas e nem sempre os nomes e as etapas são iguais. O mais importante é analisar se você compreendeu a importância de desenvolver um projeto dentro de uma prefeitura, ou seja, no âmbito da esfera pública, e um projeto com características específicas, uma vez que o arcabouço jurídico-institucional é fator essencial para o que se pode ou não realizar em projetos de caráter público.