



6 a 8 de outubro de 2010 - Canela RS

**ENTAC 2010**

XIII Encontro Nacional de Tecnologia  
do Ambiente Construído

## DIAGNÓSTICO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA INTEGRADO ENTRADA DA CIDADE

**Patrícia A. Tillmann (1); Maria Conceição Barletta Scussel (2); Carlos T. Formoso (3)**

(1) Núcleo Orientado para a Inovação da Edificação (NORIE) Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul ( PPGEC-UFRGS ) – e-mail: patriciatillmann@gmail.com

(2) Núcleo Orientado para a Inovação da Edificação (NORIE) Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul ( PPGEC-UFRGS ) – e-mail: scussel@ufrgs.br

(3) Núcleo Orientado para a Inovação da Edificação (NORIE) Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul ( PPGEC-UFRGS ) – e-mail: formoso@ufrgs.br

### RESUMO

O Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC) constitui-se de um grande empreendimento urbano financiado por agências internacionais e gerido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Tal Programa visa a re-estruturação urbana de uma zona segregada da cidade e, consequentemente, a melhoria da qualidade de vida da população que vive em assentamentos irregulares, na região. O PIEC caracteriza-se pela sua complexidade, dado o amplo escopo de intervenção, que inclui cinco projetos: habitacional, infra-estrutura viária, paisagístico, desenvolvimento comunitário e geração de trabalho e renda. O presente artigo faz parte de uma pesquisa mais abrangente, cujo objetivo foi avaliar os resultados e impactos gerados, até então, pelo PIEC. Entretanto, ao longo da pesquisa identificou-se a necessidade de avaliar o processo da implementação do Programa, bem como as dificuldades enfrentadas para o avanço do mesmo. Para tanto, as fontes de evidência utilizadas foram entrevistas com as diferentes secretarias da Prefeitura envolvidas com a gestão de cada projeto, assim como análise documental. Paralelamente a esta avaliação, realizou-se também uma análise da gestão do empreendimento, incluindo os métodos utilizados para seu acompanhamento. Neste artigo são apresentados os resultados dessas análises, que indicam, principalmente, a necessidade de uma gestão mais integrada dos projetos, que seja flexível para responder às incertezas encontradas ao longo da implementação. A partir dessas análises pode-se propor melhorias para a gestão do processo de implementação do PIEC. Por fim, são apresentados alguns conceitos gerenciais emergentes que podem contribuir para a melhoria da gestão de programas dessa natureza, cujo estudo é sugerido como foco da continuidade desta pesquisa.

Palavras-chave: gestão de programas integrados, empreendimentos urbanos, processo de implementação de programas

## **1 INTRODUÇÃO**

Há uma crescente compreensão de que o problema habitacional é bem mais abrangente do que a forma tradicional de intervenção. Como consequência, alguns empreendimentos têm sido desenvolvidos visando, além da provisão da moradia, a oferta de serviços que afetam diretamente a qualidade de vida da população, tais como serviços urbanos, assistência social, geração de emprego e renda, entre outros. Tais empreendimentos são frequentemente denominados projetos integrados, sendo que os de maior porte assumem características semelhantes aos chamados Grandes Projetos Urbanos ou Mega-projetos (ULTRAMARI; REZENDE, 2007).

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) tem desenvolvido uma série de programas integrados, mobilizando diversas secretarias e departamentos em busca de resolver conjuntamente problemas de habitação, saneamento, saúde e educação. Dentre esses, destaca-se o Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC). Com seu início no ano de 2002, o PIEC visa prover moradia digna para aproximadamente 12,55% do déficit habitacional básico urbano de Porto Alegre, estimado em 30.000 domicílios. Tal programa vem atender a necessidade de melhorar as condições de vida de uma população que vive atualmente em assentamentos precários, localizados em zonas de risco, como em faixas de domínio das rodovias, em áreas alagáveis e sob redes de alta tensão. Através de um conjunto de ações, espera-se prover não só moradias adequadas em áreas seguras e próximas aos assentamentos de origem, mas também infra-estrutura urbana adequada, apoio ao desenvolvimento comunitário e oportunidades de emprego e renda.

Dessa forma, cinco projetos compõem o PIEC: (a) Projeto de Habitação de Interesse Social, (b) Projeto de infra-estrutura viária, (c) Projeto de valorização paisagística, (d) Projeto de geração de trabalho e renda, e (e) Projeto de desenvolvimento comunitário. Tais projetos possuem equipes separadas, que são responsáveis pelo planejamento, execução e monitoramento das ações, havendo, também, uma equipe de gestão global do Programa. Em implementação há mais de sete anos, o PIEC foi planejado através da abordagem do Marco Lógico (matriz que liga os objetivos às ações), e vem sendo monitorado através de um sistema de indicadores, estabelecido pela própria equipe do programa e que controla tais informações de forma integrada, a partir de um portal de gestão eletrônico.

No segundo semestre de 2008, foi realizada uma avaliação intermediária para analisar os resultados do programa sob a percepção da população alvo, a fim de averiguar o impacto que as ações do programa estavam gerando na mesma. Tal avaliação possibilitou a identificação de que a falta de sincronia na implementação das ações propostas pelo programa seria, possivelmente, a principal causa dos maus resultados observados com relação à satisfação e à permanência das famílias no programa (MIRON, 2008; TILLMANN; MIRON; FORMOSO, 2009). Dessa forma, identificou-se a necessidade de compreender porque as ações não estavam sendo implementadas de forma sincronizada, possibilitando, assim, analisar possíveis contribuições para o processo de gestão deste programa, visando uma maior sincronização das atividades. A avaliação focou na análise do avanço físico do programa e nas dificuldades para a implementação das ações planejadas, sendo seus resultados apresentados no presente artigo.

## **2 DESAFIOS PARA A GESTÃO DE PROGRAMAS INTEGRADOS**

Programas e projetos que visam grandes mudanças muitas vezes falham em atingir os benefícios vislumbrados na sua concepção (THORP, 1998; BARTLETT, 2006). Segundo os mesmos autores, este problema está mais associado com a dificuldade de gerenciar uma elevada complexidade do que com a falta de capacidade técnica para atingir os objetivos. Tal complexidade geralmente não é levada em consideração nas tradicionais formas de gestão de projetos, cuja ênfase é dada à análise de custos, tempo de execução e qualidade (adequação dos resultados em relação às especificações).

De acordo com a OGC (2006) é importantíssimo compreender a natureza dos projetos para utilizar a abordagem gerencial adequada. Segundo o mesmo autor, as iniciativas podem ser geridas como projetos ou como programas. Atkinson *et al.* (2006) ainda sugerem que está havendo uma “programificação” dos projetos, que têm se tornado cada vez mais multidisciplinares e complexos.

Programas são definidos como organizações temporárias e flexíveis, criadas para coordenar, dirigir e gerenciar a implementação de um grupo de projetos e atividades relacionadas, que objetivam a geração de resultados e benefícios relacionados com os objetivos estratégicos de uma organização (OGC, 2007; BARTLETT *et al.*, 2006). Por outro lado, projetos são organizações, também temporárias, que geralmente existem por muito menos tempo que os programas e que visam a geração de um ou mais resultados, de acordo com o plano de negócio específico daquela iniciativa (OGC, 2007). De acordo com Bartlett *et al.* (2006), projetos inseridos em um programa podem não estar diretamente relacionados, mas juntos contribuem para a obtenção de objetivos estratégicos da organização.

Essa diferença entre programas, projetos e portfólio de projetos (terminologia americana referente a programas, que é uma denominação mais comum na Europa) geralmente não é levada em consideração na escolha de abordagens gerenciais. Essa é uma das críticas que vem sendo feita à disciplina de gestão de projetos, que tem falhado em dar o adequado suporte às dificuldades enfrentadas na prática de gestão de projetos (WINTER *et al.*, 2006). Atkinson *et al.* (2006) alertam que é importante compreender sua natureza para identificar a abordagem de gestão mais adequada. Os mesmos autores, baseados no trabalho de Crawford e Pollack (2004), apontam que projetos podem tanto apresentar características que sugerem um modelo mais *hard* (racional e determinístico) ou um modelo mais *soft*.

Projetos cujas características predominantes estão baseadas em um modelo mais *hard*, geralmente apresentam um objetivo claro e tangível, sendo que alguns serão implementados internamente, em uma organização, estando pouco suscetíveis a influências externas. Em tais projetos, performance técnica e eficiência são prioridades e, assim, as práticas gerenciais podem focar-se no monitoramento e controle. Por outro lado, projetos com características mais *soft* apresentam objetivos muitas vezes intangíveis e vagamente definidos. Alguns podem estar altamente suscetíveis a mudanças externas, além de apresentar uma variedade de soluções possíveis. Geralmente, em tais projetos, estão envolvidos diferentes agentes intervenientes e sua gestão envolve discussão e negociação entre os mesmos.

Por outro lado, autores dedicam-se à compreensão da complexidade inerente aos projetos, em busca de práticas mais adequadas de gestão. Williams (2002) sugere que a complexidade dos projetos está relacionada com sua estrutura de base. Segundo o mesmo autor, quanto maior a diferenciação e a interdependência entre as partes que constituem um projeto, mais complexo ele é. Essas duas formas de medir a complexidade podem ser aplicadas a diferentes dimensões dos projetos, entretanto, o autor refere-se à complexidade estrutural de tais iniciativas. De acordo com o mesmo autor, em projetos que visam o desenvolvimento de um produto, a principal fonte de complexidade é a estrutura do produto. Quanto maior o número de sistemas e subsistemas de um produto e suas interconexões, maior será o número de impactos cruzados (mudanças em um sub-sistema que implicam em mudanças em outro sub-sistema) e maior a complexidade do produto.

Existem, também, outras duas formas de complexidade estrutural, que devem ser levadas em consideração (WILLIAMS, 2002): a multiplicidade de objetivos e a multiplicidade de agentes intervenientes que participam de um projeto. Geralmente projetos visam objetivos múltiplos e muitas vezes conflitantes. Os efeitos das atividades nos múltiplos objetivos devem ser mensurados e as compensações necessárias realizadas. Além disso, há a complexidade relacionada aos agentes, que ocorre de forma similar à relacionada aos objetivos. William (2002) ainda sugere mais uma fonte de complexidade, que é a incerteza. A incerteza está relacionada com a instabilidade das premissas nas quais está baseado o planejamento das atividades (JONES; DECKRO, 1993). Turner e Cochrane (1993) afirmam que duas fontes de incerteza adicionam complexidade aos projetos: a primeira diz respeito a quão bem os objetivos dos projetos estão definidos e a segunda diz respeito a quão bem definidos estão os métodos para atingir tais objetivos.

De acordo com Morris e Hough (1987) *apud* Baccarini (1996), projetos complexos demandam um nível excepcional de gestão e os sistemas convencionais desenvolvidos para projetos ordinários têm se mostrado ineficazes para projetos complexos. Williams (2002) enfatiza que tal complexidade vai de

encontro à premissa das tradicionais práticas de gestão, que assumem uma progressão linear ao longo do projeto. Atkinson *et al.* (2006) adicionam que tradicionalmente a gestão de projetos preocupa-se com fazer as coisas de maneira correta, assumindo que existe uma clara definição do que precisa ser feito. Dessa forma, o foco volta-se para a redução das incertezas e para a obtenção de um objetivo pré-definido, deixando-se de lado questões mais estratégicas, como a adequação dos objetivos e dos meios utilizados para medir a performance dos projetos (ATKINSON *et al.*, 2006).

A *Community Development Resources Association* (CDRA), uma organização Africana para o desenvolvimento comunitário, publicou, em 2001, um relatório intitulado *Measuring Development*, ou “Medindo o Desenvolvimento”, que aborda a necessidade do desenvolvimento de práticas alternativas de avaliação do impacto de Programas dessa natureza. Segundo esse relatório, as práticas tradicionais falham em lidar com a complexidade de um contexto real por: (a) considerarem que haverá uma progressão linear entre as ações planejadas e a obtenção das metas estipuladas nos projetos; (b) focarem na verificação de que as ações planejadas estão sendo realizadas, como se bastasse para que os benefícios sejam gerados; (c) desconsiderarem análises mais qualitativas do impacto desses Programas.

Projetos complexos e subjetivos raramente desenvolvem-se de forma previsível e constante, devendo-se considerar a necessidade de adicionais reflexões, julgamentos e decisões ao longo da sua implementação (CDRA, 2001). Apesar do crescente reconhecimento da complexidade e da subjetividade desses Programas, as metodologias comumente utilizadas para avaliá-los e monitorá-los não levam em consideração esses aspectos, estando baseadas em práticas tradicionais de gestão que trazem uma visão super simplificada da realidade (CDRA, 2006). Estes mesmos autores sugerem que as práticas tradicionais devem ser complementadas com avaliações mais qualitativas, como entrevistas e um maior contato com a comunidade para qual o Programa se destina. Tais avaliações permitem enfatizar a aprendizagem das equipes envolvidas e não apenas o controle.

### **3 MÉTODO DE PESQUISA**

O período abrangido pela análise refere-se às ações desenvolvidas do início da execução do PIEC a março de 2008, data do último relatório trimestral, elaborado pela Prefeitura, para o FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata). No entanto, é preciso referir a quase inexistência, na Prefeitura, de documentos relativos ao período anterior à atual gestão municipal. Esse fato gerou um tratamento diferenciado, em termos de dados e informações, para a fase 2004-2005. Da mesma forma, a periodicidade dos referidos relatórios foi alterada ao longo dos anos, o que demandou alguns ajustes no tratamento dos dados obtidos. Um dos grandes condicionantes à realização deste trabalho foi, portanto, a disponibilidade e a forma como se apresentaram as informações necessárias à sua realização. As principais fontes de evidência utilizadas são listadas e comentadas a seguir.

a) Relatórios da Prefeitura Municipal ao agente financiador – FONPLATA: inicialmente semestrais, passaram a ter periodicidade trimestral a partir da metade de 2006. Constituem relatórios bastante minuciosos em relação ao estágio em que se encontram as atividades dos Projetos, com informações referentes ao custo da obra licitada, valor alocado, data de entrega pela empresa contratada, providências em andamento, etc. Entretanto, carecem de análises mais globais, de cada Projeto como um todo, que permitam a compreensão da evolução deste em relação ao Programa. Evidenciou-se questão crucial, desde esse ponto de vista, a confusão permanente entre avanço físico e avanço financeiro. No entanto, nem sempre a quantidade de serviço e o respectivo percentual dos custos previstos tem correspondido ao estágio de avanço real do Projeto.

b) Outros documentos: inclui relatórios das ações sociais do DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação), referentes à primeira fase do Programa (Financiamento HBB -); projetos urbanísticos e arquitetônicos; termos de referência para contratação da consultoria para as ações sociais; relatório da SMIC (Secretaria Municipal de Indústria e Comércio) sobre cursos realizados. Enquanto os projetos urbanísticos e arquitetônicos serviram à identificação e localização das obras físicas realizadas, o exame dos demais documentos teve por objetivo complementar as informações contidas nos relatórios ao FONPLATA, sobretudo em relação a aspectos relativos aos Projetos da área

social, como o de Geração de Trabalho e Renda, e o de Desenvolvimento Comunitário e Educação Sanitária e Ambiental.

c) Entrevistas: a realização de entrevistas com os agentes responsáveis pela execução dos Projetos teve duplo objetivo: por um lado, visou preencher as lacunas e dúvidas decorrentes da análise documental; por outro, buscou esclarecer aspectos considerados fundamentais para o entendimento do processo de implementação do Programa, no âmbito das relações institucionais. A partir da identificação dos órgãos responsáveis pelas ações relacionadas a cada um dos Projetos componentes do PIEC, definiu-se o elenco de secretarias e departamentos que respondem pelas principais dessas ações - assim definidas em função da ponderação da participação correspondente no Programa. Elegeram-se, para as entrevistas, os líderes ou coordenadores das atividades referentes ao PIEC em cada um desses órgãos. A visão desses líderes revelou-se rica fonte de evidência para captar as principais dificuldades e oportunidades de melhoria de todo o processo. Ao todo, foram realizadas 10 entrevistas.

d) Portal de Gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre: o acesso ao Portal de Gestão, oportunizado à equipe que realizou a avaliação, trouxe a possibilidade de acompanhar o conjunto das ações correntes do PIEC *on-line*.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Breve visão do processo de implementação do PIEC

O Programa Entrada da Cidade foi uma iniciativa do governo petista em Porto Alegre, iniciada em 1999, e vem sendo implantada até os dias de hoje. Dado o seu longo período de planejamento e implementação, alguns eventos importantes que afetaram o andamento do programa merecem ser mencionados. Primeiramente, a realização de eleições em 2004 e a consequente mudança de governo municipal resultaram numa série de alterações administrativas no programa, incluindo a mudança das equipes e a reorganização de responsabilidades. Durante esse período de troca de governo as ações para a implementação do programa sofreram uma fase de readaptação e, consequentemente, uma redução de velocidade na sua implementação. Outro evento importante que ocorreu nesse período foi a drástica redução da taxa de câmbio do dólar, moeda utilizada para o repasse de verbas do agente financiador FONPLATA. De acordo com o coordenador geral do programa, essa desvalorização resultou na redução de um terço da verba solicitada ao agente financeiro. Consequentemente, várias atividades já planejadas tiveram que ser reavaliadas, assim como a busca por fontes alternativas de recursos teve de ser explorada.

Dessa forma, cabe destacar que as atividades referentes ao planejamento do programa foram executadas predominantemente no governo anterior ao de 2005, enquanto as atividades de implementação física do programa concentraram-se sob a responsabilidade de uma nova gestão que assumiu o programa a partir de 2005.

### 4.2 Análise do avanço físico do Programa

A partir dos dados coletados, pode-se gerar duas figuras que auxiliam na análise do avanço físico do programa. A figura 01 apresenta uma síntese do status das atividades planejadas para cada um dos projetos que compõem o programa, no segundo semestre de 2008. Já a figura 02 apresenta uma linha do tempo com as atividades referentes a cada projeto, que foram executadas até o primeiro trimestre de 2008. Cabe salientar que a linha do tempo foi segmentada em trimestres, pois a principal fonte de dados para sua execução foram relatórios referentes ao progresso do programa, enviados trimestralmente para o FONPLATA.

Pode-se observar que em todos os projetos existem atividades que ainda não foram realizadas, embora o prazo inicial previsto para sua conclusão fosse dezembro de 2008. Pode-se também observar que, na maioria dos projetos, atividades foram suprimidas e outras adicionadas ao contrato inicial.

Com relação ao Projeto Habitacional, observa-se que, das 25 atividades planejadas (referentes à

construção dos empreendimentos), 11 foram executadas, o que representa um avanço físico de 60%. Observa-se, também, a exclusão de uma atividade, referente à construção de um loteamento, devido à área disponível para sua implantação ter sido invadida por uma população a qual não havia sido contabilizada como parte da demanda para esse loteamento. O custo para o remanejo dessas famílias e inclusão dessa demanda nesse futuro loteamento tornou inviável a implantação do mesmo, que foi suprimido do Programa. Segundo o coordenador geral do Programa, a invasão da área ocorreu devido a uma precoce divulgação do loteamento, que passou a ser evitada nos empreendimentos posteriores.

O Projeto de Geração de Trabalho e Renda sofreu maiores alterações, devido ao fato de que algumas atividades foram constatadas como inviáveis ao longo de sua implementação. Essa constatação refletiu na necessidade de encontrar alternativas. Das 9 atividades planejadas, apenas uma foi executada, 5 tornaram-se inviáveis e 4 foram adicionadas para suprir a demanda não atendida pelas atividades suprimidas.

Com relação às três unidades de triagem previstas, somente uma fora implantada até o final da avaliação. O espaço físico para o CRD (Centro de Apoio ao Desenvolvimento Econômico Regional), assim como o que seria destinado à CONSTRUSOL (Cooperativa de Produção e Serviços) foram suprimidos do Programa. Isso se deveu ao fato de ter havido uma readequação das metas do projeto aos recursos disponíveis pela Prefeitura. Dessa forma, foram suprimidos os espaços físicos destinados a essas atividades e as mesmas foram substituídas por cursos profissionalizantes, cujos recursos já eram disponíveis na Prefeitura. Essa readequação de metas trouxe também uma divisão do projeto entre a SMIC e o DMLU (Departamento Municipal de Limpeza Urbana), sendo este último responsável pela realização das ações relacionadas com o tratamento do lixo. Dessa forma surgiram novas atividades extracontratuais, como a construção de novas unidades de triagem, e a realização de convênios de diversas naturezas. A implementação desse projeto deu-se principalmente a partir da metade do ano de 2007, período no qual, além dos cursos profissionalizantes, foi entregue à população uma unidade de triagem (final de 2007) e foram firmados diversos convênios. Contata-se, também, que, durante um longo período atividades foram executadas, visando à implementação de ações que, ao final, foram suprimidas (CRD, CONSTRUSOL e unidades de triagem).

Com relação ao andamento físico do Projeto de Infraestrutura Viária, observa-se que, das 14 atividades planejadas, 7 foram concluídas, o que representa 50% das atividades do projeto. Além disso, dois itens foram suprimidos do projeto. Segundo consta no primeiro relatório trimestral de 2008 do Programa, a supressão desses itens ocorreu devido a uma reavaliação da intervenção planejada, identificando que o baixo fluxo de veículos não justificava a duplicação das vias. Além disso, houve uma priorização de outros projetos, havendo o deslocamento dos recursos destinados.

Pode-se observar que as tarefas desse projeto levaram um tempo bastante longo para serem planejadas e executadas. Nas obras do viaduto e duplicação da Dona Teodora, por exemplo, as atividades de estudo e preparação para a intervenção levaram aproximadamente dois anos para serem concluídas, enquanto a execução, ainda não finalizada, começou no segundo trimestre de 2006. Grande parte das ações nesse projeto depende de um longo período de estudos, readequações e tramitações legais que antecedem a etapa de intervenção física e que foram necessários devido a erros de projeto da empresa licitada para sua realização. A inadequação do projeto com relação à legislação levou a equipe do PIEC (responsável pela fiscalização das obras) a fazer a readequação do projeto na etapa de execução. Para tanto, uma equipe de auxílio técnico foi contratada para acompanhar a etapa de implementação e auxiliar o órgão responsável pela fiscalização das obras na solução de eventuais problemas que possam surgir durante a etapa de execução.

Das ações referentes ao Projeto de Valorização Paisagística somente uma atividade, das quatro planejadas, foi executada. As atividades inicialmente planejadas para esse projeto estão em fase de estudos e tramitações, sendo o avanço físico, propriamente dito, representado apenas pela aquisição de equipamentos. Entretanto, outras atividades foram adicionadas ao escopo do projeto. Tal mudança de escopo está relacionada com a adição ou exclusão de atividades em outros projetos, como o tratamento paisagístico de áreas reservadas para equipamentos que foram inviabilizados. Uma das atividades adicionadas foi a implantação de um jardim linear ao longo da Rua Voluntários da Pátria. Entretanto, o andamento dessa obra depende tanto da liberação da área, que se encontra ocupada por algumas

famílias, como de uma negociação com a CONCEPA (Concessionária da Rodovia Osório-Porto Alegre), que fez algumas exigências, pedindo a inclusão de elementos de proteção no projeto. A equipe também realizou o tratamento do Sítio Laçador, executado pela equipe de infraestrutura urbana, e o tratamento das praças de todos os loteamentos implementados até então.

Observa-se que as atividades relacionadas à mobilização comunitária foram realizadas desde a primeira etapa de implementação dos loteamentos (loteamentos 1,2 e 3 em 2002 a 2003), dando-se continuidade, na segunda etapa (2004 a 2008), através da contratação, novamente, de uma empresa prestadora de serviços específicos para o acompanhamento das famílias beneficiadas. Segundo entrevista realizada com a empresa contratada para a realização dos serviços, o principal entrave para o andamento dessa ação é o atraso no pagamento das atividades exercidas. Com relação às políticas sociais, as atividades começaram a serem realizadas somente na segunda etapa da implementação do Programa. Contatou-se que grande parte das atividades previstas e ainda não realizadas depende da reforma do prédio do SESI (Serviço Social da Indústria), ainda não realizada. Tal atraso diz respeito a uma necessidade de readequação do projeto às reais possibilidades de implementação e aos recursos disponíveis.

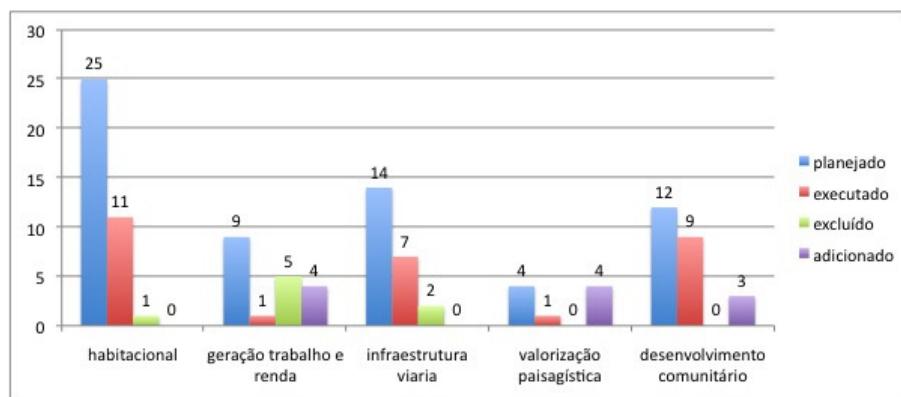


Figura 01: Status das tarefas planejadas no segundo semestre de 2008

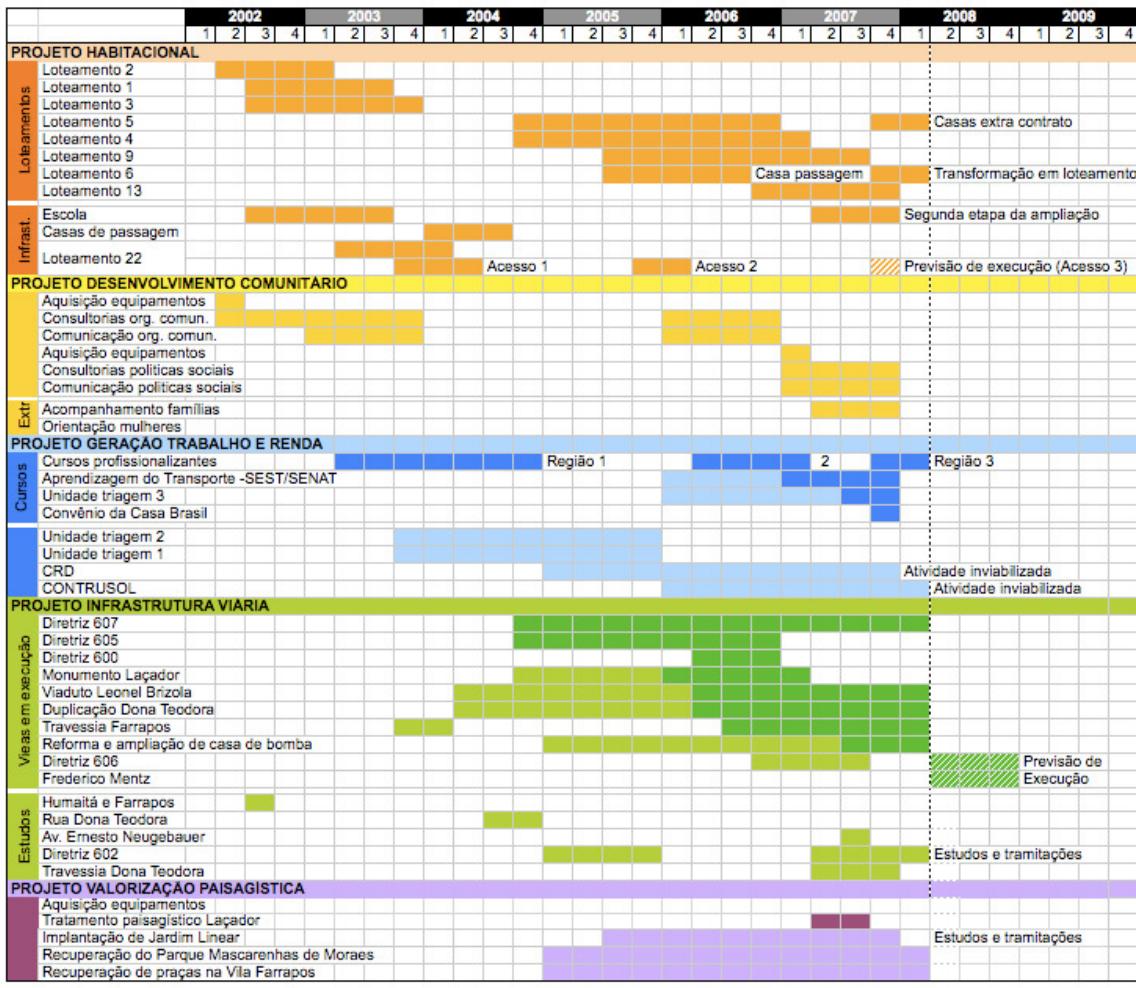


Figura 02: Andamento físico dos projetos até o primeiro trimestre de 2008

#### 4.3 Principais dificuldades para o avanço físico do Programa

Com relação aos principais entraves que dificultam o andamento das atividades e que foram identificados através das entrevistas, pode-se citar:

- A demora para a posse legal das terras pela Prefeitura, acentuando-se, ainda, no caso da presença de famílias morando ilegalmente nas áreas;
- Os trâmites necessários para a aquisição de recursos complementares em fontes alternativas (e.g. BNDES);
- A necessidade de revisar as metas planejadas e readequar o escopo da intervenção;
- O surgimento de problemas financeiros nas empresas licitadas, no decorrer da execução dos serviços contratados;
- A necessidade de readequar os projetos (que foram desenvolvidos por empresas licitadas) no momento da execução das obras, ou a não adequação desses projetos à legislação local, necessitando a intervenção de outros órgãos da Prefeitura e sua aprovação;
- A dependência da ação de agentes externos para a solução de problemas enfrentados na execução de tarefas e a excessiva burocratização desse processo;
- A dependência da aprovação de agentes internos e externos para a execução de tarefas e a

excessiva burocratização desse processo;

- A demora dos processos licitatórios devido ao não cumprimento de editais, não candidatura de empresas ou até erros nas propostas das empresas, que precisam ser revistos;
- A dificuldade de mobilizar a equipe técnica da Prefeitura quando há um pico de demanda nos projetos específicos do Programa;
- A dificuldade de mobilizar a população a participar dos cursos profissionalizantes (quando não há auxílio financeiro);
- A dificuldade de mobilizar a população para a formalização de associações, pré-requisitos para trabalhar nas unidades de triagem;

## 5 DISCUSSÃO

Em linhas gerais, observa-se uma concentração das ações em dois períodos distintos: 2003/2004 e 2005 a 2007. Na primeira etapa houve a construção de três loteamentos novos e a regularização de um quarto loteamento. Foram disponibilizados serviços como creches, centros comunitários, e a ampliação de parte de uma escola. Além disso, houve um acompanhamento das famílias beneficiadas, através do Projeto de Desenvolvimento Comunitário e Educação Sanitária e Ambiental. Entretanto, os projetos de Infraestrutura Viária, Valorização Paisagística e Geração de Trabalho e Renda foram implementados de forma bem mais restrita. Várias atividades foram previstas para o projeto de Geração de Trabalho e Renda, mas tais atividades não foram viabilizadas, tendo esse projeto se restringido à oferta de cursos profissionalizantes. Além disso, o avanço físico do projeto de Valorização Paisagística limitou-se às praças dos loteamentos executados, enquanto nenhuma ação do projeto de Infraestrutura Viária foi efetivamente implantada. Na segunda etapa observa-se um maior número de ações. O projeto viário avançou em 60% do total previsto, foram construídos mais cinco loteamentos novos, além da provisão de serviços, como creches e a ampliação de mais uma parte da escola. O projeto de Desenvolvimento Comunitário tem sido implementado pela empresa contratada, e o projeto de Geração de Trabalho e Renda, além da oferta de cursos profissionalizantes, tem alguns convênios firmados e unidades de triagem já em operação.

Foram identificados problemas de sincronia na implementação dos diferentes projetos, que deveriam ser complementares, e estar atendendo às necessidades da população sob diversos aspectos, não só em relação à necessidade do espaço físico da habitação, principalmente no que diz respeito aos projetos de Geração de Trabalho e Renda e de Desenvolvimento Comunitário e Educação Sanitária e Ambiental. Entende-se que esses dois projetos, menos palpáveis e talvez mais difíceis de serem monitorados, são de extrema importância para que se atinjam os objetivos do Programa, pois realizam um papel de integração da população beneficiada, por meio de um novo modo de vida proposto. Há também uma divergência entre os desejos imediatos desta população e o que o Programa se propõe a oferecer-lhe. O Programa acena com um novo e melhor modo de vida para essa população, mas os benefícios dessa mudança só podem ser percebidos a um médio ou longo prazo. O que se constatou, através das entrevistas, é que existe uma dificuldade de mobilizar essa população a se engajar em ações cujo retorno não é percebido de imediato.

Dessa forma, pode-se identificar que as principais dificuldades encontradas para o avanço físico do programa estão relacionadas com sua elevada complexidade, assim como foi observado em programas semelhantes (e.g. CDRA 2001; 2006). Tal complexidade está relacionada com: (a) o escopo produto, ou seja, a interdependência entre a entrega de produtos tangíveis e intangíveis necessários para a geração dos benefícios esperados para a população; (b) a interdependência entre as equipes, que necessitam trabalhar de forma integrada para viabilizar a entrega dos produtos, de forma integrada; e (c) ao elevado grau de incerteza inerente a esse tipo de programa, devido ao elevado grau de terceirização das atividades, à instabilidade das premissas nas quais o planejamento de programas desse tipo se baseia e ao elevado grau de influência do meio externo.

## **6 CONCLUSÕES**

Pensar um Programa Integrado, em que não será oferecida apenas a moradia, mas em que se pretende elevar a qualidade de vida da população a um patamar sustentável, requer que se proponham ações efetivas de geração de trabalho e renda, capazes de promover a inclusão social, e não apenas o acesso físico à cidade estruturada. Nesse sentido, as alternativas que se vislumbram para programas dessa natureza passam, necessariamente, por um refinamento do processo de concepção e planejamento técnico-institucional e pelo efetivo engajamento da população atingida pelas ações.

O grande problema apontado pelos gestores, em relação ao financiamento do Programa, escapa, em primeira instância, à sua alcada: a enorme variação cambial ocorrida entre a contratação do PIEC e a sua execução. A alta desvalorização do dólar frente ao real reduziu, grosso modo, à metade o aporte de recursos do FONPLATA.

Dessa forma, este estudo alerta para a necessidade de abordagens gerenciais mais flexíveis, que melhor se adaptem à dinamicidade ou organicidade dos programas com elevado grau de complexidade. Tais abordagens devem prever a participação ativa das equipes que implementam as ações, visando a aprendizagem e melhoria contínua, além do reconhecimento de que há incertezas e há um elevado grau de influência do ambiente externo, e que, consequentemente, haverá a necessidade de readaptações e renegociações.

## **7 REFERÊNCIAS**

- ATKINSON R.; CRAWFORD L.; WARD, S. Fundamental uncertainties in projects and the scope of project management, **International Journal of Project Management**, v. 24, pp. 687–698, 2006.
- BACCARINI, D. The concept of project complexity—a review. **International Journal of Project Management**, v.14, pp. 201–204, 1996.
- Bartlett, J. **Managing Programmes of Business Change** (4th Edition). Project Manager Today: Hampshire, UK, 2006.
- COMMUNITY DEVELOPMENT RESOURCE ASSOCIATION (CDRA). Measuring Development: Holding Infinity. **Relatório anual** 2000/2001. Disponível em: <http://www.cdra.org.za/>. Acesso em: 12 nov 2008.
- COMMUNITY DEVELOPMENT RESOURCE ASSOCIATION (CDRA). Monitoring and Evaluation in Learning Organisations: Transparency of Process. **Relatório Anual** 2006. Disponível em: <http://www.cdra.org.za/>. Acesso em: 12 nov 2008.
- CRAWFORD L, POLLACK J. Hard and soft projects: a framework for analysis. **International Journal of Project Management**, v. 22, n. 8, 2004.
- JONES, R. E.; DECKRO, R. F. The social psychology of project management conflict. **European Journal of Operational Research**, v.64, pp. 216–228, 1993.
- MIRON, L. I. G. **Gerenciamento dos Requisitos dos Clientes de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social**: Proposta para o Programa Integrado Entrada da Cidade em Porto Alegre/RS. Porto Alegre, 2008. 350p. Tese de doutorado – Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- MORRIS, P. W. G.; HOUGH G. H. **The Anatomy of Major Projects**: A Study of the Reality of Project Management. Chichester: John Wiley, 1987.
- OFFICE of GOVERNMENT COMMERCE. **Business Benefits Through Programme and Project Management**. The Stationery Office: London, 2006. 97p.
- OFFICE of GOVERNMENT COMMERCE. **Managing Successful Programmes (MSP)**. London: The Stationery Office, 2007.
- THIRY, M. Combining value and project management into an effective programme management model. **International Journal of Project Management**, Elsevier Science: Oxford, april 2002, v.20,

- n.3, pp.221-228.
- THORP, J. “**The Information Paradox** – Realising the business benefits of information technology”, McGraw-Hill, Canada, 1998.
- TILLMANN, P. A.; MIRON, L.I.G.; FORMOSO, C. T. Proposição de um modelo para avaliação de programas integrados de habitação. **Anais do VI Simpósio Brasileiro de Gestão e Economia da Construção (SIBRAGEC)**, 21 a 23 de outubro, João Pessoa, 2009.
- TURNER, J.R.; Cochrane, R.A. Goals-and-methods matrix: coping with projects with ill-defined goals and/or methods of achieving them. **International Journal of Project Management** v.11, pp. 93–102, 1993.
- ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. **Grandes projetos urbanos**: conceitos e referenciais. Revista Ambiente Construído, V.7 (2). Porto Alegre, ANTAC, 2007. pp. 7-14
- WILLIAMS, T. **Modelling Complex Projects**. Chichester: John Wiley & Sons, 2002.
- WINTER, M.; SMITH, C.; MORRIS, P.; CICMIL, S. Directions for Future Research in Project Management: The Main Findings of UK government-funded research network. **International Journal of Project Management**, v. 24, n.8, pp. 638-649, 2006.