

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL

**O EMPREGO DA ANÁLISE DE *STAKEHOLDERS* EM UM
PLANO ESTRATÉGICO PARA A GESTÃO DA
MOBILIDADE SUSTENTÁVEL: ESTUDO DE CASO DO
CAMPUS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

FERNANDO RIBEIRO DOS SANTOS

ORIENTADOR: JOAQUIM JOSÉ GUILHERME ARAGÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM TRANSPORTES

PUBLICAÇÃO: T.DM - 015/2008

BRASÍLIA/DF: SETEMBRO/2008

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**O EMPREGO DA ANÁLISE DE *STAKEHOLDERS* EM UM
PLANO ESTRATÉGICO PARA A GESTÃO DA
MOBILIDADE SUSTENTÁVEL: ESTUDO DE CASO DO
CAMPUS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

FERNANDO RIBEIRO DOS SANTOS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL DA FACULDADE DE TECNOLOGIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM TRANSPORTES.

APROVADA POR:

JOAQUIM JOSÉ GUILHERME ARAGÃO, Dr. (UnB)

(Orientador)

JOSÉ AUGUSTO ABREU SÁ FORTES, Dr. (UnB)

(Examinador Interno)

ANÍSIO BRASILEIRO DE FREITAS DOURADO, Dr. (UFPE)

(Examinador Externo)

BRASÍLIA –DF, 25 DE SETEMBRO DE 2008

FICHA CATALOGRÁFICA

SANTOS, FERNANDO RIBEIRO DOS

O emprego da análise de *stakeholders* em um plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável: estudo de caso do Campus da Universidade de Brasília. [Distrito Federal] 2008.

xii, 99p., 210 x 297 mm (ENC/FT/UnB, Mestre, Transportes, 2008).

Dissertação de Mestrado – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental - Faculdade de Tecnologia - Universidade de Brasília, Setembro de 2008.

Área: Transportes

Orientador: Prof. Joaquim José Guilherme Aragão, Dr

1. Implantação de políticas públicas de transporte;
2. Análise de Stakeholders;
3. AHP - Análise Hierárquica de Multicritérios.

I. ENC/FT/UnB

II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SANTOS, F. R. (2008). O emprego da análise de *stakeholders* em um plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável: estudo de caso do Campus da Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado em Transportes, Publicação T.DM - 015/2008, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 99 páginas.

CESSÃO DE DIREITOS

AUTOR: Fernando Ribeiro Dos Santos.

TÍTULO: O emprego da análise de *stakeholders* em um plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável: estudo de caso do Campus da Universidade de Brasília.

GRAU: Mestre/2008

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte dessa dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Fernando Ribeiro Dos Santos
RUA 12 CHACARA 144/1 CASA 23, Vicente Pires.
72.110-800 Brasília – DF – Brasil.
fernandobotos@yahoo.com.br

DEDICATÓRIA

A Deus, por todas a força que me concedeu,

À minha família, pelo amor que têm por mim,

Aos meus pais, que apesar dos constantes obstáculos que a vida proporcionou não deixaram de torcer pelo meu sucesso,

À minha amada que me apóia nos momentos mais difíceis,

Às pessoas que permaneceram do meu lado, acreditaram e me apoiaram em minha decisão de paralisar minha carreira, para apostar em uma sólida formação.

DEDICO.

AGRADECIMENTOS

- Ao meu orientador, Dr. Joaquim Aragão, pelos ensinamentos e pela paciência;
- Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Transporte pelos ensinamentos transmitidos;
- Ao funcionário da secretária do Programa de Pós-Graduação em Transporte, Julio César Messias Duarte, pela paciência e ajuda nos processos acadêmicos.

RESUMO

O emprego da Análise de *Stakeholders* em um plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável: estudo de caso do Campus da Universidade de Brasília

A aplicação da metodologia de Análise de *Stakeholders* testada em um plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável em um estudo de caso no Campus da Universidade de Brasília, permitiu compreender o comportamento dos atores envolvidos na implantação desta políticas públicas, analisando os fatores determinantes nas decisões políticas para que um projeto integre uma pauta pública. Este processo geralmente se desenvolve em meio a uma teia de relacionamentos baseada em interesses, em que os atores influenciam e manipulam essas decisões. Quando se conhece esses atores, seu posicionamento, poder e interesse em relação à determinada política, é possível traçar caminhos mais curtos e mais eficientes para incluir as políticas públicas na agenda estatal. A metodologia de análise de *stakeholders*, originária da gerência de projetos de softwares, e complementada pelo método AHP – Análise Hierárquica de Multicritérios, é utilizada como uma ferramenta de apoio estratégico no planejamento e na implantação de políticas públicas. Sua finalidade é suprir o gestor de informações sobre essa teia de relacionamentos, e, desta forma, permitir o encaminhamento de propostas relacionadas à determinada política pública para os *stakeholders* com maior potencial para implantá-la ou de defender sua implantação.

Palavras chave: Implantação de políticas públicas em transporte; Análise de Stakeholders; AHP - Análise Hierárquica de Multicritérios.

ABSTRACT

The use of the Stakeholders Analysis in an strategic plan to the anagment of the sustainable mobility: A case study of the University of Brasilia

The use of the methodology of Stakeholder analyses tested in a strategic plan to the management of the sustainable mobility, in a case study of the University of Brasilia, allowed us to comprehend the behavior of the actors involved in the implementation of this public policy, by analyzing the main factors taken into consideration in the process of political decisions and shows how a specif project can be part of the political discussion. This process is usually developed in the midst of a web of relationships, based on interests, in which the actors influence and manipulate these decisions. When these actors are known, their opinion, their power, and interest regarding to certain policy, it's possible to plan shorter and more efficient ways to include the public policies into the public agenda. The stakeholders' analysis methodology originated in the management of softwares projects, and complemented by the method AHP – Hierarchy Analyses of Multiple Criterion is used as a strategic support tool in the processes of planning and implementation of public policies. Its purpose is to give all the information necessary about this web of relationships to the manager, consequently, allowing the conduct of proposals related to the public policies to the stakeholders with greater potential to introduce or defend its introduction.

Key-words: Implementation of policies on public transport; Analysis of Stakeholders; Analytic Hierarchy Process (AHP).

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO.....	1
1.1 APRESENTAÇÃO.....	1
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA.....	1
1.3 JUSTIFICATIVA.....	2
1.4 HIPÓTESE.....	3
1.5 OBJETIVO.....	3
1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	3
CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS.....	6
2.1 FASES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	7
2.1.1 Agenda ou pauta pública.....	7
2.1.2 Formulação de políticas.....	7
2.1.3 Implantação das políticas públicas.....	8
2.1.4 Avaliação das políticas públicas.....	8
2.2 PLANO, PROGRAMA E PROJETO.....	9
2.2.1 Plano.....	9
2.2.2 Programa.....	10
2.2.3 Projeto.....	11
2.2.4 Estudo de Caso: Plano Nacional de Logística de Transporte.....	12
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS ATORES.....	15
2.4 AS POLÍTICAS DE TRANSPORTE NO BRASIL E AS PARTES INTERESSADAS.....	17
2.4.1 Órgãos Gestores.....	19
2.4.2 Empresas Operadoras.....	20
2.4.3 Sindicato.....	21
2.4.4 Usuário.....	22
2.4.5 Outras Partes Interessadas.....	23
2.5 DEMANDAS E NECESSIDADES DOS ATORES SOCIAIS.....	24
2.6 TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	26
CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS DE TRANSPORTE NO BRASIL.....	28
3.1 A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE: CASOS DE ESTUDO.....	29
3.1.1 Gestão do transporte coletivo de passageiros de Curitiba.....	29
3.1.2 Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana.....	31
3.1.3 Plano de Circulação do Campus Universitário Darcy Ribeiro.....	33
3.2 TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	35
CAPÍTULO 4 - IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES.....	37
4.1 ANÁLISE DE ATORES.....	38
4.1.1 Confeção da lista da parte interessada.....	39
4.1.2 Divisão das partes interessadas em grupos.....	43
4.1.3 Lista de Controle.....	44
4.1.4 Hierarquizar as partes interessadas de cada grupo.....	45
4.1.5 Gestão dos atores.....	46
4.2 AS EMPRESAS E SEUS ATORES.....	48
4.2.1 Shell Brasil.....	48
4.2.2 Tribunal de Contas da União.....	50
4.3 TÓPICOS CONCLUSIVOS.....	51
CAPÍTULO 5 - METODOLOGIA PROPOSTA PARA ANÁLISE DE ATORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	53
5.1 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA (1º ETAPA).....	54
5.1.1 Definição do objeto de estudo.....	55
5.1.2 Definição da área de atuação.....	55
5.2 COLETA E MANIPULAÇÃO DOS DADOS (2º ETAPA).....	55
5.2.1 Lista da parte interessada.....	56

5.2.2 <i>Divisão das partes interessadas em grupos</i>	58
5.2.3 <i>Lista de controle</i>	58
5.2.4 <i>Hierarquizar as partes interessadas de cada grupo conforme binômio poder e interesse</i>	58
5.2.5 <i>A gestão dos atores</i>	59
5.3 TÓPICOS CONCLUSIVOS	59
CAPÍTULO 6 - APLICAÇÃO DA TÉCNICA DE ANÁLISE DE ATORES NA APRECIÇÃO DA VIABILIDADE DO PROJETO DE ELABORAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO PARA A GESTÃO DA MOBILIDADE SUSTENTÁVEL DO CAMPUS DA UNB	61
6.1 APRESENTAÇÃO	61
6.2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	62
6.2.1 <i>Definição do objeto de estudo</i>	62
6.2.2 <i>Definição da área de estudo</i>	65
6.2.3 <i>Contextualização do problema</i>	66
6.3 COLETA E MANIPULAÇÃO DOS DADOS	68
6.3.1 <i>Lista das partes interessadas</i>	68
6.3.2 <i>Divisão das partes interessadas em grupos</i>	72
6.3.3 <i>Hierarquizar as partes interessadas de cada grupo conforme binômio poder verso interesse</i>	73
6.3.4 <i>Gestão dos atores</i>	80
6.3.5 <i>Lista de verificação final</i>	81
6.4 TÓPICOS CONCLUSIVOS	82
CAPÍTULO 7 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS	85
7.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE HIPÓTESE E OBJETIVO, METODOLOGIA PROPOSTA E RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO	86
7.2 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS	87
7.3 TÓPICOS CONCLUSIVOS	88
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	91
ANEXO I	96
ANEXO II	99

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: PESO DOS CRITÉRIOS.....	75
TABELA 2: PONDERAÇÃO DOS ATORES EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO “INTERESSE SOCIAL”	76
TABELA 3: PONDERAÇÃO DOS ATORES EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO RECURSOS FINANCEIROS.....	77
TABELA 4: PONDERAÇÃO DOS ATORES EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO COMPETÊNCIA TÉCNICA.....	78
TABELA 5: PONDERAÇÃO DOS ATORES EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO FORÇA POLÍTICA	79
TABELA 6: PONDERAÇÃO DOS ATORES EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO VISIBILIDADE	80

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	4
FIGURA 2: METODOLOGIA PARA ANÁLISE DE <i>STAKEHOLDER</i> EM PROJETOS DE TRANSPORTE.	54
FIGURA 3: PROCEDIMENTO PROPOSTO NO TRABALHO: ADAPTADO CAIPA E PORTUGAL (2007).	63
FIGURA 4: CAMPUS DARCY RIBEIRO (PORTAL UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA, 2008).....	66
FIGURA 5: GRÁFICO ATORES MAIS IMPORTANTE PARA O PROJETO (ADAPTADO SOFTWARE <i>EXPERT CHOICE</i>)..	83

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: CATEGORIAS E PROJETOS DO PNLT.....	13
QUADRO 2: FONTES DE PESQUISA PARA A COLETA DE DADOS SOBRE OS ATORES	40
QUADRO 3: MATRIZ 2X2 DO BINÔMIO “PODER X INTERESSE”	44
QUADRO 4: ESTILO DE GESTÃO	47
QUADRO 5: LEGENDA DA ESCALA DE COMPARAÇÃO	59
QUADRO 6: PROBLEMAS DETECTADOS NO PLANO DE CIRCULAÇÃO DA UNB	67
QUADRO 7: LISTA DE ATORES	71
QUADRO 8: MATRIZ 2X2 - BINÔMIO “PODER VERSO INTERESSE”	72
QUADRO 9: ARVORE DE DECISÃO	74
QUADRO 10: LISTA DE CONTROLE FINAL.....	82

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

É crescente o número de projetos de interesse social que não são aproveitados ou que simplesmente são esquecidos na burocracia administrativa do Brasil. Geralmente este problema não está associado à qualidade ou ao custo de desenvolvimento, mas sim motivado por conflitos de interesses. Envolvendo inúmeros atores, tanto nas esferas de governo como nos demais setores da sociedade por esse motivo não é uma tarefa fácil analisar os atores que atuam na implantação de políticas públicas (KEPPKE e MEREGE, 2007).

Para fomentar o desenvolvimento do país os elaboradores de políticas públicas que, segundo Rua (1997), são também conhecidos como “gestores”, não podem deixar as políticas com potencial social serem simplesmente descartadas. Pesquisas vêm surgindo em diversas áreas, inclusive no setor de transportes, com o intuito de criar métodos que maximizem as chances de implantação destas políticas.

Como exemplo desses métodos, segundo Dinsmore (2006), tem-se a “análise do *stakeholder*, apostadores ou atores”, termo técnico utilizado na disciplina gerência de projetos, para definir um conjunto de fatores que circulam as partes interessadas pertencentes a qualquer tomada de decisão, que visa um conhecimento exploratório sobre estes atores, suas intenções, interesses e força em relação à determinada política pública.

O presente estudo aborda, então, a aplicação de uma metodologia de análise de stakeholders, aplicada a políticas públicas de transporte, como uma ferramenta de auxílio ao gestor com a finalidade de supri-lo de informações sobre essa teia de relacionamentos, para assim, maximizar a chance de obter patrocínio político - que segundo Rua (1997) se trata de patronagem, ou seja, aliança partidária ou ação de apoio à determinada solicitação - e por consequência levar à implantação das referidas políticas públicas.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

Todo ano uma gama de projetos são concebidos em centros de excelência e núcleos de pensamentos como faculdades e empresas de consultoria e nem sempre são levados ao conhecimento do parlamentar responsável pela sua inclusão na pauta pública. Também ocorre desses projetos serem apreciados por um legislador que não tem a força necessária

para a implantação daquele projeto, ou não tem interesse, ou até mesmo, é um forte oponente à linha de pesquisa defendida no projeto (SOUZA E ALMEIDA, 2006).

Considerando que na área de desenvolvimento de políticas de transportes os projetos são desenvolvidos, com prazos, prioridades e finalidades diferentes e às vezes até divergentes, existem diversidades de interesses nos bastidores destes. Nesse cenário, surgem riscos e oportunidades relacionados com a ação de apoiar politicamente projetos em transportes. Um político ou empresário pode tanto se promover com determinado projeto, como também dar início ao fim de sua carreira, depende da repercussão do mesmo (VASCONCELOS, 2001).

Para conseguir patrocínio político e incluir determinada política na pauta pública, ou seja, torná-lo parte integrante da agenda do governo, incluí-lo em programas e ações com cronograma e recurso já estabelecidos, o gestor necessita primeiramente identificar os atores relevantes, seu posicionamento, se é um oponente ou aliado, sua força para o sucesso ou fracasso do projeto, ou seja, seu nível de interesse e poder na tomada de decisão.

O objeto explorado nesse estudo consiste no seguinte problema: Que estratégia deve ser aplicada para identificar os atores, sua força e seu posicionamento, para assim orientar o gestor na busca por patrocínio político para maximizar as chances de incluir projetos de transporte na pauta pública?

1.3 JUSTIFICATIVA

É de suma importância para viabilidade política de projetos em transportes e para que estes sejam incorporados com sucesso na agenda pública, analisar os atores envolvidos. Os esforços e recursos envolvidos em processos de desenvolvimento de políticas relevantes nas diversas esferas públicas, incluindo a área de transportes, podem ser desconsiderados e eliminados da agenda pública por equívocos nos encaminhamentos políticos da aprovação de tal projeto. Tal incidência, além de escoar os poucos recursos destinados ao desenvolvimento de projetos em países como o Brasil, ainda propõem uma descontinuidade nas políticas públicas existentes (VASCONCELOS, 2001).

Essa análise deve prover o gestor criador do projeto de informações pontuais referentes a quem são as partes interessadas, suas forças, interesses e seu posicionamento. Deve permitir também que o gestor foque seus recursos em busca de patrocínio político com os atores mais importantes para a inclusão de seu projeto na pauta pública, e, ao mesmo

tempo, possibilite conhecer os apostadores em que o gestor deverá se concentrar para conseguir diminuir ou anular suas forças de oposição a política.

1.4 HIPÓTESE

O patrocínio político - ou seja, apoio de um ou mais parlamentares que têm poder político de influenciar determinada decisão - é a força motriz da implantação de uma política pública em transporte. Por isso é fundamental que o gestor tenha em mãos o máximo de informações possíveis destes atores para compreender e elaborar estratégias que maximizem as chances de obter tais patrocínios.

Existem incertezas entre a criação, inclusão na agenda pública e a implantação de um plano, programa ou projeto em transporte. Para diminuir essa lacuna o gestor precisa de um modelo de análise de *stakeholder* para identificar todos os atores envolvidos, os oponentes, os aliados e até mesmo os indiferentes, sua força, ou seja, poder e interesse, se estes têm ou não interesse em determinada política para possibilitar ao gestor elaborar estratégias pontuais para cada apostador. Essa análise pode ir além, dependendo da profundidade da apreciação e dos recursos, mapeando ainda o tipo de interesse e de poder de cada ator (FREEMAN, 1984).

1.5 OBJETIVO

Como objetivo geral, pretende-se desenvolver uma metodologia de análise de atores envolvidos em política pública - os que são aliados, os que são oponentes e os que são indiferentes, sua força, ou seja, seu nível de poder e de interesse - com vistas a aumentar a probabilidade dessa entrar na pauta do Governo.

Como objetivos secundários, pretende-se:

- hierarquizar os patrocinadores e os oponentes que se revelarem mais fortes para a inclusão ou não do projeto em agenda pública;
- testar em nível exploratório a metodologia de análise de *stakeholder* em um estudo de caso.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

As etapas propostas para a solução do problema desta dissertação são apresentadas por meio da estrutura disposta na “Figura 1” e descritas em detalhes no decorrer deste tópico.

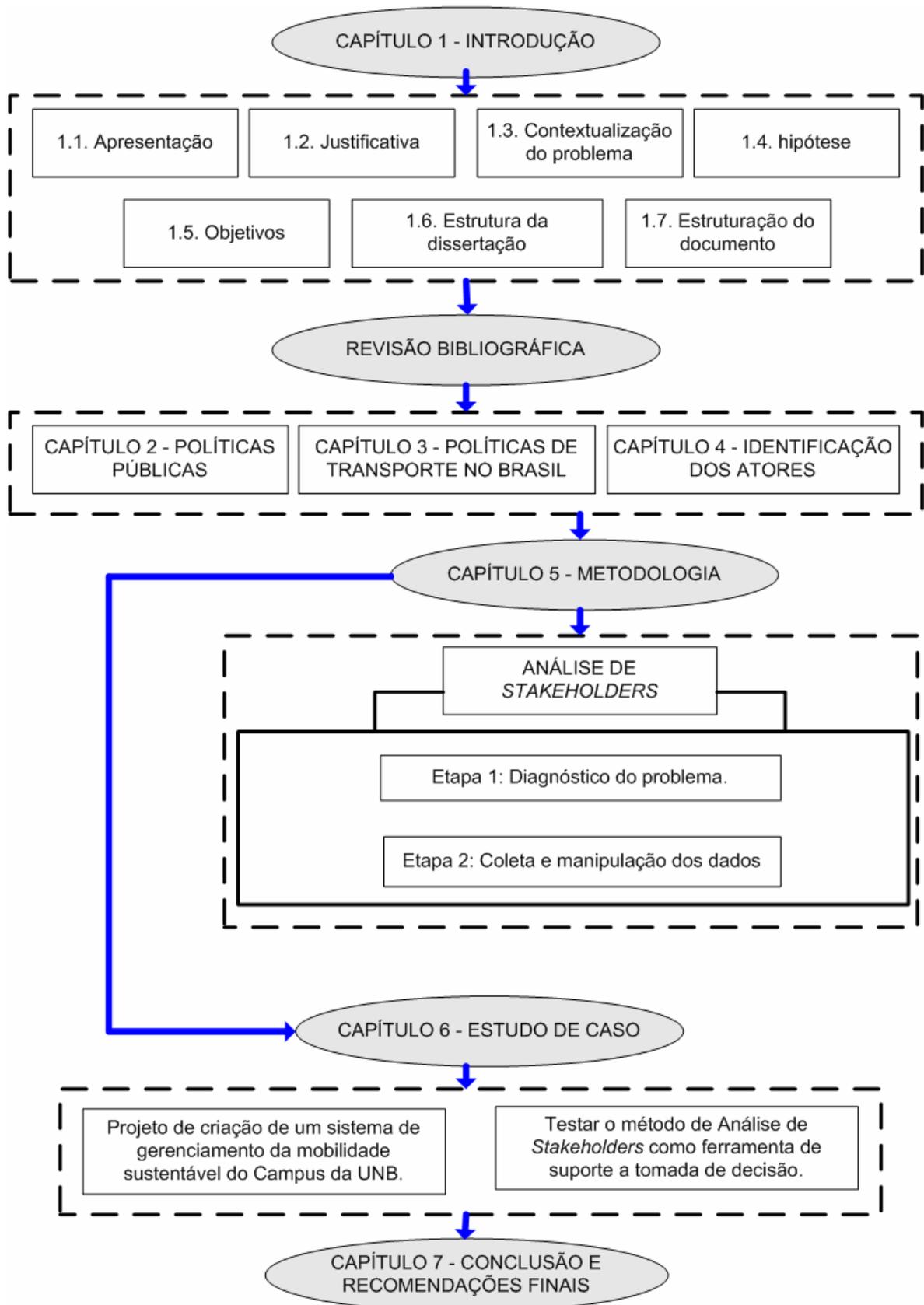


Figura 1: Estrutura da dissertação.

A presente dissertação encontra-se estruturada em sete capítulos, conforme a figura acima. O primeiro capítulo apresenta a introdução do estudo desenvolvido, contextualizando o problema a ser solucionado e estabelecendo a hipótese, justificativa, objetivo geral e os específicos e a estrutura metodológica da pesquisa.

Os capítulos dois, três e quatro abordam a fundamentação teórica da pesquisa realizada, apresentando os pilares referenciais para o desenvolvimento da metodologia.

Entre esses, o capítulo dois aborda a temática “políticas públicas”. Discorre sobre seu conceito, como são formuladas, suas fases e etapas para sua implantação e ainda apresenta os conceitos de “plano, programa e projeto”, como elementos integrantes de uma política pública. Este capítulo se utiliza do PNLT – Plano Nacional de Logística e Transporte para exemplificar como uma política pública pode ser decomposta em planos, programas, projetos e estes últimos em tarefas e atividades.

O capítulo três discorre sobre as políticas de “transporte no Brasil” e enuncia os atores mais presentes em políticas de transporte. Cita exemplos de eficientes políticas de transportes no Brasil, com visibilidade nacional e internacional.

Já o capítulo quatro apresenta o tema análise de *stakeholder* e os passos para a realização da análise de *stakeholder*.

O capítulo cinco trata da metodologia, detalha a ferramenta “análise de *stakeholder*”, composta de duas etapas, o diagnóstico do problema e a coleta e manipulação dos dados.

O capítulo seis desenvolve o estudo de caso, onde os conceitos teóricos e a metodologia são aplicados na apreciação da viabilidade do projeto de elaboração do plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável do campus da UnB, baseado no planejamento estratégico participativo.

E, por fim, no capítulo sete se expõem as conclusões e recomendações para estudos futuros considerados mais relevantes. Neste capítulo também é abordado uma breve análise da metodologia desenvolvida e dos resultados obtidos com sua aplicação.

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS

Pesquisas recentes apontam para a tendência de se estudar todo o processo de formulação das políticas públicas, com vistas a se construir uma visão geral da participação dos diferentes atores ou da investigação das relações entre eles. Segundo Galvão (2004), o estudo de políticas públicas se dedica em geral a analisar os seus conteúdos, seus impactos ou ainda o processo de sua formulação e implantação.

Conforme Rua (1997), uma definição geral da política é a "resolução pacífica de conflitos". Em política, a controvérsia está sempre presente devido às abordagens e soluções possíveis para os problemas e dos diversos interesses em jogo.

Na literatura, é possível encontrar várias formas de conceituar políticas públicas. Segundo Rua (1997), é um conjunto de decisões obrigatórias que são traduzidas em ações concretas, estrategicamente selecionadas no âmbito de uma variedade de alternativas, de acordo com uma hierarquia de valores e preferências dos interessados. Já conforme Galvão (2004), pode ser entendida como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses, mas sempre tendo em vista os anseios da sociedade como um todo.

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implantar as decisões tomadas, decisões estas que segundo Matus (1993) correspondem a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. As políticas públicas envolvem, portanto, atividade política. Uma das características centrais das políticas públicas conforme Rua (1997) é o fato de suas decisões e ações serem revestidas de autoridade soberana do poder público.

Embora o conflito esteja presente na esfera política, seu excesso tende a ser um empecilho para a existência de políticas públicas efetivas, faz-se necessário que haja um ambiente de cooperação para nortear as decisões e diminuir o conflito na disputa pelos recursos necessários. As decisões devem ser traduzidas em ações de alcance ao público alvo e sistematizadas em fases (MATUS, 1993).

2.1 FASES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Viana (1996), as chamadas políticas públicas são encadeadas em fases na seguinte seqüência: agenda ou pauta pública, formulação, implantação e avaliação.

É importante salientar que uma fase necessariamente não termina quando a outra começa, algumas podem surgir concomitantemente com outra. Seguem nos próximos tópicos maiores esclarecimentos.

2.1.1 Agenda ou pauta pública

Agenda é o ambiente em que são constituídos os problemas, assuntos ou demandas que os “gestores” escolhem ou são compelidos a escolher.

Segundo Molina (2008), as matérias levadas ao conhecimento dos legisladores são separadas para apreciação conforme níveis de prioridades e são listadas em três tipos de agendas:

- a) Sistêmica: assuntos que já são normalmente preocupação do País, mas não são prioritários e nem sempre estão na agenda pública como, por exemplo, roubo de cargas, casa própria etc.;
- b) Governamental: problemas latentes e urgentes que pedem a atenção do Governo como, por exemplo, a reforma agrária que fomentada pela proliferação dos sem terras que vem gerando constantes inquietações em toda sociedade. É possível citar ainda problemas como o combate à dengue e ao crime organizado, etc.;
- c) De decisão: questões a serem decididas se entram ou não em agenda, por exemplo, discussão a respeito de casamento de pessoas do mesmo sexo etc.

A inclusão de um assunto na Agenda depende de sua facilidade técnica, da aceitação pelos atores e do consenso que obtém. Já a estabilidade da Agenda depende da força política da parte interessada, como grupos de pressão, sindicalistas, elites políticas, empresários, mídia etc.

2.1.2 Formulação de políticas

Políticas ocorrem em um espaço de barganhas, indeterminações, conflitos de interesses e jogo de poder. Nesse cenário, existem normalmente mais de uma alternativa para a solução de determinado problema, e cada uma destas tem impactos diferentes nas partes interessadas.

2.1.3 Implantação das políticas públicas

A implantação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos de natureza pública ou privada para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Normalmente, quando uma política envolve diferentes níveis de governo - federal, estadual e municipal - ou diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda, diferentes setores de atividade, a implantação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo. Mesmo se tratando de um nível local, há que se considerar, ainda, a importância dos vínculos entre diferentes organizações e agências públicas no nível local para o sucesso da implantação, pequenas deficiências acumuladas podem levar a um fracasso (VIANA, 1996).

Ocorre que diferentes tipos de políticas e de arenas políticas envolvem diferentes participantes com distintos níveis de envolvimento, conforme o que esteja em jogo no momento. Assim, alguns tipos de políticas podem ser mais ou menos difíceis de implantar, podem ter maiores ou menores probabilidades de interferência.

Uma política pode não ser implantada, seja pela reação de interesses contrariados, sejam por omissão dos atores públicos envolvidos, seja por ação ou omissão de até mesmo, possíveis beneficiários.

O conhecimento sobre as atividades pertinentes a cada fase e sobre o projeto por parte dos implantadores é fundamental para o êxito da política.

2.1.4 Avaliação das políticas públicas

O processo de avaliação e controle da eficácia das políticas públicas é responsabilidade subjetiva do Estado podendo este delegá-la. Essas avaliações podem e devem estar presente nas outras fases para que o gestor ainda tenha tempo de alterar alguma irregularidade antes que o resultado seja diferente do que planejado (VIANA, 1996).

Se uma política pública não atender determinados interesses da parte interessada e não cumprir os princípios constitucionais, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficácia, os atores envolvidos podem obstruí-la.

Vale observar que a obstrução da política pode ocorrer até mesmo antes da formulação do problema, impedindo que ele passe de uma demanda reprimida a um problema político, e pode surgir também depois da formulação, de maneira que as decisões não sejam decompostas em ações, no momento da implantação da política. Pode acontecer, que

determinados atores que se opõem a uma política tentem impedir que se chegue a uma decisão de implantação.

Nesses casos, é possível notar os jogos que os atores adotam na arena política. Estas estratégias se manifestam no comportamento dos atores de diversas formas, propondo medidas extremamente radicais, não negociando, fazendo exigências infundadas etc. Por isso a necessidade de se aprofundar no estudo do comportamento dos atores na formulação de políticas públicas.

Para completar essa temática este capítulo abordará o desencadeamento e subdivisões de uma política pública, esta geralmente dividida em plano, programa e projetos, e esse último em atividades e tarefas ou ações (NOGUEIRA, 2008).

2.2 PLANO, PROGRAMA E PROJETO

O “planejamento”, também chamado de “planificação ou programação”, de um serviço social ou políticas públicas é segundo Aguilar (1994) um conjunto de procedimentos e métodos por meio dos quais se estabelece de maneira sistemática uma série de atividades, previsões e disposições, para formular e elaborar, planos, programas e projetos.

A planificação ou programação é um instrumento operativo que ordena, vincula cronologicamente, espacialmente e tecnicamente as atividades e recursos necessários para alcançar num determinado tempo, metas e objetivos (AGUILAR, 1994).

Estas deliberações são sistematizadas, interpretadas e operacionalizadas em forma de documento. Os documentos decorrentes dessa elaboração podem se entendidos como um plano, programa ou projeto, dependendo do nível decisório a que se relaciona, de seu âmbito e de seu grau de agregação de variáveis, detalhamento e recursos necessários para sua implantação (NOGUEIRA, 2008).

2.2.1 Plano

Historicamente os planos têm se situados nos períodos de duração dos mandatos presidenciais e podem ser classificados na temporalidade como: longo, médio e curto prazo.

Conforme Baptista (1990), existem os seguintes os componentes estruturais de um plano:

- resumo dos fatos e necessidades que motivam o plano e a formulação de objetivos;
- formulação de forma explícita da política de prioridade e a razão de sua escolha;
- quadro das mudanças a operar, separado por itens, quanto à expansão de diferentes níveis e modalidades do sistema, a estrutura e ao conteúdo dos setores e dos níveis de rendimento previstos;
- quadro cronológico das metas ou resultados a alcançar ao fim do período ou em etapas;
- tipos e detalhamento dos recursos necessários;
- quadro com a previsão dos gastos para todo o período e para cada fase;
- especificação das fontes e /ou modalidades de financiamento;
- previsão de alterações legais, institucionais e administrativas indispensáveis para a viabilidade do plano;
- quadro com a distribuição das responsabilidades de execução e de avaliação dos resultados.

O Plano não é apenas o ponto final de um trabalho de reflexão e planejamento, mas também é ponto de partida para a Administração implantar suas políticas, reavaliar e atualizar continuamente as propostas formuladas.

2.2.2 Programa

Programa é o documento que detalha por setor, a política, diretrizes, metas e medidas instrumentais. É basicamente um aprofundamento do plano, é a setorização do plano. O programa é mais que um conjunto de projetos, pois pressupõe, também, vinculação entre os projetos componentes (BAPTISTA, 1990).

Como no caso dos planos, Baptista (1990) também define para os programas elementos básicos:

- resumo de informações sobre a situação a ser modificada com a programação;
- formulação explícita das funções dos órgãos e serviços vinculados ao programa, com responsabilidades em sua execução;
- formulação de objetivos gerais e específicos e a explicitação de sua coerência com as políticas, diretrizes e objetivas do sistema maior, e de sua relação com os outros programas do mesmo grau;
- tática e a dinâmica de trabalho a serem adotadas para a realização do programa;

- atividades e os projetos que compõem o programa, suas interligações, incluindo a apresentação obrigatória de objetivos e de ação;
- recursos a serem mobilizados para sua realização;
- explicitação dos procedimentos administrativos necessários, para sua implantação e manutenção.

Algumas políticas públicas, devido a sua dimensão, são vistas como um plano, e seus planos são vistos como programas, o que dá margem para confusões no planejamento das ações públicas, em consequência gerando a necessidade de um planejamento integrado das políticas públicas (VASCONCELOS, 1996).

2.2.3 Projeto

O projeto é o documento que sistematiza e estabelece o esquema prévio da operação de uma unidade de ação. É, portanto, a unidade fundamental do processo sistemático da racionalização de decisões. Constitui-se da proposição de produção de algum bem ou serviço, com emprego de técnicas determinadas e com o objetivo de obter resultados definidos (NOGUEIRA, 2008).

Já conforme Maximiano (2002), projeto é um empreendimento temporário ou seqüência de processos com início, meio e fim devidamente programado, com o objetivo de gerar um produto específico devidamente delimitado pelo escopo e pelas restrições orçamentárias.

O projeto envolve uma gama de variáveis em um complexo cenário de atores e fatores socioculturais, econômicos e políticos que influenciam diretamente os atores na escolha dos objetivos e das decisões (CLEMENTE, 1998).

“... em certos tipos de projetos, a consulta aos atores é obrigatória. É o caso das grandes obras de infra-estrutura, que precisam da aprovação do poder público e das comunidades em que são instaladas (MAXIMIANO, 2002)”.

A elaboração de projetos, em geral, acompanha um roteiro predeterminado, o qual, em regra, é definido de acordo com as necessidades e exigências próprias do órgão de execução e/ou financiador.

Para clarear estas concepções e ilustrar os elementos constituintes de uma política pública este documento apresenta o PNLT – Planos Nacionais de Logística de Transporte, que representa a retomada do planejamento de forma integrada do setor de transporte no Brasil.

Este plano foi listado nesta dissertação como uma forma de apresentar e exemplificar de forma prática com a política pública de transportes se dividem em plano, programa e projetos e estes últimos em tarefas e atividades.

2.2.4 Estudo de Caso: Plano Nacional de Logística de Transporte

O PNLT - Plano Nacional de Logística de Transporte é um exemplo prático de como as políticas públicas em transporte são decompostas em planos, programas, projetos, atividades e tarefas, conforme apresentado a seguir.

a) Planos:

O PNLT é um plano de planejamento de curto, médio e longo prazo e para atender este cronograma foi subdividido em algumas etapas como, por exemplo:

- etapa da formulação do PPA – Plano Plurianual de 2008 a 2011;
- etapa para a indicação de investimentos para o PPA 2012-2015;
- etapa de ensaios de organização dos PPA's seguintes até 2023, quando se atinge o horizonte dos estudos sócio-econômicos elaborados para este Plano;
- etapa do planejamento da integração ao PAC em 2008-2011;
- etapa da preservação ambiental, buscando-se respeitar as áreas de restrição e controle de uso do solo, seja na questão da produção de bens, seja na implantação da infra-estrutura.

b) Programas:

No PNLT, é visível um aprofundamento da planificação que se resume em objetivos que constituem os programas enunciados, a seguir, como exemplo de programas constituídos dentro do PNLT:

- retomada do processo de planejamento integrado do setor de transporte;
- de mudança da matriz de transporte de carga do país com ênfase na otimização e racionalização das modalidades ferroviárias e aquaviárias;
- gestão e mapeamento dos custos de toda a cadeia logística que permeia o processo entre as origens e os destinos dos fluxos de transporte no Brasil;

- preservação ambiental, buscando-se respeitar as áreas de restrição e controle de uso do solo, seja na questão da produção de bens, seja na implantação da infraestrutura;
- enquadramento dos projetos estruturantes do desenvolvimento sócio-econômico do País por categorias.

c) Projetos:

O PNLТ com base na complexidade de seu planejamento dividiu parte de seus projetos em grandes categorias com a finalidade de sistematizar e esquematizar os planos de ação, o que não significa necessariamente que estas possam ser classificadas como programas. Seguem alguns exemplos das divisões em categorias dos projetos do Plano Nacional de Logística de Transporte:

Quadro 1: Categorias e projetos do PNLТ

Categoria	Projetos
Aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas.	Emprego de novos métodos e tecnologias no abastecimento de insumos e no escoamento da produção em áreas que ostentam maior grau de consolidação e de desenvolvimento em sua estrutura produtiva; Dragagem e vias de acesso portuário; Eliminação de conflitos entre ferrovias e zonas urbanas etc.
Indução ao desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e Mineral.	Investimento, criação e aplicação de novas técnicas nas áreas de fronteira agrícola, em especial no Centro-Oeste, e em regiões de exploração de riquezas minerais; Pavimentação ou reconstrução de rodovias; Implantação de novos eixos ferroviários etc.
Redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas.	Investimento e emprego de novas tecnologias para fomentar o desenvolvimento em regiões que hoje apresentam indicadores econômicos e sociais abaixo dos valores médios nacionais etc.
Integração regional sul-americana.	Implantação ou melhoramentos na infraestrutura viária em regiões próximas à fronteira; Construção de pontes internacionais etc.

Fonte: Adaptada Centran (2006).

Os projetos do PNLТ são geralmente de grande vulto e incluem um ou mais subprojetos ou atividades e tarefas ou ações.

d) Atividades:

As atividades do PNLT parecem muito com projetos, na verdade são subprojetos. Em políticas públicas são comuns à presença de subdivisões em projetos devida a magnitude e amplitude de atuação, também é trivial envolver vários atores governamentais e privados. A seguir exemplos das atividades presentes no PNLT:

- aumento de capacidade de infra-estrutura viária;
- dragagem e vias de acesso portuário;
- eliminação de conflitos entre ferrovias e zonas urbanas;
- pavimentação ou reconstrução de rodovias, além da implantação de novos eixos ferroviários;
- implantação ou melhoramentos na infra-estrutura viária;
- recapitação de portos;
- construção de pontes internacionais;
- duplicações e criação de faixas adicionais em vias urbanas e rurais;
- criação de contornos, passagens de nível, construção de viadutos, passarelas e pontes etc.

e) Tarefas:

Segundo Chiavenato (2000), as tarefas constituem a menor unidade de processos dentro da divisão do trabalho em uma organização são as ações expostas no escopo dos projetos, também podem ser subdivididas em subtarefas ou micro ações, segue alguns exemplos de tarefas contidas nos projetos do PNLT:

- montagem das bases de dados;
- definição de zoneamento para efeito do mapeamento da oferta e demanda e da alocação dos fluxos de transportes;
- adequação e calibração dos modelos de circulação;
- mapeamento das zonas de produção e atração internas e externas, dentro da lógica dos Eixos;
- caracterização das dinâmicas espacial e tecnológica;
- identificação e a caracterização dos principais fluxos de cargas e passageiros etc.

Segundo Nogueira (2008), estas tarefas além de ser a parte dinâmica dos projetos, também se caracterizam por preencher eventuais lacunas e gargalos nos projetos.

Em suma, toda política pública deveria ser decomposta em planos, programas e projetos, e estes em atividades e tarefas, o problema é que esse fluxo na ordem inversa não funciona bem. Geralmente as decisões governamentais são tomadas por pressão das partes interessadas, um parlamentar cria um projeto de lei para patrocinar politicamente determinado projeto e este tem que tentar se enquadrar nos programas existentes, e o chamado popularmente “colocar a carroça na frente dos bois”.

Na verdade, o planejamento eficiente deveria seguir o fluxo de encadeamento hierárquico das políticas públicas, assim depois que o governo criasse um plano para uma política pública este deveria ser a base para os parlamentares e a parte interessada criar os programas e os respectivos projetos, o que dificilmente é percebível na prática, ocasionando com isso o arquivamento do projeto.

Além desse problema de uma forma geral, os projetos visavam prazos de execução que não excedem o período de um governo, o que colaborava para o fracasso do projeto, que na maioria das vezes necessitava um período maior para sua conclusão. Nos projetos que perpetuavam o tempo de mandato na troca de governo, muitas vezes o projeto era abandonado, ou seu foco era alterado, devido interesses políticos distintos.

O presente tópico abordou as decomposições de uma política pública e exemplificou cada uma dessas divisões com o intuito de oferecer base teórica para o entendimento de como os planos, programas e projetos são pensados e criados. Dessa forma fica mais simples identificar qual o papel dos atores nas políticas públicas de transporte.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS ATORES

Existem diversos atores contracenando direta e indiretamente no palco das políticas públicas. Nesse cenário, notam-se dois grupos os atores públicos e atores privados. Os atores públicos exercem funções públicas e mobilizam recursos associados a suas funções. Cabe ao governo ser o principal ator público na formulação de políticas, pois se trata de questão de representatividade política, no entanto, competências podem ser delegadas e entes privados podem ser legitimados, principalmente no que diz respeito à fase de execução de tais políticas, tudo sob supervisão do governo. Os políticos, os burocratas e os tecnocratas são típicos exemplos de atores públicos (VIANA, 1996).

Os políticos têm mandato eletivo e sua atuação é condicionada principalmente a um partido político, os mais comuns são os parlamentares, o chefe do poder executivo,

governadores, vereadores, procuradores, prefeitos, entre outros. Os atores burocratas, por sua vez, são pessoas que devem a sua posição à ocupação de cargos de carreira pública que requerem alto nível de especialidade e conhecimento. Controlam geralmente informação privilegiada, recursos de autoridade, possuem clientelas setoriais e influenciam na concepção de Projetos de Lei, que podem favorecer seus interesses pessoais ou os da organização a que representam, enquanto os tecnocratas são altos diretores de empresas públicas ou privadas, dotados de excelente formação técnica, grande competência executiva e transitam entre as empresas privadas e as empresas públicas (VIANA, 1996).

Entre os atores privados, destacam-se os empresários, são atores dotados de grande capacidade de suscitar políticas públicas, já que são capazes de afetar a economia do país, controlam as atividades de produção, parcelas do mercado e a oferta de empregos. Mobilizam seus *lobbies*, ou seja, suas campanhas para encaminhar suas demandas e pressionar os atores públicos, associados formam os grupos de pressão, mas não são apenas os empresários que constituem este grupo. Segundo Molina (2008), os grupos de pressão podem ser regionais, setoriais, ou ainda ser movimentos sociais, como feministas, homossexuais, entre outros e podem também ser institucionais, como Ong`s, academia, igrejas, ambientalistas, conselhos de classe etc.

A sociedade participa da execução de programas e projetos sociais, pressionando e mobilizando novas formas de interpelação política para a defesa de seus direitos, para o estabelecimento de critérios públicos de emprego de recursos e bens na qualidade de vida e introdução de assuntos na agenda pública estatal. Um outro ator importante é o trabalhador, o seu poder resulta da ação organizada, portanto, atua por meio de seus sindicatos, que eventualmente são ligados a atores políticos. Ainda detentor de grande importância na ação política, têm-se os agentes internacionais como o FMI, o Banco Mundial etc., cuja importância é óbvia no que diz respeito a questões econômicas. Podem ainda ser organizações ou governos de países com os quais mantêm relações diplomáticas importantes que afetam tanto a política e a economia internacional como a interna (MATUS, 1993).

Segundo Viana (1996), atualmente um novo grupo de atores despontou no cenário internacional, os chamados “atores transnacionalizados”, que atuam com impacto em escala global, concentrando vastas parcelas de poder, notadamente nas áreas estratégicas da economia, como mercado financeiro, telecomunicações, energia etc.

E finalmente a mídia - comunicação em massa - que atua de forma indireta contracenando no papel de importantes agentes formadores de opinião, com capacidade de mobilizar a ação de outros atores, detém um grande poder de formar demandas públicas, chamando a atenção do público para problemas diversos e mobilizando a massa popular.

Uma pergunta que surge nesse momento é: como identificar os atores em uma política pública? Existem diversos critérios, no entanto, o mais simples e eficaz é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão, ou seja, quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão.

O que move este jogo do poder não é a lógica de um curso de ação, nem as rotinas organizacionais, nem a excelência técnica de cada alternativa, mas o poder efetivo e as habilidades políticas dos proponentes e adversários de uma alternativa para negociar, barganhar, até obter uma solução satisfatória para um determinado problema político.

2.4 AS POLÍTICAS DE TRANSPORTE NO BRASIL E AS PARTES INTERESSADAS

As políticas públicas de transportes geram muitas discussões em praticamente todas as esferas da sociedade, por se tratar de um setor estratégico para o desenvolvimento urbano, geralmente envolvem diretrizes, estudos e ações como: transporte e segregação espacial; evolução do padrão das viagens e divisão modal; mobilidade individual e a renda familiar; parâmetros da demanda de viagem; soluções para transporte rápido de massa; logística; uso do solo etc.

Como objetivos da política públicas de transporte, trânsito e mobilidade urbana têm-se, por exemplo, conforme Vasconcelos (2001):

- a utilização democrática do sistema viário urbano, priorizando sua utilização para o sistema de transporte coletivo público de passageiros e pedestres em detrimento ao transporte individual;
- maximização dos níveis de acessibilidade da população aos sistemas de transporte e trânsito, especialmente às pessoas com mobilidade reduzida, de todas as camadas sociais, de forma segura, eficiente e confortável;
- a racionalização do uso da infra-estrutura de transporte e trânsito, evitando desperdícios e sobreposições de linhas de transporte, promovendo a redução dos tempos e dos custos de viagem;

- a implantação de uma política de integração física, operacional e tarifária entre os vários modos de transporte, que deve preservar os interesses sociais de economia popular, de cidadania e do direito dos cidadãos à utilização da cidade;
- a estruturação da oferta do sistema de transporte, de forma a atender às demandas atuais e projetadas, em função das diretrizes estabelecidas de uso e ocupação do solo, definidas no macro zoneamento instituído no Plano Diretor;
- políticas de redução dos custos operacionais nos sistemas de transporte, com redução dos custos das tarifas para os usuários;
- incorporação das demandas da sociedade na elaboração de planos, projetos e programas de sistemas de transporte, trânsito e mobilidade urbana, de caráter participativo, prevalecendo-se, sempre, os conceitos de necessidade, adequabilidade e da boa técnica para a sua implantação;
- redução dos níveis de impacto ambiental na operação do sistema de transporte, seja na elaboração de planos, projetos e programas ou em sua operação;
- adoção de medidas de engenharia de trânsito para a promoção da melhoria nas condições de fluidez, acessibilidade, segurança e qualidade de vida, especialmente em relação à redução ou eliminação do trânsito de passagem nas áreas residenciais e no Centro;
- promoção da segurança no trânsito, em seus aspectos mais amplos, envolvendo veículos, motorizados ou não, pedestres e, principalmente, em relação às pessoas com mobilidade reduzidas etc.

As políticas públicas de transporte são instituídas pelos agentes públicos, ou seja, formadores da vontade superior do Estado estão presentes em todas as cúpulas dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

A política de transportes é um cenário de conflitos de interesses entre os usuários do sistema, os usuários do espaço urbano, os beneficiários das políticas públicas e os ofertantes de serviços e insumos para sua produção.

Em um sistema de transporte existem muitos atores que interferem diretamente ou indiretamente no desenvolvimento das políticas públicas do setor. É possível encontrar atores relacionados com um setor como o sistema de transporte aéreo que não serão encontrados em totalidade no sistema de transporte ferroviário ou ainda neste último será possível encontrar agentes envolvidos que não pertencem ao primeiro sistema. O cenário do tipo da política também poderá interferir no tipo de ator que estará presente, se for um

projeto de privatização de uma rodovia, por exemplo, certamente serão encontrados grupos de investidores privados entre as partes interessadas, mas se for um projeto de infraestrutura de construção de um viaduto para desafogar um centro urbano congestionado, esses atores podem nem ser considerados.

Não é possível identificar atores que têm presença garantida como parte interessada em qualquer política de transporte pública. Por isso cada política, plano, programa, projeto, atividades, tarefas e ações devem começar com a identificação de quem são as partes interessadas que influenciaram as decisões (GOLDSCHMIDT, 2002).

Dessa forma, para ilustrar alguns atores que têm presença comum em políticas de transporte este trabalho apontará exemplos das partes interessadas que são normalmente identificadas em projetos de transporte coletivos de passageiros por ônibus urbanos conforme NTU (2000).

2.4.1 Órgãos Gestores

Os órgãos gestores responsáveis pela gestão dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros deveriam assumir todas as decisões do planejamento estratégico e operacional, controlar e fiscalizar o seu cumprimento, o que na maioria das vezes é delegado a empresas privadas que prestam serviço ao Estado, executando as ordens de serviço emitidas recebendo dele e não dos usuários a sua remuneração. Esse relacionamento entre poder concedente e empresas operadoras varia muito de estado para estado, dependendo da capacidade técnica do órgão gestor ou da maturidade em delegar poderes e responsabilidades.

Um fenômeno observado atualmente é o crescimento das obrigações dos órgãos gestores do transporte público que vem assumindo cada vez mais funções de planejamento e gestão do trânsito.

Em síntese as principais decisões são tomadas pelos órgãos gestores estatais, concedente dos serviços de transporte. Todavia, uma gama de outros agentes participa do processo decisório, seja, influenciando diretamente por meio da delegação dos órgãos gestores ou indiretamente via uma relação causa e efeito.

A fiscalização dos órgãos gestores é mais efetiva em relação ao plano do transporte clandestino, até mesmo por que conta com a cooperação das empresas operadoras e seus sindicatos, do que em relação às próprias operadoras.

Os órgãos gestores estão tendendo a absorver as funções de planejamento e operação do trânsito, e, em muitos casos, a gestão do trânsito e do transporte público, em conjunto, passou a ter atribuições de novas empresas e autarquias criadas com essa finalidade, como as agências reguladoras. Esse processo é ainda iniciante. Contudo, a integração de políticas públicas não requer, necessariamente, a absorção das responsabilidades correspondentes por uma única unidade administrativa.

2.4.2 Empresas Operadoras

Os órgãos gestores vêm partilhando mais decisões operacionais com operadoras que são induzidas a somar capacidade técnica em seus processos para lidar com as informações e com os instrumentos de análise e controle dos serviços. Mas essa delegação fica mais no nível de decisões operacionais, as estratégicas continuam a ser definidas pelos órgãos gestores.

As empresas operadoras, apesar de terem ficado mais técnicas, todavia não demonstram em geral tendências a uma redefinição de papéis. O fenômeno que é possível observar é a junção dessas empresas, criando verdadeiros consórcios operacionais. Ficando com funções mais gerenciais como administração de frotas e pessoal, delegando a operação propriamente dita aos consórcios.

Como exemplo é possível citar algumas ocorrências em Porto Alegre e na Baixada Santista. Em Porto Alegre, todas as funções de planejamento e controle operacional do sistema ficaram a cargo de consórcios privados, que se interagem com os atores do meio. Altamente profissionalizado, o sistema vem funcionando embora apoiado ainda numa frágil base legal. Os conflitos entre estes atores foram mitigados e os mínimos que ainda existem são discutidos no âmbito da ATP, uma associação das empresas de transporte por ônibus, e da Câmara de Compensação que, depois de fechado um acordo de distribuição das receitas entre as empresas, assumiu o papel de um conselho de gestão, sob a supervisão do Poder Público.

Já na Baixada Santista, um aglomerado de empresas mantém em apenas uma unidade departamental, as funções de planejamento e controle operacional de todos os serviços do grupo, além de unidade de atendimento a usuários do sistema. As empresas tendem a assumir funções de planejamento estratégico, na mesma linha descrita para as associações e sindicatos de operadoras.

2.4.3 Sindicato

A queda de demanda, fenômeno comum nos dias de hoje em quase todas as cidades, está levando muitos conflitos para administração das câmaras de compensação, pois o equilíbrio receita-despesa só se mantém com cortes na oferta ou contenção nas políticas de expansão e na qualidade gradativa dos serviços. Este impasse está contribuindo para que os gestores públicos compartilhem, cada vez mais, com as operadoras, essas decisões. O que interfere diretamente nos sindicatos e associações que acabam ganhando maior importância na tomada de decisão.

Os sindicatos e associações de operadores foram levados a assumir um papel mais presente e técnico no processo de tomada de decisões estratégicas e operacionais, para conseguir defender os interesses e minimizar os conflitos da gama de atores envolvidos no setor. Estão assumindo gradativamente funções cada vez mais destacadas no plano do planejamento e das decisões estratégicas e alterando suas funções básicas de negociador e conciliador.

Precariedade administrativa e financeira induziu os órgãos gestores a solicitar a colaboração dos sindicatos e associações de operadores para realizar ou patrocinar estudos, desenvolver e gerir projetos. É claro que existem interesses específicos dos sindicatos em assumir alguns projetos e processos, como por exemplo, os projetos de bilhetagem automática, com o objetivo de reduzir a evasão tarifária e adquirir um volume considerável de informações sobre o sistema, visando aumentar sua força de negociação e conciliação.

Novas questões abalam o cenário do sindicato de trabalhadores na gestão dos serviços de transporte, como a participação direta desses que ainda é muito limitada; mas este quadro pode se alterar em vista de novas questões ligadas ao emprego e à informalidade, como o transporte clandestino, os crescentes assaltos e a catraca eletrônica, que retira o cobrador e inclui novos papéis no sistema. O desemprego de cobradores é o fruto da automação na coleta de tarifas. À medida que os clandestinos adquirem posições no mercado, minimizam as oportunidades de trabalho no setor formal, onde está a maioria dos trabalhadores sindicalizados.

A atuação desse sindicato está restrita à defesa dos interesses corporativos, ligados a salários, à jornada de trabalho e aos benefícios sociais. Os reajustes salariais têm muito a ver com os custos operacionais e, por essa via, com as políticas tarifárias, uma área muito

frágil de decisões, tendo em vista o contexto competitivo do mercado de transporte urbano atualmente.

2.4.4 Usuário

Com a crescente competitividade do setor de transporte, tornou-se clara uma preocupação constante dos gestores e operadores em obter informações sobre o sistema, nada melhor do que buscar esses dados direto da fonte, com o próprio usuário, um dos *stakeholders* mais importantes na tomada de decisão, porém na maior das vezes deixado de lado nas análises e diagnósticos do setor.

Já é comum pesquisas de opinião por amostragem com usuários dos sistemas de transporte público que normalmente são contratadas com institutos especializados pelos órgãos gestores, empresas operadoras, associações e sindicatos. No entanto, é praticamente inexistente a incorporação desses resultados aos processos decisórios, de maneira sistemática, seja no plano estratégico ou operacional. É possível que até mesmo que os aspectos abordados e a metodologia adotada nos questionários mostrem-se pouco adequados à sua utilização no processo decisório.

Esse instrumento de coleta é aplicado, na maioria das vezes, a usuários atuais dos sistemas de transporte e a minoria contempla as pessoas que já se utilizaram do transporte público e o trocaram por outros meios de transporte. Dados sobre os motivos desse comportamento são de grande relevância para os estudos e propostas, num cenário em que os sistemas regulares estão perdendo passageiros em quase todas as metrópoles. Os *Call Centers*, serviços telefônicos de informação aos usuários estão muito difundidos e são importantes fontes de dados para a tomada de decisões. Por intermédio deles, é possível avaliar não só as carências de informações dos usuários, como também apreciação a respeito de problemas específicos da circulação.

Esses serviços são prestados pela maioria dos órgãos gestores e cada vez mais se nota a participação de empresas operadoras, atuando paralelamente. Um grande potencial de coleta de informações podem se acender com a ampliação e modernização dos sistemas de comunicação com o usuário, como por exemplo, a catraca eletrônica, com a utilização da internet entre outros. Porém a grade maioria dessas informações quase nunca chega aos processos decisórios de maneira sistemática.

2.4.5 Outras Partes Interessadas

Dentre a extensa a lista de atores relacionados com o transporte de passageiros urbanos, as empresas de consultoria e os consultores independentes também ganham papel relevante nesse cenário, estão sendo mais requisitados do que há alguns anos, tanto pelas empresas operadoras, como pelos gestores de transporte público e por associações de operadores e sindicatos.

Geralmente são solicitados a prestarem serviços na implantação de sistemas de planejamento operacional, medição de indicadores de custos e qualidade, assessorias nas áreas de racionalização administrativo-financeira, fiscal e de recursos humanos, na preparação para certificação ISO de qualidade e treinamento e capacitação, nessa área é possível citar o Serviço Social do Transporte/ Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SEST/SENAT.

A demanda por serviços de consultoria está crescendo concomitantemente com a profissionalização, primordialmente na área das empresas operadoras e dos sindicatos/associações.

Outro ator que merece atenção são as associações comunitárias, entidades representativas de moradores de bairros de periferia ou de condomínios e grupos de usuários estão se caracterizando como atores de grande poder de interesse e influência nos processos de tomada de decisões do setor. Esse poder vem sendo demonstrado nas decisões de políticos pela presença ativa nas questões referente ao transporte e o trânsito nas metrópoles. Os próprios órgãos gestores colaboraram para a criação de associações de usuários e excitando suas atividades.

As principais reivindicações dos usuários e das comunidades das periferias urbanas dizem respeito à expansão da oferta de transporte e melhoria da infra-estrutura. O que gera um conflito de interesses entre sociedade e operadoras, pois o equilíbrio da economia dos sistemas de transporte está em jogo, radicalmente atingida pela queda da demanda e aumento de custos. Essa relação entre órgãos gestores e o impulso gradual das reivindicações comunitárias organizadas se tornou bastante delicada, exigindo uma análise de atores para mitigar esse conflito e adotar políticas coerentes que atenda pelo menos paliativamente ambos os lados.

É importante canalizar a influência crescente das associações comunitárias para promover o desenvolvimento dos transportes e constituir conexões delas com o planejamento dos órgãos gestores e das associações dos operadores.

Como visto a lista é vasta e não é possível identificar atores comuns a todas as situações, o gestor ou planejador da política pública tem que fazer um diagnóstico do cenário objeto da política e assim identificar as partes interessadas e aplicar ações pontuais nos atores que realmente são os tomadores de decisão (GOLDSCHMIDT, 2002).

Na avaliação de conflitos no setor público, quatro grupos de partes interessadas são visíveis: Os com reivindicações à proteção legal, aqueles com justificativas políticas, aqueles com poder de obstruir ou de barganhar acordos, e aqueles com as reivindicações morais ao sistema público (SUSSKIND E CRUIKSHANK, 1987).

Os atores fazem alianças – coligações - entre si em busca de atender suas necessidades, daí formam-se as arenas políticas caracterizada geralmente por exaustivas negociações, trocas, acordos e conflitos de interesses (RUA, 1991).

Conforme Silva (2000), para perceber o porquê desse jogo político é importante entender as demandas e necessidades motivadoras dos atores sociais.

2.5 DEMANDAS E NECESSIDADES DOS ATORES SOCIAIS

Demandas sociais são necessidades e desejos que toda população, ou uma parte dela, procura obter de seus governantes. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social etc. (SILVA, 2000).

Além das demandas sociais, existem outros tipos de demandas. Segundo Chiavenato (2000), há três grupos de necessidades básicas para motivar as ações humanas, têm-se: as “necessidades fisiológicas”, primárias, instintivas, vitais, relacionadas com a sobrevivência do indivíduo; as “necessidades psicológicas”, secundárias, são aprendidas no decorrer da vida, representam um nível mais complexo de demandas humanas, são divididas em segurança, participação, autoconfiança e afeição; e as “necessidades de auto-realização” são raramente satisfeitas, pois é natural do ser humano sempre querer mais, é o impulso de realizar o próprio potencial de estar em contínuo auto desenvolvimento.

Grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelo atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo em que articulam os apoios necessários.

Quanto às demandas, alguns aspectos devem ser considerados. Existem, basicamente, três tipos de demandas explicadas por Silva (2000):

- demandas novas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas;
- as demandas recorrentes são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental;
- as demandas reprimidas são aquelas constituídas por "estados de coisas" ou por não-decisões, ou seja, uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Quando este assunto passa a preocupar as autoridades e se toma uma prioridade na agenda governamental, então se tornou um "problema político", entretanto, isso nem sempre acontece. Determinadas temáticas representam ameaças a fortes interesses, ou contrariam os códigos de valores de uma sociedade, podendo encontrar obstáculos diversos.

Para que uma situação se torne um problema político e passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental, é necessário conforme Matus (1993), que apresente pelo menos uma das seguintes características:

- a) mobilize ação política;
- b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe;
- c) constitua uma situação de oportunidade única.

Segundo Silva (2000), quando se acumulam as demandas e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis, ocorre o que se denomina sobrecarga de demandas: uma crise que ameaça a estabilidade do sistema. Dependendo da sua seriedade e da sua duração, pode levar até mesmo à ruptura institucional, apelidado pela sociedade como "apagão".

Neste contexto é que surgem as decisões. A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções etc. Nada disso garante que a

decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida (SILVA, 2000).

O que é que garante que uma decisão se transforme em ação? A resposta é uma "ótima decisão", ou seja, decisão em relação à qual todos os atores envolvidos acreditem que saíram ganhando alguma coisa e que nenhum envolvido acredite que saiu completamente prejudicado, é notório que esta prática é irreal e insólida, então conforme Oliveira (1994), o gestor deve tentar focar suas ações apenas nos atores importantes para o plano, programa ou projeto, chegando ao chamado politicamente "decisão satisfatória".

Existe uma correlação mútua entre necessidades e motivação, para um ator ser motivado ou não à determinada ação ou reação, precisa ter suas necessidades satisfeitas, o critério para o nível de esforço do ator em relação à determinada resposta vai depender diretamente do grupo de necessidades que foram satisfeitas e se estas foram atendidas totalmente ou parcialmente. Em uma arena política, existe um grande número de partes interessadas que detêm uma grande quantidade de interesses quase sempre divergentes e conflitantes. O gestor de referida política pública não será capaz de atender todos estes interesses ao mesmo tempo, cabe a ele determinar onde deve focar suas ações, daí a necessidade de compreender quais atores representam maior importância para ele.

2.6 TÓPICOS CONCLUSIVOS

Esta percepção do processo de formulação de políticas públicas tem como pano de fundo uma compreensão da máquina estatal em que diferentes atores interagem de uma maneira relativamente descentralizada. Isso significa que políticas públicas é o resultado de uma complexa interação entre grupos estatais e grupos não-estatais.

Fica evidente que o Estado não é o único ator relevante neste processo. A iniciativa para que um tema seja objeto de política pública pode ser tomada também por agentes não-estatais. Entretanto, o papel tradicional do Estado, ator responsável pela formulação de políticas públicas passa a dar espaço para os atores não-estatais que começam a tomar para si a identificação de problemas e a proposição de soluções, inclusive com alguns desses atores assumindo parcela de responsabilidade em sua implantação.

Esta conjuntura contribui para a criação de um novo cenário no processo de formulação e implantação de políticas públicas.

A capacidade de revitalização e ampliação da participação da sociedade civil nesse processo não se encerra com a constituição de movimentos sociais autônomos, carecendo ao mesmo tempo de canais institucionais para se expressarem.

Por isso, o acompanhamento e o controle das políticas públicas demandam que se tenha em mente que muitas políticas representam compromissos entre valores e objetivos conflitantes, envolvem interesses poderosos dentro da estrutura de implantação e quem será afetado por ela. Muitas políticas são formuladas sem que tenha sido dada a atenção necessária ao impacto das forças das partes interessadas.

CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS DE TRANSPORTE NO BRASIL

Depois de compreender as políticas públicas e sua composição nos tópicos passados, este capítulo aborda as políticas de transporte, explicitando os atores mais comuns envolvidos em sua formulação e demonstrando exemplos de uma política de transporte considerada de sucesso.

As políticas públicas de transporte podem ser divididas em setores, como aéreo, rodoviário, fluvial, marítimo, lacustre, metropolitanas, interestaduais, ferroviárias etc., ou ainda podem ser integradas, o que vem sendo objetivo de muitos gestores. Essa tentativa de integralidade multimodal não é novidade, mas nos últimos anos a pressão para efetivar essa política é grande, pois o setor de transporte como um todo está em visibilidade depois dos apagões aéreos e também devido ao fato que o setor privado está investindo cada vez mais e querendo resultados positivos só possíveis com produtividade, economicidade, eficiência e eficácia, o que só é imaginável através da integração multimodal (LIMA, 2001).

Já que para ter um transporte produtivo e lucrativo é fundamental a integração dos diversos modos de transporte então é correto imaginar que as políticas de transporte também devem ser integradas. Pensando dessa forma foi criado o PNLT - Plano Nacional de Logística de Transporte citado no capítulo anterior. Este plano interage com políticas públicas de outro setor como o PAC – Plano de aceleração do Crescimento e com planos diretores estaduais de desenvolvimento urbano etc.

Além de integrar as políticas públicas do setor de transporte também é de fundamental importância pensar de forma conjunta nas outras políticas que de certa forma influenciam direta ou indiretamente no transporte. Tais políticas segundo Lima (2001) são mais perceptíveis a níveis urbanos, para um planejamento sustentável de uma urbe, por exemplo, é fundamental um crescimento harmônico dos quatro elementos básicos determinantes da configuração urbana e espacial de uma cidade: o uso do solo, o meio ambiente, a rede viária e os transportes coletivos.

Para facilitar a compreensão referente às políticas públicas de transporte no Brasil, alguns exemplos de casos de gestão destas políticas serão citados no decorrer das afirmativas a seguir.

3.1 A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE: CASOS DE ESTUDO

Para consolidar o entendimento da gestão da eficiência com qualidade em políticas públicas de transportes, é necessário apresentar alguns casos na prática destas. Os próximos subtópicos retratam exemplos de casos de políticas públicas de transporte, onde os gestores da referida política buscaram o equilíbrio dos elementos básicos determinantes da configuração urbana e espacial, procuraram atender os princípios básicos da administração pública e também se preocuparam com a gestão dos conflitos das necessidades dos atores envolvidos.

Curitiba é apontada mundialmente como uma capital que tem no transporte coletivo de passageiros um diferencial em qualidade e eficiência. Devido a vários fatores como gestão eficiente da integração e equilíbrio das políticas de transporte e de uso do solo, gerencia dos conflitos dos atores, entre outros aspectos demonstrados a seguir.

3.1.1 Gestão do transporte coletivo de passageiros de Curitiba

Curitiba inovou sua política de transporte mudando o crescimento ao redor do seu centro para um desenvolvimento paralelo a uma expansão linear ao longo do eixo nordeste/sudeste, estimulando aí a densificação comercial e residencial que viabilizou a implantação de um sistema de transporte coletivo produtivo e lucrativo tanto para o usuário como para o operador. Como consequência as atividades econômicas concentraram-se ao longo do eixo, ficando o centro sem engarrafamentos, devido aos baixos fluxos de passageiros e assim gerando maior fluidez no trânsito (BRASILEIRO, 1999).

Curitiba é mundialmente conhecida pela sua pioneira política de transportes, mas para alcançar tal visibilidade, ela precisou de “patrocínio político”, foi sua habilidade de mitigar conflitos e administrar as co-relações de seus atores que levou os olhares do mundo para Curitiba, somada a sua excepcional capacidade de continuidade de políticas públicas - os próximos eleitos geralmente continuam as políticas públicas iniciadas nos mandatos anteriores - que dentro de um contexto consolidado e de forte crescimento econômico, urbano e político têm se garantido o sucesso das iniciativas no sistema de transporte urbano.

Não é fácil mitigar ou administrar esses conflitos, é necessário convidar as partes interessadas a um planejamento participativo – que segundo Toni e Araújo (2001), se fundamenta em pactuar de forma democrática com um grupo de pessoas interessadas ou

envolvidas no planejamento o que se pretende fazer - que identifica, discute e integra os diversos interesses dos atores envolvidos no cenário do desenvolvimento urbano e de transporte.

Segundo Brasileiro (1999), Curitiba teve sucesso com inovadoras e eficientes iniciativas no sistema de transporte urbano, pois no decorrer de sua história vem atendendo anseios muitas vezes conflitantes como, por exemplo, o operador do serviço que almeja em aumentar o índice de passageiro por quilometro rodado o “IPK” entre outros interesses; e o do órgão gestor que desejava um transporte de qualidade, com segurança e passível de controle; o interesse do maior beneficiário em questão o usuário que desejava um transporte confiável e de qualidade; e ainda o motorista do transporte motorizado particular que desejava vias livres de congestionamento.

Dessa forma, o transporte de Curitiba hoje é caracterizado, por exemplo, por ruas de pedestres, ônibus expressos e rede integrada, avenida do trabalhador que adota o famoso “ligeirinho”, transporte em massa, levando segurança e qualidade ao sistema de transporte metropolitano, atendendo assim interesses dos usuários (BRASILEIRO, 1999).

Curitiba adotou outras medidas que indicam sua preocupação com os interesses dos atores envolvidos como a redefinição das relações contratuais entre o poder público e as empresas privadas, visando maior participação de investimento da iniciativa privada: constante preocupação com os impactos que o transporte gera no ambiente, bem como controle dos serviços prestados; criação de sua cidade industrial, que daria suporte econômico ao desenvolvimento do interior da cidade, vinculando-a através de avenidas de grande capacidade de tráfego; renovação e harmonização do planejamento urbano, integrando transporte, uso do solo, habitação e meio ambiente; a instituição pioneira de um único órgão gestor exercendo a tarefa de coordenação de todos os modos de transportes do sistema de transporte; entre outras ações (BRASILEIRO, 1999).

Sendo assim o exemplo da capital Curitiba aponta sinais de que para um planejamento eficiente de políticas de transporte é imprescindível detectar a articulação dos diversos grupos de atores em torno do objeto. Deve se verificar como o poder se comporta frente ao planejamento e como o processo político de negociação dos atores se condiciona sobre os recursos fiscais.

3.1.2 Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana

A análise de transporte e do trânsito deve ser politizada e articulada entre os diversos atores para o amadurecimento de sua análise, no sentido de entender os fenômenos ligados aos deslocamentos humanos e assim compreender e identificar políticas e projetos que criem realidades benéficas aos usuários de transporte. O enfoque sociológico avança até o plano da explicação, aplicando sociologia e política, identificando os interesses e conflitos dos atores públicos e privados, natureza e recursos dos órgãos responsáveis (VASCONCELOS, 2001).

Um exemplo desta política de transporte articulada são os programas e ações da SEMOB - Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana que foi instituída no Ministério das Cidades com a finalidade de formular e implantar a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, entendida como “a reunião das políticas de transporte e de circulação, e integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não-motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável”.

Os programas estratégicos e as ações da SEMOB, integrados com as demais políticas urbanas, visam implantar uma Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, que tem como macro-objetivos o desenvolvimento urbano, sustentabilidade ambiental e inclusão social. Devido a esse vínculo, a atuação da SEMOB é direcionada nos três eixos estratégicos, mencionados acima, que seguem a mesma linha de pensamento e se completam com os macro-objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável:

- a) promover a cidadania e a inclusão social por meio da universalização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo e do aumento da mobilidade urbana;
- b) promover o aperfeiçoamento institucional, regulatório e da gestão no setor;
- c) coordenar ações para a integração das políticas da mobilidade e destas com as demais políticas de desenvolvimento urbano e de proteção ao meio ambiente.

A SEMOB visando atender os interesses do ato responsável por sua existência – o usuário – definiu as seguintes diretrizes:

- diminuir as necessidades das viagens: levando os PGV's – Pólos Geradores de Viagens para perto do usuário, como escolas e centros comerciais;

- repensar o desenho urbano: mudança no conceito de sistema viário - acesso local, e descontinuidade do sistema;
- repensar a circulação de veículos: o carro não pode ser motivo para organizar a cidade, pois nem todos podem tê-lo não é um fator de inclusão social, a cidade para pensar em inclusão social tem que focar o usuário não motorizado;
- desenvolver os meios não motorizados: seu uso não pode ser só uma intervenção no atual desenho, mas parte do novo desenho urbano composto por ciclovias, calçadas que ligam bairros;
- reconhecer a importância do deslocamento dos pedestres: calçada como parte da via pública, com tratamento específico;
- reduzir os impactos ambientais da mobilidade urbana: pesquisas e implantação de novas fontes energéticas;
- priorizar o transporte coletivo e redes integradas: investimentos contínuos em todos os modos, infra-estrutura, sinalização, maior qualidade e conforto;
- tarifa do transporte coletivo mais barata: mudança do modelo atual de financiamento onde é tarifa que custeia a operação e as gratuidades, este modelo não gera inclusão social;
- inserir o tema mobilidade urbana sustentável na pauta política: revisão de conceitos e prioridades estabelecidas, apoiar socialmente o tema mobilidade urbana, torná-lo público;
- direito a cidade: política de mobilidade como instrumento de inclusão social;
- organização da Gestão Integrada e Associada: envolve as esferas de governo e os municípios que têm redes de transportes que se relacionam ou são comuns. Para isso será necessário um planejamento participativo com técnicos capacitados, reguladores do transporte coletivo, organismos de controle social e operadores do sistema para a implantação da política;
- apoio à elaboração de Planos de Mobilidade Urbana: auxílio aos governos municipais e estaduais na elaboração de seus planos de mobilidade, considerando as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana para a construção de cidades sustentáveis.

O produto final do trabalho da SEMOB é a implantação da política local e regional de mobilidade urbana sustentável e indicação de critério de análise para investimentos do

Governo Federal. Esse objetivo só pode ser alcançado se considerar os atores envolvidos e seus interesses, para que a SEMOB possa gerenciar os conflitos pertinentes à política.

As iniciativas da SEMOB (2008) apontam para uma nova tendência de como se formulará de forma integrada as políticas públicas no Brasil. Mas o que geralmente ocorre hoje na elaboração das políticas públicas de transporte é a falta de informação e de articulação dos gestores com os atores envolvidos.

O tratamento da informação nas organizações ligadas ao transporte público ainda é muito precário, sobretudo no que diz respeito à demanda potencial, dados sobre o uso do solo, inventários dos sistemas de transporte existentes até informações sobre os desejos de viagem da população. A gestão da informação estratégica e operacional principalmente relacionada às demandas dos atores deverá ser nos seguintes anos, o elemento-chave para a reestruturação dos órgãos gestores e empresas operadoras e para lançar um novo estilo de administração dos transportes públicos, voltado para os usuários finais (NTU, 2000).

Este exemplo demonstrou que não é possível pensar em política de transporte de forma isolada, é necessário analisar o ambiente e as políticas que a cercam e também é fundamental mapear e entender a articulação dos atores envolvidos e buscar atender seus interesses. Com estas análises a política de transporte terá maiores possibilidades de ser considerada como uma política “de sucesso”, como no caso dos programas e ações da SEMOB listados neste tópico.

3.1.3 Plano de Circulação do Campus Universitário Darcy Ribeiro

Um exemplo de iniciativa da academia de criação de política pública em transporte é a concepção do Plano de Circulação da UnB – Universidade de Brasília que em 2006 com parceiras do DAC - Decanato de Assuntos Comunitários e do PPGT – Programa de Pós-Graduação em Transportes em conjunto com a FT - Faculdade de Tecnologia realizou uma pesquisa no Campus com o objetivo de se criar um Plano de Circulação da Universidade de Brasília, nesse estudo diagnosticou-se a situação atual dentro do campus, da circulação viária, dos estacionamentos, dos pedestres, dos transportes coletivos, das sinalizações e acidentes no trânsito, propôs ainda intervenções no estudo das ondulações transversais da Colina, acesso ao Centro Olímpico e projeto viário para via L3 norte e além disso mapeou as diretrizes gerais para que um estudo com características de um plano diretor de transporte englobasse o projeto de circulação do Campus e o adotasse como um projeto integrante (FORTES, 2006).

Com o diagnóstico da situação obtida por meio do plano de circulação, levantou-se uma gama de problemas e um claro retrato do desfuncionamento das atividades de transportes no Campus, mas também foram geradas várias propostas para melhorar a eficiência do sistema, porém poucas saíram do papel, para rever parte deste estudo e resgatar algumas destas propostas o PPGT – Programa de Pós-Graduação em Transportes por iniciativa de uma equipe de pesquisadores, composta de um professor do PPGT e de alguns de seus alunos de mestrado, deram os primeiros passos para a criação de um projeto que pretende elaborar um plano estratégico participativo para a gestão da mobilidade sustentável do Campus da UnB. Para compreender melhor este plano é necessário conceituar o que seria a “Mobilidade Sustentável”.

Segundo Costa e Silva (2006), a Mobilidade Sustentável é um tema que vêm despertando preocupações e repercutindo no cenário mundial, associado a outras temáticas como “aquecimento global”, “energias alternativas”, “escassez de recursos energéticos”, entre outros. Não é possível definir um conceito particular de mobilidade sustentável, pois o mesmo apresenta variações dependendo do contexto econômico, social e da análise de localização geográfica. Cada País e cidade apresentam particularidades que devem ser levadas em conta no momento de se instituir uma política de mobilidade sustentável urbana. A preocupação com a mobilidade sustentável surgiu da preocupação com os efeitos nocivos do aumento da taxa de motorização com todas as suas conseqüências negativas. O trabalho de Costa e Silva (2006) aponta alguns elementos que devem ser analisados, quando se planeja a política da mobilidade urbana com ênfase na sustentabilidade:

- aspectos sociais e equidade de integração social;
- aspectos ambientais e espaço público;
- discutir a localização dos pólos geradores de viagens que aumentam a demanda por transporte;
- acessibilidade a todos;
- planejamento urbano participativo e de transportes integrado e a multimodalidade;
- estímulo aos diferentes modais e incentivo ao uso de modos de transporte não motorizados;
- planejamento do zoneamento urbano;
- uso do solo racional;

- fontes alternativas e renováveis de recursos energéticos.

O projeto do PPGT de elaborar um plano estratégico participativo para a gestão da mobilidade sustentável do Campus da UnB será o objeto do estudo de caso desta dissertação, para isso foram fundamentais os estudos obtidos pelo Plano de Circulação do Campus, que verificou os interesse do usuário do sistema e o choque de conflito destes com o desenho atual da circulação do campus.

O exemplo citado neste tópico de política pública demonstra a iniciativa e a preocupação da academia com o setor, ressalta novamente a importância de análises profundas nos estudos dos atores, seus interesses e como estes participam direta ou indiretamente com o planejamento e com a criação de diretrizes para uma política pública, afinal esta existe para atender as demandas de seus beneficiários, por isso a importância de se identificar suas necessidades.

O plano de circulação da UnB e seu complemento, o plano estratégico participativo para a gestão da mobilidade sustentável do Campus da UnB, foram apresentados de forma superficial neste tópico, serão aprofundados no capítulo seis desta dissertação no estudo de caso.

3.2 TÓPICOS CONCLUSIVOS

O setor aponta para a necessidade de se rever, em profundidade, os mecanismos de gestão do transporte público nas cidades brasileiras. É preciso criar mecanismos eficientes de articulação e comunicação entre as administrações municipais e delas com as administrações estaduais envolvidas na gestão do transporte de passageiros em regiões metropolitanas e áreas urbanas e estas com as políticas públicas federais. Isso só é possível por meio de acordos políticos entre os municípios e deles com os governos estaduais e com os ministérios e agências reguladoras (NTU, 2000).

Para o sucesso desses acordos é preciso que a gestão operacional, os modelos de concessão e organização dos serviços de transporte e as políticas tarifárias sejam compatíveis e discutidas de forma sistêmica e integradas, levando em conta a gama de interesses de *Stakeholder* envolvidos. Após identificar esses atores, é fundamental que esses acordos evoluam rapidamente no plano do planejamento e das decisões estratégica do transporte (NTU, 2000).

Não é suficiente fazer com que as partes interessadas e o próprio sistema de transporte se articulem em todos seus modais é fundamental que as políticas de transporte transcendam sua atuação e planejamento ao plano das outras políticas públicas, como as ambientais e urbanísticas, por exemplo.

Neste contexto, o gestor tem que entender as relações entre as políticas públicas e como essas reagem concretamente às articulações dos atores, é necessário identificar e ponderar os interesses dos elementos intervenientes, ou seja, os agentes envolvidos no processo de formação de uma política.

Porém identificar e entender as relações entre as políticas públicas e seus atores não é suficiente, é preciso analisar o conflito de interesses e gerar ações que convergiram a favor dos objetivos do gestor.

CAPÍTULO 4 - IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES

O capítulo anterior abordou a temática “política pública em transporte” e seus atores, agora é chegado o momento de entender como se identificam as partes interessadas, seu posicionamento e sua força, ou seja, interesse e poder de influenciar determinadas decisões. Toda política deve começar pela compreensão do cenário em que o objeto está inserido, esta análise é fundamental para que seja possível tomar a decisão mais acertada (FREEMAN, 1984).

“*Stakeholder*”, “apostador”, “parte interessada” ou “ator” é a nomenclatura utilizada para designar todas as pessoas ou empresas que, de alguma maneira, podem influenciar ou serem influenciadas pelas ações de uma instituição (GOLDSCHMIDT, 2003).

A terminologia *Stakeholder* começou a ser utilizada no final da “década de 80”, cujo marco foi o trabalho de R. Edward Freeman *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, publicado em 1984 (EBRAICO, 2003).

As partes interessadas são os indivíduos ou grupos específicos que têm interesse nos efeitos que a política produzirá. Estes podem ser pessoas individuais ou grupos, diretos ou indiretos, internos ou externos, por exemplo, patrocinador, cliente, diretor do projeto, gerência executiva, equipe do projeto, usuários finais, fornecedores, outros departamentos internos, empresas terceirizadas, outros projetos, investidores, sindicatos, associações, organizações do governo, grupos comunitários, família etc. (GRASS, 2006).

O objetivo principal do estudo dos atores é oferecer aos gestores públicos, empresários, executivos e gerentes de projetos uma ferramenta para compreender os interesses e os desejos das partes interessadas afetadas e/ou interessadas, direta ou indiretamente, pelos empreendimentos ou projetos e aprender a lidar, estrategicamente, com elas e a gerenciar suas diferentes percepções.

Segundo Goldschmidt (2007), o diagnóstico do ambiente de uma política pública passa por uma série de etapas, entre elas a identificação das partes interessadas, de suas necessidades e desejos. Como são atores diferentes, com interesses e necessidades diferentes, torna-se fundamental pensar cada um deles separadamente.

Entender os desejos dos beneficiários pode aumentar significativamente o número de inscritos nos programas e ajudar a reduzir o índice de evasão, pode facilitar consideravelmente a formação de parcerias e a busca por recursos para sustentabilidade

financeira do programa. As necessidades e expectativas de cada um destes grupos variam e é importante que cada um deles sinta que suas necessidades e expectativas estão sendo satisfeitas. Quanto maior for a possibilidade de ajuste dos serviços prestados às necessidades do público alvo, maior será a garantia de sucesso da política que a organização pretende desenvolver (GOLDSCHMIDT, 2007).

Segundo Mitchell *et al.*, (1997), as organizações podem identificar seus *stakeholders*, ou seus constituintes a partir da análise a três atributos: poder, legitimidade e urgência. O poder de influenciar a organização, este é transitório, a legitimidade nas relações com a organização ou aceitação da sociedade pode variar conforme a percepção do seu detentor e a urgência na reivindicação dos atores perante aos efeitos do projeto em questão.

Alguns atores detêm maior poder sobre as decisões de um projeto e podem exercer um controle que influencie o desenho, implantação e resultado desse projeto. A influência pode ser tanto negativa quanto positiva (QUALMAN, 1997).

Para entender as partes interessadas ligadas à determinada política pública é necessária uma análise sistemática que mapeie, pondere, analise os *stakeholder* e auxilie no planejamento para compensar ou neutralizar atores que permanecerão adversos à ação em questão. Este método recebe a nomenclatura “análise de *stakeholder*” ou “análise da parte interessada” (CHEVALIER, 2001).

4.1 ANÁLISE DE ATORES

A análise de atores é um método sistemático de mapear, ponderar, analisar os *stakeholders* e de auxiliar no planejamento para compensar ou neutralizar atores que permanecerão adversos à ação em questão (CHEVALIER, 2001).

Segundo Dinsmore (2006), a análise de *stakeholder* é uma ferramenta que começou a ser utilizada na construção de softwares, com a intenção de mapear e gerenciar os interesses dos patrocinadores dos respectivos projetos como também de gerenciar as informações sobre a segurança e o andamento das fases dos projetos. Esta prática teve início após o lançamento do *Project Management Body of Knowledge*, também conhecido como PMBOK - que é um conjunto de práticas em gerência de projetos levantadas pelo *Project Management Institute* (PMI) - que constituem a base da metodologia de gerência de projetos.

A análise da parte interessada contribui com o projeto por meio da formulação de uma estrutura lógica, ajudando a gerência do projeto a identificar estratégias apropriadas para lidar com os atores. Além de identificar os atores envolvidos em determinado projeto ou tomada de decisão, esta análise oferece a possibilidade de identificar interesses e eventuais conflitos entre os atores (ADMINISTRAÇÃO ULTRAMARINA DO DESENVOLVIMENTO, 1995).

É recomendado que se faça no começo de uma política pública, mesmo se for uma lista rápida de atores e dos seus interesses. Sempre que as estruturas do plano, programa ou projeto necessitar ser re-avaliadas, uma análise da parte interessada é recomendada.

A análise de *stakeholder* deve ser feita sempre por uma equipe que está de alguma forma ligada ao projeto. Entretanto, a análise dos atores envolve frequentemente informações sensíveis e diplomáticas (ADMINISTRAÇÃO ULTRAMARINA DO DESENVOLVIMENTO, 1995).

Não é possível ser tão específico em nomear partes interessadas, pois essa análise é demasiada vaga. Não é fundamental, nem relevante, conectar-se com todos os atores existentes. Pode ser útil considerar às vezes subgrupos, por exemplo, departamentos ou seções particulares dentro das organizações ou até mesmo pessoas alheias ao projeto, mas de contato direto com o apostador, como sua família ou empregados. É comum identificar a priori uma lista inicial das partes interessadas extensa. Por razões práticas, deve se dar prioridades aos mais relevantes atores antes de realizar a análise.

Segundo Qualman (1997), o método de análise de *stakeholder* é composto das fases a seguir.

4.1.1 Confecção da lista da parte interessada

Para esta fase é preciso primeiramente coletar os dados necessários para essa análise. As técnicas mais utilizadas para este fim segundo Mattar (2007) são o *Brainstorming* ou chuva de idéias, a entrevista, a pesquisa, a simples observação, grupos focais, históricos, pesquisa bibliográficas etc.

Para identificar as informações necessárias dos atores é importante escolher bem a fonte de origem, conforme apresentado no quadro abaixo, meramente exemplificativa:

Quadro 2: Fontes de pesquisa para a coleta de dados sobre os atores

FONTE DE INFORMAÇÕES	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
Relatórios governamentais;	Acesso a informações sólidas;	Tendenciosas para o lado do partido dominantes ou para políticas existentes;
Relatório de testemunha ocular;	Proporciona mais legitimidade e novos fatos;	Subjetivas e tendenciosa;
Mídia;	Domínio público, de fácil acesso;	Tendências políticas, especulação e retratam geralmente apenas um lado da história;
Processos jurídicos;	Informações seguras e de confiança;	Difícil acesso e entendimento;
Relatórios de ONG'S;	Pesquisas com profundidade;	Tendência anti-governo e anti-empresa;
Sindicatos trabalhistas;	Dados estatísticos sólidos;	Interesses políticos;
Instituições internacionais;	Informações abrangentes;	Informações ofuscadas, interpretação diversa;
Acadêmicas.	Imparciais e completas.	Dados técnicos, difícil entendimento.

Fonte: Adaptada de Graham (2002).

Após verificar o quadro acima, chega-se à conclusão que cada fonte de informação tem seus pontos fortes e fracos, o gestor tem que verificar se a consistência da informação que deseja é alcançada por meio da fonte selecionada, se esta não apresentar a solidez desejada o gestor deve procurar outra fonte para a coleta dos dados sobre os atores.

Outra forma de se coletar dados para a confecção da lista da parte interessada é pela técnica “diálogo com os *stakeholders*”. As partes interessadas são consideradas informantes fundamentais no processo de planejamento, avaliação da estratégia de comunicação e na tomada de decisão, por isso a necessidade de uma técnica que racionalize o diálogo com os atores. (EBRAICO, 2003)

O diálogo com os *stakeholders* é uma metodologia participativa, de consulta social, que mapeia e caracteriza o perfil de cada ator e capta seu interesse, sua percepção e as suas expectativas sobre um determinado tema, suas atividades e seu projeto. Foi criada como uma alternativa às tradicionais análises sobre a situação social nos países em desenvolvimento, que envolvem coleta exaustiva de dados e um grande número de técnicos, durante um longo período de tempo, acarretando num aumento substancial dos

custos de pesquisa e em uma gama de informações muitas vezes inúteis (EBRAICO, 2003).

De acordo com o trabalho de Ebraico (2003), a coleta de dados é feita de forma sistemática, executada por uma equipe multidisciplinar – profissionais de diferentes áreas do conhecimento - orientada para adquirir, no menor tempo e ao menor custo possível, informações e hipóteses sobre o tema e sobre os interesses dos atores. Esse programa de consulta sistemática aos atores ou a profissionais, que detêm a informação dos que estão envolvidos diretamente, fornece, um quadro das tendências comportamentais e das possíveis estratégias a serem adotadas pelos diferentes grupos de interesse em face de uma determinada situação.

Por meio do diálogo com os *stakeholders* é possível criar um mapa das organizações e instituições que atuam na área, indicando a disposição e as formas de uso do espaço, o grau de influência, os interesses dessas organizações e as dificuldades rotineiras. Neste sentido, é um instrumento apropriado para captar a subjetividade existente em todo e qualquer processo de escolhas e de decisão estratégica dos atores sociais tanto na esfera pública quanto na privada.

O problema da aplicação da técnica conforme descreve Ebraico (2003) se dá na confiabilidade da informação, por que quando se entrevista o próprio ator sobre o seu nível de poder ou interesse, o mesmo pode desvirtuar a veracidade da informação por consequência da especulação política, ou seja, se um parlamentar detém elevado nível de poder na prática, pode afirmar que não tem tanto poder assim ou, ao contrário, não tem poder nenhum e afirma ser a pessoa chave para determinada decisão.

Para corrigir essa possibilidade, Ebraico (2006) recomenda nesses casos uma entrevista a pessoas que estão ligadas de alguma forma às partes interessadas e que detêm o conhecimento necessário sobre o *stakeholders*, como por exemplo, sua secretária, políticos do mesmo partido, especialistas no problema onde os atores estão inseridos etc. Dessa forma, a confiabilidade da informação é preservada, pois a especulação política é evitada.

A chave do sucesso do projeto está na observação do ator desde o início e em atender os anseios das partes interessadas mais significantes para determinada política pública, já que satisfazer todos os desejos na grande maioria das vezes é impossível. Portanto, torna-se necessário não apenas identificar cada um destes públicos-alvos, mas também definir qual é mais significantes para o patrocínio do projeto e identificando quais são suas

necessidades e seus desejos e verificando como é possível lidar com os conflitos de interesses que surgirem no decorrer do projeto entre os atores mais importantes.

Após a lista de atores ter sido confeccionada, de acordo com Qualman (1997) o próximo passo será a identificação das “forças de influência dos atores” para o sucesso ou fracasso de uma política, ou seja, definir seu posicionamento e seu nível de interesse e poder.

- **Posicionamento:** segundo Qualman (1997) indica a posição do ator, representa sua percepção sobre a consequência de um ato, este pode tomar parte de três formas, sendo contra, a favor ou indiferente em relação à determinada ação. Para conseguir patrocínio político à determinada causa, o gestor deverá criar alianças sólidas com os atores aliados, calcar apoio dos indiferentes e exaurir as forças dos oponentes.
- **Interesse:** segundo Aulete (2004), é o que é importante para alguém, sua vontade, necessidade, desejo e o que pretende realizar. Em uma análise superficial da análise da parte interessada, é suficiente que o gestor identifique se os atores “têm” interesses ou “não” e se tiver se os interesses são “positivos” (a favor) ou “negativos” (contrários) a política. Porém no que se diz respeito a uma visão mais aprofundada da política em questão, o gestor necessita ainda mapear o tipo e o peso do interesse que o *stakeholders* tem nas consequências do plano, programa ou projeto, para poder barganhar seu patrocínio à política pública, tal aprofundamento não é recomendada quando a política em questão enfrenta escassez de recursos (QUALMAN, 1997).
- **Poder:** segundo Silva (2001), representa a capacidade de influenciar dos diversos atores que atuam no cenário da política pública em questão. O poder segundo Silva (2001) pode ser dividido em “governabilidade” e “capacidade”. Governabilidade sendo o poder de fogo que o ator tem para decidir e realizar o que foi decidido. O ator pode ter governabilidade alta, média ou baixa, em relação a problemas diferentes. A governabilidade pode ser alta, quando a solução de um problema depende apenas dele. Quando a solução depende de outros, a governabilidade pode ser média ou baixa. Já a capacidade é o conjunto de recursos de todos os tipos que o ator dispõe para alcançar seus objetivos. O ator pode ter alta, média ou baixa capacidade.

A análise do poder vai depender da profundidade do estudo, para um estudo mais simples basta classificá-lo como “positivo”, tem poder, ou “negativo” não tem poder de decisão ou ainda “alto”, “médio” e “baixo”, mas em um estudo mais sólido e complexo seria necessário identificar o nível de governabilidade e de capacidade do ator para se chegar a um peso representativo do poder de influenciar determinada política pública, como no item “interesse” a aplicação aprofundada da análise do “poder” não é recomendada, quando a política em questão tem escassez de recursos, seja financeiro ou até mesmo de tempo (SILVA, 2001).

Definindo o peso do poder, é possível determinar qual grupo representa maior ameaça ou oportunidade e assim focar ações pontuais com a devida intensidade em grupos específicos com o objetivo de viabilizar projetos em transportes (QUALMAN, 1997).

Segundo Tedesco (2008), antes desta fase é necessário realizar um diagnóstico do problema, limitando seu objeto de estudo e sua área de atuação, desta forma, ao término da fase de confecção da lista da parte interessada, será possível uma avaliação integrada das percepções dos diversos atores envolvidos. Somente com a junção de um sólido diagnóstico do problema com a criação de uma lista dos atores pertinentes a referida política será possível planejar um plano, programa ou projeto de transporte ou uma atividade, tarefas ou ação para sua validação e implantação (TEDESCO, 2008).

4.1.2 Divisão das partes interessadas em grupos

Esta fase se constitui em dividir os atores em quatro grandes grupos, a ferramenta visual mais utilizada para tal fim é a “matriz 2 x 2 do binômio poder versus interesse dos atores”.

Segundo Qualman (1997), para se formar esta matriz se aloca as classes, categorias ou subgrupos de atores em quatro grupos “elevado poder/elevado interesse (+,+”, “elevado poder/baixo interesse (+,-)”, “baixo poder/elevado interesse (-,+)” e por último “baixo poder/baixo interesse (-,-)”, a critério do pesquisador outra nomenclatura pode ser usada (Quadro 3):

Quadro 3: Matriz 2x2 do binômio “poder x interesse”

<p>“ELEVADO PODER/ELEVADO INTERESSE (+,+)”</p> <p>Estes atores são a base de uma coligação de suporte efetiva da política.</p>	<p>“ELEVADO PODER/BAIXO INTERESSE (+,-)”</p> <p>Estes atores podem influenciar os resultados do projeto, mas suas prioridades não são as mesmas do projeto. Podem ser um risco ou obstáculo a política.</p>
<p>“BAIXO PODER/ELEVADO INTERESSE (-,+)”</p> <p>Estes atores necessitarão de iniciativas especiais para os seus interesses serem protegidos.</p>	<p>“BAIXO PODER/BAIXO INTERESSE (-,-)”</p> <p>Estes atores têm menor importância para a política.</p>

Fonte: Adaptada de Qualman (1997).

Importante também destacar que a matriz “poder x interesse” dos atores deve não somente ser utilizada no início do projeto, mas ao longo de todo seu desenvolvimento, pois os atores podem mudar sua visão em relação aos objetivos da política.

4.1.3 Lista de Controle

Ao término da metodologia de acordo com TCU (2002), uma lista de controle deve ser realizada para servir como um “*feedback*” para completar esclarecer algum item obscuro e completar o método aplicado.

- Os grupos primários e secundários foram listados?
- Foi possível identificar algum grupo, primário ou secundário, que passará a existir em consequência do projeto?
- Existem subgrupos ou subcategorias?
- Foi possível identificar todos os grupos sociais considerados?
- Foi possível identificar os constituintes organizacionais?
- Há alguma outra estrutura ou grupo com potencial de dar uma perspectiva distinta ao projeto?
- Existem outros atores que de alguma forma possam sofrer algum tipo de consequência ou influenciar nas decisões referentes ao projeto?
- Quais problemas, originários de quais grupos, o programa ou projeto pretendeu atender?
- Para que grupo o projeto direciona as prioridades de atender às necessidades, interesses e expectativas?
- Qual o grupo de interesse mais próximo dos objetivos do projeto?

- O que o ator demanda do projeto?
- Quais as expectativas dos grupos em relação ao programa ou projeto?
- Quais benefícios são esperados pelos grupos interessados?
- Que recursos os grupos estão dispostos (ou não) a oferecer ao projeto?
- Que outros interesses os grupos possuem que podem conflitar com os do projeto?
- De que forma os grupos consideram os outros atores na lista?
- Que papel o grupo mais importante deve assumir para que o programa tenha sucesso?
- É possível antecipar algum aspecto negativo, dado o interesse do grupo?
- Na ocorrência de uma eventualidade, qual o impacto esperado no programa ou projeto?
- Qual a probabilidade de que ocorram eventualidades?
- Os atores envolvidos são coesos?
- Existe mais de um tema em cena?
- As negociações são públicas ou privadas?
- Quais são as normas de comportamento aceitas pelo grupo?
- É possível apelar para algum tipo de interventor mediador ou árbitro?
- Há algum outro grupo com potencial de dar uma perspectiva distinta à negociação?
- Quem precisa de informação? E qual informação?
- Quando eles precisam da informação?
- Quem fornece as informações?
- Como a informação deve ser entregue?
- Em resumo, quais dessas suposições sobre os grupos influenciam positivamente ou ameaçam o projeto?
- Entre outras.

A lista de controle apresentada como exemplo acima não é um padrão, as perguntas são flexíveis já que para cada caso existem informações específicas.

4.1.4 Hierarquizar as partes interessadas de cada grupo

Segundo Qualman (1997), as partes interessadas de cada grupo devem ser hierarquizadas, pois dessa forma as ações voltadas para os atores para conseguir patrocínio político a

determinado plano, programa ou projeto vão ser pontuais, economizando assim os recursos disponíveis.

Difícilmente uma situação ocorrerá onde o gestor terá a capacidade de atender todos os interesses da parte interessada, em consequência deste fato, este deverá focar suas ações para atender os interesses dos atores que tiverem maior força para patrocinar politicamente determinado plano, programa ou projeto.

Para hierarquizar os atores é possível se aplicar a técnica “AHP - *Analytical Hierarchy Process*”, Análise Hierárquica de Processo e utilizar o software “*Expert Choice*” como instrumento da AHP para a manipulação e análise dos dados, este serve para priorização de atividades, por exemplo, de alocação de recursos, análise de custo benefício, *benchmarking*, resolução de conflitos e negociações, análise de investimentos, seleção de fornecedores, planejamento estratégico etc. Ambos são usualmente difundidos em trabalhos acadêmicos, maiores informações disponível em Saaty (1991).

4.1.5 Gestão dos atores

Para cada grupo da parte interessada, será necessário identificar um grupo de atividades ou uma abordagem completa para gerenciá-los.

Quanto ao posicionamento dos atores, a idéia é levar o máximo de atores para o lado “defensor” e fidelizar os atores que já se enquadram neste lado, aqueles que são neutros devem ser instigados a tomar posição positiva quanto ao projeto, ou seja, ir para o lado “defensor” e, quanto aos oponentes, se a estratégia de mudar seu posicionamento quanto ao projeto não tiver sucesso, uma estratégia de anulamento ou enfraquecimento de suas forças deve ser adotada.

Em alguns casos, será preciso neutralizar ou apoiar alguns atores, em outros casos, terá que se convencer alguns deles sobre os benefícios do projeto para garantir o sucesso, e, em outros casos, será preciso somente monitorar as ações dessas partes interessadas (GRASS, 2006).

Qualman (1997) recomenda um estilo de gestão para cada grupo de atores segundo a tabela abaixo, comumente utilizada na análise de stakeholders em projetos de criação de *softwares* (Quadro 4):

Quadro 4: Estilo de gestão

(PODER/INTERESSE)	ESTILO DE GESTÃO
(+/+)	São os atores mais importantes e todos os esforços deverão ser investidos em assegurar-se de que os mesmos sejam consultados, mantidos informados sobre os desenvolvimentos e que estejam satisfeitos como andamento do projeto.
(+/-)	Esse grupo necessita de muita informação sobre o projeto e de monitoramento para assegurar que os mesmos estejam satisfeitos. São necessários cuidados redobrados para assegurar que estas partes interessadas não sejam requeridas para dedicar tempo excessivo nas atividades associadas ao projeto, porque eles poderão reagir e reduzir ou retirar os seus apoios.
(-/+)	Este grupo é muito útil em fornecer ideais e ajudar com pequenas ações os projetos. Deverá ser mantido informado e consultado regularmente, mas sem dispor de muito tempo com essa atividade.
(-/-)	Este grupo deve ser somente monitorado para ver se haverá uma mudança em relação à importância e ao interesse de algum destes projetos e se essa mudança for confirmada, haverá necessidade de rever o gerenciamento dessas pessoas.

Fonte: Adaptada de Qualman (1997).

Como o quadro acima é utilizado em análise de stakeholders em projetos de criação de *softwares*, serão necessárias adaptações para a confecção de tabela similar para a gestão de políticas públicas de transportes.

De acordo com Freeman (1984), para desenvolver estratégias para influenciar ou neutralizar ações de atores, seria necessário fazer um diagnóstico por meio de três perguntas básicas:

- 1°. Quem são os atores, perfil, atributos e características de comportamento?
- 2°. Quais interesses e metas são almejados pelos atores?
- 3°. Quais meios serão usados para atingir as metas e satisfazer os interesses dos atores?

Para melhor compreender a técnica, no próximo tópico há exemplos de empresas que se preocupam em conhecer e entender os *stakeholders* envolvidos em seus negócios.

4.2 AS EMPRESAS E SEUS ATORES

Para ilustrar como a iniciativa privada e a pública estão se preocupando em analisar seus atores e elaborar estratégias eficazes para gerenciá-los, este trabalho apresenta neste tópico – meramente como exemplo do emprego das metodologias de “diálogo com *stakeholders*” e “análise de *stakeholders*” - os casos da Shell Brasil e do Tribunal de Contas da União.

Depois de dois incidentes que abalaram as estruturas da Shell Brasil, foi preciso mudar sua imagem e adequar seus procedimentos para o desenvolvimento sustentável do meio ambiente. A empresa Shell Brasil pela técnica “diálogo com *stakeholders*” conseguiu conhecer seus *stakeholders* e descobriu por meio das informações geradas por esta técnica como se relacionar com estes atores para conquistar aliados.

Já o Tribunal de Contas da União utilizou a técnica “análise de *stakeholders*” para maximizar a eficácia de sua auditoria interna.

4.2.1 Shell Brasil

Este trabalho encontrou na técnica “diálogo com *stakeholders*”, testada e implantada pela empresa Shell Brasil, um método eficiente de coleta de dados.

A Shell Brasil empresas do setor de petróleo e gás, visando evitar custos de pesquisa, impactos ambientais e administrar conflitos entre grupos de interesse para se enquadrar em novos padrões de competitividade impostos pela convenção do desenvolvimento sustentável, tanto na sua dimensão regulatória (ambiental e social), quanto no seu poder de articular e negociar interesses diferenciados, utilizou uma nova ferramenta de gestão social, denominada Diálogo com *Stakeholders*, destinada a captar as percepções e as expectativas dos atores sociais em relação às atividades de exploração e produção, criando um canal de comunicação entre a empresa e seus grupos de interesse (*stakeholders*).

Segundo Ebraico (2003), a metodologia do Diálogo com Stakeholders geralmente é utilizada para:

- manter todos os *stakeholders* da área de influência da política permanentemente informados a respeito das operações em curso;
- criar um canal de comunicação permanente entre a empresa ou governo e seus *stakeholders*, construindo um ambiente de confiança entre eles;

- desenvolver mecanismos que ajudem a promover a coexistência social pacífica e colaborativa entre a equipe de trabalhadores e funcionários da empresa e os habitantes das regiões onde atuam;
- identificar os *stakeholders* e focos potenciais de conflito para apoiar uma ação estratégica futura;
- buscar o consenso em torno de questões polêmicas surgidas ao longo do processo de diálogo;
- entender de forma intrínsecas e extrínsecas as relações do ator com determinada política.

Existe uma variedade de técnicas de consulta e diálogo que são aplicadas de acordo com o grau de impacto (social e ambiental) da atividade e com o tipo de relacionamento social já existente. No caso da Shell Brasil, por exemplo, quando não ainda não há evidência da existência de óleo na reserva, nem o compromisso com a produção, portanto, as técnicas de consulta restringem-se a contatar indivíduos e organizações, entrevistá-los ou aplicar questionários, além de organizar reuniões amplas e abertas nas quais participam todos os potenciais interessados na exploração futura. Por parte da empresa, o principal é manter o compromisso com o diálogo e com a disponibilização das informações relativas ao empreendimento.

Além disso, esta metodologia fornece subsídios para orientar o desempenho da assessoria de comunicação da empresa, e de seus funcionários da base e da sede, sobre como responder aos seus *stakeholders*.

O diálogo com *stakeholders* é um instrumento que fornece subsídio para uma abordagem mais global e não somente econômica. O diálogo com os chamados grupos de interesse consiste na abertura de um canal de comunicação entre a empresa e os demais grupos que de alguma forma serão afetados com a atividade da empresa, que detecta as expectativas e interesses de cada parte, além de fornecer informações preciosas para a atividade da empresa (EBRAICO, 2003).

Contudo, o processo de diálogo é dinâmico, sendo necessário combinar outros instrumentos de informação para refinar os procedimentos de monitoramento e avaliação do Projeto de Comunicação Social, particularmente os diagnósticos sócio-econômicos.

O caso da empresa Shell ilustra bem a trajetória do setor de petróleo e gás e a adaptação a este novo paradigma. Sob o impacto de dois desastres ambientais de grande proporção, a

empresa procurou identificar os anseios da sociedade bem como priorizar a sustentabilidade ambiental e a responsabilidade social. Os incidentes ocorridos geraram várias manifestações contra a empresa como boicotes, clamor público e atos de violência, contribuíram para a perda do apoio político dos stakeholders à empresa.

Para identificar a demanda desses “novos atores”, é necessário dialogar, ouvindo o que estes têm a dizer e informando o que a empresa pretende fazer. A Shell identificando este cenário e seguindo suas novas regras, estabeleceu que em qualquer um dos seus novos projetos seria necessário ouvir as opiniões: da comunidade afetada; dos governos locais; e dos grupos de interesses como um todo. As opiniões deveriam ser ouvidas, assimiladas, pesadas e a partir deste diálogo - baseado em relações de confiança e respeito construídas ao longo do tempo - as decisões deveriam ser tomadas.

Ao agir dessa forma, diversos agentes, além da própria Shell, estão engajados no projeto em questão, o que faz com que as chances de sucesso se tornem muito maiores e, no caso de surgirem problemas, as responsabilidades passam a ser compartilhadas. A fim de consolidar esta conduta e tornar públicas suas decisões e seu desempenho, permitindo aos diversos agentes comparar as promessas com os atos concretos, a Shell elaborou os relatórios para a sociedade.

4.2.2 Tribunal de Contas da União

O TCU - Tribunal de Contas da União - utilizou a técnica de “análise de *stakeholders*” com o objetivo de oferecer às equipes subsídios tanto na fase de planejamento quanto na etapa de execução dos trabalhos de auditoria. Quando aplicada na primeira fase, recomenda-se uso da análise do ambiente interno/externo - análise SWOT”, ou seja, análise das forças, fraquezas, oportunidades e fraquezas - como ferramenta complementar (TCU, 2002).

A análise *stakeholder* contribui desde a fase do desenho até o desenvolvimento da matriz de marco lógico e ajuda a identificar a forma apropriada de participação de todas as partes envolvidas na auditoria.

A equipe de auditoria, no entanto, deve estar atenta para o tipo de informação que se deve ou que se quer obter em cada etapa do trabalho de auditoria, de modo a definir o tipo de tabela/quadro a ser criado.

Segundo TCU (2002), na fase da análise preliminar do objeto da auditoria, a equipe deverá criar uma tabela contendo as seguintes informações: identificação do *stakeholder*, interesse do *stakeholder* no programa e o impacto no programa ou projeto, caso o interesse do

stakeholder não seja atendido. Neste último caso, a equipe de auditoria deve considerar a opinião dos atores envolvidos com relação às mudanças que se pretende recomendar. Para tanto, a equipe deve atentar para o fato de que alguns atores defendem seus pontos de vista e têm objetivos que podem diferir e conflitar com o de outros atores.

Em princípio, o tempo a ser despendido dependerá do tipo e do tamanho do projeto, assim como da complexidade do assunto em estudo. Entretanto, considerando os prazos e as limitações específicas de cada auditoria, a equipe deve buscar priorizar os *stakeholders* a serem consultados/entrevistados, sem prejuízo da qualidade do trabalho.

Considera-se que a análise *Stakeholders* é fundamental para se avaliar programas ou políticas governamentais. Principalmente quando o foco da análise estiver voltado para a questão da redução da pobreza e da desigualdade social, a técnica permitirá identificar as vulnerabilidades, as dificuldades de acesso, o grau de atendimento aos direitos e disponibilidade de informações necessárias para que grupos sociais relevantes possam tornar-se influentes (TCU, 2002).

4.3 TÓPICOS CONCLUSIVOS

O termo “parte interessada” implica que o indivíduo tem algo em risco, conseqüentemente, tem algo a ganhar ou a perder com o resultado da política. Depois que as partes interessadas forem identificadas e seus posicionamentos, níveis de interesse e poder estiverem determinados, estratégias podem ser adotadas para a gestão destas a favor de determinada política (APCG, 2007).

A análise da parte interessada ajudará antecipar objeções do ator e do grupo ao projeto e permitirá que se proponham as ações apropriadas para superar estas objeções. Não pode ser um procedimento formal rígido, pelo contrário, por identificar e administrar interesses e conflitos do ser humano, é importante entrar nos mistérios da subjetividade das ciências humanas e flexibilizar esse procedimento, adequando-o a cada situação, política e organização.

Quanto ao tipo de abordagem a ser utilizada na gestão do relacionamento com os atores, vai depender da situação, não existem diferenças significativas, pois o resultado é praticamente o mesmo, o grau de dificuldade em obter as informações, o tamanho e o tipo da política, o nível de maturidade em projetos da organização, a facilidade em alcançar os atores envolvidos são os fatores críticos na escolha dessas abordagens.

Esse trabalho pretende adotar a análise de *stakeholder* e fazer uma correlação para criar um procedimento mais indicado às políticas de transporte, adotando alguns conceitos subjetivos das ciências humanas para ajudar a identificar a melhor estratégia na gestão do relacionamento com as partes interessadas e assim aumentar significativamente as chances de implantação das políticas públicas de transporte.

CAPÍTULO 5 - METODOLOGIA PROPOSTA PARA ANÁLISE DE ATORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Goldenberg *apud* Romero (2006), a metodologia proporciona o questionamento crítico a respeito da formulação do pensamento científico e está sistematizada de modo a trilhar os caminhos a serem seguidos e os instrumentos a serem utilizados para a solução de um determinado problema.

Esse trabalho pretende demonstrar os passos para a concepção de um modelo de análise de *stakeholder*. O método de procedimento empírico utilizado, conforme referencial teórico, é o que se fundamentam nas ciências organizacionais e na formulação das políticas públicas de transporte que por meio da análise da parte interessada tem o objetivo de mapear os atores envolvidos nos planos, programas e projetos seja no planejamento, organização, controle, coordenação ou no comando das decisões. Este método pretende captar informações destes atores referentes ao seu posicionamento e sua força, ou seja, uma análise dos seus interesses e de seu poder de influenciar determinada decisão.

A aplicação deste método pode ser superficial, indicando apenas os atores, seu posicionamento e sua força, ou seja, nível de poder e interesse, já em uma análise mais sólida além dos dados descritos acima será possível identificar a categoria e interesses do ator, bem como o nível de governabilidade do poder e de capacidade do poder – conceitos expostos no capítulo passado - e ainda a relevância do tema para inclusão em pauta pública, a escolha da solidez da análise vai depender dos recursos disponíveis ao gestor.

O método de análise do *stakeholder* sozinho não representa colaboração significativa para a implantação da política pública, pois somente indica a direção que o gestor deve seguir para conseguir o apoio político à referida negociação, é necessária a gestão dos atores apontados pelo método como hierarquicamente mais importantes para o patrocínio político de determinada decisão, esta gestão tem como objetivo atender interesses e mitigar os conflitos destes atores, consolidando o apoio dos aliados e enfraquecer o poder dos oponentes ou mudando seu posicionamento, desta forma, maximizar as chances de incluir planos, programas ou projetos de transportes na pauta Estatal.

A metodologia proposta para elaboração do método da Análise de *stakeholder* é composta por etapas, conforme ilustradas na figura abaixo:

METODOLOGIA PARA ANÁLISE DE STAKEHOLDERS

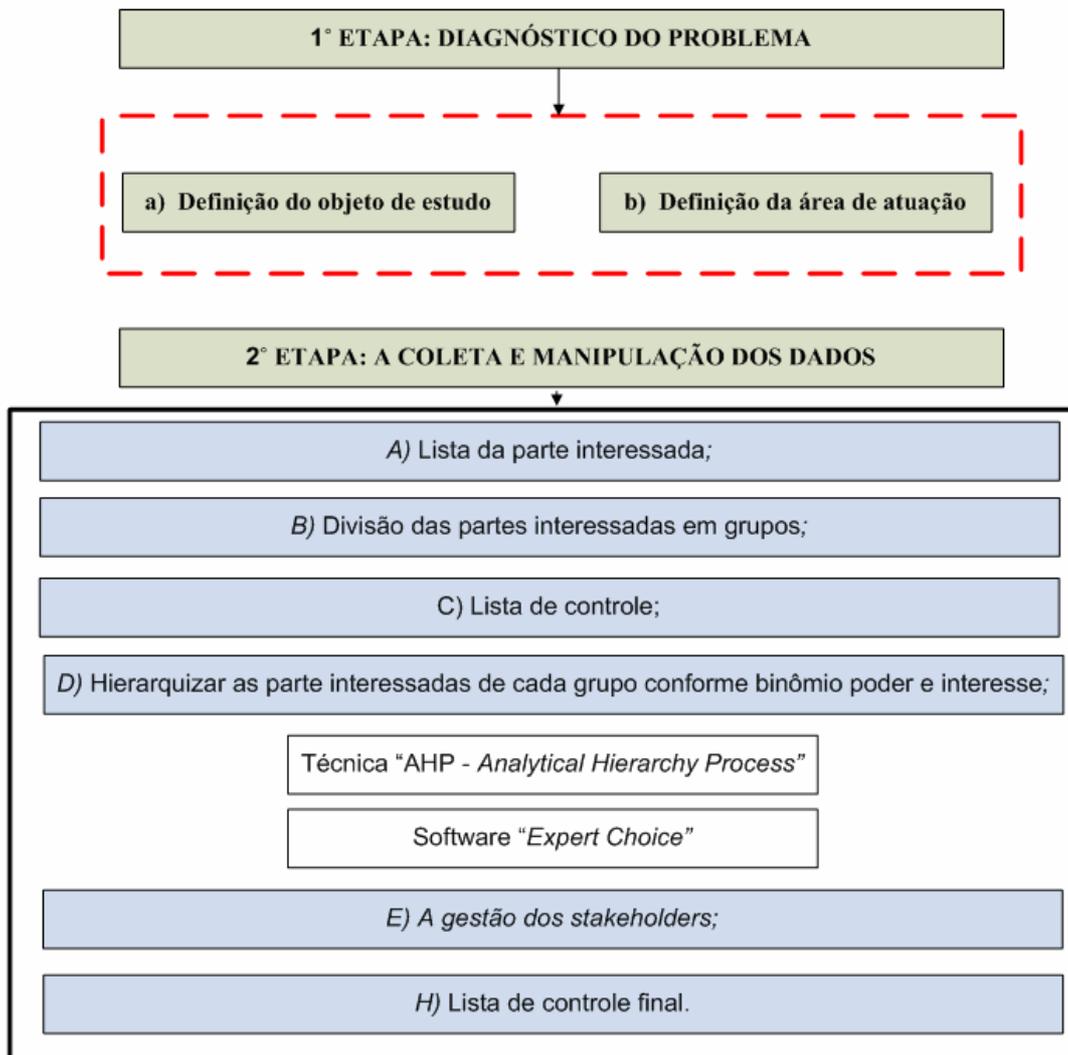


Figura 2: Metodologia para análise de *stakeholder* em projetos de transporte.

As etapas ilustradas na figura acima são fruto de uma sistematização do método de análise de *stakeholders* apresentado no referencial teórico desta dissertação, maiores detalhes destas etapas serão apresentados nos tópicos que seguem.

5.1 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA (1ª etapa)

O diagnóstico do problema é geralmente o início do processo de planejamento, sem o qual não é possível traçar as metas e objetivos ou desenhar o cenário desejado, situação a qual se deseja alcançar. Só é possível identificar os problemas, encontrar as alternativas de soluções e assim escolher a mais adequada por meio de um diagnóstico. É uma fase importante e básica no processo de planejamento, pois precede e define as demais fases,

portanto vital à estruturação do processo de planejamento desse trabalho (TEDESCO, 2008).

Nessa etapa, o mais importante é definir a problemática da política, plano, programa, projeto, atividade ou tarefas de transporte, ou seja, definir o problema e seu contexto que nada mais é do que a diferença entre o cenário atual e o desejado (MATUS, 1993).

Segundo Tedesco (2008), depois de contextualizado e definido o referido problema, os próximos passos de um diagnóstico do problema são limitar o objeto de estudo e sua área de atuação.

5.1.1 Definição do objeto de estudo

Considerando que o objeto de estudo seja um projeto de transporte, deve ser definido seu objetivo, verificar sua relevância, sua legalidade e sua aplicabilidade, de preferência ser parte de um plano, programa ou diretriz que já esteja presente na agenda pública e que obedeça aos critérios de custo benefício da referida política pública.

5.1.2 Definição da área de atuação

Independente do tipo da política pública, será necessário delimitar a área de alcance, de impacto ou de abrangência deste projeto.

Uma vez que os atores, elementos e atividades componentes do projeto afetam diretamente ou indiretamente o ambiente e são afetados por este, mostra-se essencial definir a área, os limites físico-geográficos que compõem este ambiente.

5.2 COLETA E MANIPULAÇÃO DOS DADOS (2ª etapa)

Não existe uma regra genérica que se aplica em todos os casos para a identificação dos grupos de interesse de uma empresa ou política, o que se tem é uma série de postulados baseada em experiências de organizações e alguns métodos retirados da gerência de softwares.

Esse estudo se aventura na tentativa de diligenciar alguns conceitos, procedimentos e recomendações descritas no referencial bibliográfico para a construção de um modelo teórico que se enquadra na realidade das políticas públicas de transporte no Brasil, baseado principalmente na técnica de análise de *stakeholder* implantada e testada pelo Tribunal de Contas da União em sua auditoria e na coleta de dados baseada na técnica do diálogo com os atores testada e implantada pela Shell Brasil.

5.2.1 Lista da parte interessada

Para a construção da lista dos atores envolvidos em políticas públicas de transporte, o gestor ou pesquisador, após realizar o diagnóstico do problema, deve escolher uma técnica apropriada para coletar os dados para mapear os atores. As técnicas compõem um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência na obtenção dos seus propósitos (RICHARDSON, 2008).

É necessário delimitar a técnica a ser utilizada em virtude da disponibilidade de tempo dos técnicos e do cumprimento do cronograma do projeto. A aplicação e a escolha da técnica de coleta de dados vão depender diretamente dos resultados da aplicação do pré-teste, indicado até que este atenda da melhor forma os objetivos da metodologia e a disponibilidade dos técnicos. A fonte para esta coleta de dado necessita ser sólida e confiável, conforme “tabela fontes de pesquisa para a coleta de dados sobre os atores”, apresentada no capítulo anterior.

Depois da aplicação do pré-teste, as análises dos dados deste podem apontar falhas existentes nos instrumentos de coleta ou na técnica, tais como: perguntas supérfluas ou incompatíveis com o nível intelectual dos alvos do instrumento, inconsistência nas ordens das questões, instrumentos que levam mais tempo para ser aplicados do que o programado etc. Somente após a correção e, se necessário, depois de um novo pré-teste o instrumento poderá ser aplicado.

Geralmente para cada situação existem técnicas de coleta de dados diferentes, conforme descrito no referencial teórico, o diálogo com os atores referido no capítulo anterior, é uma boa técnica indicada para a coleta dos dados em políticas de transporte - devido à subjetividade das informações relacionadas aos atores do setor - para o mapeamento dos atores. Após determinar e revisar a técnica e a amostra inerentes à pesquisa, o próximo passo é aplicá-la, porém é preciso verificar se esta é viável em função do levantamento, confiabilidade e tratamento dos dados, da equipe, do custo e do tempo disponível.

Independente da técnica a ser utilizada, é preciso oferecer aos técnicos com a devida antecipação informações acerca do projeto, da temática, dos objetivos e das regras de aplicação da técnica.

Cada etapa deve ser rigorosamente monitorada para não extrapolar a previsão do cronograma e dos recursos, por isso o planejamento das atividades da pesquisa é

fundamental para o sucesso do trabalho. Provavelmente nessa fase alguma etapa pode ser repensada para atender o cronograma e os recursos disponíveis.

No caso de pesquisas que envolvem muitos atores, o procedimento recomendado para a coleta de dados é o diálogo com os atores, ou seja, verificar em cada grupo um ator que o represente ou técnico que detenha as informações sobre os atores, para a realização da entrevista, o ator escolhido deve ter conhecimento sobre a temática do projeto. É fundamental mapear todas as instituições, organizações setoriais, organizações não governamentais, associações da sociedade civil e atores isolados que estão de algumas formas ligadas à política seja diretamente ou indiretamente. Essa identificação dos atores é realizada por meio da técnica diálogo com atores, esta é uma forma apropriada para se captar a dimensão de subjetividade existente em todo e qualquer processo de escolhas e de decisão estratégica dos atores sociais tanto na esfera pública quanto na privada. Os apostadores não são limitados àqueles afetados pelo projeto. Incluem também aqueles que podem afetar o projeto, podendo ser vencedores, perdedores, ou indiferentes (EBRAICO, 2003).

Não é possível ser tão específico em nomear partes interessadas, pois essa análise é demasiadamente vaga, não é fundamental nem relevante conectar com todos os atores existentes. Segundo Ebraico (2003), pode ser útil considerar às vezes pessoas alheias ao projeto, mas de contato direto com o apostador, como sua família ou empregados. É comum identificar a priori uma lista inicial das partes interessadas extensa.

É preciso também dividir essa lista em ambiente interno e externo de acordo com a atuação, alocação ou interesse dos atores no projeto. O objetivo dessa fase é transformar os dados coletados em informações. Nessa etapa é importante confrontar as opiniões dos técnicos sobre os atores (QUALMAN, 1997).

Dessa análise a “lista de *stakeholder*” tem que ser o produto final de forma concisa e clara se o mesmo não acontecer será preciso verificar o gargalo do problema e buscar informações complementares com o entrevistado ou grupo gerador da dúvida. Ainda nesta fase de confecção da lista, é necessário quantificar poder, interesse e posicionamento dos atores, aplicando a mesma técnica e o mesmo instrumento de coleta, ou seja, o formulário que mapeou os atores.

Segundo Grass (2006), o formulário de entrevista para uma análise da parte interessada é construído normalmente em um formato tabular com as colunas que delineiam, contendo

no mínimo os nomes do grupo, dos subgrupos ou dos atores, o nível de interesse, o posicionamento e o nível de poder da parte interessada, vai depender de “qual específico” o gestor pretende ser. Outras colunas podem incluir o tempo para a participação, avaliação métrica do nível da participação, avaliação métrica do nível de governabilidade, e os recursos que a parte interessada pode acoplar no projeto e ainda se o ator é interno ou externo ao ambiente delineado pelo projeto.

5.2.2 Divisão das partes interessadas em grupos

Com os dados obtidos por meio da quantificação do poder, interesse e posicionamento dos atores, o gestor ou planejador de determinada política deverá segundo Qualman (1997) dividir os atores em quatro grupos, utilizando a matriz 2x2 do binômio “poder x interesse”, referenciada no capítulo cindo desta dissertação.

5.2.3 Lista de controle

Conforme a metodologia de análise de atores aplicada no Tribunal de Contas da União em 2002, uma lista de controle é recomendada para verificar as falhas da metodologia e oferecer ao gestor um *feedback* dos processos. O conteúdo e a extensão da lista destas perguntas ficam a critério do pesquisador e da disponibilidade de seus recursos.

5.2.4 Hierarquizar as partes interessadas de cada grupo conforme binômio poder e interesse

Segundo Qualman (1997), após separar as partes interessadas em grupos, estas devem ser hierarquizadas com o intuito de focar as ações e recursos do gestor.

Pela da técnica “AHP - *Analytical Hierarchy Process*” e do software “*Expert Choice*”, metodologia que serve para priorizar atividades, hierarquizar alternativas e decisões, por exemplo, de alocação de recursos, análise de custo benefício, *benchmarking*, resolução de conflitos e negociações, análise de investimentos, seleção de fornecedores, planejamento estratégico etc.

Esta técnica é aplicada por meio de formulários que possui uma escala de valores, segundo Saaty (1991) variando entre “9, 8, 7, 6, 5, 4, 3, 2, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9”, conforme intensidade de importância demonstrado no quadro abaixo (Quadro 5):

Quadro 5: Legenda da escala de comparação

Intensidade de importância	Definição	Explicação
1	Mesma importância	Os dois critérios contribuem igualmente para o objetivo.
3	Importância pequena de um elemento sobre o outro	A experiência e o julgamento favorecem levemente um critério em relação ao outro.
5	Importância grande ou essencial	Um critério é fortemente favorecido em relação ao outro, sua dominação de importância é demonstrada na prática.
7	Importância muito grande ou demonstrada	Um critério é fortemente favorecido em relação ao outro, sua dominação de importância é demonstrada na prática.
9	Importância absoluta	A evidência favorece um critério em relação ao outro com o mais alto grau de certeza.
2, 4, 6,8	Valores intermediários entre os valores.	Quando se procura uma condição de compromisso entre duas definições.

Fonte: Adaptado de Saaty (1991).

Apesar de Qualman (1997) recomendar a hierarquização dos atores de cada grupo, o que representa “baixo poder” e “baixo interesse” (-/-), não tem impacto representativo na política, seria prudente evitar gasto com recursos neste grupo.

5.2.5 A gestão dos atores

Para cada grupo de *stakeholder*, será necessário identificar um grupo de atividades ou uma abordagem para gerenciá-los. Deverá identificar as atividades que ajudarão a obter os seus objetivos e ao mesmo tempo reconhecer a importância relativa de cada grupo de atores. O capítulo anterior ilustra uma tabela “estilo de gestão” que Qualman (1997) recomenda que qualquer ação de gestão dos atores obedeça aos princípios apontados nesta tabela.

O planejamento da gestão dos atores pode ser uma coletânea de complexas decisões ou simples negociações vão depender do tamanho da política pública e dos recursos disponíveis (TCU, 2002).

Para encerrar esta metodologia de acordo com TCU (2002) um novo cheque lista deve ser realizado para servir como um “*feedback*” para validar a eficácia do método aplicado.

5.3 TÓPICOS CONCLUSIVOS

Todas essas etapas são dinâmicas, pois devem acompanhar a volatilidade dos dados dos atores que permanecem em constantes mudanças. Esse processo deve ser feito no

decorrer da política ou quando o gestor julgar necessário ou detectar alguma mudança nos atores vai depender do cronograma e dos recursos disponíveis.

O capítulo ilustrará a metodologia abordada nesta dissertação, aplicando em um projeto de transporte – elaboração do plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável do Campus da Universidade de Brasília.

CAPÍTULO 6 - APLICAÇÃO DA TÉCNICA DE ANÁLISE DE ATORES NA APRECIÇÃO DA VIABILIDADE DO PROJETO DE ELABORAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO PARA A GESTÃO DA MOBILIDADE SUSTENTÁVEL DO CAMPUS DA UNB

6.1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo verificar a aplicabilidade da metodologia, proposta no capítulo anterior, e para isso um estudo de caso será apresentado, utilizando a técnica de análise de *stakeholder* como ferramenta de auxílio na busca por patrocínio político do projeto de “elaboração do plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável do Campus da Unb, baseado no planejamento estratégico participativo”. Seu objeto é elaborar um plano estratégico participativo, idéia exposta no capítulo quatro desta dissertação, no qual os diversos representantes dos atores que integram a Unb participem na elaboração de seu planejamento, assim possibilitando atender uma parte dos diferentes e conflitantes interesses de cada usuário da universidade que desejam se deslocar dentro do Campus, mas de forma sustentável, sem agredir o futuro das novas gerações, ou seja, embasado em uma política de mobilidade sustentável, conceito disponibilizado no capítulo quatro.

Segundo Nascimento (2007), o gerenciamento da mobilidade em um campus universitário se faz imperativo devido às características desse tipo de empreendimento, considerado um pólo gerador de viagens no espaço urbano e, deste modo, fonte de impacto na circulação de veículos e pedestres no sistema viário próximo ao local. Cada campus universitário possui características próprias de uma pequena cidade - como desenho espacial, padrões de viagens que podem ser distintos devido à localização espacial, atividades econômicas, características sócio-econômicas dos usuários, sistema de transporte utilizado e o acesso ao transporte público.

A metodologia de análise de *Stakeholder* proposta é aplicada para auxiliar o gestor a planejar suas ações em busca de patrocínio político com o intuito de se aumentar às chances de implantação de políticas públicas de transportes, conforme estrutura apresentada na “figura 2” do capítulo anterior, segue no decorrer deste, a aplicação de cada uma destas etapas.

6.2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

Conforme visto no referencial teórico, para se diagnosticar o problema, é preciso limitar e definir o objeto de estudo e sua área de estudo.

6.2.1 Definição do objeto de estudo

O objeto desse estudo de caso é o projeto “elaboração do planejamento estratégico para o gerenciamento da mobilidade sustentável do Campus da UNB, baseado no planejamento estratégico participativo”.

O projeto de “elaboração do planejamento estratégico para o gerenciamento da mobilidade sustentável do Campus da UNB, baseado no planejamento estratégico participativo” é uma iniciativa que visa à promoção da mobilidade sustentável dos usuários do campus Darcy Ribeiro, mediante ações concebidas da participação de todos os grupos sociais envolvidos. Segue as medidas *softwares*, conceito exposto no capítulo quatro desta dissertação, visa - mediante ao conhecimento e disseminação das informações - conscientizar e mobilizar a comunidade interna e externa ao Campus da UnB, acerca da importância de hábitos mais saudáveis de transportes. Tal projeto vai propor soluções por meio de medidas *softwares* para os problemas detectados no “plano de circulação do Campus Univeristário Darcy Ribeiro” expostos no subtópico “contextualização do problema” deste capítulo.

O gerenciamento da mobilidade é oportuno em um campus universitário, considerado que se trata de um pólo gerador de viagens (PGV) no espaço urbano e, portanto, fonte de impacto na circulação de veículos e pedestres no sistema viário próximo ao local.

Espera-se a geração de dois importantes produtos deste projeto, o “Diagnóstico Participativo da Mobilidade” e o “Plano Estratégico da Mobilidade do Campus Darcy Ribeiro”.

A metodologia de trabalho do projeto de elaboração do plano de mobilidade sustentável do campus ora proposto encontra-se representada na “Figura 3”. O detalhamento de cada uma delas será apresentado em seguida.

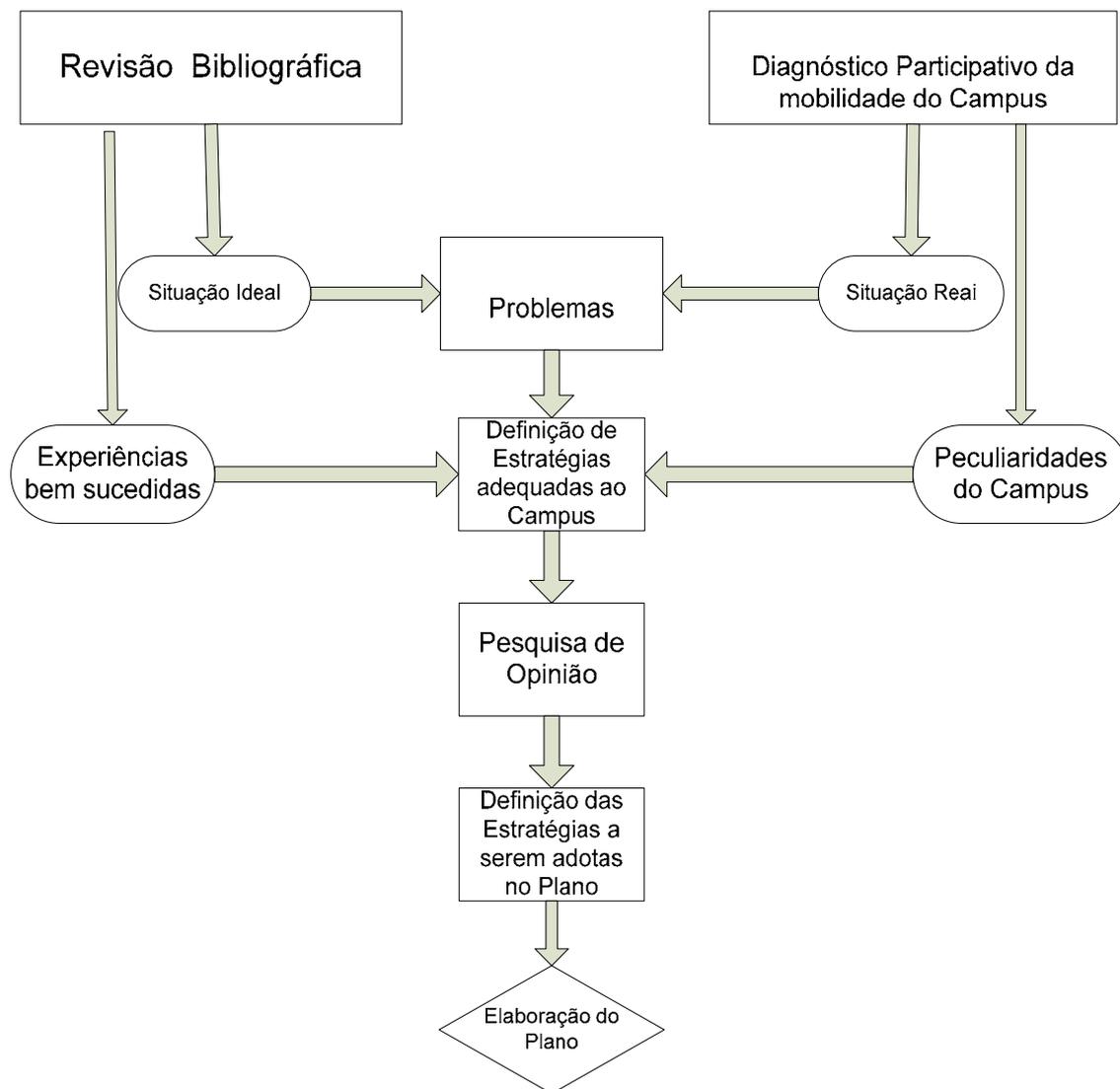


Figura 3: Procedimento Proposto no Trabalho: Adaptado Caipa e Portugal (2007).

a) Primeira fase - revisão bibliográfica:

Será realizada uma pesquisa bibliográfica em livros, sites para o levantamento das informações acerca do estado da arte em projetos de sustentabilidade do transportes em Campus Universitários. Essa etapa é importante porque fornecerá subsídios importantes para a construção do projeto ora proposto, como forma de tecer a imagem ideal do objeto que se deseja, ou seja, o campus universitário no que tange à mobilidade sustentável.

b) Segunda fase - diagnóstico participativo da mobilidade do Campus:

O Diagnóstico Participativo do Campus será realizado mediante a participação dos atores do campus da UnB. Os atores da UnB são representados pela comunidade interna e externa do campus, alunos, professores, funcionários, comunidade, especialistas em transportes, órgãos, departamentos, organismos sediados na UnB.

Este diagnóstico participativo visa o levantamento e a análise de dados relativos à situação atual de mobilidade no Campus da UnB, com a caracterização do ambiente externo (ameaças e oportunidades), e do ambiente interno (pontos fortes e fracos), possibilitando assim a identificação e a priorização dos principais problemas e a prospecção de alternativas da mobilidade sustentável no Campus.

O especialista, professor efetivo do PPGT, responsável pelo projeto, desempenhará o papel de condutor do grupo, como também de facilitador. Caberá a ele a tarefa de esclarecer dúvidas, orientar a metodologia e propiciar condições para a realização dos trabalhos de forma eficiente e eficaz, a fim de se obter um diagnóstico que represente as verdadeiras necessidades e aspirações dos usuários do campus e da comunidade, prevalecendo assim o interesse coletivo.

Estão previstas reuniões, com esse intuito, a primeira propõe uma reflexão, intitulada "que tipo de mobilidade queremos para a UnB?", a segunda reunião abordará a temática e análise do ambiente, denominada de "como estamos?" e já a terceira será feita uma análise da mobilidade da UnB. Ao final de cada reunião, será elaborado um relatório conclusivo, que posteriormente servirá de subsídio para um dos produtos finais, o diagnóstico participativo da mobilidade do campus da UnB.

c) Terceira fase - diagnóstico dos problemas:

Mediante a análise comparativa da imagem ideal e a da realidade do Campus, serão identificados os problemas a serem solucionados no que tange a mobilidade, para que essa seja concebida de forma sustentável.

d) Quarta fase - definição de estratégias adequadas ao campus:

Para a definição de Estratégias adequadas ao Campus da UnB, será formado um grupo, com aproximadamente quinze especialistas de áreas multidisciplinares. Esse grupo terá como objetivo identificar as estratégias mais adequadas para o campus, propostas a serem desenvolvidas a curto, médio e longo prazo, tendo em vista suas peculiaridades.

e) Quinta fase - pesquisa de opinião:

Todas as propostas identificadas pelo Grupo Focal serão submetidas à avaliação da comunidade, visando à escolha daquelas que sejam mais adequadas. Essa avaliação será feita mediante a aplicação de um questionário. Aquelas que tiverem maior índice de

aceitação por parte da comunidade farão parte do “Plano de Mobilidade Sustentável do Campus da UnB”.

f) Sexta fase - elaboração do plano:

As ações com maior nível de aceitação serão incluídas no “Plano de Mobilidade Sustentável do Campus da UnB”, a ser redigida pela equipe.

O primeiro passo para a elaboração do plano estratégico da mobilidade do Campus já foi dado com as pesquisas sobre o plano de circulação do Campus da Unb, citado no capítulo quatro, com base nos resultados desta pesquisa, tem-se um diagnóstico do padrão de mobilidade do campus, que indicou os problemas a serem resolvidos e, conseqüentemente, norteou a definição das estratégias adequadas ao seu tratamento. Tais estratégias serviram como alicerce para o estudo de caso desta dissertação.

Cabe ressaltar que a elaboração do “Plano de Mobilidade Sustentável do Campus da UnB” é apenas o meio onde a metodologia proposta nesta dissertação será testada - não cabendo então a esta desenvolver as fases indicadas neste tópico - meramente ilustradas com o intuito de oferecer ao leitor compreensão sobre o projeto, objeto do estudo de caso. O foco desta dissertação é validar a metodologia apresentada no capítulo anterior, verificando a possibilidade de identificar os atores, seu posicionamento, mapear suas forças, ou seja, nível de interesse e poder em relação à viabilização da elaboração do “Plano de Mobilidade Sustentável do Campus da UnB”.

6.2.2 Definição da área de estudo

Este estudo de caso engloba todo o complexo do Campus Darci Ribeiro da Universidade de Brasília, porém a análise de *stakeholder* vai se limitar aos atores internos ao projeto e a comunidade que visita a UNB para fins acadêmicos.

A Universidade de Brasília foi inaugurada em 21 de abril de 1962. É uma das mais renomadas universidades do país, com mais de 1.300 professores, cerca de 2.300 funcionários, 20828 alunos de graduação, 9290 alunos de pós-graduação, oferece 63 cursos de graduação, 64 de mestrado, 45 de doutorado e dezenas de especializações. O campus possui uma área total de 3.960.579,07 m² de área total e 466.893,98 m² de área construída, sendo mostrado na figura a seguir (PORTAL UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA, 2008):



Figura 4: Campus Darcy Ribeiro (PORTAL UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA, 2008)

A Universidade apresenta-se como um ambiente ideal para iniciativas de pesquisas como essa. A UnB, em especial, privilegia um padrão baseado no automóvel particular. A superação da condição histórica de banalização do uso do automóvel particular em, e para os deslocamentos só poderá ser alcançada se forem previstos programas e ações diretamente focados para a “comunidade e a cidade acadêmica”, revendo as práticas de conhecimento ali originadas (PESCATORI *et al*, 2005).

Além disso, a Universidade é reconhecidamente um ambiente de informação e conhecimento. Dessa forma, apreende-se que as ações a serem desenvolvidas no presente projeto deverão ser mais facilmente transmitidas, assimiladas e difundidas pelo público alvo, a “comunidade interna e externa ao Campus”.

6.2.3 Contextualização do problema

Após realizar a definição do objeto, da área de estudo e principalmente da análise do plano de circulação do Campus da Unb, segundo Fortes (2006) foi possível levantar informações para contextualizar o problema do estudo de caso, conforme segue (Quadro 6):

Quadro 6: Problemas detectados no Plano de Circulação da UnB

ELEMENTOS DO SISTEMA VIÁRIO DA UnB	PROBLEMA DETECTADO NO PLANO DE CIRCULAÇÃO:
Circulação Viária	<p>Elevado fluxo de veículos na hora do pico;</p> <p>Conflito de movimento nas interseções;</p> <p>Precariedade ou inexistência de sinalização em alguns trechos;</p> <p>O acesso ao Campus é realizado principalmente por meio de viagens em automóveis particulares, gerando, com isso, todas as doenças de um sistema esgotado. É ainda existe conflito de horários entre os horários de início e término das aulas e dos órgãos, comércio e instituições localizadas no mesmo, que só aumentam a precariedade do sistema;</p> <p>Existem grandes dificuldades de travessia de pedestres e ciclistas;</p> <p>Geometria viária inadequada à conversão de veículos automotores;</p> <p>Desenvolvimento de alta velocidade.</p>
Transporte Coletivo	<p>Concentração de ônibus, operando no Campus nos horários de pico, gerando engarrafamentos, acidentes e atropelamentos;</p> <p>Baixa frequência dos horários no entre - pico, reduzindo a mobilidade do usuário;</p> <p>Baixo IPK – Índice de Passageiro por Quilômetro;</p> <p>Ausência de um sistema universitário com disponibilidade de informações sobre itinerário e horário da circulação dos ônibus;</p> <p>Ausência de trechos específicos para ônibus.</p>
Pedestres	<p>Ausência ou inadequada conservação da infra-estrutura para o deslocamento dos pedestres;</p> <p>Ausência de infra-estrutura específica para deficientes físicos;</p>
Ciclovias	<p>Inexistência de ciclovias;</p> <p>Inadequação dos bicicletários existentes;</p> <p>Inexistência de um sistema de empréstimo de bicicletas para o uso no Campus como forma de deslocamento, já que o mesmo é muito extenso e polinizado.</p>
Estacionamento	<p>Existem várias áreas reservadas a este fim, porém nem sempre atendem o equilíbrio número de vagas ofertadas e necessidades dos usuários do sistema, ora as vagas ofertadas são ociosas, ora as vagas não suportam a demanda como é o caso, por exemplo, da Biblioteca e da Reitoria.</p>
Sinalização	<p>Sinalização indicativa precária ou inexistente;</p> <p>Inadequabilidade da sinalização de orientação;</p> <p>Precário estado de conservação da sinalização, vertical e horizontal;</p> <p>Precariedade ou inexistências de sinalização específica para deficientes físicos.</p>
Acidentes de trânsito	<p>Ocorrência de acidentes a cima dos índices aceitáveis de acordo com o Denatran;</p> <p>Excesso de conflitos entre veículos, ciclistas e pedestres no trânsito;</p> <p>Inexistência de sinalização preventiva em pontos críticos;</p> <p>Baixo nível de conscientização do usuário da vias nas questões relativas ao trânsito.</p>

Fonte: Adaptada Fortes (2006)

A partir do exposto ficou claro um conflito existente entre pedestres, usuários de transporte motorizado particular, usuário do transporte público coletivo e o usuário de transportes individuais não motorizados, por isso a necessidade eminente de se apontar soluções para mitigar ou gerenciar tais conflitos causadores de acidentes e transtornos.

O plano de circulação da UnB em seu primeiro momento através de um diagnóstico detectou vários problemas conforme demonstrado nos parágrafos anteriores, porém parou até o momento nesta fase, o planejamento das soluções para estes problemas é o objeto utilizado no estudo de caso desta dissertação - “elaboração do plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável do Campus da UnB, baseado no planejamento estratégico participativo” - depois de elaborado ainda será necessário sua implantação, etapa esta não contemplada por este trabalho.

É importante ter essa visão sistêmica do problema para entender como discorrerá este estudo de caso.

6.3 COLETA E MANIPULAÇÃO DOS DADOS

A coleta de dados é realizada com o intuito de responder a hipótese apresentada no primeiro capítulo, mas não basta apenas captar os dados, estes devem ser manipulados para serem transformados em informação, serem aplicados em determinadas situações e ai virar competências. Os procedimentos de coleta de dados e manipulação dos dados da metodologia são aplicados e listados nos subtópicos a seguir.

6.3.1 Lista das partes interessadas

Devido ao tamanho da população, a disponibilidade dos entrevistados e como a intenção é somente testar a metodologia, esse estudo de caso não definiu uma amostra representativa probabilisticamente, mas sim escolheu aleatoriamente em virtude de suas disponibilidades os técnicos e especialistas que conhecem a fundo a temática para representar a opinião dos atores. Este trabalho considerou como técnicos - profissionais ou estudantes - com titulação mínima de Mestres em Transportes e como especialistas - profissionais com Doutorado – e que atuam como professores no PPGT.

Após a realização de três pré-testes a técnica para a coleta de dados escolhida, em função de sua praticidade e do cronograma do escopo desta dissertação, foi o diálogo com *stakeholders* (EBRAICO, 2003). Segundo Ebraico (2003) o diálogo não precisa necessariamente ser feito com cada ator, sua metodologia também aceita a entrevista com

representantes de um grupo de atores ou com técnicos e/ou especialistas que tem prerrogativas de conhecimento sobre o tema e seus atores. Esta técnica ainda evita conforme Ebraico (2003) o juízo de valores na constatação da força do ator, ou seja, seu nível de interesses e de poder.

Nos primeiro pré-teste o instrumento de coleta foi um *brainstorming*, no segundo o instrumento de coleta foi um formulário de aplicação não presencial, os dois não tiveram o êxito necessário para a aplicação da pesquisa.

A primeira experiência foi caótica o grupo selecionado para o *brainstorming*, não recebeu informações em tempo hábil suficiente para “vistas” sobre a metodologia de coleta de dados, sobre o projeto e nem dos objetivos da pesquisa, gerando dificuldades, conflitos na aplicação do pré-teste e ainda o tempo previsto para a atividade foi ultrapassado em virtude da falta de informação, agrupar todos entrevistados em uma mesma sala para a realização da dinâmica foi outra dificuldade enfrentada. Já no segundo a aplicação de um formulário se revelou mais eficiente do que a primeira técnica, contudo os entrevistados tiveram dificuldade em entender a metodologia, principalmente no que tange a ponderação do nível de “interesse e poder”, por desconhecerem os papéis de alguns atores listados por eles como relevantes, outra dificuldade identificada foi que alguns entrevistados não retornaram os formulários de entrevista.

Enfim no terceiro pré-teste o instrumento de coleta foi um formulário de entrevista de aplicação direta, porém tanto presencial como também não presencial, ou seja, alguns tiveram que ser enviados via e-mail devido à falta de disponibilidade dos especialistas e dos técnicos e outros foram aplicados presencialmente. Para sanar os problemas detectados nos pré-testes foi encaminhado junto ao formulário de entrevista um guia com a função da maioria dos atores presentes no Campus – guia formulado através das informações contidas no Portal universitário de Brasília (2008) - e ainda foram sanadas algumas dúvidas dos entrevistados que surgiram. Mesmo assim não foi possível obter retorno de todos os formulários, mas os que foram recebidos serviram ao propósito desse trabalho.

A manipulação dos dados, nesta fase, foi feita na base do *software* “Excel” da *Microsoft* através da função estatística “modo”, ou seja, essa função lista os valores que se apresentavam com maior frequência em uma lista ou intervalo de dados.

Além de mapear atores que são relevantes ou não para o patrocínio político do projeto a pesquisa identificou o nível de poder, interesse e o posicionamento dos atores que eram indicados pelos entrevistadores como relevantes.

Segue abaixo uma planilha – confeccionada segundo Grass (2006) - listando os atores tidos como relevantes, seu nível de poder, interesse e o seu posicionamento conforme opinião dos especialistas, como se trata de uma aplicação superficial da metodologia em virtude dos recursos da pesquisa, como por exemplo, tempo e disponibilidade dos entrevistados, a coluna “poder” não vai ser desmembrada em governabilidade - poder de fogo - e em capacidade – poder de recursos – e a coluna “interesse” não vai ser desmembrada em tipo de interesse (Quadro 7):

Quadro 7: Lista de Atores

ATORES	PODER		INTERESSE			POSICIONAMENTO	
	Baixo	Alto	Baixo	Nulo	Alto	Oponente	Aliado
Reitoria		X			X		X
Programa de Pós-Graduação em Transporte (PPGT)		X			X		X
Secretaria de Planejamento (SPL)		X			X		X
CEFTRU		X			X		X
Diretoria de Orçamento (DOR)		X			X		X
Diretoria Técnica de Extensão (DTE)		X			X		X
ONG's		X			X		X
Prefeitura do Campus (PRC)		X			X		X
Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE)	X				X		X
Conselho Comunitário de Segurança	X				X		X
Alunos (Usuários do Campus)	X				X		X
Funcionários UNB (ASFUB)	X				X		X
Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS)	X				X		X
Faculdade de Tecnologia (FT)	X				X		X
Conselhos Superiores		X	X				X
Assessoria de Comunicação (ASC)		X	X				X
Rádio e Televisão Universitária (RAD)		X	X				X
Decanato de Extensão (DEX)		X	X				X
Decanato de Assuntos Comunitários (DAC)		X	X				X
Decanato de Ensino de Graduação (DEG)		X	X				X
Demais Cursos do Campus da UnB	X		X				X
Núcleos de pesquisas	X			X			X
Departamentos da UnB	X		X				X
Institutos	X		X				X

Fonte: Adaptada de Grass (2006).

O único ator que foi apontado pelos entrevistados como possíveis oponentes ao projeto foram às empresas de transporte público, que segundo a pesquisa deveriam oferecer mais ônibus nos períodos entre fluxos e uma linha gratuita ligando à rodoviária e o Campus de

quinze e quinze minutos, porém esse estudo de caso por limitação de recursos da pesquisa não englobou este atores, pois faz parte do ambiente externo ao Campus.

Os atores da lista acima foram organizados em grupos para facilitar a análise como, por exemplo, o grupo “Demais cursos”, “Núcleos de pesquisas”, “Departamentos da UnB” e “Institutos”.

Algumas observações sobre esta planilha são necessárias, primeiramente a planilha só engloba atores internos devido à limitação de recursos da pesquisa, segundo, todos os dados foram fielmente retiradas de técnicos e especialista sobre o assunto o que pode gerar algumas informações a princípio estranhas para especialistas externos ao Campus da UnB, por isso é necessário salientar que cada Campus tem suas próprias características. E por fim a planilha englobou somente os atores que os entrevistados elegeram como relevantes à elaboração do plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável do Campus da UNB, baseado no planejamento estratégico participativo, por isso alguns atores que desta forma são pertinentes ao estudo de transportes podem não ter sido englobado pela planilha.

6.3.2 Divisão das partes interessadas em grupos

Com base na lista confeccionada na etapa anterior foi possível dividir os atores em grupos e confeccionar a seguinte matriz 2x2:

Quadro 8: Matriz 2x2 - Binômio “poder verso interesse”

“ELEVADO PODER/ELEVADO INTERESSE (+,+)”	“ELEVADO PODER/BAIXO INTERESSE (+,-)”
Reitoria Programa de Pós-Graduação em Transportes (PPGT) Secretaria de Planejamento (SPL) CEFTRU Diretoria de Orçamento (DOR) Diretoria Técnica de Extensão (DTE) ONG's Prefeitura do Campus (PRC)	Conselhos Superiores Assessoria de Comunicação (ACS) Rádio e Televisão Universitária (RAD) Decanato de extensão (DEX) Decanato de Assuntos Comunitários (DAC) Decanato de Ensino de Graduação (DEG)
“BAIXO PODER/ELEVADO INTERESSE (-,+)”	“BAIXO PODER/BAIXO INTERESSE (-,-)”
Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) Conselho Comunitário de Segurança Alunos (Usuários do Campus) Funcionários UnB Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) Faculdade de Tecnologia (FT)	Demais Curso do Campus Departamentos da Unb Institutos

Fonte: Adaptada de Qualman (1997).

O ator “Núcleos de pesquisas” foi o único *Stakeholder* que teve seu nível de interesse apontado como “nulo” pelos entrevistados, então este estudo descartou o mesmo para evitar discrepâncias na análise, porém vale ressaltar que o mesmo pode mudar seu nível de interesse para “baixo” ou “alto”, já que a opinião dos atores segundo Qualman (1997) é dinâmica.

6.3.3 Hierarquizar as partes interessadas de cada grupo conforme binômio poder versus interesse

Este estudo escolheu para esta etapa apenas os atores que se encontram no grupo de “elevado poder e elevando interesse (+,+),” já que é o grupo de maior importância para a viabilidade de qualquer política pública de transporte, para aplicar a análise hierárquica e com isso chegar à ordem de importância dos atores deste grupo para a viabilidade do projeto.

Todas as etapas deste tópico foram apreciadas com a importante colaboração do especialista professor do PPGT, entre outros atributos foi escolhido como o especialista técnico para ponderar os pesos desta análise, pois coordenou pessoalmente o Plano de Circulação do Campus da Universidade de Brasília – referência base para o projeto deste estudo de caso.

Pra a criação desse modelo além do “*software Excel*” foi utilizado o “*Expert Choice*” ferramenta tipicamente usada em análises hierárquicas. (SAATY, 1991) O primeiro passo foi identificar o objetivo, depois identificar os critérios e as alternativas para confeccionar a árvore de decisão conforme “Quadro 9” ilustrado abaixo, adaptada de uma das telas do software *Expert Choice*:

Quadro 9: Arvore de Decisão

OBJETIVO	ESCOLHER O <i>STAKEHOLDER</i> MAIS IMPORTANTE PARA O PROJETO				
	CRITÉRIOS	INTERESSE SOCIAL	FORÇA POLÍTICA	RECURSOS FINANCEIROS	COMPETÊNCIA TÉCNICA
ALTERNATIVAS	PPGT	PPGT	PPGT	PPGT	PPGT
	CEFTRU	CEFTRU	CEFTRU	CEFTRU	CEFTRU
	PREFEITURA	PREFEITURA	PREFEITURA	PREFEITURA	PREFEITURA
	REITORIA	REITORIA	REITORIA	REITORIA	REITORIA
	SPL	SPL	SPL	SPL	SPL
	DOR	DOR	DOR	DOR	DOR
	ONG'S	ONG'S	ONG'S	ONG'S	ONG'S
	DTE	DTE	DTE	DTE	DTE

Fonte: Adaptada *Software Expert Choice*

O objetivo escolhido foi - “Escolher o *stakeholder* mais importante para o projeto” – somente assim o gestor poderá focar todas suas ações em um só ator, o identificado como mais importante.

Os Critérios que foram usados foram: “Interesse Social”; “Força Política”; “Recursos Financeiros”; “Competência Técnica”; e “Visibilidade”.

Os critérios não são os mesmos para todas as situações, nem mesmo para todas as políticas de transporte, eles devem ser escolhidos por um especialista que faz parte diretamente do objeto. Neste caso o especialista citado no início deste tópico.

Sendo que interesse social diz respeito à identificação de que ator tem mais interesse social, ou seja, quem ganha mais com o retorno social gerado através do projeto ao Campus da Unb, a força política é a habilidade que o ator tem de influenciar outros atores a apoiar seu voto ou causa, sua governabilidade, os recursos disponíveis estão associados à capacidade de patrocinar financeiramente o projeto, competência técnica esta associada à capacidade de gestão do ator, e por fim a visibilidade, propaganda, publicidade, que ator pode oferecer ao projeto.

E as alternativas são os atores selecionados do grupo “elevado poder e elevando interesse (+,+)” são estes: “Reitoria”; “Programa de Pós-Graduação em Transportes (PPGT)”; “Secretaria de Planejamento (SPL)”; “CEFTRU”; “Diretoria de Orçamento (DOR)”; “Diretoria Técnica de Extensão (DTE)”; “Ong’s”; e “Prefeitura do Campus (PRC)”.

O gestor necessita saber qual alternativa escolher, ou seja, qual o ator listado como alternativas é mais importante para o projeto, em qual o ator o gestor deve focar suas ações em busca de patrocínio ao projeto seja de interesse social, como força política, de recursos financeiros, como competência técnica ou viabilidade.

Após a identificação dos critérios com base na árvore de decisão apresentada pela “tabela 8” foi possível na plataforma do software *Expert Choice*, que o especialista entrevistado através da escala de comparação de Saaty (1991) ilustrada no capítulo anterior, indicasse os pesos dos critérios, os pesos alencados pelo especialista se fundamentam em seu domínio e experiência na temática, conforme segue abaixo em tabela, retirada de uma das telas do software *Expert Choice* que se encontra no anexo desta dissertação:

Tabela 1: Peso dos critérios

CRITÉRIOS	PESOS
Interesse Social	0,126
Força Política	0,472
Recursos Financeiros	0,071
Competência Técnica	0,137
Visibilidade	0,193

Fonte: Adaptada *Software Expert Choice*

Os resultados apresentados acima foram possíveis após o especialista no problema indicar a intensidade de importância de cada critério com base no “Quadro 5 - legenda da escala de comparação”, dessa forma esses dados foram tabelados no *software Expert Choice* que gerou os pesos descritos em tabela acima.

Segundo esse resultado o critério força política tem supremacia em relação aos outros, logo atrás visibilidade, competência técnica, interesse social e recursos financeiros disponíveis, respectivamente.

O próximo passo foi aplicar esta mesma metodologia usada para ponderar os pesos dos critérios na identificação dos pesos das alternativas, comparando-as entre si e entre cada critério isoladamente. Esta fase também contou com a colaboração do professor especialista que detêm conhecimento técnico sobre os atores e o projeto em questão, conforme segue:

a) Peso das alternativas em relação ao critério “interesse social”.

Os resultados apresentados a seguir foram possíveis após o especialista no problema indicar a intensidade de importância de cada alternativa em relação a um critério específico com base no “Quadro 5 - legenda da escala de comparação”, dessa forma esses dados foram tabelados no *software Expert Choice* que gerou os pesos descritos nas tabelas apresentadas a seguir.

Seguem os resultados finais indicados pelo *software Expert Choice*, após a entrevista com o especialista e a manipulação dos dados, maiores detalhes expostos no anexo desta dissertação:

Tabela 2: Ponderação dos atores em relação ao critério “interesse social”

ATORES	PESO DOS ATORES EM RELAÇÃO AOS INTERESSES SOCIAIS
PPGT	0,004
CEFTRU	0,004
Prefeitura do Campus (PRC)	0,023
Reitoria	0,021
Secretaria de Planejamento (SPL)	0,013
Diretoria de Orçamento (DOR)	0,003
Ong`s	0,051
Diretoria Técnica de Extensão (DTE)	0,007

Fonte: Adaptada *Software Expert Choice*

Com base no critério “interesse social” esta tabela retrata que o grupo de atores Ong’s, ou seja, as entidades sem fins lucrativos localizadas na UnB como, por exemplo, grupos de deficientes visuais, grupos de ciclistas como o Rodas da Paz, e o grupo de cadeirantes portadores de deficiência física etc., se revelam o grupo de atores mais importante para o

projeto com base no critério interesse social e a Diretoria de Orçamento (DOR) representa o menos importante para o projeto. Com essas informações é possível concluir que o gestor do projeto deve focar suas ações em busca de patrocínio com base no interesse social principalmente nas Ong's, pois as mesmas têm mais a ganhar fundadas neste critério, do que os outros atores.

B) Em relação ao critério recursos financeiros:

Seguem os resultados finais indicados pelo software *Expert Choice*, após a entrevista com o especialista e a manipulação dos dados, maiores detalhes expostos no anexo desta dissertação:

Tabela 3: Ponderação dos atores em relação ao critério Recursos Financeiros

ATORES	PESO DOS ATORES EM RELAÇÃO AOS RECURSOS FINANCEIROS
PPGT	0,002
CEFTRU	0,003
Prefeitura do Campus (PRC)	0,008
Reitoria	0,028
Secretaria de Planejamento (SPL)	0,010
Diretoria de Orçamento (DOR)	0,013
Ong`s	0,002
Diretoria Técnica de Extensão (DTE)	0,005

Fonte: Adaptada Software *Expert Choice*

Embasada no critério “recurso financeiro” a Reitoria é o ator expressamente mais importante para o projeto e o PPGT representa menos peso em relação ao patrocínio financeiro ao projeto.

Uma curiosidade detectada após o *software Expert Choice* gerar os pesos foi que a Diretoria de Orçamento (DOR) tem influência menor do que a Reitoria em relação ao apoio financeiro ao projeto.

C) Em relação ao critério competência técnica:

Seguem os resultados finais indicados pelo software *Expert Choice*, após a entrevista com o especialista e a manipulação dos dados, maiores detalhes expostos no anexo desta dissertação:

Tabela 4: Ponderação dos atores em relação ao critério Competência Técnica

ATORES	PESO DOS ATORES EM RELAÇÃO À COMPETÊNCIA TÉCNICA
PPGT	0,035
CEFTRU	0,035
Prefeitura do Campus (PRC)	0,008
Reitoria	0,005
Secretaria de Planejamento (SPL)	0,024
Diretoria de Orçamento (DOR)	0,007
Ong`s	0,005
Diretoria Técnica de Extensão (DTE)	0,017

Fonte: Adaptada Software *Expert Choice*

Com base no critério “competência técnica” foi levantada a princípio uma inconsistência e foi necessário analisar junto ao especialista o porquê desta inconsistência, chegou-se a conclusão que boa parte dos técnicos e professores do PPGT também trabalham no CEFTRU e por isso o problema. Para solucioná-lo considerou-se em particular no critério competência técnica que o PPGT e o CEFTRU seriam um mesmo grupo. Então o grupo PPGT e CEFTRU foi considerado o ator mais importante para o projeto em relação ao apoio técnico e as Ong`s e a reitoria se revelam os atores mais fracos neste critério.

D) Em relação ao critério força política:

Seguem os resultados finais indicados pelo software *Expert Choice*, após a entrevista com o especialista e a manipulação dos dados, maiores detalhes expostos no anexo desta dissertação:

Tabela 5: Ponderação dos atores em relação ao critério Força Política

ATORES	PESO DO ATOR EM RELAÇÃO À FORÇA POLÍTICA
PPGT	0,019
CEFTRU	0,019
Prefeitura do Campus (PRC)	0,039
Reitoria	0,199
Secretaria de Planejamento (SPL)	0,099
Diretoria de Orçamento (DOR)	0,010
Ong`s	0,019
Diretoria Técnica de Extensão (DTE)	0,068

Fonte: Adaptada Software *Expert Choice*

Com base no critério “força política” a Reitoria foi considerada o ator com maior capacidade de viabilizar politicamente o projeto, o que não foi nenhuma surpresa, e a Diretoria de Orçamento (DOR) é o ator que apresenta menos força política. Então se o gestor do projeto não tiver o apoio político da reitoria esse tem grandes chances de nem sair do papel.

A Secretaria de Planejamento (SPL) se revelou politicamente mais importante para o projeto do que a própria Prefeitura do Campus (PRC) devido à função principal da SPL “o planejamento” o que é mais inerentes no nível estratégico de qualquer empresa, nível este onde é presente maior concentração de articulações políticas.

E) Em relação ao critério visibilidade:

Seguem os resultados finais indicados pelo software *Expert Choice*, após a entrevista com o especialista e a manipulação dos dados, maiores detalhes expostos no anexo desta dissertação:

Tabela 6: Ponderação dos atores em relação ao critério Visibilidade

ATORES	PESO DO ATOR EM RELAÇÃO À VISIBILIDADE
PPGT	0,006
CEFTRU	0,006
Prefeitura do Campus (PRC)	0,030
Reitoria	0,089
Secretaria de Planejamento (SPL)	0,028
Diretoria de Orçamento (DOR)	0,009
Ong`s	0,009
Diretoria Técnica de Extensão (DTE)	0,016

Fonte: Adaptada Software *Expert Choice*

Com base no critério “visibilidade” a Reitoria também foi considerada o ator mais importante, o que pode oferecer ao projeto maior visibilidade na mídia e dentro do Campus, já os atores PPGT e CEFTRU foram considerados os que menos teriam a oferecer ao projeto.

Já que a Reitoria foi indicada com a detentora de maior força política no Campus da UnB não é surpresa que a mesma apareça com maior visibilidade, pois de certa forma política esta intimamente ligada à visibilidade, fica mais claro visualizar dessa forma, quando se exemplifica esta relação em obras públicas, que algumas vezes tem mais importância em lembrar as ações de um mandato de um político do que deveria ter o bem social gerado por tal obra para a sociedade.

6.3.4 Gestão dos atores

Devido à escassez de recursos esse trabalho somente analisou o grupo “elevado poder e elevado interesse”, porém fica uma ressalva que no grupo “elevado poder e baixo interesse” como no grupo “baixo poder e elevado interesse”, existem possibilidades concretas de que atores desses grupos possam migrar para o grupo “elevado poder e elevado interesse” ou o contrário. Já no grupo “baixo poder e baixo interesse” essa possibilidade é remota e quase inexistente.

Conforme recomendações descritas na “tabela 4: Estilo de Gestão”, listada no capítulo cinco deste documento, o grupo elevado poder e elevado interesse são os atores mais importantes para o projeto, pois são os detentores de força para impulsionar as decisões a favor do projeto ou contra o projeto. Dentre esse grupo o ator Reitoria deve ser objeto de dedicação total do gestor, pois as chances do projeto ter sucesso estão diretamente associadas a esse *Stakeholder*, a seguir as ações devem focar para se tentar conseguir a inclusão do projeto na pauta de trabalho da Secretaria de Planejamento (SPL).

É importante salientar que esta análise foi construída somente em relação ao grupo elevado poder e elevado interesse, sendo necessário que o gestor também analise e busque o apoio dos atores dos outros grupos, mas sem prejudicar seu foco de ação, os atores de alto nível de poder e de interesse. O gestor deve orientar suas ações em busca dos outros aliados e patrocinadores do projeto conforme a importância decrescente expostas neste tópico.

6.3.5 Lista de verificação final

Conforme descrito na metodologia após a aplicação da técnica e necessário fazer uma lista de controle final conforme “Quadro 10” abaixo:

Quadro 10: Lista de Controle Final

Perguntas	Cheque lista	
	Sim	Não
Foi possível identificar todos os grupos sociais considerados?	✓	
Foi possível identificar algum grupo, primário ou secundário, que passará a existir em consequência do projeto?		✓
Existem subgrupos ou subcategorias?	✓	
Foi possível identificar os constituintes organizacionais?	✓	
Há alguma outra estrutura ou grupo com potencial de dar uma perspectiva distinta ao projeto?	✓	
Existem outros atores que de alguma forma possam sofrer algum tipo de consequência ou influenciar nas decisões referentes ao projeto?	✓	
É possível antecipar algum aspecto negativo, dado o interesse do grupo?	✓	
Existe mais de um tema em cena?	✓	
Os atores envolvidos são coesos?		✓
É possível apelar para algum tipo de interventor mediador ou árbitro?	✓	
Há algum outro grupo com potencial de dar uma perspectiva distinta à negociação?	✓	

A tabela acima serviu como auto-reflexão para verificar se as expectativas e métodos quanto a este estudo de caso, atenderam seu objetivo.

6.4 TÓPICOS CONCLUSIVOS

No que se refere à aplicação da metodologia análise de *stakeholder* neste estudo de caso, observou-se algumas considerações depois que o software *Expert Choice* cruzou os resultados obtidos nas etapas anteriores – alternativas versus critérios - chegando a um gráfico que apresenta de forma hierarquizada o ator mais importante para o projeto conforme segue:

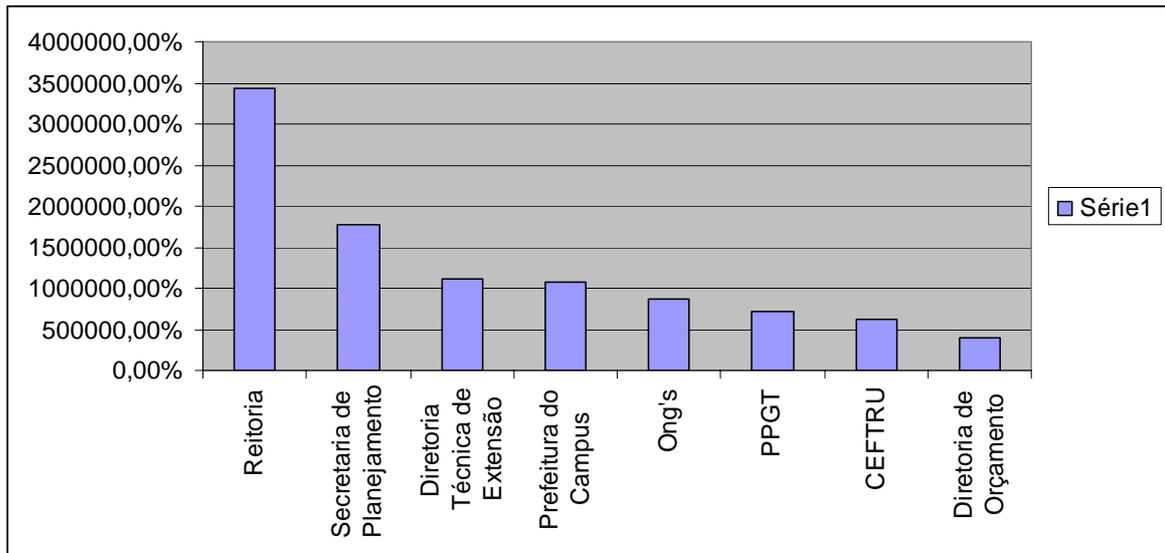


Figura 5: Gráfico atores mais importante para o projeto (Adaptado *Software Expert Choice*)

Primeiramente fica nítida a relevância do *stakeholder* Reitoria no sucesso do projeto ao comparar esta alternativa com a junção dos critérios – interesse social, força política, recursos financeiros, competência técnica e visibilidade - esse ator apresenta maior peso na média das comparações.

Um ator que de certa forma surpreendeu foi o *stakeholder* Secretaria de Planejamento-SPL que detém grande força para o sucesso do projeto, o que de acordo com os técnicos se esperava da prefeitura da Unb. Em contra partida apesar de o projeto ter nascido como iniciativa do ator PPGT o mesmo conforme resultados da pesquisa se revelou relativamente inexpressivo em relação aos outros atores que também tem elevado poder e elevado interesse no projeto.

As informações geradas por esse estudo de caso serviram de base técnica para que o gestor do projeto planeje pontualmente as melhores estratégias focando os atores apontados pela análise hierárquica como mais expressivos para o sucesso do projeto, nesse caso especificamente os atores “Reitoria” e “Secretaria de planejamento – SPL”.

Algumas surpresas surgiram neste estudo de caso como, por exemplo, a Diretoria que foi indicada pelas pesquisas como um dos atores mais relevante para o projeto, mais até do que a Prefeitura do Campus, que a princípio parecia ser o ator mais relevante ao projeto alvo deste estudo de caso.

Apesar deste estudo de caso não ter aprofundado nos resultados inesperados, algumas conclusões são possíveis de ser inferidas como, por exemplo, os resultados indicados

relacionados com o ator Secretaria de Planejamento – como o objeto do estudo de caso foi um projeto de elaboração do plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável do Campus da UnB, baseado no planejamento estratégico participativo, é possível que os entrevistados identificasse nesta diretoria uma relação direta com o objeto do projeto.

Quanto aos resultados sobre o ator Diretoria de Extensão – é possível que os resultados possam ter sido favorecidos este ator pelo fato desta pesquisa e o projeto terem nascidos dentro de um programa de pós-graduação associados ainda aos entrevistados e especialistas que fazem parte também do mesmo programa.

E por fim outro ator que também teve resultados inesperados foi a Diretoria de Orçamento que talvez pelo projeto tiver como objetivo a implantação de medidas softwares de mobilidade sustentável, ou seja, ações relacionadas mais com a mudança cultural e comportamental dos usuários do campus o que geralmente envolve mais ação do que recursos financeiros, caso contrário se o alvo do projeto fosse medidas *hardwares*, que geralmente envolvem alterações na infra-estrutura do sistema, necessitaria elevados recursos financeiros e neste caso provavelmente este ator poderia se revelar no ator mais importante para o projeto.

CAPÍTULO 7 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou a influência dos atores no processo de formação e de implantação de uma política pública, com ênfase na descoberta das várias facetas dos atores envolvidos na política, apontando o conhecimento da influência dos atores como o caminho mais eficiente para introduzir a política na agenda pública.

Para fundamentar este discurso, foram apresentados alguns exemplos de políticas públicas de transporte, que têm uma visibilidade positiva, onde a percepção da importância dos atores, de seus interesses e da capacidade destes atores de influenciar as decisões relativas às políticas foi o fator culminante para o sucesso de tais políticas.

A apreciação sobre a essência de uma política pública abordada no referencial teórico pretendeu facilitar o entendimento de como os atores se articulam em cada uma de suas fases, conceituando e exemplificando as fases e os elementos de uma política.

A metodologia desta dissertação foi baseada no método de análise de atores, contextualizada de forma abrangente, em sua origem e na importância da análise da parte interessada em políticas de transporte.

A análise dos atores indicou que, no Brasil, para que uma política pública de transporte seja discutida e incluída em pauta pública precisa necessariamente de patrocínio político. Tal patrocínio tem que ser o alvo das ações do gestor que necessita de informações sobre o jogo político que se forma nas redes de relacionamento ao redor das políticas públicas. Só assim é possível identificar quem são os atores detentores de força política para apoiar ou para agir contrariamente as diretrizes das políticas.

Além da identificação dos atores, para focar as ações do gestor em busca do patrocínio político é preciso saber como galgar tal patrocínio, ou seja, como gerir estes atores. Este trabalho não chegou a abordar este aspecto do tema, devido aos recursos disponíveis. Recomenda-se, portanto, seu desenvolvimento em futuras pesquisas.

7.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE HIPÓTESE E OBJETIVO, METODOLOGIA PROPOSTA E RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO.

Essa pesquisa atestou a capacidade do método de análise de atores como uma ferramenta de auxílio na tomada de decisão em políticas de transporte.

A hipótese original apontava que, se o gestor da política conseguisse enxergar as relações políticas dos atores, seu nível de poder, interesse e seu posicionamento, o mesmo teria a capacidade para intervir no futuro da política com ações pontuais para reduzir a força dos atores contrários e ao mesmo tempo se cercar com o apoio ou patrocínio político dos apostadores aliados.

Para validar essa hipótese, esse estudo se cercou de experiências da aplicação do método em outras áreas como na auditoria do Tribunal de Contas da União e na construção de programas de softwares da Administração Ultramarina do Desenvolvimento, por exemplo, e em um referencial teórico sobre a temática em um contexto econômico e social. Esta etapa demandou mais esforço de sistematização, já que a literatura sobre atores é muito fragmentada e sua aplicação é mais voltada para projetos de construção de softwares.

Por se tratar de um tema subjetivo em sua essência, houve a necessidade de se fazer adaptações e completar o modelo com outra ferramenta de suporte à decisão, como o método AHP – Método de Análise Hierárquica (SAATY, 1991). Da fusão dos modelos apresentados chegou-se a um modelo de análise de atores apoiado pelo método AHP voltado para políticas de transportes.

No decorrer do estudo de caso, que foi a aplicação do método no projeto de elaboração do plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável do Campus da UnB, baseado no planejamento estratégico participativo, houve muitos contratempos, principalmente nos pré-testes, o que contribuiu para o aperfeiçoamento do modelo.

O objetivo dessa dissertação foi aplicar um método que servisse como ferramenta de aporte ao gestor na tomada da decisão no jogo político onde as políticas de transporte estão inseridas e não na própria implantação do projeto alvo do estudo de caso, e, por essa razão, este não foi mais detalhado.

O método indicado nesta dissertação não tem a função de garantir a viabilidade ou implantação de uma política pública de transporte, mas sim oferecer suporte às decisões do gestor referente à busca por apoio dos atores envolvidos na política.

Após a aplicação do método de análise de *stakeholder* no estudo de caso, este trabalho conclui que, para a discussão e inclusão de determinada política em pauta pública, ações específicas devem ser voltadas para os atores aliados que detêm maior força política. Da mesma forma, ações específicas devem ser voltadas para anular a força de certos atores que são contrários à política almejada.

7.2 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

A presente dissertação em virtude da escassez de recursos – tempo, humanos, financeiros etc. - adotou para o estudo de caso somente os atores internos, ou seja, os que estão fisicamente alocados dentro do Campus da UnB. Tal circunstância de pesquisa originou problemas de análise de alguns atores, como por exemplo, empresas de transporte coletivo de ônibus. Apesar de serem alocadas externamente ao Campus, têm muita força para influenciar, principalmente junto aos órgãos reguladores. Por este fato seria prudente, a título de sugestão um estudo mais abrangente como a alocação de mais recursos para uma nova pesquisa considerando todos os atores do sistema.

O método abordado nesse trabalho de análise de atores teve sua eficácia testada e comprovada pelo estudo de caso com a identificação de uma ferramenta de auxílio na tomada de decisão em ambientes subjetivos, ou seja, onde a escolha da decisão está raizada em juízos de valor, barganhas e trocas de favores.

O método apontado pode ser aplicado em qualquer política de transporte tanto na fase inicial, obrigatório, quanto nas demais fases, sua utilização se faz importante sempre que o gestor da política identificar novos atores influenciando as decisões ou quando for identificada uma modificação na posição ou na força do ator. Ou seja, quando identificados novos nível de poder e interesse.

Das limitações encontradas nesse trabalho, em relação ao uso do método de análise de *stakeholders* sentiu-se a necessidade da inclusão de uma ferramenta que gerenciasse o andamento das etapas do trabalho. Esse método pode ser disciplinado pela gerência de projeto através da matéria específica “gerenciamento da integração das partes”. Este não

integrou tal ferramenta, ficando como sugestão para novas pesquisas, aplicando o gerenciamento da integração das partes no modelo apresentado de análise de atores.

Também ocorreu uma limitação no que se diz respeito à forma como a pesquisa foi conduzida. Foi adotada a consulta a técnicos e especialistas que detém o conhecimento necessário sobre os atores referentes ao projeto alvo do estudo de caso. Uma sugestão seria ampliar a mesma pesquisa, mas ao invés de consultar os técnicos e especialistas, realizar a consulta com os próprios atores para verificar a validade da afirmação feita por Ebraico (2003), apresentada nesta dissertação, de “que a entrevista direta aos atores é prejudicada pelo juízo de valores”.

Também foram encontradas limitações na aplicação do método de análise hierárquica. O estudo de caso só empregou a análise hierárquica no grupo “elevado poder e elevado interesse”. O resultado dessa análise com os outros três grupos, “elevado poder e baixo interesse”, “baixo poder e elevado interesse” e “baixo poder e baixo interesse”, supriria o gerente do projeto com informações complementares que poderia ter um impacto diferente em suas ações e com isso mudando o futuro do projeto. Todavia a análise ampliada de grupos poderia conduzir a resultados diferentes ou o gestor poderia perder tempo e recursos ao descobrir que os atores dos outros grupos não influenciam tanto a política, para se testar esta argumentação sugere-se uma nova pesquisa.

Fica ainda a sugestão para novas pesquisas multidisciplinares focando a temática desta dissertação integrando as áreas de gerência de projetos, ciência política, redes de relacionamentos, análise de *stakeholders* e análise hierárquica de multicritérios, não só na área de transporte, mas como em outras áreas do conhecimento.

7.3 TÓPICOS CONCLUSIVOS

Esta dissertação demonstra por meio do referencial teórico e confirma com a aplicação da metodologia no estudo de caso a importância da análise dos stakeholders, “o conhecimento é o diferencial da competitividade e da produtividade nos tempos modernos”, esta máxima já foi utilizada na antiguidade por “Sun Tzu” em sua obra prima “A arte da Guerra”, o que confirma independente dos tempos que a informação é fator crucial para a iniciativa privada ou o próprio Estado.

Conhecer os *stakeholders* que permeiam o ambiente das políticas públicas é a maneira mais eficiente para traçar estratégias, visando sua implantação desde sua concepção a sua implantação.

O emprego da metodologia “Análise de Stakeholder” é um poderoso método utilizado para guiar o caminho de um idealizador de uma política, plano, programa ou projeto público, transformando assim seus anseios em ações concretas. Porém esta técnica não é perfeita ainda é muito subjetiva, já que lida com os sentimentos e necessidades do ser humano que nem sempre são tangíveis. Dessa forma, anexar a esta metodologia a técnica de coleta de dados “Diálogo com os Stakeholders” pode-se reduzir muito a subjetividade e a própria extensão da pesquisa. Os resultados são potencializados, pois, independente da extensão e complexidade da política com o emprego desta técnica de coleta, reduz significativamente o tempo e os custos empregados em tal pesquisa.

Para reduzir ainda mais os esforços na aplicação da metodologia “Análise de Stakeholder” – oferecendo com isso a possibilidade de que esta metodologia seja etapa permanente e obrigatória em qualquer política, já que, seu uso foi simplificado – é possível se anexar o método de AHP – Análise Hierárquica de Processos que irá Alencar grupos potenciais que o idealizador ou gestor de tal política deverá aplicar o método deixando de lado grupos desnecessários que só iriam tomar tempo e recursos e não iriam colaborar efetivamente para o desenvolvimento e implantação de tal política pública.

No que tange ao teste da metodologia “Análise de Stakeholder”, a idéia de aplicá-la em um projeto de transporte de um Campus Universitário foi louvável já que este tem características de uma pequena cidade, onde os usuários estão propensos a pesquisas, já que é o berço da academia, são usuários abertos a mudanças, é um local apropriado para a disseminação do conhecimento. Os campus universitários públicos em geral contam com representantes de praticamente todas as classes sociais, desta forma, é possível se mapear todos os tipos de locomoção, passageiros de transporte coletivo urbano, passageiros de transporte motorizado individual, pedestres, ciclistas, motociclistas, cadeirantes, pedestres com necessidades especiais, carona solidária etc.

Com esta variedade de comportamentos de deslocamento, é evidente a existência de conflitos, já que todos dividem o mesmo espaço físico para o deslocamento, por isso a

importância de se empregar a metodologia “Análise de Stakeholders” em um projeto de transporte em um Campus Universitário.

Outro aporte relevante desta dissertação foi chamar a atenção para a mobilidade sustentável no estudo de caso, como comportamento inibidor dos conflitos gerados por esta variedade de modos de deslocamento dos usuários do Campus da UnB.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- AGUILAR, M. J, EGG, A, E. **Avaliação de serviços e programas sociais: Tradução de Jaime A. Clasen, Lucia Mathilde E. Orth.** Editora vozes. Petrópolis, RJ, 1994.
- APCG, AN ICF INTERNATIONAL COMPANY. **Stakeholder Management.** Disponível em:
<http://translate.google.com/translate?hl=ptR&sl=en&u=http://www.apcg.com/what_we_do/services/tcm/Stakeholder.html&sa=X&oi=translate&resnum=8&ct=result&pre=/search%3Fq%3DStakeholder%2Banalysis%2Bof%2Btransportation%26start%3D10%26hl%3Dpt-BR%26sa%3DN> Acesso em: 10 de Setembro de 2007.
- ADMINISTRAÇÃO ULTRAMARINA DO DESENVOLVIMENTO. **Nota de orientação sobre como fazer a análise da parte interessada de projetos e de programas do DAE (Dispositivo Automático de Entrada).** Departamento do desenvolvimento social. 1995. Disponível em: <<http://translate.google.com/translate?hl=pt-BR&sl=en&u=http://www.euforic.org/gb/stake1.htm&sa=X&oi=translate&resnum=1&ct=result&prev=/search%3Fq%3DA%2Bnote%2Bon%2BAtores%2Banalisis%26hl%3Dpt-BR%26sa%3DG>> Acesso em: 23 de agosto de 2007.
- BAPTISTA, V. M. A. **Investigação em Serviço Social.** São Paulo: Veras ; Lisboa: CPIHTS, 2001.
- BAPTISTA, V. M. **Planejamento: Introdução à metodologia do planejamento social.** São Paulo. Atlas, 1990.
- BRASILEIRO, A. **Viação Ilimitada: Ônibus das Cidades Brasileiras.** Cultura Editores Associados. São Paulo. 1º Edição. 1999.
- CENTRAN. **Projetos e Programas: PNLT – Plano Nacional de Logística e Transporte.** Ministério dos Transportes - MT e Ministério da Defesa – MD. 2006. Disponível em < <http://www.transportes.gov.br/PNLT/index.htm>>. Acesso em 07 de Agosto de 2008.
- CHEVALIER, J. **Stakeholder Analysis and Natural Resource Management.** Carleton University, Ottawa, June 2001. Disponível em:

<<http://www1.worldbank.org/publicsector/politicaconomy/November3Seminar/Stakeholder%20Readings/SA-Chevalier.pdf>> Acesso em 31/03/2008.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. São Paulo. 6. Ed. Makron Books do Brasil Editora Ltda., 2000.

DINSMORE, C. P. **Como se tornar um profissional em gerenciamento de projetos**. Qualitymark, 2º edição, Rio de Janeiro, 2006.

EBRAICO, M, B, R, P. **O Diálogo com Grupos de Interesses (Atores) na Indústria de Petróleo e Gás**. Monografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

FORTES, S, A, A, J. Et al. **Plano de Circulação do Campus da Universidade de Brasília**. Faculdade de Tecnologia. Universidade de Brasília, 2006.

FREEMAN, R. E. *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Boston, MA: Pitman, 1984.

GALVÃO, F. C. A. **Política de desenvolvimento regional e inovação: Lições da experiência européia**. Rio de Janeiro. Garamond, 2004.

GOLDSCHMIDT, A. *Stakeholder – Como interagir com tantos públicos diferentes*. 2003: Disponível em: <<http://integracao.fgvsp.br/ano6/04/financiadores.htm>> Acesso em: 21/06/2007. 2002

GRAHAM, G. **kit de ferramentas para a defesa de direitos: A ação prática na defesa de direitos**. Tearfund. Recursos Roots 2. Editora Rachel Blackman, Inglaterra, 2002.

GRASS, J. **Análise de stakeholder (partes interessadas) de um projeto**. 2006. Disponível em: < <http://blog.tenstep.com.br/category/comunicacao/page/6/>> Acesso em: 4 de setembro de 2006.

KEPPKE, S, R; MEREGE, C, L. **Como Vender Projetos Sociais Sem Vender a Própria Alma?** Revista Integração a revista eletrônica do terceiro setor, 2000. Disponível em: <<http://integracao.fgvsp.br/ano4/3/administrando4.htm>> Acesso em: 21 de junho de 2007.

- KRICK, T.; FORSTATER, M.; MONAGHAN, F. e SILLANPÄÄ, M. *De las palabras a la acción: El compromiso con los stakeholders. Manual para la práctica de las relaciones com los grupos de interes.* 2006. Disponível em: <<http://www.telefonica.es/responsabilidadcorporativa/pdfs/manualpracticarelaciones.pdf>> Acesso em 18 de maio de 2007.
- LIMA, N. O. **Transportes no Brasil: história e reflexões.** GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento em Transportes. Recife Editora Universitária. 2001.
- MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo. Brasília.** IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1993.
- MATTAR, N, F. **Pesquisa de Marketing.** São Paulo. 4° Ed. Atlas, 2007.
- MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; WOOD, D, J. *“Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts”*. Academy of Management Review.1997.
- MOLINA, G, C. *Modelo de formacion de políticas y programas sociales.* Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (INDES). Disponível em <<http://www.ine.gov.bo/default.aspx>> Acesso em 28 de Julho de 2008.
- NOGUEIRA, J. **Plano/ Programa e Projetos.** Disponível em <<http://www.jaironogueira.noradar.com/jairo13.htm>> Acesso em 29/07/2008.
- NTU - Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbano - **Planejamento e Tomada de Decisão No Transporte Público Urbano.** 2000. Disponível em: <http://www.ntu.org.br/publicacoes/publicacoes/planej_decisao.htm> Acesso em: 24 de setembro de 2007.
- OLIVEIRA, M. A. **Negociação: Novos e Velhos Malabarismos.** Nobel, 1994.
- PORTAL UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA- UNB. **Campus Universitário Darcy Ribeiro.** Disponível em: <<http://www.unb.br/>>. Acesso em 10 de agosto de 2008.
- QUALMAN, A. *A note on Atores analisys.* Disponível em: <[http://www.acdicida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment/\\$file/1997-11TKAnalysis.pdf](http://www.acdicida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/CapacityDevelopment/$file/1997-11TKAnalysis.pdf)>. 1997.> Acesso em 03 de outubro de 2007.

- RUA, D G, M. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil.** Banco Interamericano Para o Desenvolvimento Social – INDES, 1997.
- SAATY, T, L. **Método de análise hierárquica.** São Paulo. Editora Makron Books do Brasil Editora Ltda., 1991.
- SCHIMITT, R. **Impactos da Implantação de Medidas de Gerenciamento da Mobilidade em uma Área Urbana com Múltiplos Pólos Atratores de Viagens.** Dissertação Submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFRGS. 2006
- SEMOB. **Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana.** Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade>>, Acesso em 05 de Agosto de 2008.
- SILVA, M. J. P. **Onze passos do planejamento estratégico participativo. In: Markus Brose (org) Metodologia Participativa. Uma introdução a vinte instrumentos.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- SILVA, P. L. B. E.; MELO, M. A. B. **O Processo de Implantação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos.** Campinas. Universidade Estadual de Campinas, NEPP Caderno N° 48, 2000.
- SOUZA, F, A.; ALMEIDA, J, R. **O valor da empresa e a influência dos Atores.** São Paulo. Editora Saraiva, 2006.
- SOUZA, L, I. **Constituição Federal Legislativa Administrativa Compilada.** Brasília. Editora Obcurso, 2008.
- SUSSKIND, L E CRUIKSHANK, J. **Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes.** Boston. Free Press. 1987.
- TCU – Tribunal de Contas da União – **Técnica de Auditoria “Análise de stakeholder”.** Boletim do Tribunal de Contas da União. Portaria n° 5. 2002.

TONI, J; ARAÚJO, F, A. **Planejamento Estratégico e Participativo – PEP: Subsídios para facilitadores internos**. Secretaria da Coordenação e Planejamento. 2º Edição, Porto Alegre, 2001. Disponível em <http://asplan.uern.br/pages/pdi/docs/PlanejamentoEstrat%E9gico_Participativo.pdf> Acesso em 02 de Setembro de 2008.

VASCONCELOS, A. E. **Transporte urbano, espaço e equidade: Análise das políticas públicas**. São Paulo. Annablume, 2º edição, 2001.

VIANA, A. L. *Abordagens metodológicas em políticas públicas*. In Revista de Administração Pública 24 (4): 5-43, 1996.

ANEXO I

ESCLARECIMENTOS SOBRE OS PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A) ETAPAS DA DINÂMICA

1º) Ler esse texto;

- Obedecer à ordem discriminada nesse tópico.

2º) Preencher a tabela “Lista de atores para o estudo de caso”;

- Favor deixar em branco as lacunas que tiver dúvidas ou encaminhar as dúvidas para o e-mail “fernandobotos@yahoo.com.br”;

- Se o resultado da lacuna ator relevante por “negativo” não precisa preencher as outras lacunas, “poder”, “interesse” e “posicionamento”.

- Preencher os dados pessoais solicitados no rodapé da lista;

- Sinalizar com um “x” a opção desejada.

3º) Consultar o guia “Função dos Órgãos UnB” disponível no portal universitário da Unb;

- Essa consulta tem o objetivo de esclarecer algumas dúvidas sobre o organograma e algumas funções de determinados órgãos da UnB;

B) CONCEITOS INTRODUTÓRIOS

Esse texto visa introduzir alguns conceitos que serão requisitos nas atividades de coleta de dados, conforme segue:

Poder

Segundo Chiavenato (2000) poder é a possibilidade de imposição de arbítrio por parte de uma pessoa sobre a conduta ou comportamento de outra, ou seja, é a capacidade do ator de

influenciar o comportamento de pessoas para intervir positivamente ou negativamente em função de determinado objetivo ou tomada de decisão.

Interesse

No que tange o interesse são os anseios, necessidades e desejos que os atores desejam satisfazer seja político, financeiro, auto-afirmação, entre outros.

Posicionamento

Posicionamento se refere à opinião do ator perante a tomada de decisão, seja a favor ou contra determinada ação.

Mobilidade

Mobilidade é entendida como a possibilidade das pessoas de ir de uma origem a um destino no horário que quiser e da forma mais rápida possível.

Mobilidade Sustentável

Segundo Campos e Ramos (2005) a Mobilidade Sustentável de um território, pode ser vista como um meio de promover um abatimento no emprego do veículo motorizado individual associado a medidas de uso do solo e transporte que facilitem o acesso da população às atividades através da maior emprego de veículos não energéticos ou não motorizados como bicicletas, tração animal e até mesmo a caminhada, mas, principalmente, do transporte público. Desta forma, procura-se promover principalmente nas zonas urbanas, uma redução do dispêndio excessivo de energia minimizando também diversos impactos negativos da poluição ambiental.

Plano estratégico Participativo

É um plano estratégico resultante da interação entre as diversas visões parciais dos que participam do processo. Estimula a construção coletiva do conhecimento e a participação nas ações. Inclui distribuição do poder e a possibilidade de decidir na construção não apenas do “como” ou do “com que” fazer, mas também do “o que” e do “para que” fazer. Ele avança para questões amplas e complexas, combatendo a noção de neutralidade, e buscando como se pode contribuir para interferir na realidade social, para transformá-la e

para construí-la numa direção estabelecida em conjunto por todos os participantes do contexto.

Ator relevante

È o *Stakeholder*, ator ou pessoa que detém, ou que possa vir a deter, poder e/ou interesse na tomada de decisão de determinado projeto.

C) ESCLARECIMENTO SOBRE O PROJETO OBJETO DO ESTUDO DE CASO

Projeto: Elaboração do Plano Estratégico para o Gestão da Mobilidade Sustentável do Campus da UnB, baseado no Planejamento Estratégico Participativo.

Metas: Gestão da Mobilidade Sustentável do Campus de Brasília.

Diretrizes: Definir estratégias para Gestão da Mobilidade Sustentável do Campus da UnB.

Tarefas:

- a. Levantar as experiências de projetos de gestão sustentável da mobilidade em Campus Universitários;
- b. Levantar a situação atual de mobilidade sustentável no Campus da UnB;
- c. Identificar os principais atores sociais envolvidos na gestão sustentável da mobilidade do Campus da UnB, representados pela comunidade interna e externa, tais como alunos, professores, funcionários, comunidade e especialistas em transportes;
- d. Realizar o Planejamento Estratégico Participativo com os principais atores da gestão sustentável da mobilidade do Campus da UnB.

Observação:

Esse projeto é apenas uma etapa de um plano de circulação - termina com a obtenção do Plano Estratégico de Mobilidade Sustentável do Campus com base no Planejamento Estratégico Participativo - a implantação e sua execução fazem parte de uma outra fase.

ANEXO II

FOMULÁRIO DE COLETA DE DADOS PARA ANÁLISE DE STAKEHOLDERS

O “Quadro 1” retrata o formulário de coleta de dados utilizado para o emprego da metodologia de análise de *stakeholders* no estudo de caso do projeto de “elaboração do planejamento estratégico para o gerenciamento da mobilidade sustentável do Campus da UnB, baseado no planejamento estratégico participativo”.

Quadro 1: Formulário de coleta de dados para confecção da Lista de *Stakeholders*.

ATORES	ATORES RELEVANTES		PODER		INTERESSE		POSICIONAMENTO	
	SIM	NÃO	BAIXO	ELEVADO	BAIXO	ELEVADO	DEFENSOR	OPONENTE
Reitoria								
Decanato De Ensino De Graduação (DEG)								
Decanato De Pesquisa E Pós-Graduação (DPP)								
Decanato De Extensão (DEX)								
Decanato De Administração (DAF)								
Decanato De Assuntos Comunitários (DAC)								
Diretoria De Acompanhamento E Integração Acadêmica – DAIA								
Diretoria Técnica De Extensão (DTE)								
Diretoria De Contabilidade E Finanças – DCF								
Diretoria De Orçamento – DOR								
Diretoria De Recursos Materiais (DRM)								
Diretoria De Desenvolvimento Social (DDS)								
Diretoria De Esporte, Arte E Cultura (DEA)								
Diretoria De Tecnologias De Apoio À Aprendizagem (DTA)								
Secretaria De Administração Acadêmica (SAA)								
Assessoria De Comunicação (ACS)								
Secretaria De Empreendimentos Imobiliários (SEI)								
Secretaria De Gestão Patrimonial (SGP)								
Secretaria De Planejamento (SPL)								
Secretaria De Recursos Humanos (SRH)								
Conselhos Superiores (Cas)								
Conselhos Superiores (Consun)								
Conselho De Ensino, Pesquisa E Extensão (CEPE)								
Conselho Comunitário De Segurança								
Comissão Para Gestão De Resíduos Químicos Da Universidade De Brasília (CGRQ)								
Conselho Diretor Da FUB								
Prefeitura Do Campus (Proc):								
Procuradoria Jurídica:								
Assessoria De Assuntos Internacionais (Int):								
Coordenação Do Cerimonial:								
Faculdade De Agronomia E Medicina Veterinária (FAV)								
Institutos								
Programas								
Centros								
Departamentos								
Faculdades								
Núcleos								
Biblioteca Central (Bce):								
Editora Universidade De Brasília (Edu):								
Fazenda Água Limpa (Fal):								
Hospital Universitário (Hub):								
Rádio E Televisão Universitária (Rad):								
Associação De Funcionários Da Unb (Asfub):								
Segurança Do Campus Da Unb:								
Bancos								
Lanchonetes								
Finatéc								
Ong's								
Autotrack								
Livrarias								
Bancas								
Outros								

Fonte: Adaptada de Grass, 2006.