

ALIANÇAS PARA A IMPLANTAÇÃO DE UM PROJETO DE TRANSPORTE: UM ESTUDO DE CASO DOS STAKEHOLDERS DO VLT DE BRASÍLIA

Artur Carlos de Moraes

Programa de Pós-Graduação em Transportes da Universidade de Brasília – PPGT/UnB
Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS/DF

Jemysson Jean de Oliveira

Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes da Universidade de Brasília – Ceftru/UnB

RESUMO

A implantação de um sistema de transporte é uma operação onde existem muitos interessados. Se o ponto de vista desses *stakeholders* não são analisados e tomados como relevantes antes e durante o desenvolvimento do projeto, é provável que a implantação deste sistema seja decepcionante. Assim, este trabalho tem por objetivo verificar se há por parte do Governo do Distrito Federal uma preocupação com o ponto de vista dos atores interessados no projeto do Veículo Leve sobre Trilho (VLT). Os resultados demonstraram haver uma interação do gestor do projeto com os *stakeholders*, com maior predominância dos atores governamentais.

ABSTRACT

There are many stakeholders around a transaction to deploy a transport system. If the view of these stakeholders are not considered as relevant and taken before and during the development of the project, the deployment of this system will probably be a disappointing. This study aims to verify the Government of the Federal District concerning about the view of the actors involved in the design of the Light Rail Vehicle (LRV). The results have shown a interaction of the manager of the project with the stakeholders, where predominates governmental actors.

1. INTRODUÇÃO

Para Silva e Melo (2000), o ponto crucial para explicar o insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas são as dificuldades de implantação dos programas governamentais por ele elaborado. Assim a implantação revelou-se, portanto, o “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental. Os obstáculos têm naturezas variadas, capacidade institucional dos agentes responsáveis pela implantação; origem política e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política, podendo ser da própria máquina administrativa estatal ou de organizações da sociedade civil organizada.

O poder de decisão sobre a implantação de um projeto não está restrito a um agente e sim imerso nas redes que estruturam o Estado onde há um grande potencial de influência, tais redes são formadas por pessoas e organizações. O “tecido” do Estado é composto por superposição de redes de relações temáticas que circunscreve as comunidades ligadas a cada uma das ações (Marques, 2006).

Hoje quase todos os projetos se realizam em um contexto onde *stakeholders* desempenham um papel importante na realização das tarefas. Muitas vezes o projeto é sensível às ações e decisões tomadas por esses *stakeholders*, que podem ser clientes, usuários finais, empreiteiros, consultores, sindicatos, agências de fomento, autoridades públicas, empresas de seguros, meios de comunicação social, ONGs e concorrentes. Informações e recursos que contribuem para o projeto podem estar sob o controle dos *stakeholders*, esse controle da informação e recursos dá aos *stakeholders* certo poder que pode afetar o planejamento, organização, recursos humanos, e direção do projeto (Kalsern, 2002).

Assim há a necessidade de se fazer uma gestão desses atores, a premissa central da gestão dos *stakeholders* de um projeto é que o gestor do projeto deve fazer tentativas deliberadas para exercer influência sobre os *stakeholders* com o intuito de que eles apresentem suas contribuições para o projeto. A gestão dos *stakeholders* para ser eficiente, necessita também que o gestor de projeto possa compreender suas expectativas para saber como eles podem ser influenciados de forma que a apoiarem e contribuam para o projeto (Jepsen e Eskerod, 2008).

No Distrito Federal um projeto de sistema de transporte de grande capacidade, 120.000 passageiros dia –, utilizando a tecnologia do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), está sob estudos e em fase de assinatura de contrato de financiamento com a Agência Francesa de desenvolvimento (Metrô / DF, 2009) para ser implantado. Assim este trabalho tem por objetivo identificar se o gestor desse projeto – a Companhia do Metrô Distrito Federal – está de alguma forma tendo conhecimento das expectativas e demandas dos *stakeholders* do projeto, através de entrevista com cada ator.

O artigo está dividido em 7 seções, após essa introdução é apresentado o método da pesquisa, na terceira seção é apresentado o conceito de *stakeholders*, a metodologia para a sua identificação e sua categorização, seguindo um breve relato sobre o processo de decisão de política pública, na quinta seção é apresentado o projeto de transporte pesquisado, a sexta é a seção de apresentação dos resultados da identificação dos prováveis *stakeholders* e das entrevistas e finalmente as considerações finais.

2. MÉTODO DE PESQUISA

Para atingir o objetivo deste trabalho foi desenvolvida uma metodologia com 4 etapas. Primeiramente foi realizada uma pesquisa na literatura sobre identificação e classificação de *stakeholders*, processo de tomada de decisão e uma pesquisa documental para entendimento do projeto a ser pesquisado. Posteriormente foi realizado de um *brainstorm* na academia com alunos de Engenharia Civil, Geografia e Relações Internacionais que identificou os possíveis *stakeholders* do projeto e os classificou quanto ao poder e interesse. Na etapa seguinte os *stakeholders* identificados foram entrevistados para saber sobre seu conhecimento do projeto e a periodicidade que recebia informações.

A última etapa foi a análise dos resultados das entrevistas, identificando as concordâncias de interesse sugerido pela academia com o manifestado pelos atores através do seu conhecimento do projeto e verificado se o gestor do projeto, o Governo do Distrito Federal, está mantendo contato com esses *stakeholders*.

3. STAKEHOLDERS

3.1. O Conceito de *Stakeholders*

Desde a obra seminal de Edward Freeman *Strategic Management: a Stakeholder Approach* (1984), diversos autores vêm buscando contribuir para a constituição de um corpo teórico que permita entender as organizações não apenas a partir do ponto de vista dos proprietários ou acionistas controladores (shareholders), como também dos inúmeros atores que, direta ou indiretamente, são impactados por suas atividades (Almeida *et al*, 2000).

O conceito de *stakeholders* adotado para o projeto neste trabalho é o formulado por Freeman, (1984) “*Qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos de uma organização. Ou seja, são todos aqueles – as partes interessadas – que têm ou podem vir a ter envolvimento ou interesses nas atividades desenvolvidas por uma organização*”, conceito utilizado por Varvasovszky e Brugha (2000) em estudos de política sanitária, Buanes *et al* (2004) no gerenciamento de recursos naturais.

3.2. Identificação e Categorização de Stakeholders

Na literatura pesquisada três são as metodologias utilizadas para a identificação dos potenciais *stakeholders* de uma organização ou um projeto, *brainstorm* Olander (2003), Almeida *et al* (2000) e Krick *et al* (2006); indicados por especialistas, Brugha e Varvasovszky (2000) e Moraes *et al* (2007); formular lista e colocá-la à disposição de especialistas para que seja criticada Pouloudi e Whitley (1997) e também autores que citam as três alternativas como Jepsen e Eskerod (2008), para este trabalho foi adotado o *brainstorm*.

Assim como a metodologia para identificar, a de categorização também não existe uma única na literatura. Vale apresentar duas, Mitchell *et al*, (1997) e Qualman (1997).

A metodologia de Mitchell *et al*, (1997) consiste em categorizar os stakeholders com três atributos:

a) Poder - refere-se à existência, presente ou agrupável, de recursos coercitivos (força física, armas), recursos utilitários (tecnologia, dinheiro, conhecimento, logística, matérias primas) e recursos simbólicos (prestígio, estima, carisma) para impor sua demanda sobre os demais atores em uma relação ou jogo social.

b) Legitimidade - obtém-se no modelo a partir de pressupostos ou percepções sobre a expectativa quanto às ações de um ator social, seja uma pessoa, organização, marca, etc. Assim, quanto mais desejáveis pelos sistemas projeto ou sociedade, mais legítimas se apresentam. Este conceito de legitimidade como algo socialmente desejável, implica no reconhecimento de que os atores sociais nem sempre têm claramente definido o que é desejável em certas circunstâncias. A mensuração de legitimidade ocorre a partir de duas variáveis componentes ou graus de desejabilidade das ações do ator, para o projeto, e para a sociedade.

c) Urgência - esta dimensão reflete a necessidade por atenção imediata às demandas ou interesses de um ator. Essa necessidade pode ser referente a oriunda de: i) sensibilidade temporal da não aceitação do atraso; e ii) criticalidade, ou a importância do clamor tendo em vista a possibilidade de dano à propriedade, sentimento, expectativa e exposição.

A combinação desses atributos produz uma tipologia de atores quanto ao exercício de seus interesses (Figura 1)



Figura 1: Categorização de stakeholders segundo tipologia de Mitchell *et al*

a) Latentes:

- **Adormecidos:** poder sem legitimidade e urgência.
- **Exigentes:** urgência sem poder e legitimidade tornam estes *stakeholders* barulhentos e incômodos apenas.
- **Discricionário:** com legitimidade, mas sem urgência e poder. A atenção a esta categoria depende do reconhecimento discricionário da organização, o que pode se dar em bases filantrópicas.

b) Expectantes:

- **Perigoso:** urgência e poder sem legitimidade. uso da coerção r, sob a forma de aquisições hostis, sabotagem, greve etc.
- **Dominante:** *stakeholders* com poder e legitimidade, seus interesses e expectativas fazem diferença para a organização.
- **Dependente:** urgência e legitimidade sem poder, *stakeholders* dependente do poder de outros *stakeholders*.

c) Definitivos:

- **Possuem os três atributos.** São *stakeholders* expectantes que, ao reunirem o atributo que falta, seus interesses passam a ser prioritários sobre os demais.

A metodologia de Qualman (1997) divide os em quatro grupos pelo grau de poder em influenciar no projeto combinado com o grau de interesse na realização do projeto (Quadro 1), para este trabalho a metodologia de categorização utilizada foi essa segunda.

Quadro 1: Matriz de *stakeholders* de Qualman

Grupo 1 – Elevada influência e elevado interesse Estes stakeholders são a base de uma coligação de suporte efetiva do projeto.	Grupo 2 – Baixa influência e elevado interesse Estes stakeholders necessitarão de iniciativas especiais para os seus interesses serem protegidos.
Grupo 3 – Elevada influência e baixo interesse Estes stakeholders podem influenciar os resultados do projeto mas as suas prioridades não são as do projeto. Podem ser um risco ou obstáculo ao projeto.	Grupo 4 – Baixa influência e baixo interesse Estes stakeholders são de menor importância para o projeto

4. PROCESSO DE DECISÃO EM POLÍTICA PÚBLICA

A decisão é um processo de análise e escolha entre várias alternativas disponíveis (Simon, 1970) e seis são os elementos clássicos na tomada de decisão (Moritz e Pereira, 2006):

- a) tomador de decisão – pessoa que faz escolha entre várias alternativas de ação;
- b) objetivos – que o tomador de decisão pretende alcançar com suas ações;
- c) preferências – critérios que o tomador de decisão usa para fazer sua escolha;
- d) estratégia – curso da ação que o tomador de decisão escolhe para atingir os objetivos;
- e) situação – aspectos do ambiente que envolve o tomador de decisão;
- f) resultado – resultante de uma dada estratégia de decisão.

O processo de decisão sobre a formulação e implantação de políticas públicas, segundo Klijn (1998), seguiu a evolução dos modelos de processo decisório (Quadro 2), e assim nos Estados democráticos a tomada de decisão não é atributo de uma única pessoa e sim um processo envolvendo diversos atores e as decisões são as alternativas que geram apoio, portanto faz-se necessário que o gestor do projeto compreenda as expectativas dos atores para saber como eles podem ser influenciados de forma que a apoiarem e contribuam para o projeto (Jepsen e Eskerod, 2008).

Quadro 2: Modelos de processos decisórios

Enfoque	Ator Racional	Racionalidade Limitada	Modelo de Processo
Dimensões Atores	Ator Central / Tomador Central de Decisões	Tomador Central de Decisões em um Entorno de Incertezas	Variedade de Atores
Decisões	Escolha da melhor alternativa (minimizando custos e maximizando benefícios)	Escolha de alternativas que são factíveis e que pareçam diminuir os problemas	Escolha de alternativas que gerem apoio e que podem ser vinculadas aos problemas
Poder	Centralizado (ator central)	Centralizado, mas limitado pela incerteza	Divido (muitos atores)
Informação	Pode-se obter as informações	Informação incompleta	Informação dispersa e ambígua

5. PROJETO DO VLT EM BRÁILIA

O projeto do novo sistema de transportes de Brasília, o VLT, está inserido em dois programas do governo do Distrito Federal, o programa de melhoria dos transportes coletivo à disposição da população e também na revitalização da Avenida W3 Sul, região da capital federal que foi um importante corredor de comércio nas três primeiras décadas de Brasília.

O sistema do VLT será composto por duas linhas, sendo a linha um dividida em 03 trechos, o trecho 1 – 6,5 Km – ligará o Aeroporto Internacional de Brasília à estação Asa Sul, que é uma estação do sistema de metrô existente e um terminal do sistema de ônibus urbano. O trecho 2 – 8,7 Km – ligará a estação Asa Sul com a quadra 502 Norte percorrendo toda a via denominada W3 Sul o terceiro e último trecho – 7,4 Km – ligará a quadra 502 Norte ao final da via W3 Norte. A linha dois ligará o Memorial JK à Praça dos Três Poderes passando pelo Eixo Monumental (Figura 2).

A implantação desse sistema de VLT espera atender a uma demanda diária de 120.000 passageiros e com isso reduzir em 30% o volume de carros a circular pela via W3 Sul, que atualmente é de 60.000 carros de passeio e 800 ônibus diariamente. A previsão de entrada em operação (totalmente as duas linhas) é em 2014 para o evento da Copa do Mundo de Futebol. O trecho que será entregue no próximo ano tem 8,7km, 11 estações e está orçado em R\$ 780 milhões. Parte dos recursos (R\$ 400 milhões) será financiado pela Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) e o restante será pago pelo GDF (Metrô / DF, 2009).



Figura 2: Linha do VLT – Brasília

6. A PESQUISA: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O *brainstorm* para a identificação dos *stakeholders* do projeto do VLT de Brasília resultou em uma lista de 56 organizações governamentais, empresas, sindicatos e de pesquisa. Essas

organizações foram pontuadas quanto ao seu interesse no projeto e seu poder para contribuir para a sua implantação. Os avaliadores das organizações foram 16 alunos dos cursos de Engenharia Civil, Geografia e Relações Internacionais, discentes da Universidade de Brasília e matriculados na disciplina de Engenharia Urbana. Os valores atribuídos a cada *stakeholder* para cada item pontuado variou de 1 a 5, sendo um para nenhum poder ou interesse e 5 para muito poder ou interesse, assim produzindo uma hierarquia de atores a serem pesquisado.

O próximo passo foi entrevistar esses atores, como ocorre com toda pesquisa nem todos os atores previamente identificados responderam ao questionário, foram respondidos 26 questionários (Quadro 3). Nas colunas “poder” e “interesse” a grafia “A” representa nível alto e “B” nível baixo e na coluna “ator governamental” a grafia “S” é para atores constituintes de uma estrutura de estado e “N” para organizações privadas.

Quadro 3: Resumo da pesquisa

Stakeholder	Poder	Interesse	Ator Governamental	Sim, através do gestor do projeto	Sim, somente através da mídia	Não
Órgão Gestor de Transporte	A	A	S	X		
Sec. Desenv. Urbano - DF	A	A	S	X		
Mídia	A	A	N	X		
IPHAN	A	A	S	X		
Sec. Transportes - DF	A	A	S	X		
Tribunal de Contas - DF	A	A	S	X		
DETRAN-DF	A	A	S	X		
CREA-DF	A	A	N		X	
Operador de ônibus 1	A	B	N		X	
Operador de ônibus 2	A	B	N		X	
Operador de ônibus 3	A	B	N		X	
Academia	B	A	N	X		
Ceftru / UnB	B	A	S	X		
Ministério Público	B	A	S	X		
Agência de Viagens	B	A	N	X		
Sind. Metroviários	B	A	N	X		
CONFEA	B	A	N	X		
Líder Comunitário local 1	B	A	N	X		
Líder Comunitário local 2	B	A	N		X	
Líder Comunitário local 3	B	A	N		X	
Usuários	B	A	N		X	
SESC da via W3 Sul	B	A	N			X
Sindicato Hotéis	B	A	N			X
Sindicato dos taxistas	B	B	N		X	
Sindicato dos Rodoviários	B	B	N		X	
FECOMÉRCIO	B	A	N		X	

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho que é de identificar se o gestor do projeto – a Companhia do Metrô do Distrito Federal – está de alguma forma tendo conhecimento das expectativas e demandas

dos *stakeholders* do projeto, foi alcançado através das entrevistas feitas com cada ator identificado no *brainstorm* com os 16 alunos da Universidade de Brasília.

Pelo quadro 3, verifica-se que, dos oito *stakeholders* que a equipe de pesquisa julgou de alto poder e alto interesse, o gestor do projeto (Metrô / DF) não passou informações apenas para o CREA/DF, os atores que possuem baixo poder, mas porem alto interesse o gestor mantém contato com 50% deles, sendo que todos os não contatados são organizações privadas.

Todos os atores que foram qualificados com baixo interesse pelo projeto do VLT de Brasília, possuem informação do projeto apenas pela mídia, demonstrando que são *stakeholders* com os quais o gestor do projeto não se preocupa em forma alianças, talvez pela condição de serem operadores e prepostos de ônibus e táxis, concorrente direto do no sistema a ser implantado.

Assim percebe-se que o gestor do projeto está mantendo contato com *stakeholders* que podem gerar alianças positivas para o projeto, mesmo assim ainda há espaço com organizações privadas para que o gestor do projeto possa conseguir mais adesão para a implantação do mesmo.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- Almeida, G. S.; Fontes Filho, J. R. e Martins, H. F. (2000,) *Identificando Stakeholders para Formulação de Estratégias Organizacionais*. In: 24º Encontro da ANAPAD, Campinas.
- Brugha, R. e Varvasovszky, Z (2000) Stakeholders Analysis: a review, Health Policy and Planning. V. 15, nº 3, p. 239-246.
- Buanes, A.; Jentoft, S; Karlsen, G.R.; Maurstad, A e Sjøreng, S. (2004) *In whose interest? An exploratory analysis of stakeholders in Norwegian coastal zone planning*. Ocean & Coastal Management v. 47, nº 3, p. 207–23.
- Freeman, R. E. (1984) *Strategic management – a stakeholder approach*. Pitman, Boston.
- Jepsen, A. L. e Eskerod P. (2008) *Stakeholder analysis in projects: Challenges in using current guidelines in the real world*. ELSEVIER: International Journal of Project Management
- Karlsen, J. T. (2002) *Project Stakeholder Management*, Engineering Management Journal v. 14 nº 4, p. 19 – 24
- Klijn, E. H. (1998) *Policy Networks: An Overveiw* in Kichert, W. J. M. & Koppenjan, J. F. (eds) *Managing Complex Networks*. Sage, London.
- Krick, T.; Forstater, M.; Monaghan, F. e Sillanpää, M. (2006) *De las palabras a la acción: El compromiso con los stakeholders. Manual para la prátrica de las relaciones com los grupos de interes*, disponível em: www.telefonica.es/responsabilidadcorporativa/pdfs/manualpracticarelaciones.pdf. Acesso em 18 de maio de 2007.
- Marques, E. C. (2006) Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas, RBCS v. 21 nº. 60
- Metrô / DF, (2009) *Metrô Leve de Brasília*, disponível: www.metro.df.gov.br/. Acesso em 27 de maio de 2009
- Mitchell, R., Agle, B. e Wood, D. (1997) *Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts*. Academy of Management Review, v. 22 nº.4, p.853-886.

- Morais, A. C. ; Aragão, J. J. G. ; Santos, F. R. ; Pavarino filho, R. V. (2007) *Relacionamento com Stakeholders como Elemento para o Planejamento Estratégico de um Órgão Gestor de Transportes Urbano: Um Estudo de Caso no Distrito Federal*. In: XXI Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes, 2007, Rio de Janeiro. XXI Congresso de Ensino e Pesquisa em Transportes.
- Moritz, G. O. e Pereira, M. F. (2006) *Processo Decisório*. Florianópolis, SEAD/UFSC
- Olander, S. (2003) *External Stakeholder Management in the Construction Process* Licentiate Dissertation, Lund University, Sweden
- Pouloudi, A. e Whitley, E. A. (1997) *Stakeholder identification in inter organisational systems: gaining insights for drug use management systems*. European Journal of Information Systems. V. 6, nº 1, p. 1-14.
- Qualman, A. (1997) *A note on stakeholders analysis*, 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). Acesso em 29 de jun. de 2007.
- Silva, P. L. B e Melo, M. A. B. (2000) *O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos*. Núcleo de Políticas Públicas da UNICAMP, Caderno nº 48. Campinas.
- Simon, H. A. (1970) *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

Artur Carlos de Moraes – artur.morais@ig.com.br

Jemysson Jean de Oliveira – jemyssonoliveira@ceftru.unb.br