



**TRANSPARÊNCIA EM PROJETOS PÚBLICOS: O CASO DAS OBRAS DE MOBILIDADE URBANA DA CIDADE DE PORTO ALEGRE**

**TRANSPARENCY IN PUBLIC PROJECTS: THE CASE OF URBAN MOBILITY WORKS IN PORTO ALEGRE**

**TRANSPARENCIA EN PROYECTOS PÚBLICOS: EL CASO DE LA MOVILIDAD URBANA TRABAJA EN PORTO ALEGRE**

**Rafael Rudolfo Kreutz, ESP.**

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul/Brazil  
[rafael.kreutz@gmail.com](mailto:rafael.kreutz@gmail.com)

**Carlos Honorato Shuch Santos, Dr.**

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul/Brazil  
[chonorato@terra.com.br](mailto:chonorato@terra.com.br)

**RESUMO**

O artigo apresenta algumas características do PMBOK<sup>1</sup> e, mais especificamente, as relacionadas com a gestão do ciclo de vida de projetos, os processos de gerenciamento e os fluxos de informação. O objetivo principal é analisar a transparência dos projetos da Administração Pública no que tange o PAC de uma capital no Estado brasileiro: Porto Alegre. Para tanto, buscou-se encontrar características e conceitos da gestão de projetos empregados na gestão de projetos da administração pública. O método utilizado foi uma pesquisa documental que se apoiou, basicamente, em dois elementos: a) pesquisa em sites oficiais do governo; e b) canais de busca sobre informações quanto aos projetos do PAC 2. Os principais resultados encontrados são o baixo nível de transparência dos projetos públicos com escores entre 1,5 e 1,7, a transparência aquém do ideal, pouca ou nenhuma preocupação da administração pública na divulgação dos critérios de seleção dos projetos e a deficiência da publicação de informações sobre o andamento dos projetos.

**Palavras-chaves:** Gestão de Projeto; Transparência; Setor Público; Mobilidade Urbana.

**ABSTRACT**

The article presents features of the PMBOK - Project Management Body of Knowledge, more specifically those related to the management of the life cycle of projects, management processes and information flows. The main objective is to analyze the transparency of the projects of public administration regarding the PAC - Program Accelerating Growth, of the Brazilian capital: Porto Alegre. Therefore, we sought to find features and concepts of project management employed in the public administration of project management. The method used was a documentary research that relied basically on two elements: a) research on official government websites; b) channel scan information about the PAC 2 projects. The main results show the low level of transparency of public projects with scores between 1.5 and 1.7, suboptimal transparency and little or no concern by public administration in regards to the dissemination of project selection criteria and to the deficiency of the publication of information on the progress of projects.

**Keywords:** Project Management; Transparency; Public Sector Urban Mobility.

**RESUMEN**

El artículo presenta algunas características del PMBOK - Project Management Body of Knowledge, y más específicamente, las relacionadas con la gestión del ciclo de vida de proyectos, los procesos de gerenciamiento y

<sup>1</sup> O guia Project Management Body of Knowledge é um conjunto de práticas na gestão de projetos organizado pelo instituto PMI e é considerado a base do conhecimento sobre gestão de projetos por profissionais da área.



los flujos de información. El objetivo principal es analizar la transparencia de los proyectos de la Administración Pública con respecto al PAC - Programa de Aceleración del Crecimiento, de una capital en el Estado brasileño: Porto Alegre. Por lo tanto, hemos tratado de encontrar características y conceptos de gestión de proyectos empleados en la gestión de proyectos de la administración pública. El método utilizado fue una investigación documental que se apoyó, básicamente, en dos elementos: a) la investigación en los sitios web oficiales del gobierno; b) canales de pesquisa de informaciones sobre los proyectos PAC 2. Los principales resultados encontrados son el bajo nivel de transparencia de los proyectos públicos con puntuaciones entre 1.5 y 1.7, la transparencia debajo de lo ideal, poca o ninguna preocupación de la administración pública en la difusión de los criterios de selección de los proyectos, y la deficiencia en la publicación de informaciones sobre el avance de los proyectos.

**Palabras claves:** Gestión de Proyectos; Transparencia; Administración Pública; Movilidad Urbana.

## **1 INTRODUÇÃO**

Nas últimas décadas, as transformações no mundo do trabalho, tem levado as organizações a enfrentar cada vez mais altos níveis de competitividade, o que tem exigido das mesmas que busquem encontrar novas formas de trabalho e inovação. Esse contexto de transformações e aumento de competitividade tem exigido cada vez mais que o trabalho seja feito com menos recursos, o mais rápido possível e com maior qualidade. Para o cenário da Administração Pública, a realidade não é diferente e observa-se que a instituição tem buscado cada vez mais novas formas de gestão e reestruturação com foco competitivo, voltado para a qualidade e com o menor custo possível. Diversas práticas, como o próprio trabalho por projetos, surgiram em consonância com essa realidade. A gestão por projetos tem se tornado, nesse processo de mudança, um importante instrumento nas organizações.

Dessa forma, o gerenciamento de projetos vem ganhando cada vez mais destaque dentro das organizações. Isso não é diferente para o setor público. A gestão de projetos tem se apresentado como num fator relevante para prover velocidade, robustez, consistência e excelência operacional na consecução de projetos. Especialmente na esfera pública não se aceita mais que as grandes decisões envolvendo os grandes projetos das comunidades sejam resolvidas de forma secreta e sem o conhecimento dos que serão diretamente afetados por eles. Dito de outra forma: a transparência deixou de ser possibilidade para ser uma exigência fundamental, tanto nas relações intra organizacionais como nas relações organização-ambiente.

Duas questões importantes e ligadas com a emergência da continuidade da gestão de projetos precisam fazer parte do dia-dia das organizações. São elas: a) a elaboração de projetos; e b) a gestão de projetos. Quanto a primeira, tem-se que as organizações precisam desenvolver competências para realizar e analisar a viabilidade de, no mínimo, três áreas. São elas: a) mercadológica; b) operacional; e c) financeira. Um projeto tecnicamente só deveria ser implementado se conseguisse mostrar essas três viabilidades. Quanto a segunda, gestão de projetos, as organizações precisam desenvolver habilidades não só de integração dos diferentes “stakeholders”, sejam eles internos ou externo, como também a habilidade de fazer com que esses “stakeholders” desenvolvam uma capacidade de comunicação que facilite o acompanhamento das partes fundamentais do projeto, que, no mínimo, são: a) escopo; b) tempo; e c) custo. Não se pode esquecer, também, questões como integração e qualidade.

Além dessas duas frentes, uma terceira competência precisa ser desenvolvida, que é a capacidade de convivência com o risco. Tecnicamente todas as atividades empresariais já convivem com um determinado risco,

mas nessa era pós-industrial, com o aumento da incerteza, muitas vezes, em função da infidelidade do novo consumidor ou usuários dessa nova era, o risco tende a ser maior e mais frequente. Todas as questões levantadas anteriormente são suficientes para que as organizações, quando desenvolverem projetos, saibam ajustar o ciclo de vida dos mesmos às exigências do ambiente onde estas organizações atuam ou desejam atuar.

Em projetos públicos, além dos elementos acima, é importante que se constituam mecanismos de transparência para que a comunidade, que é a maior interessada nos referidos projetos, possa participar de todas as etapas do mesmo. Dito isso, tem-se que o problema que orienta o presente trabalho é: o mecanismo de transparência das organizações públicas brasileiras é adequado para oportunizar a participação social? Para responder parcialmente essa questão de pesquisa, o objetivo geral do trabalho foi avaliar a efetividade da transparência dos projetos de mobilidade urbana da Administração Pública da cidade de Porto Alegre. Os objetivos específicos foram os seguintes: a) identificar os projetos relacionados a mobilidade urbana e vinculados ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), na segunda etapa; b) descrever quais são as informações disponibilizadas de cada projeto pelos órgãos públicos; e c) avaliar a qualidade dos mecanismos de transparência, utilizando como áreas de análise: ciclo de vida, gerenciamento de processos, e fluxo de informação.

Quanto aos procedimentos metodológicos tem-se que o trabalho pode ser considerado como uma pesquisa documental, pois a mesma utilizou-se de arquivos públicos e documentos oficiais que podem ser classificados como documentos de primeira mão. Segundo Duverger (1962, p. 81 citado por FERRARI, 1982, p. 225) os arquivos públicos e documentos oficiais, podem ser considerados como documentos de primeira mão por encontrar-se em arquivos públicos de consulta, privativos ou locais. A análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (Ludke e André, 1986). Utiliza-se de materiais que não receberam tratamento analítico.

Quanto as etapas da pesquisa têm-se que o procedimento de coleta de dados e análise das informações foi realizado da seguinte forma: Na primeira etapa foi realizada a busca das informações referente aos projetos de mobilidade da cidade de Porto Alegre vinculadas ao PAC 2. Para realizar essa identificação dos projetos foram realizadas pesquisa em sites do governo federal, municipal e estadual. Após realizar as pesquisas nos sites governamentais foram identificados 18 projetos da cidade de Porto Alegre sobre mobilidade urbana e vinculadas ao PAC 2. Na segunda etapa da pesquisa realizou-se uma busca mais detalhada sobre as informações disponibilizadas pela administração pública referente a cada um dos projetos acima apresentados. Por fim, realizou-se uma análise das informações disponibilizadas pela administração pública sobre os critérios de seleção dos projetos, situação de andamento dos projetos e divulgação de informações gerais dos mesmos. Para facilitar a análise dos dados foi desenvolvida uma matriz de análise dos dados de informações dos 18 projetos de mobilidade do PAC 2 em Porto Alegre. Nessa matriz destacou-se os temas de comunicação e transparência. Para a análise dos dados foram definidas três áreas de gestão de projetos que são: Ciclo de Vida, Gerenciamento de Processos e Fluxo de Informações. Dentro de cada área houve um desmembramento de subcategorias a serem analisadas. O critério utilizado para realizar a análise das subcategorias foi a disponibilização das informações para o cidadão.

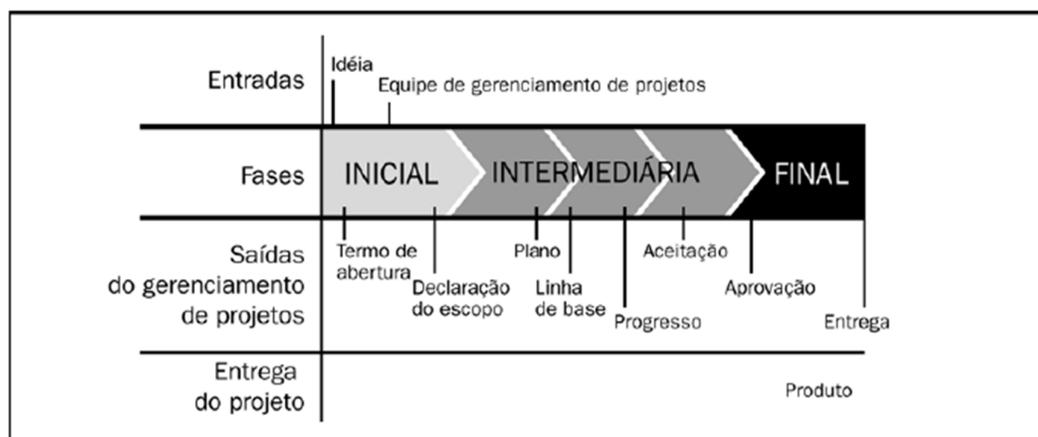
Este artigo foi organizado de maneira que nas próximas seções são apresentadas algumas características dos temas ligados a gestão projetos como ciclo de vida, gerenciamento de projetos e fluxo de informações. Em

seguida características dos projetos do setor público, projetos do PAC, mobilidade urbana em Porto Alegre. Por fim, capítulo de método, análise dos dados, e as considerações finais.

## 2 CICLO DE VIDA DO PROJETO

Segundo Project Management Institute (PMI)<sup>2</sup>, todos os projetos possuem uma mesma característica: certo grau de incerteza. As organizações que desenvolvem projetos usualmente os dividem em várias fases, pois assim podem melhor executar o controle gerencial do mesmo. Os projetos possuem um caráter temporário e por isso é fundamental o atingimento as metas intermediárias de “tempo”. O ciclo de vida, dessa forma, pode ser subdividido em “fases”, que devem ser usadas como referência para a obtenção de um ou mais “deliverables”, produtos de fase (PMBOK, 1996,p.11). Como existem diferentes tipos de projeto há também demandas distintas, que se reflete em termos do ciclo de vida. Como consequência há grande variação quanto ao número de fases no ciclo de vida do projeto (PMBOK, 1996,p.13; KERZNER, 1992,p.82; MAXIMIANO, 1997,p.29), entretanto, é possível caracterizar uma descrição genérica do ciclo de vida de um projeto, que contemple as suas fases: inicial, intermediária e final(figura 01).

Figura 1 - Sequência típica de fases no ciclo de vida de um projeto



Fonte: [www.tenstep.com.br](http://www.tenstep.com.br)

Segundo Project Management Body of Knowledge (PMBOK), a transição de uma fase no ciclo para outra normalmente envolve uma entrega. Essa entrega, quando possível deve ser formal, pois assim pode-se caracterizar a passagem de uma fase para outra. Acontece, no entanto, que muitas vezes, quando se trabalha com engenharia simultânea, essa passagem não pode ser claramente definida em termos de tempo, escopo e custo.

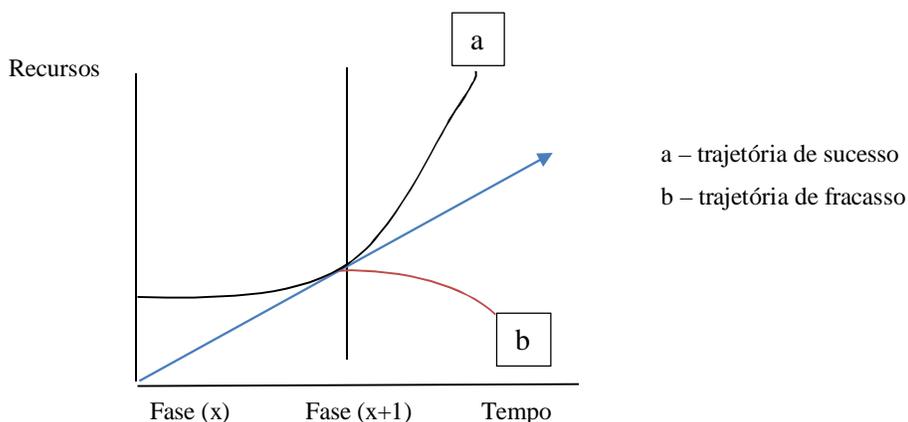
Quanto às características do ciclo de vida de um projeto, tem-se que, para o PMI (2000), de modo geral, as suas fases apresentam as seguintes características: a) cada fase do projeto é marcada pela entrega de um ou mais produtos e/ou serviços; b) no início de cada fase, define-se o trabalho a ser feito e o pessoal envolvido na

<sup>2</sup> O **Project Management Institute (PMI)** é uma instituição internacional sem fins lucrativos que associa profissionais de [gestão de projetos](#). No início de 2011 já era considerada a maior associação do gênero no mundo.

sua execução; c) o fim de cada fase é marcado por uma revisão dos produtos e do desempenho do projeto até o momento; d) uma fase começa quando a outra termina. Quando há overlapping<sup>3</sup> entre as fases, prática chamada de "fast tracking"<sup>4</sup>, começa-se a trabalhar nas próximas fases do projeto antes do final da fase corrente (engenharia simultânea); e) os custos são geralmente crescentes à medida que a fase avança; f) os riscos são geralmente decrescentes à medida que a fase avança; g) a capacidade das partes envolvidas em alterar os produtos de cada fase é decrescente à medida que a fase avança; h) cada indústria apresenta diferentes fases específicas para seus projetos, sendo que muitas empresas têm suas fases detalhadamente descritas, em padrões. É importante perceber que os processos de gerenciamento de projetos, que são integração, escopo, tempo, custo, qualidade, recursos humanos, comunicação, riscos e aquisições estão direta ou indiretamente envolvidas nestas características.

Cada mudança de fase ou etapa dentro de uma fase, finalizada ou não por uma entrega, é um período crítico do projeto. Quando a sequência for a tradicional, em que se inicia uma fase qualquer depois de concluída a anterior, ou quando se estiver em presença de fases ou etapas simultâneas (engenharia simultânea) o ciclo é semelhante. Adizes (1998) mostra que organizações quanto passam por mudanças no seu ciclo de vida passam por período crítico que, de forma geral, podem ter como consequência ou a preparação da passagem, quando esta é realizada com sucesso, ou uma morte prematura, quando não se consegue desenvolver os elementos típicos desta nova etapa do ciclo de vida. Em um projeto pode ocorrer coisa semelhante. Quando o gestor não consegue integrar adequadamente equipes de diferentes especialistas, causando trauma na passagem de uma fase ou etapa para outra, o projeto como um todo pode sofrer "morte prematura" (trajetória "b" na figura 2).

Figura (2) – Passagem no ciclo de vida do projeto



A trajetória "a" mostra que a passagem da fase x para x+1 foi um sucesso e a gestão injeta todos os recursos necessários de operação do projeto (financeiros, pessoal, instalações...). A trajetória "b", diferentemente, a gestão foi obrigada a reduzir os recursos empenhados ou para seus elementos básicos (escopo, tempo, custo e qualidade), ou até mesmo obrigada a iniciar o processo de descontinuar o próprio projeto. Para avaliação dos projetos quanto ao ciclo de vida serão utilizados, na análise da presente pesquisa, três categorias: fases de iniciação, fases intermediárias, fases finais. Entende-se que a análise dessas categorias pode ser

<sup>3</sup> Sobreposição

<sup>4</sup> Uma técnica de compressão do cronograma de um projeto específico que altera a lógica de rede para sobrepor fases que normalmente seriam realizadas em sequência.

considerada como suficiente para verificar a transparência no que tange a questão do ciclo de vida dos projetos públicos.

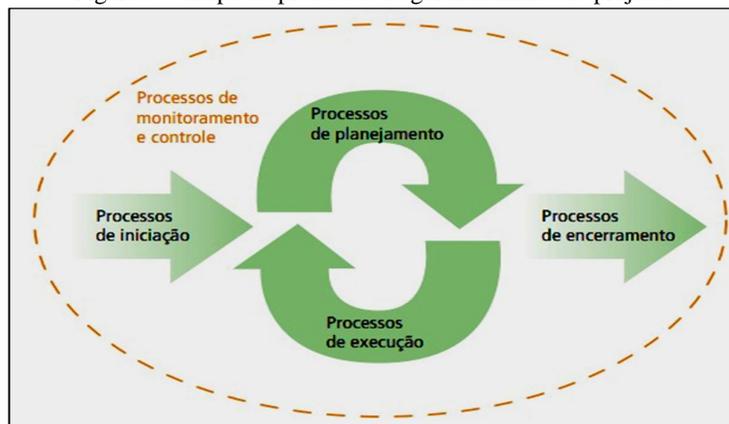
Considerando-se as variáveis, e as características do ciclo de vida e os objetivos de um projeto, pode-se perceber a relevância de cada parte envolvida no desenvolvimento do projeto para contribuir no resultado do projeto. No entanto, para o desenvolvimento de um projeto faz-se necessário o conhecimento sobre os processos que o envolvem. Por isso, apresenta-se, a seguir, uma descrição do processo de gerenciamento de projeto.

### **3 PROCESSOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS**

Um processo é um conjunto de ações e atividades inter-relacionadas e executadas para alcançar um objetivo. Cada processo é caracterizado por suas entradas, ferramentas e técnicas que podem ser aplicadas, e as saídas resultantes. Quando o processo de desenvolvimento é executado rotineiramente, a existência de processos operacionais padronizados torna-se muito importante e pode vir a ser uma vantagem competitiva (GASSMANN *et. al.* 2006). Processo, segundo Davenport (1994), "é uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim, inputs e outputs claramente identificados e uma estrutura para a ação"(p.7)

Para o PMI (2000), os cinco grupos de processos de gerenciamento de projetos são: Iniciação, Planejamento, Execução, Monitoramento e Controle, Encerramento. Cada processo da mesma forma que as diferentes fases de um projeto, pode ser construída de uma ou mais etapas, dependendo das especificidades do projeto. Os processos de iniciação são responsáveis por reconhecer, através de autorização, que um projeto ou fase deve começar e se comprometer com a sua execução. Os processos de planejamento são responsáveis por definir e refinar os objetivos e a seleção das melhores alternativas de ação para alcançar os objetivos que o projeto se comprometeu em atingir. Os processos de execução são responsáveis por coordenar pessoas e outros recursos implementando o plano do projeto elaborado. Os processos de controle são responsáveis por assegurar que os objetivos do projeto estão sendo atingidos através da monitoração e da avaliação regular do seu progresso, tomando ações corretivas e replanejando o projeto quando necessário. Os processos de encerramento são responsáveis por formalizar a aceitação formal do projeto ou fase e por fazer o encerramento de forma organizada. Esses cinco grupos de processo podem ser representados graficamente (Figura 03).

Figura 3 - Grupo de processos de gerenciamento de projetos



Fonte: Adaptado do PMI®, 2004, p. 4

Os diferentes processos, ou grupo de processos, podem ser considerados como parte do fluxo de processos maior do próprio projeto. Os processos de iniciação geram resultados para os de planejamento, que geram resultados para os de execução, que passam pelos de controle e alimentam novamente o planejamento e a execução e, finalmente, alimentam os processos de fechamento. Esse fluxo é aplicável tanto para o projeto como um todo, como para partes do projeto, dessa forma, cada fase de um projeto pode ter seus processos enquadrados nos cinco grupos.

Tem-se, então, que diferentes níveis de atividade, bem como os diferentes níveis de consumo de recurso, exigem quantidade de esforço de gestão diferentes ao longo do ciclo de vida de um projeto. Essa habilidade de distribuição de esforço de gestão é, regularmente, uma das competências fundamentais de um gerente de projeto. Para a avaliação dos projetos quanto aos processos de gerenciamento serão adotadas as seguintes categorias: critério seleção dos projetos, recursos financeiros, etapas do projeto, etapas adiantadas, etapas em atraso, situação atual execução etapas, problemas. Entende-se que essas categorias sejam suficientes para contemplar os aspectos aqui levantados (figura 3) bem como identificar o esforço da gestão para uma efetiva transparência das informações.

#### **4 FLUXOS DE INFORMAÇÃO ORGANIZACIONAL**

Na visão de Lesca e Almeida (1994), as informações têm importância crescente para o desempenho das organizações por servirem de apoio ao processo de tomada de decisão, por exercerem influência sobre o comportamento das pessoas e por ser um vetor importante para as organizações, isso não é diferente nas instituições públicas. Porém, a administração estratégica da informação, que designa a sua utilização para fins estratégicos, é uma noção ainda pouco desenvolvida nas organizações brasileiras, especialmente as públicas. Para os autores, os fluxos de informações em uma organização apresentam-se sob três formas: a) externas, b) da organização, e c) destinadas ao mercado (figura 4).

Figura 4 - Os Três Fluxos de Informação de Uma Empresa



Fonte: Lesca e Almeida, 1994

O fluxo de informação coletado externamente e orientado para dentro da organização traz informações do ambiente para dentro da organização, que são de suma importância para a concepção de suas estratégias, pois buscam conhecer, o mais antecipadamente possível, as ações futuras dos diferentes públicos com que a organização se relaciona. Essas informações coletadas de agentes externos (fornecedores, clientes e sociedade) influenciam a existência e funcionamento da organização, bem como nas suas ações e decisões. Relacionando-se esse fluxo com os processos de gerenciamento de projetos, pode-se perceber certa convergência entre a necessidade de informação e o gerenciamento dos processos. Para as organizações, de uma forma geral, e para os

projetos, mais especificamente, a gestão dos processos, em suas diferentes etapas, dependem tanto da quantidade como da qualidade das informações.

O segundo fluxo de informações, conforme Lesca e Almeida (1994), corresponde às informações das atividades produzidas pela organização para uso interno e ela destinados a são também conhecidas como informações de convívio<sup>5</sup>. Esse fluxo é gerado e consumido internamente (informações contábeis, relatórios de produção, comunicações internas formais e informais entre os elos da cadeia, etc). Pode-se perceber uma relação direta desse fluxo de informações com os processos de monitoramento e controle, planejamento e processos de execução de um projeto. Na mesma linha de pensamento, percebe-se relação entre o fluxo de informações com o ciclo de vida dos projetos, onde é possível comparar os mesmos com a fase intermediária. As informações de convívio, dentro desse fluxo, têm como funções: a) dar sentido à existência do trabalho através do conhecimento do que se está fazendo; e b) dar importância e responsabilidade aos outros membros da organização, influenciando o comportamento dos indivíduos, no intuito de orientá-los para facilitar a sinergia dos esforços individuais.

Finalmente, o terceiro fluxo de informações corresponde às informações produzidas pela organização e destinadas a sociedade. Esse fluxo refere-se às informações que a organização produz e destina aos agentes externos de mercado (pedidos de compra, fatura para os clientes, campanhas publicitárias, etc). Pode-se perceber uma relação desse fluxo de informações com os processos de encerramento de um projeto bem como sua relação direta com a fase final do ciclo do projeto. Na visão de Teixeira (2000), a informação possui um aspecto fundamental na estratégia competitiva das organizações, para que possa representar um importante elemento alavancador da competitividade. A informação, portanto, desempenha papel e imprescindível para as organizações. Na intenção de entender a profundidade e a complexidade que envolve a informação é preciso ter claro que ela representa um dos elementos fundamentais para a sobrevivência de qualquer organização, e, por isso, exige um adequado gerenciamento.

Freitas e Kladis (1995) acrescentam que a informação já é considerada um recurso básico e essencial, como a mão-de-obra e a matéria-prima. Ela é vista como um elemento decisivo que pode determinar o êxito ou fracasso de um empreendimento, e é vista como um precioso recurso para a organização, devendo ser usada para contribuir efetivamente para a melhoria dos resultados organizacionais. A organização necessita identificar onde encontrar as informações relevantes para seu processo. Nesse tema, para avaliar os diferentes fluxos de informações serão considerados as seguintes categorias: periodicidade, canais de comunicação, coleta informações, responsável informação. Acredita-se que elas sejam suficientes para dar conta para poder identificar a transparência no fluxo de informações de uma organização ou de um projeto (figura 4).

#### **4 CARACTERÍSTICAS DOS PROJETOS DO SETOR PÚBLICO**

Neste tópico serão trabalhados os temas de transparência e da gestão de projetos públicos. Parte-se da hipótese que o Estado, hoje, é o que Liberate (2013), apoiado na experiência histórica de Weimar de 1919 e apoiado nas construções teóricas de Paulo Bonavides, e Norberto Bobbio chama de Estado Social. Este modelo de Estado nasceu, segundo o autor, de “uma inspiração de justiça, igualdade e liberdade” (p. 44).

---

<sup>5</sup>A informação de convívio pode ser considerada como aquela que viabiliza a convivência dos indivíduos, possibilitando também influenciar seus comportamentos. Caracteriza-se pelo relacionamento entre as pessoas, (LESCA; ALMEIDA, 1994).

#### 4.1 A transparência ou a falta dela

Cobra-se, hoje, mais do que em épocas passadas uma maior transparência das organizações públicas. A transparência é vista, por muitos, como uma pré-condição para uma melhor gestão participativa do Governo e da “accountability” dos gestores públicos. A transparência pode ser considerada uma variável fundamental para o fortalecimento da democracia. Para tanto, é importante que o acesso à informação esteja sempre presente em todos os atos realizados pela administração pública. A publicidade de informações possibilita que o controle social possa ser exercido de forma efetiva pelos cidadãos, os quais podem, então, acompanhar, avaliar e controlar a gestão levando em consideração o interesse público. Nesse sentido, políticas de transparência e acesso à informação têm sido também associadas à melhoria da gestão governamental e compreendidas como essenciais à prevenção e ao combate à corrupção. Para o exercício da democracia, é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas, e, assim, quando tornadas públicas, possam ser esmiuçadas, julgadas e criticadas (BOBBIO,1987).

No que se refere às compras públicas, muito se avançou nos últimos anos na transparência dos processos. O princípio da publicidade está expressamente previsto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, que prevê a divulgação de todos os atos praticados pela Administração em todas as fases do procedimento e a maioria das licitações são hoje realizadas por meio eletrônico e em tempo real, permitindo não só o amplo acesso e a vigilância dos interessados, mas também a transparência e o controle social. Entretanto, a administração pública, nos últimos anos, tem sido alvo de controvérsias a respeito da transparência de seus atos. Cada vez mais a sociedade vê a necessidade de acompanhar todos os atos realizados pela administração pública. A cobrança da sociedade por “visibilidade” está vinculada à necessidade de abrir acesso ao conteúdo informacional dos atos e gastos efetivados pelo governo. “A governança adota princípios como a transparência e a “accountability” para propor práticas de controle e acompanhamento da administração, a fim de evitar os problemas da relação agente e principal.” (BIZERRA, 2011).

Na área de gestão de projetos, essa necessidade não é diferente, pois as organizações realizam muitos dos seus atos através de projetos que envolvem necessidades e interesses da sociedade. Uma administração transparente das organizações na gestão de seus projetos possibilita que haja uma maior participação do cidadão na gestão e no controle das atividades e dos atos realizados pela administração pública. A sociedade, hoje, não está disposta a aceitar as soluções tecnocráticas como verdades irrefutáveis. Por outro lado, são poucas ou talvez quase nenhuma as instituições públicas que disponibilizam canais de acesso a informação quanto ao andamento da gestão dos seus projetos. A área de gestão de projetos, na gestão pública, ainda está envolta por um autoritarismo tecnocrático, e ainda carece muito da transparência ativa. Bom seria se o poder público mostrasse, de forma espontânea e independente de qualquer solicitação, os diferentes passos dos seus diferentes projetos. No entanto, não é o que se tem percebido no dia-dia das instituições públicas, pois as mesmas, em sua maioria, só divulgam as informações financeiras, que são obrigações definidas por lei. Fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades propícias para sua propagação nesses ambientes. Para tentar evitar ou reduzir essas fraudes e atos de corrupção surgiu em 2011, no Brasil, a Lei de Acesso a Informação (LAI) que tem como um de seus objetivos principais a abertura da administração pública para a participação cidadã através da transparência dos atos administrativos. Para tanto, apoia-se no princípio da publicidade pugnando que a transparência consiste na forma de romper com a cultura do sigilo e estimular o controle social ativo.

A transparência, quando focada para projetos da gestão pública, possui uma característica que precisa ser levada em consideração: é quanto ao nível de envolvimento e interesse das organizações quanto a publicidade do andamento dos projetos. Não basta as organizações realizarem a publicidade e transparência dos atos no que tange apenas à questão financeira. É preciso aprender a mostrar e dialogar com a sociedade antes e durante todas as fases do projeto, de qualquer projeto. Não se sustentam mais os argumentos da era fordista que a organização precisava guardar segredo de várias etapas dos seus processos, pois eles eram estratégias. Hoje, a competitividade de qualquer organização está baseada no “saber fazer” e não no “o que fazer”. Com muito mais razão, as organizações públicas podem e devem abrir seus processos de decisão e gestão para que a sociedade consiga exercer o seu direito de controle social. Teriam as organizações algum interesse em não divulgar essas informações? Essa é uma questão central quando se pensa em projeto público.

É importante lembrar que a transparência estimula a participação social efetiva e fortalece a própria democracia. As organizações públicas precisam promover a transparência para que a sociedade possa ter um acesso à informação e acompanhamento das atividades da Administração Pública a fim de promover e consolidar a cidadania. Na verdade, é dever das organizações públicas promover a transparência, no entanto, mesmo quando o processo de controle é não efetivo e com pouca ou nenhuma participação da sociedade na cobrança, as organizações envolvidas com projetos, teoricamente, ferem a legislação e não são “punidas por ela”. A eficiência, por outro lado, não depende apenas da transparência de suas atividades. A transparência é a condição necessária para que a comunidade como um todo participe do processo político da gestão pública e suas escolhas. Só assim se constroem projetos que sejam eficientes e efetivos para a sociedade. Quando as organizações públicas estão bem estruturadas e com objetivos bem definidos, medidas e sistemas de controle adequados e um processo de políticas de transparência, podem, sim, criar condições ideais que propiciem a consolidação de melhores e mais eficientes governos. Segundo Jacobi (2003), para alcançar mudanças na participação social, há a necessidade de transformações institucionais que garantam acessibilidade e transparência da gestão. Bom seria se os gestores públicos, especialmente aqueles envolvidas com projetos, fizesse da transparência uma ferramenta de alavancagem da efetividade dos referidos projetos e não fizesse ou considerasse a transparência uma imposição e um castigo imposto pela legislação para dificultar a dinâmica dos seus processos de escolha e decisão.

#### **4.2 Restrições e Gestão de Projetos Setor Público**

Diferente das empresas privadas, a Administração Pública possui características próprias e diferenciadas, o que faz com que seja necessário a adoção de práticas diferenciadas para a gestão de projetos nas organizações públicas. Segundo Osório (2005) a obra pública, por exemplo, tem utilizado práticas inovadoras de gestão de projetos para o alcance de melhores resultados. No entanto, essas ideias inovadoras na gestão e gerenciamento de projetos públicos tem se tornado um grande desafio para as organizações, pois enfrentam aspectos peculiares à gestão pública, como: a) o caso das eleições com suas constantes trocas de governos; b) as mudanças de equipes e dos de gestores dos projetos; c) mudança dos objetivos governamentais; e d) a rotatividade de pessoas (ZOGHBI; MARTINS, 2009).

Para Carneiro (2010), a esfera pública tem utilizado com mais intensidade as práticas de gerenciamento de projetos como uma ferramenta facilitadora para o atingimento de um índice maior no êxito na implementação das políticas públicas. Segundo o autor, essas ferramentas não só auxiliam na melhora do processo de

implementação, como também possibilitam mensurar a eficiência, a eficácia e efetividade de suas ações. Entretanto, como destaca Carneiro (2010), a utilização de práticas de gestão de projetos no setor ainda enfrenta algumas restrições quando da sua aplicação na esfera pública. Para Wirick (2009), o setor público é um ambiente conflituoso que abarca diversos atores e interesses e que tem pouca tolerância ao risco. Valle et al. (2007) destaca que o grande desafio do setor público é conseguir um diálogo eficaz entre os objetivos e os mecanismos utilizados pelas organizações para o atingimento desses objetivos. Isso é, muitas vezes, isso ocorre em função da dificuldade de comunicação, pois ela pode ser incompleta e distorcida constantemente. Diante desses potenciais efeitos negativos, a comunicação no setor público pode e deve ser considerada um diferencial estratégico para o alcance dos seus objetivos.

Rosa (2007) destaca que na gestão de projetos em instituições públicas, o processo de comunicação é um componente importante para o sucesso e para o alcance dos objetivos dos projetos. A autora ressalta, também, que as organizações devem buscar meios e canais de comunicação que busquem atender tanto a demandas da comunicação interna ao setor público quanto a externa. Isso porque, é a sociedade que é a usuária final dos projetos e é quem será impactada por suas ações. Para Pietro (2010) a ação de coordenar ou gerir um projeto é a aplicação de técnicas, conhecimento e habilidades específicas para a garantia de que esse projeto obtenha sucesso na sua execução. Já para Sella (2008), as organizações procuram, através da gestão de projetos, a implementação de uma ou mais estratégias organizacionais a fim de levar a organização de um determinado posicionamento presente para outro mais vantajoso no futuro. Nesse caso, duas preocupações precisam fazer parte da gestão no setor público: a) o processo que especifica a execução; e b) o resultado que pode ser considerado como a situação futura desejada e mais vantajosa para a sociedade.

Além dessas restrições apresentadas, que fazem parte do dia-dia das organizações públicas, é sempre bom lembrar que o foco do projeto público é o cidadão. Outro fator importante do setor público é o fato desse setor estar ligado aos projetos que visam a satisfação de seus usuários - clientes, que é o cidadão. A gestão, dessa forma, precisa não só garantir a finalidade de suas ações como o atingimento do objetivo final dos projetos que é a satisfação desse cidadão. Neste contexto, Nel (2001) mostra que existe uma forte relação entre: a) a capacidade do gestor público local gerenciar projetos com a eficiência; e b) eficácia demandada pela gestão pública. Peters (2008), destaca ainda que existe uma necessidade de uma maior disseminação do conhecimento das técnicas em gerenciamento de projetos dentro do setor público, para que seja possível o desenvolvimento de competências dos gestores de projetos, para que, assim, possam suprir as demandas do próprio setor público.

No contexto de uma gestão mais participativa, transparente e focada para resultados, as organizações públicas necessitam implementar políticas de gestão com o objetivo de proporcionar maior agilidade de seus processos e assim maior satisfação do cidadão.

Figura 5 – Efetividade da gestão pública de projetos



Dessa forma, a administração pública tem se utilizado, cada vez mais, das boas práticas que são aplicadas no meio empresarial, como o PMBOK (2008). O PMBOK tem sido utilizado no setor público, por algumas organizações, como uma ferramenta para tentar transformar o planejamento em resultado com otimização de recursos. Quando isso acontece, a transparência da própria ferramenta, PMBOK, além de ser condição de atingimento de maior efetividade, ela, a transparência, também alavanca as duas outras variáveis intervenientes, a participação e o foco em resultados, logo participa indiretamente da busca por efetividade (figura 5).

Apesar do empenho das organizações públicas e do avanço já conquistado, a gestão não consegue ainda minimizar os riscos no processo de projetos nas organizações públicas em geral, pois os mesmos não possibilitam a adoção de algumas modernas ferramentas em virtude de suas características peculiares e outros fatores da Administração Pública. Evidência desse fato é a interminável lista de obras paradas e projetos não concluídos no setor público. Isso pode ser visto, por exemplo, com as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) iniciado no período em 2006 e ainda em curso.

## 5 PROJETOS DO PAC

As obras do PAC 2 estão vinculadas ao Ministério do Planejamento (Site PAC2) e as informações disponibilizadas estão agrupadas em 6 áreas que são: a) cidade melhor; b) comunidade cidadã; c) minha casa minha vida; d) água e luz para todos; e) transportes; e f) energia. Um problema inicial é a falta de conexão entre as diferentes áreas. Exemplo: as questões da água (saneamento) aparecem da seguinte forma: Saneamento na área "a" e água na área "d". Sabe-se ainda, que a questão da água e saneamento possui um forte impacto na questão saúde, que por sua vez aparece na área "b". A questão de saneamento, que é crucial, pois diversas regiões nacionais possuem indicadores muito ruim, se comparados com outras regiões do mundo apresentam resultados absolutamente ruins. Cada área, das 6 citadas, apresenta o seguinte conjunto de informações: a) objetivos gerais do projeto; b) grupos de municípios para receber recurso; e c) listagem dos empreendimentos em curso e estágios das obras. Os grupos de municípios que recebem recursos foram divididos segundo o número de habitantes dos respectivos municípios: a) grupo 1: região metropolitanas acima de 100 mil habitantes para as regiões sul e sudeste e acima de 70 mil habitantes para as demais regiões; grupo 2: entre 70 e 100 mil habitantes para as regiões sul e sudeste e entre 50 e 70 para as demais regiões; e grupo 3: menos de 50 mil habitantes. Tem-se, portanto, que o critério de definição é o número de habitantes e não a cobertura do saneamento ou impacto no setor da saúde, que seriam outros critérios possíveis, e, seguramente, mais desejáveis.

O mais preocupante, no entanto, é a responsabilização dos entes federados na busca dos recursos e falta de transparência na divulgação dos critérios de escolha dos projetos. Quanto ao primeiro ponto, o governo

acredita que a falta de critérios é uma vantagem, pois “um dos grandes méritos do PAC é a conversa entre o Governos Federal e os estados e regiões metropolitanas...” diz o Ministro Márcio Flores do Ministério das Cidades (Folha de São Paulo, 20 de setembro de 2007). Fica evidente o caráter “pessoal” dos critérios de escolha. Bom seria se houvesse um conjunto de critérios (econômico, sociais e políticos) e que esses critérios fossem conhecidos e amplamente divulgados, e melhor seria ainda se houvesse regiões prioritárias de projetos justamente em função da precariedade dos serviços básicos de saneamento, por exemplo, de algumas regiões, que acabam gerando custos diversos e elevados não só na saúde como na própria qualidade de vida.

O Governo Federal, a título de “transparência” apresenta uma série de outras informações sobre as obras do PAC2. O que não fica claro, em momento algum, é o critério de escolha dos projetos, o que evidencia a “escolha pessoal” do governante. O mais grave, no entanto, é que os projetos aceitos dependem da capacidade técnica e financeira dos órgãos dos entes federados para elaborar “seus projetos” e das ligações patrimonialistas entre solicitante e os ministros responsáveis, que, como dito pelo Ministro, depende da “conversa”.

Essa é uma antiga marca da gestão patrimonialista e descomprometida com o “bem público” que se arrasta a séculos e que precisa ser mudada. Para isso, é necessário que os projetos sejam tratados de uma forma diferente: a) precisam responder as questões pontuais e adequadamente diagnosticadas em função de uma política clara e conhecida; e b) precisam possuir critérios claros de escolha e gestão da mesma.

## **6 A MOBILIDADE URBANA DE PORTO ALEGRE E O PAC**

Para se analisar as questões do ciclo de vida, processos de gerenciamento e fluxo de informações foram usadas as informações disponibilizadas pelos órgãos públicos dos três entes federados (Nação, Estado e Municípios) referente as obras do PAC 2 da cidade de Porto Alegre. Tendo em vista que são muitos os projetos vinculados ao PAC 2, que estão previstos para a Cidade de Porto Alegre, o presente artigo optou por analisar apenas as obras vinculadas com a questão da mobilidade urbana. Somente nessa área a cidade apresenta um total de 18 obras vinculadas ao PAC 2. Os projetos das referidas obras são: Aeromovel, BRT Bento, AV. Protásio Alves, Corredor Padre Cacique, BRT Protásio, BRT João Pessoa, Complexo Rodoviária, Corredor 3ª Perimetral, Corredor AV Tronco, Corredor Voluntários, Intervenção na RMRS, Metro RS, Monitoramento 3 Corredores, Duplicação Entrada POA, Perimetral Metropolitana, Prolongamento AV Severo, Transporte Integrado Metropolitano, Trens Trensurb.

O presente artigo ateu-se apenas para os projetos de mobilidade urbana uma vez que é um dos principais problemas enfrentados nas grandes metrópoles e capitais e que tem se agravado a cada ano que passa. O caos da mobilidade urbana está presente diariamente no noticiário. O cenário desse caos é bem conhecido: congestionamentos, acidentes e mortes; ônibus, metrô e trens sempre lotados. O enredo parece não ter fim: motoristas impacientes nos intermináveis engarrafamentos, passageiros no ponto a espera de um ônibus que nunca passam nos horários previstos e usuários dos trens andando sobre os trilhos após mais uma pane.

Hoje, a baixíssima qualidade da mobilidade é visível na maior parte das capitais do país e essa baixa qualidade na mobilidade tem apresentado cada vez uma repercussão direta sobre a produtividade média dos trabalhadores. Por outro lado, é evidente que a política econômica recente só piorou a situação dos deslocamentos urbanos em todo o país, pois tem aumentado os incentivos as facilidades para a compra de automóveis ao invés de realizar maiores investimentos em transporte público. O incentivo para fabricação e

venda de veículos particulares continua mais elevado do que o investimento para transporte coletivo. Estudo divulgado em 2011 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aponta que nas capitais brasileiras, 65% da população utiliza transporte público para se deslocar. Esse percentual cai para 36% nas cidades que não são capitais. Em todos os municípios brasileiros, 23% da população adota o carro como meio de transporte. Parte considerável das regiões para o crescimento da utilização de veículos próprios é a baixa qualidade e ineficiência do transporte público. Teoricamente são essas as questões que levaram as gestões a pensarem em usar os recursos do PAC para a mobilidade urbana na cidade de Porto Alegre.

A perda de qualidade da mobilidade urbana é percebida diariamente e tem se intensificado nas principais cidades brasileiras através das manifestações de rua que vêm ocorrendo desde o ano 2013. A busca por uma solução, para essa questão crítica que se encontra o país, exige, além de vontade política, um pacto amplo que envolva o setor público, os usuários das diferentes redes de transporte urbano e o setor empresarial que oferece tais serviços.

## **7 MÉTODO DE PESQUISA**

Neste capítulo, é apresentada a base metodológica que deu suporte ao desenvolvimento da pesquisa. O estudo pode ser caracterizado como uma pesquisa documental, aplicada e de enfoque qualitativo. A seguir serão apresentadas e sustentadas essas características. O trabalho pode ser considerado como uma pesquisa documental porque utilizou-se de arquivos públicos e documentos oficiais que podem ser classificados como documentos de primeira mão. Para Duverger (1962) os arquivos públicos e documentos oficiais, podem ser considerados como documentos de primeira mão por encontrar-se em arquivos públicos de consulta, privativos ou locais. Do ponto de vista da natureza do presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, pois tem por objetivo identificar se a transparência dos projetos públicos do PAC sobre mobilidade urbana em Porto Alegre é efetiva. Tem-se a pretensão de buscar evidenciar qual o nível da transparência do PAC 2 e se a mesma é suficiente para possibilitar a participação social e fortalecer a democracia. O trabalho tem como população ou universo de pesquisa o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

No presente estudo o instrumento de coleta de dados foi documental e através dos sites<sup>6</sup> oficiais do Governo que tratam sobre o PAC2. A definição do instrumento foi realizada com o intuito de se obter os melhores resultados possíveis para atender os objetivos estabelecidos.

Quanto às etapas da pesquisa tem-se que foram basicamente em três etapas: a) coleta de dados, b) leitura flutuante e c) matriz de informações. Os dados foram analisados por meio do procedimento de análise do conteúdo das informações disponibilizadas pela Administração Pública. Segundo Bardin (2010), essa fase corresponde a um período de intuições, mas tem por objetivo tornar operacionais e sistematizadas as ideias iniciais. A finalidade da análise de conteúdo, no presente estudo, é produzir inferência, trabalhando com indícios e índices postos em evidência através da análise das informações coletadas. No presente trabalho, essa atividade consistiu em realizar os acima apresentados e que são demonstrados na figura 6.

---

<sup>6</sup> <http://www.logisticabrasil.gov.br/>; <http://www.epl.gov.br/>; <http://www.brasil.gov.br/>; <http://www.planejamento.gov.br/>;

Figura (6) – Três passos de análise da pesquisa



A coleta dos dados foi realizada entre os meses de agosto de 2014 a maio de 2015, através de informações publicamente disponíveis do PAC2, com base em arquivos públicos e documentos oficiais. O segundo passo consistiu em uma análise de conteúdo por meio de uma leitura flutuante das informações encontradas em cada uma das categorias definidas. O terceiro procedimento foi a criação da matriz que compila as informações consideradas relevantes. Segundo Bardin (2010), realizar uma análise consiste em descobrir núcleos de sentido cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa. Dessa forma, em função do objetivo do presente estudo e das considerações acima, percebe-se como coerente a utilização desse procedimento para a análise de dados.

## 8 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise realizada sobre os projetos de mobilidade de Porto Alegre, objeto do presente artigo, foi baseada na busca de informações nos sites do Governo Municipal, Estadual e Federal sobre os critérios de seleção dos projetos, situação de andamento dos projetos e divulgação de informações gerais dos mesmos. Como metodologia para facilitar a análise dos dados foi desenvolvida uma matriz de análise dos dados de informações dos 18 projetos de mobilidade do PAC 2 em Porto Alegre. Nessa matriz de avaliação dos projetos do PAC destacaram-se os temas comunicação e transparência. Para se poder avaliar e quantificar a efetividade da transparência na gestão dos projetos públicos do PAC foram utilizadas as três áreas discutidas na base teórica que são: ciclo de vida, gerenciamento de processos e fluxo de informações. Para cada área foram consideradas as subcategorias anteriormente apresentadas nos capítulos 1, 2 e 3 do presente artigo. O critério de análise das subcategorias era a disponibilização das informações para o cidadão. Dessa forma, busca-se verificar o quanto os projetos públicos estão sendo realmente transparentes.

A escalas de classificação utilizada para análise da Matriz de Avaliação dos projetos de mobilidade urbana de Porto Alegre do PAC 2 foram os seguintes: não disponível, baixa disponibilidade, parcialmente disponível, totalmente disponível. Para ilustrar essa situação é apresentado abaixo a matriz com as informações dos projetos que foi desenvolvida.

Tabela 1 Matriz de Avaliação Projetos PAC 2 – Comunicação e Transparência

Projetos	Ciclo de Vida				Gerenciamento de Processos						Fluxo de Informações			
	Fases de iniciação	Intermediárias	Finais	Seleção	Financeiro	Etapas do Projeto	Adiantadas	Etapas em atraso	Atualização	Problemas	Períodos	Atualização	Comunicação	Informações
18 Projetos PAC 2 Porto Alegre	Baixa	Baixa	Não disponível	Não disponível	Parcialmente disponível	Pouca disponibilidade	Não disponível	Baixa disponibilidade	Baixa disponibilidade	Não disponível	Não disponível	Parcialmente disponível	Não disponível	Não disponível

Fonte: Desenvolvida pelo Autor

Destaca-se na matriz, por subcategoria, a resposta que apresentou a maior frequência dentre todos os projetos avaliados na presente pesquisa. Na análise e valoração das subcategorias foram utilizadas duas formas diferentes em função do diferente número de subcategorias em cada uma das áreas. Esses critérios foram: a) todas as áreas com o mesmo peso; b) cada área com um peso proporcional ao número de categorias analisadas (logo todas as subcategorias com o mesmo peso). Utilizando-se o critério de notas por subcategoria de um a cinco (total disponibilidade = 5; elevada disponibilidade = 4; parcialmente disponível = 3; baixa disponibilidade = 2; e não disponível = 1). Tem-se que as notas médias das áreas foram: ciclo de vida = 1,7; gerenciamento de processos = 1,7; e fluxo de informações = 1,5. Os escores ficam, então, dentro do intervalo de baixa disponibilidade e não disponíveis, tanto se o critério de análise for por área como se o mesmo for por subcategoria. As únicas subcategorias que conseguiram receber nota 3 (“parcialmente disponível”) foram: recursos financeiros; e canais de comunicação. Isso mostra claramente que os gestores dos projetos públicos fazem o mínimo para que não firmam literalmente os dispositivos legais. Dito de outra forma: não existe a preocupação de transparência com a sociedade e sim uma preocupação de cumprir o mínimo que pode ser considerado mediante a interpretação restrita da letra da lei. Isso posto, tem-se que a comunicação e a transparência são insuficientes.

As insuficiências de transparência nos projetos públicos de mobilidade urbana da cidade de Porto Alegre, na verdade, evidenciam a forma como a “coisa pública” é gerenciada. Mesmo nos projetos, as mazelas do “burocratismo”, entendido como um sistema onde se usa a impessoalidade da burocracia para encobrir a falta de competência de gestão, são utilizadas para encobrir etapas fundamentais dos processos de decisão, quais sejam, por exemplo: estabelecimento dos critérios de escolha, avaliação das alternativas e escolha dos projetos a serem implantados. Quando essas etapas são encobertas, de forma intencional ou não, o processo se torna menos transparente e, em função disso, se reduz a possibilidade de “participação” dos envolvidos como também se pode perder, com facilidade, o foco no resultado. As obras de mobilidade urbana encararam esse problema, pois todas as obras eram para ficar concluídas para a copa de 2014 e, em 2016, ainda nenhuma está com data de conclusão prevista. Não foram concluídas e não se tem prazo de conclusão dois anos depois do que foram prometidas.

É no mínimo lamentável que a gestão pública, e no caso a gestão da mobilidade urbana, mesmo quando trata de “projetos públicos”, que exigem um grande volume de recursos da sociedade, continue a perpetuar algumas das características menos desejáveis do patrimonialismo e do burocratismo.

## **9 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para que o cidadão possa ter o pleno alcance do direito de interferir, fiscalizar e controlar as ações governamentais, e especialmente na gestão de projetos públicos, requer uma contrapartida do Governo através da facilitação do acesso e disponibilização das informações geradas no âmbito público, além de realizar esforços para transformar o linguajar tecnicista, em uma linguagem compreensível ao cidadão.

A disponibilização dessas informações, do setor público, para a sociedade é conhecida como o princípio da transparência. Percebe-se que a transparência das ações governamentais ainda está bem aquém do seu ideal. Na gestão de projetos isso não é diferente. A insuficiência de transparência na gestão de projetos públicos oportuniza a dificuldade de participação da comunidade na escolha, bem como no acompanhamento da execução. E, pior ainda, cria um cenário de oportunidade para desvios de conduta tanto do gestor público, como das organizações (empresas) envolvidas nas diferentes etapas dos projetos públicos. É por isso que a sabedoria popular afirma que a sobrevivência de governos corruptos só se dá através da realização de grandes obras públicas. Conveniente seria se a comunidade pudesse participar (em função da disponibilidade de informação) da escolha (eleição) dos projetos públicos bem como o acompanhamento (execução) dos mesmos em tempo real e com informações detalhadas, atualizadas e frequentes.

Após análise realizada, pode-se perceber que a transparência apresentada pelos gestores se limitou a algumas informações consolidadas relacionadas aos custos de execução de obras, o que, tecnicamente, é muito pouco para configurar uma transparência efetiva. Especificamente em se tratando dos projetos do PAC2 de Porto Alegre, objeto da presente pesquisa, pode-se observar uma grande deficiência na publicação de informações referente aos projetos em andamento. Poucas informações na verdade foram encontradas. As que estavam disponíveis não estavam datadas, logo não se podia saber quando haviam sido disponibilizadas e nem a frequência com que eram atualizadas. Na grande maioria das obras, as informações disponibilizadas, basicamente, referiam-se a questões financeiras da obra, licitação e projeto. No entanto, pouco ou quase nada era apresentado referente ao andamento e “situação atual” do projeto. Apenas existem algumas informações gerais e muito superficiais sobre porcentagem de conclusão e previsão de finalização dos projetos bem como alguns detalhes das etapas concluídas e etapas ainda faltantes.

Quanto aos critérios de seleção dos projetos nenhuma informação foi encontrada nas pesquisas realizadas. Houve pouco ou nenhuma divulgação para os cidadãos referentes aos critérios utilizados pelo governo para seleção e escolha dos projetos a serem contemplados com recurso público. A dúvida que fica é se houve falha por parte governo em não realizar essa divulgação das informações ou se foi omitida estrategicamente por interesse maior, ou porque não era de interesse da administração pública que houvesse a divulgação desses critérios. Ora, os critérios de escolha de projetos, primeira e fundamental questão que orienta o comportamento da gestão, é etapa básica para garantir o processo democrático na gestão pública e, no caso analisado está totalmente ausente nas obras do PAC. A escolha tecnocrática ou política "com portas fechadas" perpetua o modelo paternalista tão indesejável e continua transformando os burocratas políticos em déspotas esclarecidos.

Fica claro, no presente trabalho, que os gestores acreditam ser suficiente a disponibilização das informações referente aos recursos financeiros já utilizados nos projetos, para que os projetos do PAC possam ser acompanhados pela comunidade. Acreditam, também, que seguindo a “letra fria da lei” estão desobrigados de seguir o espírito da legalidade, especialmente aquelas que falam da transparência, do controle social e da participação.

Como análise complementar, sugere-se investigar outros programas de governo utilizando-se o modelo de análise proposto para verificar se os resultados serão similares.

---

Artigo submetido para avaliação em 08/07/2015 e aceito para publicação em 22/06/2016

---

## REFERÊNCIAS

- ADIZES, Ichak. **Os ciclos de vida das organizações**: como e por que as empresas crescem e morrem e o que fazer a respeito. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **Estado governo**: por uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1987.
- CARNEIRO, M. F. S. **Gestão pública**: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública. BRASPORT, 2010.
- DAVENPORT, T. H. **Reengenharia de processos**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- DUVERGER, M. **Ciência política**: teoria e método. Rio de Janeiro, Zahar, 1962.
- FREITAS H.; KLADIS C. M. O. **Processo decisório**. *Revista Decidir*, Rio de Janeiro, ano II, n. 8, p. 30-34. Mar. 1995.
- GASSMANN, O., Sandmeier, p., Wecht, C.H. Estrema customer innovatin in the front-end: learning from a new software paradigm. *International Journal of Technology Management*, v. 33, n. 1, p. 46-66, 2006.
- GUIA PMBOK®. **Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newtown Square, 1996, 2000, 2004**, 3.ed. 2008.
- JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. *Caderno de Pesquisa*, n. 118, p. 189-206, 2003.
- JOHNSTON, M. **Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável**: Quando política e corrupção se unem. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- KERZNER, Harold. **Gestão de Projetos**: as melhores práticas. Tradução Marco Antonio Viana Borges; Marcelo Klippel e Gustavo Severo de Borba. Porto Alegre: Bookman, 1992.
- LIBERATE, W. D. **Políticas públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.
- LESCA, H.; ALMEIDA, F. C. de. Administração estratégica da informação. *Revista de Administração de Empresas*, v. 29, n. 3, p. 66-75, jul./set. 1994.
- LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. **A Pesquisa em educação**: Abordagens Qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.
- Maximiano, Antonio Cesar Amaru. **Administração de Projetos**: transformando idéias em resultados. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- NEL, H. A project management approach to the implementation of development programmes within the local government sphere: an empirical analysis. *Development Southern Africa*, v. 18, n. 5, 2001.

ÓSORIO, F. M. Novos rumos da gestão pública brasileira: dificuldades teóricas operacionais? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**, Salvador, n. 1, 2005.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE - PMI. **A guide to the project management body of knowledge**. Syba: PMI Publishing Division, 2000. Disponível em: <<http://www.pmi.org>> Acesso em: 13 abr. 2015.

PAHL, G.; BEITZ, W. **Engineering Design – a systematic approach**. Translated by Ken Wallace and Lucienne Blessing. Berlin: Springer Verlag, 1996.

PETERS, G. B. Os Dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul./set. 2008. Disponível em:<[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)>. Acesso em: 15 dez. 2015.

PIETRO, A. **Gestão de Projetos**, 2010. Disponível em: <<http://www.gp3.com.br>>. Acesso em: 10 maio 2015

ROSA, M. O. **Gerenciamento de projetos de governo – PMI-DF – PMInforma**, 2007.

SELLA, D. **Revista Promon Business & Technology Review**: gerenciamento de projetos. São Paulo: Promon Site Planejamento do Governo Federal, 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

BRASIL. **Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>>. Acessado em: fev. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Programa de Aceleração do Crescimento - PAC** <<http://www.pac.gov.br>>. Acessado em 13 de julho de 2015.

OBRAS DE MOBILIDADE URBANA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE <<http://www.obrasdemobilidadeurbana.com.br/obras>>. Acesso maio 2015.

PORTOALEGRE, RS. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

WIRICK, DW. **Public-Sector Project Management: Meeting the Challenges and Achieving the Results**. John Wiles & Sons, 2009.

ZOGHBI, J. F. G.; MARTINS, J. E. P. Gestão do conhecimento e da informação em ambientes com elevado turnover na alta chefia: um estudo de caso em projetos de governo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2009. Brasília, DF. **Anais...** Brasília: Consad, 2009. Disponível em: <[http://www.scp.rs.gov.br/conteudo\\_puro.asp?cod\\_menu\\_pai=&cod\\_tipo](http://www.scp.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?cod_menu_pai=&cod_tipo)>. Acesso em: 20 ago. 2015.