

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE:
Estudo de Caso do Programa de Transportes Urbanos do Distrito Federal

CRISTINA BARROS FREYER

BRASÍLIA/DF
DEZEMBRO/2023

CRISTINA BARROS FREYER

CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE
Estudo de Caso do Programa de Transportes Urbanos do Distrito Federal

Pesquisa de dissertação apresentada como requisito final para qualificação no Mestrado Profissional em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), sob orientação do Professor Alexandre de Ávila Gomide.

BRASÍLIA/DF
DEZEMBRO/2023

CRISTINA BARROS FREYER

CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE:
Estudo de Caso do Programa de Transportes Urbanos do Distrito Federal

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide
Orientador – Presidente da Banca Examinadora

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires
Membro Interno da Banca Examinadora

Prof. Dr^a. Mônica Soares Velloso
Membro Externo da Banca Examinadora

RESUMO

Partindo do pressuposto de que capacidades são "conjuntos de habilidades e recursos - ou competências e capacidades - necessários para realizar funções políticas (*policy functions*)" e que devem ser construídas, quando insuficientes (Wu, Ramesh e Howlett, 2015, 2017), a pesquisa lança um olhar analítico para a implementação das políticas públicas de transporte urbano no Distrito Federal, com foco no caso do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal - PTU/DF. Este programa se diferencia dos demais por ter considerado o fortalecimento institucional uma necessidade precípua para a melhoria e a sustentabilidade do Sistema de Transporte Público Coletivo no Distrito Federal. Contudo, a estratégia pactuada foi sendo desconstruída em meio à intercorrências de ordem política e institucional. O Programa foi encerrado com cinco anos de atraso e o desempenho do executor foi avaliado como insatisfatório. Mas, por que o fortalecimento institucional era condição necessária à implementação bem-sucedida do programa e como a falta desse investimento acarretou prejuízos à sua implementação?

Palavras-chave: capacidade estatal, implementação de políticas públicas, arranjos de implementação, transporte e mobilidade urbanos.

ABSTRACT

Assuming that capacities are "sets of skills and resources - or competencies and capabilities - necessary to carry out policy functions" and which must be built when insufficient (Wu, Ramesh and Howlett, 2015, 2017), research takes an analytical look at the implementation of public urban transport policies in the Federal District, focusing on the case of the Federal District Urban Transport Program - PTU/DF. This program differs from others because it considers institutional strengthening to be a fundamental need for the improvement and sustainability of the Collective Public Transport System in the Federal District. However, the agreed strategy was being deconstructed amidst political and institutional complications. The Program was closed with a five year delay and the executor's performance was considered unsatisfactory. But why would institutional strengthening be a necessary condition for the successful implementation of the program and how did the lack of this investment cause losses to its implementation?

Key Words: policy capacity, implementation of public policies, governance arrangements, urban transport and mobility.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Contextualização.....	9
1.2. Apresentação do Problema de Pesquisa.....	10
1.3. Enunciação dos Objetivos.....	14
1.3.1. Geral.....	14
1.3.2. Específicos.....	15
1.4. Justificativa.....	15
2. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE URBANO NO CONTEXTO BRASILEIRO	18
2.1. Políticas de Transporte e Mobilidade Urbana.....	18
2.2. Programas de Transporte Urbano	20
2.3. Implementação de Políticas Públicas com foco em infraestrutura	22
2.4. Desafios Comuns na Implementação de Programas de Transporte Urbano..	24
3. REFERENCIAL TEÓRICO CONCEITUAL	27
3.1. Capacidade estatal como potencial ou estoque de recursos.....	27
3.2. Instrumentos de políticas públicas e arranjos de implementação	29
3.3. O ambiente e o contexto na implementação de políticas públicas	31
4. METODOLOGIA.....	34
4.1. Da Natureza e Abordagem da Pesquisa.....	35
4.2. O Process Tracing na pesquisa empírica	36
5. ANÁLISE EMPÍRICA	39
5.1. O marco lógico do programa	39
5.2. A ausência de capacidades instaladas.....	42
5.3. O arranjo institucional do transporte e mobilidade.....	50
5.4. A relação causal.....	53

5.5. A avaliação do Banco Interamericano de Desenvolvimento	58
5.6. A auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal	60
5.7. Opiniões técnicas	61
6. Conclusões	64
REFERÊNCIAS.....	69

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

O tema "Transporte" sempre foi relevante para o desenvolvimento, tanto no setor econômico quanto no de segurança nacional, aspecto evidenciado nos textos constitucionais de todo o período republicano. Por esse motivo, o tópico mereceu destaque nas ações de planejamento do governo e permanece ocupando espaço privilegiado na agenda estratégica em todas as esferas federativas.

Com a Constituição Federal de 1988, conforme descreve o Art. 6º¹, o transporte passou a compor o rol de direitos sociais. As políticas de transportes e mobilidade ganham um novo significado, essencialmente no que diz respeito às competências materiais da política, com o planejamento das ações de desenvolvimento urbano sendo delegado aos municípios. A municipalização do transporte traz consigo a responsabilidade de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, de implementação as diretrizes da política pública e de legislar no nível local por meio da elaboração de um plano diretor².

A política de transportes foi regulamentada com a sanção da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, o “Estatuto das Cidades” (art. 41), que exigiu a elaboração do plano de transportes integrado para os municípios com mais de quinhentos mil habitantes. Com a promulgação da Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012, instituindo a Política Nacional de Mobilidade Urbana, as competências de cada ente federado foram distribuídas da seguinte forma:

Tabela 1 - Divisão de competências na Política Nacional de Transportes

União Pode delegar aos entes federativos a organização e a prestação de serviços de transporte intermunicipal e interestadual.	<ul style="list-style-type: none">• Fomentar a implantação de projetos e prestar assistência técnica e financeira.• Prover capacitação contínua, apoiar ações coordenadas e disponibilizar um sistema nacional de informações.
Estados Podem delegar aos municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal, de caráter urbano, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação	<ul style="list-style-type: none">• Adotar incentivos financeiros e fiscais que possam reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços de transporte.• Gerir e integrar os aglomerados urbanos e as regiões metropolitanas. Prestar serviços transporte coletivo intermunicipal urbano.

¹ Constituição Federal de 1988: (...) Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (...)

² O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (Constituição Federal, Arts. 182 e 183).

<p>Municípios Compartilham com a União a competência de capacitar pessoas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover o desenvolvimento das instituições do setor, como forma de fortalecer o sistema de mobilidade urbana. • Planejar e executar a política de mobilidade urbana e organizar e prestar os serviços de transporte
---	---

Fonte: Elaborado pela autora.

Foi também a partir da Carta Constitucional de 1988 que o Distrito Federal se tornou um ente autônomo, singular na Federação, assumindo concomitantemente competências como estado e como município. Entre as responsabilidades que assumiu, a política de transporte é uma das mais complexas, cuja implementação requer grandes volumes de recursos, comprometendo porções generosas do orçamento público do Distrito Federal. Investimentos estes, que compõem os planos estratégicos como projetos prioritários, tanto pela visibilidade que oferecem ao político, quanto pela necessidade de atendimento das demandas da sociedade.

Diante desses desafios, uma série de estudos de contextos técnico, institucional e operacional sobre o sistema de transportes, começou a ser desenvolvido em cooperação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Paralelamente, a formalização de um acordo financeiro era negociado tendo em vista o custeio do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal (PTU), viabilizando a estratégia que se construía para o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade (PDTU).

A nova concepção definiu a implantação de corredores exclusivos de ônibus nas principais vias do DF. O financiamento do Programa, teria foco no Eixo Oeste, ligando as regiões administrativas ao Plano Piloto, promovendo a modernização de infraestrutura e de tecnologia para o Sistema de Transporte Público Coletivo (STPC), a melhoria da segurança viária, a atualização da normatização e a preparação técnica, tecnológica e organizacional dos órgãos gestores.

O contrato, firmado no início do ano de 2008, teve a primeira liberação no final do ano de 2009 e a sua implementação se estendeu até o início do ano de 2021. Neste período, o Governo teve disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, bem como acompanhamento técnico, para a execução das ações. Contudo, o Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal não foi considerado um caso de sucesso, como veremos na próxima seção.

1.2. Apresentação do Problema de Pesquisa

No momento em que o Programa de Transporte Urbano (PTU) e o Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) foram planejados a população do Distrito Federal era estimada em

2,5 milhões de habitantes, divididos em 30 Administrações Regionais (RAs), registrando um aumento paulatino da demografia : 352,16 hab/km² em 2000, 444,07 hab/km² em 2010 e de 489,01 hab/km² em 2022, um aumento estimado em 136,85 hab/km² no período de 20 anos³.

Apesar da rápida e elevada expansão, a falta de integração das RAs com o Plano Piloto é evidente, registrando um desenvolvimento urbano desordenado e que destaca desigualdades sociais e econômicas. A particularidade da estrutura urbana local, concentrando as principais fontes de renda da população no Plano Piloto e o espraiamento dos núcleos urbanos habitacionais, resulta na distância excessiva dos trajetos do transporte coletivo, por regiões de baixa densidade demográfica.

Os estudos realizados demonstraram que, em decorrência desses fatores, os principais trajetos do DF são do tipo pendular, com um alto fluxo de veículos se deslocando em direção ao Plano Piloto pela manhã e retornando no final da tarde, caracterizados ainda por deslocamentos de longa distância (30 km em média), em pistas de alta velocidade, sem a priorização de circulação do transporte coletivo. O modelo onera o transporte coletivo, que apresenta um volume significativo de passageiros nos horários de pico e uma frota ociosa no restante do tempo.

Essas características direcionaram a adoção do modelo de corredores exclusivos de transporte que, somado ao sistema de integração (inclusive intermodal), a bilhetagem eletrônica e ao incremento de novas tecnologias de fiscalização e controle dos serviços, promoveriam a modernização e a melhoria do atendimento aos usuários do Sistema de Transporte Público Coletivo (STPC).

Contudo, a inexistência de capacidades necessárias à gestão do Programa e, consecutivamente, do Sistema de Transporte Público Coletivo, eram um obstáculo a ser superado. Seria preciso desenvolver capacidades técnicas e operacionais suficientes para assegurar eficiência e eficácia ao sistema, além do aprimoramento de práticas de planejamento, gestão operacional e fiscalização dos transportes públicos na Secretaria de Transportes e na DFTrans, para que os objetivos do Programa e a otimização das atividades fossem plenamente alcançados.

Assim, o desenho do Programa de Transporte Urbano partiu da necessidade de resolução dos pontos críticos do sistema, quais sejam, **a fragilidade dos instrumentos de regulação; o**

³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Tabela 1928 – Densidade Demográfica nos Censos Demográficos – Variável Densidade Demográfica (Habitante por quilômetro quadrado) <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1298#resultado>

enfraquecimento da ação governamental no papel de gestor do transporte, como determinado na Constituição Federal⁴ e o arranjo institucional incoerente, inconsistente e instável⁵.

A análise dessa situação foi compilada no Relatório do Plano de Fortalecimento Institucional, que deixou clara a existência de barreiras e carências, inerentes à gestão do transporte no Distrito Federal. O relatório indicou, de forma preliminar, as ações necessárias à superação dos problemas, ressaltando “a necessidade de investimento maciço no fortalecimento institucional dos órgãos diretamente responsáveis pela gestão do sistema de transporte”⁶.

Diante dessas constatações, o fortalecimento das capacidades institucionais e de gestão foi considerado um dos objetivos específicos do Programa, desenvolvendo o Plano de Fortalecimento Institucional e incluindo o respectivo componente⁷ no escopo das ações a serem viabilizadas. No desenvolvimento do Plano, o objetivo geral tomou a seguinte configuração⁸:

- Promover melhorias de cunho institucional no campo do planejamento, regulação, coordenação, controle operacional e avaliação do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e prover condições para a atuação eficaz da Secretaria de Estado de Transportes e da DFTRANS – Transporte Urbano do Distrito Federal;
- Prover condições institucionais necessárias à implantação do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal – PTU/DF, de forma a possibilitar o alcance e a sustentação dos resultados previstos.

⁴ Desatualização do principal instrumento da política de transporte, o Plano Diretor de Transporte Urbano; falta de integração entre o transporte e o desenvolvimento urbano; enfraquecimento da gestão local nas áreas de planejamento, coordenação, controle e avaliação do Sistema de Transporte Público Coletivo; insatisfação do usuário com os serviços e com o gestor do sistema; fragilidade e disfunções no Conselho de Transporte Público Coletivo, relacionadas à sua finalidade e composição e a defasagem tecnológica do sistema.

⁵ Fragilidade da Secretaria de Transportes e da DFTRANS, vinculação da Companhia do Metropolitano do DF à Secretaria de Obras e, dicotomia de vinculação e de atuação do Departamento de Estrada de Rodagens - DER/DF e do Departamento de Trânsito - DETRAN/DF, ausência de uma gestão integrada com os municípios do entorno, do estabelecimento de diretrizes e da integração de ações junto às administrações regionais do Distrito Federal.

⁶ Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal - Produto 05 - Relatório do Plano de Fortalecimento Institucional. 2008, pg. 09.

⁷ Além do Fortalecimento Institucional, havia os componentes: (i) Engenharia e administração e (ii) Investimentos para a modernização do transporte urbano. O componente 1 tratava da análise de demanda, simulações de trânsito, estudos ambientais e institucionais, além dos projetos de engenharia das obras selecionadas. O componente 2 viria contemplar a reestruturação dos itinerários para operação de linhas troncais e alimentadoras, implantação e reforma de terminais, construção e ampliação de vias, bem como ações visando a segurança do trânsito no eixo rodoviário, a construção de ciclovias e a implementação de um Centro de Controle Operacional, associado a um sistema inteligente de semáforos e do monitoramento por câmeras.

⁸ Produto 21 – Relatório de andamento dos trabalhos e das atividades de assessoria. 2008, pg. 10.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento, ciente da fragilidade do executor, deixou claro que o Programa apoiaria a transição operacional do sistema, no que tange à regularização, racionalização e integração, como descreve o item 1.16⁹ da Proposta de Empréstimo (POD):

A sustentabilidade do Programa implica o fortalecimento da ST e da DFTrans como órgão dirigente das políticas de transportes e gestor destas, respectivamente, com capacidades técnicas e operacionais suficientes para garantir a sua eficácia e eficiência, bem como a prática de planeamento, operacionalização gestão e fiscalização dos transportes públicos para garantir o cumprimento dos seus objetivos e a otimização das suas atividades.

Pensando em reduzir os riscos que a ausência de capacidade de gestão causaria à condução do PTU, o BID estabeleceu no Contrato alguns mecanismos que visaram a manutenção de uma base técnica para orientar as ações, a exemplo da criação da Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP), da formalização de convênios com os órgãos coexecutores e da contratação de uma consultoria para apoiar o gerenciamento da implementação, vinculadas como condição ao primeiro desembolso, que obviamente foram cumpridas.

Ocorre que, no decorrer do processo de implementação, o componente Fortalecimento Institucional foi excluído do escopo do Programa. Outras ações que contribuiriam para a melhoria da gestão do transporte também foram excluídas: o Centro de Controle Operacional com sistema de semáforos, que agregaria tecnologia ao monitoramento e regulação do trânsito veicular, e o Sistema de Gestão e Operação do Transporte Público Coletivo, que melhoraria a capacidade da DFTRANS e da Secretaria de Transportes nas áreas de planejamento, gestão e controle operacional, e a aquisição de equipamentos de informática. Houve ainda uma redução de 60,18% dos investimentos em segurança viária. Por outro lado, os gastos com administração do Programa superaram em 74% o valor previsto.

Em 2022, com o encerramento do PTU, o agente financeiro expediu o Relatório de Avaliação Final do Programa, onde mensurou o processo de implementação considerando o

⁹ “1.16 La sostenibilidad del Programa implica el fortalecimiento de la ST y del DFTrans como entes rector de las políticas de transporte y gestor de éstas, respectivamente, con las suficientes capacidades técnicas y operativas que aseguren su eficacia y eficiencia, así como la práctica de la planificación, gestión operativa y fiscalización del transporte público para garantizar el cumplimiento de sus objetivos y la optimización de sus actividades. Como parte de las actividades de fortalecimiento del DFTrans, el Programa apoyará la transición operacional del sistema, definida como: regularización, racionalización e integración. Para mejor control y facilidad de implementación, la transición operacional se realizará en regiones geográficas del DF Norte, Oeste, Central (Plano Piloto), Este, Sudoeste y Sur, consolidando un sistema de transporte público más eficiente, confiable en su operación (seguridad y puntualidad), y que responda a las necesidades reales de movilidad (demanda) de los pobladores del DF.” Programa de Transporte Urbano del Distrito Federal (BR-L1018). **Propuesta de Prestamo**. Documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Rosana Brandao (INE/TSP), jefe de equipo; y los miembros: Rodolfo Huici, Felipe Targa, Pablo Guerrero, Giovanna Mahfouz (INE/TSP); Teresa Maurea Faria (LEG/SGO); Mario Durán-Ortiz, Paulo Carvalho y Claudia Fernanda de Magalhaes (CSC/CBR).

desempenho do Distrito Federal “insatisfatório” na classificação geral. A verificação se deu a partir dos seguintes indicadores:

1. Relevância: **parcialmente insatisfatória**. Os objetivos do Programa estavam alinhados com as estratégias de desenvolvimento do mutuário, do País e do Banco, tanto na fase de preparação quanto de conclusão. Contudo, o desenho da lógica vertical do Programa, perdeu sua relevância após as alterações no escopo, deixando de existir um vínculo claro entre a cadeia causal da intervenção.
2. Eficácia: **insatisfatória**. Dos 3 objetivos específicos do Programa, dois tiveram seu indicadores de resultados excluídos; um objetivo específico teve apenas 3 de 7 indicadores medidos, mesmo assim, dos 3 indicadores 1 não atingiu a meta definida para o Programa.
3. Eficiência: **insatisfatória**. Não foi realizada avaliação econômica ex-post e a execução apresentou atraso de mais de 8 anos.
4. Sustentabilidade dos resultados: **satisfatória**. Desempenho das salvaguardas adequado, mitigação de riscos significativos; exclusão de temas que poderiam ser problema; sem fatores ambientais relevantes a impactar as ações executadas pelo Programa.

Restou patente que a Secretaria de Transportes e a DFTrans não possuíam as capacidades necessárias à gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo, o que impôs não só a existência do componente “fortalecimento institucional”, como também a implementação de algumas outras ações.

Assim sendo, pergunta-se “Por que o investimento no fortalecimento institucional era condição necessária à implementação bem-sucedida do programa? Por que o componente 3 “fortalecimento institucional” foi retirado do escopo do Programa? Como a falta de investimento no fortalecimento institucional acarretou prejuízos à implementação do Programa?”

1.3. Enunciação dos Objetivos

1.3.1. Geral

A pesquisa pretende mostrar que a exclusão do componente “Fortalecimento Institucional” do escopo do Programa de Transportes Urbanos, por ser composto de ações que gerariam as condições (capacidades) necessárias à gestão da nova concepção do sistema de transporte que estava sendo implementada, afetou seus resultados.

Isto posto, o objetivo principal deste trabalho é "**analisar por que as ações de fortalecimento institucional foram eliminadas do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal e como esse fato interferiu nos seus resultados**".

1.3.2. Específicos

Para a consecução desse objetivo geral o estudo abordará os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar as deficiências de gestão relatadas no Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal;
- b) Analisar como essas deficiências refletiram na execução do Programa de Transporte Urbano;
- c) Avaliar os efeitos dos fatores identificados na gestão do sistema de transporte público coletivo.

1.4. Justificativa

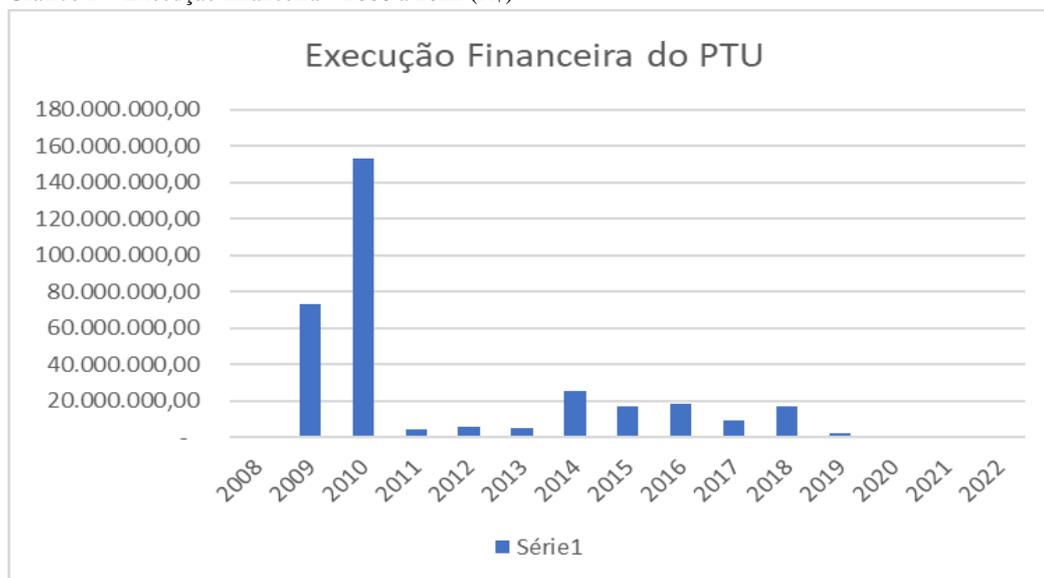
O Programa de Transporte Urbano foi estimado em US\$ 269.885.000,00 (duzentos e sessenta e nove milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América), valor pactuado por meio de operação de crédito externo junto ao BID, que financiou US\$ 176.775.000,00 (cento e setenta e seis milhões, setecentos e setenta e cinco mil dólares), complementado por contrapartida do Distrito Federal. Todavia, a existência de recursos financeiros e de suporte técnico para o planejamento e execução das ações, no que diz respeito à implementação da estratégia pactuada, não foram suficientes para obter o êxito esperado.

O fluxo de aplicação dos recursos financeiros contratados junto ao BID¹⁰ é um dos indicativos do baixo êxito do Programa. A inconsistência na execução financeira, revela uma redução significativa na execução a partir do terceiro ano, como demonstra o gráfico 1. Igualmente flagrante é o descumprimento do cronograma de execução, cujo prazo para o último desembolso foi inicialmente previsto para 2013, posteriormente prorrogado por cinco vezes, a última em 2018. O 2º termo aditivo registrou o cancelamento de recursos da ordem de US\$ 6.675.000,00 do saldo do financiamento, resultante da revisão de carteira pelo Banco, que

¹⁰ Disponível em <https://www.transparencia.df.gov.br/#/despesas/consulta-dinamica>. Gráfico elaborado pela autora.

concluiu não haver potencial de execução pelo mutuário. Esse fato se confirmou ao final do Programa, com um saldo de US\$ 4.619.545.90, não desembolsado.

Gráfico 1 – Execução financeira – 2008 a 2022 (R\$)



Fonte: Elaborado pela autora

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) dispôs de recursos financeiros por meio de um acordo de cooperação técnica, bem como de uma gama de profissionais especializados para apoiar a estruturação do Programa. Durante cerca de 6 anos foram empenhados recursos humanos e financeiros, a contratação de consultorias que atuaram na elaboração de projetos, bem como em um esforço conjunto de diversos órgãos para um planejamento alinhado às diretrizes da Política Nacional de Transportes e às necessidades da população do Distrito Federal.

Ações no campo político também foram empreendidas, com a finalidade de contratar o recurso necessário à execução do empreendimento, na aprovação da carta consulta pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), na comprovação da capacidade de pagamento junto a Secretaria do Tesouro Nacional e posteriormente na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, além da negociação contratual, da aprovação da garantia soberana pela União e pelo Senado Federal. O processo iniciado em 2003 com a contratação da consultoria para elaboração da carta consulta, findou com a assinatura do contrato em janeiro de 2008.

Entre 2009 e 2021, a diferença significativa entre orçamento previsto e executado em operações de crédito interno no Distrito Federal, foi em média de 26,8%¹¹, caracterizando uma grave deficiência na aplicação dos recursos pelos órgãos executores. Cabe destacar que os

¹¹ Informações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO no período.

investimentos em transporte são a maior parcela desses investimentos. Considerando, o custo de um operação de crédito para o Estado, é fundamental um conjunto de esforços para a elevação desses números. Mesmo com o conhecimento das graves deficiências de capacidade de gestão, no caso do PTU as medidas necessárias à resolução do problema não avançaram.

Em razão dos fatos apresentados, o presente projeto de pesquisa se justifica ao lançar um olhar analítico para a implementação das políticas públicas de transporte urbano no Distrito Federal, buscando identificar os fatores que interferem na entrega de resultados destinados a suprir as necessidades da população no que tange à melhoria do serviços oferecidos pelo Sistema de Transporte Público Coletivo no Distrito Federal.

2. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE URBANO NO CONTEXTO BRASILEIRO

É patente que a expansão cada vez mais rápida dos centros urbanos traz consigo inúmeros problemas sociais, como os relacionados ao transporte e a mobilidade. Já as soluções não acontecem com a mesma velocidade, principalmente quando há escassez de recursos. Os poderes públicos institucionalizam princípios, diretrizes e objetivos, no esforço de organizar as ações de planejamento, gestão e regulamentação, por meio de políticas públicas. No caso do desenvolvimento de políticas públicas de transporte, esse arranjo envolve diversos fatores, a exemplo da sustentabilidade ambiental, das necessidades de deslocamento de pessoas com necessidades especiais, idosos e trabalhadores, dos diversos modais de transporte, tanto motorizados quanto não-motorizados, agregando uma complexidade cada vez maior a ser tratada.

2.1. Políticas de Transporte e Mobilidade Urbana

Berg¹² *et al* dividem as políticas de transportes em três grandes grupos: (i) infraestrutura, incluindo obras, tecnologias e melhoria dos serviços; (ii) instrumentos de preços, incentivos a exemplo de subsídios ou impostos para alterar a escolha ou comportamento dos usuários em relação ao transporte; (iii) as regulamentações de cunho ambiental, de organização do setor ou de infraestrutura. Na opinião dos autores, as políticas podem ser categorizadas por objetivos, tendo o seu desenvolvimento voltado a “estimular o crescimento econômico“, a “inclusão social” ou a “melhoria da sustentabilidade ambiental”, cujo sucesso está vinculado à resposta da sociedade em relação às intervenções.

Contudo, alerta-se para externalidades negativas que as políticas de estímulo ao crescimento podem acarretar, uma vez que a maior oferta de infraestrutura leva ao aumento do tráfego e, conseqüentemente, a maior emissão de poluentes, como ocorre nos países desenvolvidos. Outro fato a se ater diante da expansão urbana, está ligado ao investimento em transporte público com o fito de reduzir os efeitos negativos do uso do transporte individual é que ele pode se tornar extremamente oneroso. Dada essa circunstância, o planejamento na área

¹² BERG, Claudia N*. DEICHMANN, Uwe*. LIU, Yishen**. SELOD, Harris*. Transport Policies and Development. *Development Research Group, The World Bank, Washington, DC, USA, **Department of Economics, The George Washington University, Washington, DC, USA. The Journal of Development Studies, 2017, Vol. 53, No. 4, 465–480, <http://dx.doi.org/10.1080/00220388.2016.1199857>.

de transporte e mobilidade é de suma importância no equilíbrio das contas públicas, ao tempo em que as necessidades da população devem ser atendidas (Berg *et al*, 2017).

Muito do que aqui tratamos foi contemplado na atual Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012). Ela disserta sobre as determinações da Constituição Federal de 1988, atribuindo competências a cada ente, de acordo com a sua esfera de atuação na Federação. Nessa perspectiva, a política dialoga com a determinação constitucional que delega aos municípios competência sobre desenvolvimento urbano, sendo a cidade o objeto da política. Podemos, então, entender a política do urbano primeiramente como uma política de Estado de implementação obrigatória pelos governantes, cujas ações definidas no âmbito das políticas públicas são desenvolvidas na esfera municipal, dada sua relação com o espaço urbano que será alterado e influenciado por elas. De uma perspectiva neoinstitucionalista, no que diz respeito às regras e enquadramentos legais das políticas, a política pública “tem amplitude nacional, sem especificidade propriamente urbana”, onde destacam-se “as escalas de governo e o federalismo, os desenhos organizacionais, as capacidades estatais e os instrumentos” (Marques, 2018, pg. 18).

Outro fator nítido no desenho da política, é a relação das entregas e serviços com o espaço urbano que, segundo destaca Marques (2018), impacta tanto na efetividade e definição dos beneficiários, quanto nas agências e atores geograficamente dispersos. Essa ideia alimenta as discussões sobre as capacidades estatais, no que envolve as burocracias técnicas, as estruturas operacionais, os conhecimentos e os apoios políticos necessários na realização de políticas públicas, podendo agregar especificidades operacionais e especializadas quando se refere ao desenvolvimento urbano. O conceito de capacidade sugere haver condições necessárias em busca de um resultado positivo, como elementos relativos e relacionais, cujas especificidades técnicas e operacionais devem ser apoiadas em “conhecimentos, procedimentos e pessoal gerados por diferentes combinações de agências/burocracias públicas e empresas privadas”. De forma singular, as instituições se destacam quanto ao enquadramento que produzem sobre as políticas públicas, essencialmente no que diz respeito às regras do direito positivo, aos desenhos organizacionais e aos formatos, refletindo nas dinâmicas políticas, na participação de atores institucionais, e na mobilização das estruturas sociais, bem como no aspecto espacial da implementação (Marques, 2018, pg. 19).

A relação das políticas do urbano com o espaço, como entendida por Marques (2018, pg. 14), abarca na formulação e implementação uma dimensão fortemente territorial pois são definidas por “localizações, fluxos e percursos”; são operadas por políticos de base e gestores

locais com percepções do espaço socialmente construídas e relações de poder diversas geograficamente; as configurações espaciais são o ponto de partida dos programas e políticas de Estado. Desta forma, “políticas do urbano” se refere ao “conjunto de ações do Estado que agem prioritariamente sobre o tecido urbano - o espaço social da cidade e seus territórios - mesmo que por vezes tenham incidência principalmente sobre os seus moradores” (2018, pg. 13-14).

2.2. Programas de Transporte Urbano

Como vimos no tópico anterior, projetos relacionados à transporte e trânsito, envolvendo infraestrutura, operação, modernização, entre outras ações, requerem investimentos de alto custo e prescindem de planejamento cuidadoso. A execução das políticas públicas, de uma forma geral, é operacionalizada por meio de planos que se desenvolvem através de programas e projetos, ordenando a realização contínua das ações planejadas até a consecução dos objetivos. Lassance¹³ (2021, p. 5) leciona que por meio da institucionalização de programas acontece o refinamento da política, a definição do público a ser atendido, de indicadores e metas, bem como a estimativa recursos. É “a solução dada a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo”. Em termos orçamentários a definição de programa ganha contornos mais técnicos, tornando-se o instrumento tático que promove a articulação das ações do governo direcionadas a resolução de um problema, ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade, integrando o Plano Plurianual ao Orçamento (OLIVEIRA, 2015)¹⁴. Em termos gerais, programas políticos promovem a articulação de ações, a partir das diretrizes prioritárias da política pública a ser colocada em ação, com o objetivo de resolver problemas ou atender demandas da sociedade ou de segmentos específicos.

Howlett et al descrevem programa como o componente ou nível operacional da política onde “tipos específicos de ferramentas ou instrumentos são agrupados ou combinados com base em princípios, formando ‘portfólios’, ou ‘pacotes’, no esforço de atingir vários objetivos e metas políticas.”¹⁵ Nesta escala, o programa é antecedido pela política, em um nível conceitual, definindo objetivos e preferências quanto à utilização de instrumentos. Sucedendo o programa,

¹³ Lassance, Antonio. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples até hoje sem resposta clara. Boletim de análise político-institucional, n.º 27. IPEA, 2021.

¹⁴ OLIVEIRA, Weder de. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OBS: O autor utiliza os conceitos do Manual Técnico do Orçamento/2011, do Governo Federal.

¹⁵ Tradução livre.

surge um nível de mensuração, onde a operacionalização é configurada e os instrumentos ajustados de acordo com as especificidades da política (policy). Dessa forma, na perspectiva de fins e objetivos, as diretrizes da política devem ser norteadoras dos objetivos do Programa que, por sua vez, deve ter sua operação configurada para atender aos requisitos específicos da política. Em relação aos meios e ferramentas, a lógica do instrumento de implementação determinada pela política norteia a escolha das ferramentas a serem utilizadas no nível do programa e, por conseguinte, tem sua utilização (quem e como) detalhada no nível de mensuração (Howlett, Rayner e Mukherjee, 2014).

Tratando das relações interorganizacionais na implementação de políticas públicas, O'Toole¹⁶ discute o crescimento exponencial de programas complexos, dada a abrangência de múltiplos valores em sua elaboração. O autor menciona a mudança na implementação dos programas de transporte, quando o escopo era composto, em sua grande parte, pela pavimentação de rodovias e pela adição de faixas de tráfego. Os programas ganharam complexidade com inclusão de outros fatores na composição do escopo, a exemplo dos projetos de combate à degradação do meio ambiente e à poluição sonora, bem como da necessidade de deslocamento de habitações para a ampliação da infraestrutura de mobilidade, entre outros fatores. Essa multiplicidade de novos elementos impuseram a inclusão de outras organizações na execução dos programas e tornaram os arranjos institucionais e o processo de implementação mais intrincados.

Melo e Pereira (2017), tratando da implementação de programas de infraestrutura sob a tutela de governos de coalizão, relatam a dinâmica peculiar desse modo de condução da política, que acabam por interferir no desempenho das políticas públicas. Os autores argumentam que a falta de priorização dos investimentos em infraestrutura, evidenciada pela distribuição dos cargos no Executivo entre os partidos da coalizão, a exemplo do Ministério de Transportes, delegam a política pública a grupos sem maiores vínculos com o projeto de governo. A politização dos cargos enfraquece a estrutura burocrática e, conseqüentemente, a capacidade do Estado de implementação de programas.

A execução de programas de transporte de âmbito nacional em federações, como o Brasil, enfrentam problemas de diversas ordens. Uma breve análise da carteira de investimentos

¹⁶ O'Toole, Laurence J., Jr. *Interorganizational Relations and Policy Implementation*. Ed. PETERS, Guy. PIERRE, Jon. In *The Sage Handbook of Public Administration*. Second Edition, 2014, Sage Publications.

ativa¹⁷ da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional - SMRDU demonstra que do montante de 40,9 bilhões de investimentos ativos, 6,3 bi são recursos de contrapartida dos mutuários e convenentes, 18,8 bilhões são financiamentos contraídos por Estados e Municípios junto à Caixa Econômica Federal e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Verifica-se também que do montante dos contratos analisados, 34% têm mais de 10 anos de execução.

O primeiro ponto a se observar, é o fato de que o suporte financeiro aos programas de implementação das políticas de governo serem concedidos por meio de convênios e empréstimos, obriga Estados e municípios a adequarem os projetos locais a política de governo da composição partidária que estiver no poder, o que Rezende (2018) tratando de “centralização e uniformidade” na divisão de poder do governo federado, resume como “privação da autonomia para decidir sobre a destinação dos recursos que compõem seus orçamentos”. O engessamento dos orçamentos originada desse modelo, leva os entes subnacionais a uma relação de dependência do governo federal.

O segundo fator diz respeito a efetividade desses recursos na produção de resultados positivos para a sociedade, frente a morosidade e a qualidade dos projetos implementados. Vê-se que apesar da criação de programas emblemáticos, o impacto produzido não resulta no aumento da taxa de investimentos na infraestrutura e nem na melhoria da qualidade dos serviços. Isso reforça o argumento de que o Brasil necessita de um aumento significativo de eficiência na aplicação recursos investidos em infraestrutura, o que vai exigir do Governo “a reconstrução de sua capacidade de planejamento, orçamento e gestão de ativos de infraestrutura” (Raiser et al, 2017, p. 4). Entretanto, com a amplitude de esferas de competências do sistema federado, devemos falar em construção e reconstrução de capacidades nos vários níveis de governo, para que os resultados sejam realmente efetivos.

2.3. Implementação de Políticas Públicas com foco em infraestrutura

Um Relatório do Banco Mundial (2017)¹⁸ sobre infraestrutura no Brasil revelou que apesar do crescimento registrado nos últimos anos, o estoque de infraestrutura física no país é menor que a maioria de seus pares, principalmente na área de transportes. Entre os vários

¹⁷<http://painéis.mdr.gov.br/?width=1280px&height=3336px&complementoEnderecoPowerBI=eyJrIjojMTM0M2ZkZDktMDM3Zi00ODQxLThjMzItNGU3YzNmNmZmZGY4IiwidCI6Ijk2MTFIY2UxLTM0MTQtNGMzNS1hM2YwLTdkMTAwNDI5MGnkNiJ9>

¹⁸ De Volta ao Planejamento: Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade (Relatório n.º 117392-BR).

elementos abordados no documento, o estudo identificou ineficiências no investimento em infraestrutura no que tange a alocação dos recursos, a operação - baixa qualidade, altos custos e mal uso de ativos – e ao uso de práticas de gestão ineficientes nas fases de planejamento e de implementação.

A infraestrutura, de forma geral, está entre os investimentos de implementação mais cara para os governos e os seus resultados podem superar as estimativas em valores e em prazos, mas normalmente não em resultados. A infraestrutura de transportes, em específico, ocupa um percentual considerável dos investimentos e, na grande maioria das vezes, requer projetos bastante complexos, cuja amplitude é determinada por fatores como “a duração do planejamento, desenvolvimento e construção; as interdependências tecnológicas e organizacionais dentro de um projeto ou com outros projetos; a variedade de impactos; e a heterogeneidade das partes interessadas públicas e privadas envolvidas”¹⁹ (Rothengatter, 2017, tradução da autora).

Nessa perspectiva, o modo como ocorre a implementação se revela como imprescindível ao sucesso de uma política pública. Wegrich (2017) acredita que os resultados são definidos a partir de três conjuntos de fatores: “as estruturas de agências, instituições e atores”, a “população-alvo” e o “desenho da política”. O primeiro diz respeito ao número de envolvidos no projeto, quanto maior o número de atores, maiores os riscos à implementação. O segundo elemento tem a ver com o nível de participação e cooperação dos beneficiários. E por fim, “o tipo de intervenção ou instrumento da política” e a reação a sua aplicação em determinados contextos, uma vez que o seu objetivo é modificar um comportamento. O autor frisa ainda que há uma relação de dependência entre os instrumentos políticos e as capacidades das organizações no desenho, implementação e avaliação das intervenções.

Para Sager (2022) as instituições e a estrutura organizacional são “arranjos de implementação” que atuam de forma determinante no processo de implementação das políticas. Na sua concepção, os arranjos incorporam a vontade política no processo de implementação, que é moldada de forma contínua por meio dos agentes de implementação e de seu poder discricionário, promovendo adequações às excepcionalidades de forma constante. Há várias formas conceituais para a abordagem dos arranjos, que exploram componentes estruturais de

¹⁹ “Complexity can be described by the duration of planning, developing, and building; the technological and organizational interdependencies within a project or with other projects; the variety of impacts; and the heterogeneity of public and private stakeholders involved.”

ROTHENGATTER, Werner. Risk Management for Megaprojects. P. 81-102. In. WEGRICH, K. KOTSKA, G. HAMMERSCHMID, G. The Governance of Infrastructure. Oxford University Press, 2017.

implementação. Na perspectiva do institucionalismo, a análise do comportamento social é concentrada nas regras e regulamentos formais, em uma abordagem legalista, ou ainda, incluindo instituições informais que adicionam regras e práticas sociais, alinhando-se ao neo-institucionalismo. Sob o foco da governança multinível, o estudo dos processos de negociação e coordenação dos arranjos, entre diferentes níveis da estrutura do Estado federalista, ganha importância na verificação dos resultados da política. Na linha da avaliação de políticas e dos sistemas de gestão de desempenho, o método científico é levado a termo para análise, em especial, quanto à implementação e os arranjos, na busca de comprovar a precisão e eficácia da política na resolução do problema a que se propõe resolver. Nessa mesma seara, os arranjos de implementação são tomados como parte da instrumentação política e procedimental, organizando as relações atores-estado-sociedade.

2.4. Desafios Comuns na Implementação de Programas de Transporte Urbano

A literatura explora um campo repleto de explicações para as dificuldades enfrentadas pelos governos na implementação de suas políticas. Rothengatter (2017) destacou que os excessos de tempo e de custo, sugerem o desconhecimento dos riscos dos projetos e da forma de lidar com eles, ou seja, o gerenciamento dos riscos. Melo e Pereira (2017) acreditam que os fatores que afetam o setor de infraestrutura no Brasil tem relação com o presidencialismo de coalizão instalado no país, dificultando a tomada de decisões complexas. Wegrich e Hammerschmid (2017), analisando as causas dos déficits dos investimentos em infraestrutura, verificam uma tensão entre a lógica e o cronograma na tomada de decisão sobre prioridades que se opõem às necessidades e exigências de longo prazo e a consolidação de prioridades viáveis.

Para Wegrich (2017) existem duas dimensões críticas em relação aos investimentos em infraestrutura pública. A primeira tem relação com os níveis de investimentos, sua distribuição regional e setorial e os investimentos privados. A segunda dimensão é relacionada a tomada de decisões, a qualidade das ferramentas e instituições que oferecem suporte por meio da elaboração de planos nacionais e de análises do custo-benefício dos investimentos. O autor levanta uma discussão interessante sobre o conceito de “escolha política” e da sua “arquitetura”, de como as decisões são moldadas entre atores, ambientes institucionais e o contexto político. Essa complexidade de relações interfere na compreensão de racionalidade na escolha política, gerando uma racionalidade limitada.

Similarmente, Raiser et al²⁰ destacam o investimento em infraestrutura como um dos principais desafios. Em primeiro lugar, assim como ressalta Wegrich, a escolha política pesa na balança contra as questões técnicas, ressaltando ainda questões ambientais, sociais, os custos e a supervisão sobre os investimentos na tentativa de evitar o conluio e a corrupção. Em segundo lugar, o atraso nos investimentos em infraestrutura nos países subdesenvolvidos e a lenta recuperação desse necessário desenvolvimento, mesmo com a entrada de investimentos privados, ocorridos após a década de 1990. O Brasil aparece como um exemplo desse fato, registrando “estagnação do crescimento da produtividade” e “baixa qualidade da infraestrutura”, além das dimensões continentais e do domínio pelo transporte rodoviário sobre a matriz multimodal (2017, p. 4). Diretamente sobre os Programas de Transporte no Brasil, o relatório aponta ainda a grande dificuldade do governo na expansão das ações, relacionada à “limitada capacidade geral de planejamento, execução e monitoramento de projetos complexos” (p.20).

Gomide (2008) apresentando o contexto em que se deu a construção da Política Nacional de Mobilidade no Brasil, relatou a grande pressão popular acerca do transporte público coletivo, cuja maior demanda a ser solucionada na pauta do movimento era (e não deixou de ser) o alto custo das suas tarifas. Nesse sentido, a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades (Semob)²¹, elaborou diagnóstico pontuando problemas afetos ao transporte público, dentre os quais dois são diretamente relacionados ao crescimento urbano desordenado: o “espraiamento” das cidades, que resulta no encarecimento do custo de transporte e na segregação socioespacial dos mais pobres, e a “baixa integração setorial, institucional e territorial das políticas urbanas”, destacadamente nas regiões metropolitanas.

O Brasil, apesar de viver sob um regime político federado, que tem como base a soberania da União e o resguardo a autonomia dos Estados-membros - no que diz respeito à organização, governo, legislação e administração, sem subordinação hierárquica - (Almeida, 2007), é um país tradicionalmente centralizador no seu processo político. Para Rezende, na Constituição Federal de 1988, instituto jurídico que delinea as relações e estabelece compromissos entre os entes, não restaram estabelecidas as alterações necessárias a instituição de um federalismo fiscal que ajustasse a repartição de recursos de forma proporcional às

²⁰ De Volta ao Planejamento: Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade (Relatório n.º 117392-BR).

²¹ Cadernos MCidades Mobilidade Urbana. Política nacional de mobilidade urbana sustentável. 2004, p. 17-46.

responsabilidades atribuídas aos entes subnacionais (2018, p. 206). Tanto a centralização de poder quanto a má distribuição dos recursos se reflete na implementação das políticas públicas, de forma geral.

Mas a centralização das políticas de transportes não é uma exclusividade da federação brasileira. Tomio et al (2010), comparando os sistemas federativos alemão, argentino, australiano, austríaco, brasileiro, indiano, norte-americano e suíço, analisando nos textos constitucionais a relação entre a autonomia dos entes subnacionais e o poder central, tendo como parâmetro as competências estabelecidas nos artigos 21 a 24, da Constituição Brasileira de 1988, trouxe o Brasil e a Áustria, como os mais centralizadores. Fazendo um recorte sobre a matéria “trânsito e transporte”, Brasil e Áustria permanecem como os países mais centralizados, contrapondo Estados Unidos e Austrália como os menos centralizados. Constatase, porém, que a Áustria supera o Brasil nessa matéria, mantendo até mesmo as competências materiais como privativas da União.

Por fim, é necessário registrar também o contexto de complexidade para o qual evoluiu a produção das políticas públicas no País após a Constituição de 1988, agregando múltiplos atores ao processo e ampliando os mecanismos de controle e transparência (Pires e Gomide, 2023, p.7). Nessa perspectiva, Jordana (2017) destaca que é comum que decisões relacionadas à infraestrutura tenham encadeamentos de longo prazo e a abrangência de um vasto espaço territorial, o que resulta em grandes desafios de accountability. Isto porque as intervenções podem avançar em períodos eleitorais distintos e, no caso de projetos nacionais ou regionais, ultrapassar limites territoriais entre diferentes entes subnacionais. Além de questões políticas e territoriais há a questão da legitimidade social. O autor registra a necessidade de criação de mecanismos de accountability social, frisando que a participação de todos os interessados na política pode contribuir na mitigação de problemas futuros.

3. REFERENCIAL TEÓRICO CONCEITUAL

Como discutido, a implementação bem-sucedida de políticas de transporte urbano requer uma cuidadosa consideração das complexidades políticas, sociais e econômicas envolvidas, bem como a utilização de uma abordagem integrada e participativa para enfrentar os desafios apresentados. Nesse sentido, faz-se necessário discutir o papel das capacidades estatais e dos arranjos de governança na implementação de políticas, tendo em vista a investigação dos elementos que influenciaram na implementação do Programa de Transporte Urbano.

3.1. Capacidade estatal como potencial ou estoque de recursos

Apesar das opiniões sobre capacidade convergirem em relação a sua imprescindibilidade para o alcance de resultados na implementação de políticas públicas, o seu estudo divide-se em várias linhas de debate, tanto na área acadêmica quanto na esfera administrativa. Adotando o conceito de capacidade para política pública (*policy capacity*) como “a capacidade de mobilizar os recursos necessários para fazer escolhas coletivas inteligentes e definir direções estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos”²², Painter e Pierre (2005) distinguem a capacidade administrativa (*administrative capacity*) da capacidade de Estado (*state capacity*), relacionando a primeira à gestão eficiente dos recursos, enquanto a segunda, às relações do Estado com a sociedade em busca de apoio para a consecução dos seus objetivos, tendo a capacidade política (*policy capacity*) como o eixo estratégico que direciona as demais para uma governança efetiva.

A partir dessa definição, Painter e Pierre (2005) observam a importância das características estruturais e dos **estoques de recursos**, bem como a forma como são canalizados para atender às necessidades e contingências em um governo. Nesse sentido, a capacidade política (*policy capacity*) pode ser analisada tanto da perspectiva dos recursos institucionais quanto dos produtos e resultados obtidos da sua implementação. É possível também constatar alterações em seu curso, quando a capacidade é submetida a diferentes contextos, pela manipulação por diferentes atores e na relação com outras instituições. A análise perpassa ainda pela forma como as capacidades são afetadas, de uma forma geral, por sistemas de suporte – arranjos institucionais, mecanismos de coordenação, ferramentas de *accountability*, etc. – **que podem indicar estoques de capacidade disponíveis ao uso do governo para o atendimento**

²² Painter, 2002; Peters, 1996, apud Painter e Pierre (2005).

de um problema específico. Contudo, cabe frisar que medir a capacidade política (*policy capacity*) está sujeita a riscos relacionados à percepção de quem está julgando, em razão de vieses sociais e políticos, bem como do horizonte temporal, que os autores chamam de “viés de seleção ou retrospectividade” (2005, p. 4). Nesse contexto, a proposta de análise e avaliação de capacidade pode ser exemplificada da seguinte forma:

Tabela 2 - Capacidades de governo por Painter e Pierre.

	Indicadores	Valores / Critérios	Sistemas de suporte
Capacidade administrativa	Gestão eficiente de recursos	Economia, Eficiência Responsabilidade Probidade Equidade	Sistemas de Serviço Público (Mérito) Organização territorial e delegação Gestão de gastos públicos Auditoria e inspeção
Capacidade política	Escolha inteligente	Coerência Preocupação com o público Credibilidade Determinação Resolutividade	Processos de decisão coletiva Planejamento e avaliação Informação e análise Procedimentos de coordenação
Capacidade de Estado	Resultados apropriados	Legitimidade Accountability Conformidade Aquiescência	Formação de elites consensuais Estruturas de intermediação política Forças coercitivas do Estado unificadas Estruturas de implementação Acordos consultivos

Fonte: Tradução livre de Painter e Pierre (2005, p.5).

Para Wu, Ramesh e Howlett (2017, p.3) as definições de capacidade existentes não especificam “o que constitui capacidade política e como recursos existentes e habilidades potenciais podem ser combinadas para aumentá-la”²³. Buscando a construção de um conceito abrangente, os autores tomam como base a definição de “**conjuntos de habilidades e recursos - ou competências e capacidades - necessários para realizar funções políticas (*policy functions*)**”²⁴, sistematizando as diversas análises que despontam na literatura sobre capacidade num modelo composto de três competências-chave: analíticas, operacionais e políticas; que envolveriam três níveis de recurso: individual, organizacional e sistêmico; gerando uma matriz com nove tipos de capacidades relevantes para as políticas. Essa sistematização permite a compreensão de que existem níveis variados de capacidade distribuídas em diferentes dimensões, que podem ocorrer de formas e intensidades variadas ao longo da execução da política. Na perspectiva apresentada pelos autores, há uma interdependência entre os nove

²³ Wu, X; Ramesh, M; Howlett, M. Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components. 2017. Tradução livre.

²⁴ Gleeson, Legge e O'Neill (2009) e Gleeson, Legge, O'Neill e Pfeffer (2011) apud Wu, X; Ramesh, M; Howlett, M (2015). Tradução livre.

níveis de capacidades originadas do cruzamento das competências-chave/habilidades com os diferentes níveis de recurso, que são de grande importância para “entender a capacidade, identificar lacunas e construir, quando forem insuficientes” (2015, p. 170).

Gomide et al. (2017, p.5) entendem que é necessário uma compreensão da dinâmica de funcionamento dos recursos e competências no aparelho do estado e em suas relações com a sociedade, sugerindo a análise qualitativa de mecanismos e processos causais. Os autores estudam os efeitos da abordagem centrada na forma como os atores se relacionam, organizados por instrumentos, formal ou informalmente, no espaço interinstitucional e buscam explicar de que forma a configuração relacional interfere na ativação/desativação de capacidades. Assim, os arranjos de implementação revelam o modo de governança que conduz a política, os atores envolvidos, seus respectivos papéis e a forma como interagem na ativação do processo de implementação (Pires e Gomide, 2021).

3.2. Instrumentos de políticas públicas e arranjos de implementação

Diferente das análises de capacidades estatais exploradas na tradição do institucionalismo histórico, centradas, em nível macro, nos estudos comparativos e seu exercício no espaço e no tempo e, em nível micro, nas abordagens neo weberianas sobre a burocracia, análises mais recentes se voltam para a abordagem em nível meso, no estudo das capacidades estatais voltado para a implementação de políticas públicas. Essa análise intermediária toma como objeto as **relações formais ou informais entre os atores envolvidos na operação das políticas, tecidas em função dos esforços de implementação e organizadas por meio de instrumentos e procedimentos**, conhecidos como “arranjos de implementação”. Nesse contexto, arranjos de implementação são entendidos como **“configurações relacionais, envolvendo os múltiplos atores que intervêm na implementação de uma política pública específica e os instrumentos que definem sua forma particular de articulação”**²⁵, refletindo o modo de governança específico pelo qual a política está sendo conduzida. Deste modo, ficam explícitos os atores envolvidos, suas responsabilidades e interações, bem como a teia de relações sujeitas a volatilidade das decisões entre burocracia, política e sociedade, no processo de implementação das políticas (Pires e Gomide, 2021, p. 50-51).

²⁵ Pires e Gomide, 2018 in Pires e Gomide 2021.

Refinando o entendimento em relação à avaliação das políticas no nível intermediário, Pires e Gomide (2023) trazem à tona a análise das capacidades estatais em ação a partir da abordagem dos arranjos de implementação, que registra o envolvimento dos múltiplos atores, instrumentos e procedimentos, em operação. Todavia, os autores refletem sobre os limites impostos pela complexificação do ambiente institucional que, no caso brasileiro, sofreu alterações significativas com a promulgação da Constituição de 1988. A partir de então, a execução das políticas públicas passou a considerar três novas condicionantes: “o envolvimento de atores do sistema político-representativo e federativo; o escrutínio por meio de controles internos, externos e judiciais; e o engajamento e participação de atores da sociedade civil” (2023, p.8). A observação dessas relações são mais palpáveis por meio dos instrumentos, em sua diversidade de “objetos”, que nesse contexto podem ser entendidos como “dispositivos sociais”, “influenciando diretamente o conteúdo e a forma da ação” (2023, p.9).

Sager e Gofen (2022) interpretam “arranjo de implementação” como a junção da configuração organizacional com o desenho institucional, voltados para a operacionalização de uma política, uma vez que a implementação se dá em um determinado ambiente institucional e prevê uma estrutura organizacional estabelecida para esse fim. Mesmo entendendo a instituição como um elemento exógeno à decisão política, os autores pontuam a sua importância em relação ao limite de ação, a geração de capacidade, a definição de competências e a disponibilização de recursos (2022, p.2). Munidos por esses elementos, os agentes implementadores, organizados de modo formal ou informal, produzem resultados que, após submetidos ao público-alvo, retornaram em forma de feedback ao ambiente institucional. Esses diversos atores, com objetivos distintos e discricionariedade de ação, influenciam a política já moldada a partir de prioridades e interesses políticos, por vezes conflitantes, num processo de retroalimentação.

A organização das relações em um arranjo são delimitadas por instrumentos, estabelecendo as posições e os recursos entre os atores. Os instrumentos apresentam natureza bastante variada, mas, Wegrich (2021, p. 3) argumenta que compartilham de conjuntos básicos, podendo ser classificados, grosso modo, como regulatórios, financeiros, informativos, além de provisão de serviços e infraestrutura. A mudança de comportamento é a lógica implícita, existente entre eles²⁶. Tratando da complementaridade entre instrumentos de política e capacidades administrativas, é destacado o fato de que o primeiro tem foco no público-alvo e sua relação com a política, enquanto o segundo busca os requisitos necessários para a

²⁶ Schneider & Ingram, 1990, in Wegrich, 2021.

implementação da política diante dos desafios apresentados. A complementaridade está relacionada à capacidade administrativa exigida não só para seu próprio efeito, mas para a política e o contexto no seu entorno. Wegrich classifica a capacidade administrativa em quatro subgrupos distintos, todas elas necessárias à efetividade dos instrumentos:

Tabela 3- Quatro capacidades administrativas

<p>Capacidade de entrega Capacidade de executar e gerenciar requisitos de políticas na linha de frente</p>	<p>Capacidade regulatória Capacidade de fornecer informações sobre organizações privadas e públicas heterogêneas</p>
<p>Capacidade de coordenação Capacidade de mediar e reunir atores dispersos para alcançar uma ação conjunta</p>	<p>Capacidade analítica Capacidade de fornecer "inteligência" e aconselhamento em condições de incerteza</p>

Fonte: tradução livre do texto original: Wegrich, 2021, p.10

Para Peters²⁷, a escolha dos instrumentos de implementação está entre as mais importantes decisões do governo, causando impacto nos resultados e, portanto, na capacidade do governo em alcançá-los. Soma-se a isso, o atual contexto socioeconômico e político, que vem alterando a capacidade política do governo, necessária ao uso de certos tipos de instrumentos de forma efetiva, ao mesmo tempo em que modifica as relações institucionais. O autor propõe olhar para os mecanismos operacionais dos instrumentos, a partir da caracterização de Christopher Hood (1974) “nodalidade, autoridade, tesouro e organização (NATO)”, partindo do pressuposto de que os governos fazem uso da informação (nodalidade), de instrumentos de autoridade (a exemplo das leis), do dinheiro (tesouro) e da estrutura pública (organização), para o alcance de seus objetivos, combinando-os conforme sua necessidade. Outro aspecto abordado por Peters é a forma de avaliação do instrumento, comumente vista pelo aspecto econômico, a partir de sua eficiência no cumprimento de metas ou pelo custo de sua administração. Contudo, ele destaca as dimensões política, administrativa e ética, como elementos que vão interferir na capacidade do governo em utilizar os instrumentos e recursos disponíveis para alcançar os objetivos da política, bem como o papel cada vez mais forte da sociedade no processo de escolha e de cooperação para o sucesso de implementação.

3.3. O ambiente e o contexto na implementação de políticas públicas

O Contexto é um fator a ser considerado tanto no desenho quanto na implementação das políticas, tendo em vista o planejamento de estratégias e a superação de obstáculos, no decorrer desse processo. Howlett et. al em “Studying Public Policy 4th Edition” (pg. 54-99) reservam

²⁷ Peters, Guy. Policy Instruments and Policy Capacity. In Painter, Martin; Pierre, Jon. Challenges to State Policy Capacity – Global trends and comparative perspectives. Palgrave Macmillan, New York, 2005.

um capítulo ao “Contexto na Política”, onde se dedicam a explicar como três elementos, recorrentes em várias das teorias que estudam políticas públicas, são afetados pelo contexto durante o processo: os **atores**, que trazem referências de diferentes ambientes políticos, econômicos e sociais, e que procuram agregar valor ao seu sistema de crenças e interesses; as **ideias**, moldadas por diferentes opiniões, interesses e crenças; e, as **instituições**, que abrigam as estruturas sociais e políticas a partir das quais são formuladas as políticas. Outras estruturas analíticas recentes tentam explicar variáveis que afetam o conteúdo das políticas com foco em atores e estruturas e como a capacidade do Estado e a sociedade interagem na produção de políticas. É correto afirmar que esses três elementos afetam de forma significativa o processo e que o agir dos atores guardam características institucionais e ideacionais (2020, p. 54).

Os autores identificam também o refinamento dos estudos relativos ao papel das ideias nas políticas e como os interesses dos atores refletem características do ambiente em que vivem e da organização em que atuam. Teorias neoinstitucionalistas contemporâneas que estudam a matéria com foco na substância e no conteúdo das políticas, observam como a natureza da organização interfere nas ideias dos atores que operacionalizam suas políticas. Nessa perspectiva, foi possível evidenciar tipos ou conjuntos de ideais que influenciam a caracterização de políticas públicas na etapa de formulação, afetando-as de diferentes formas: “ideias de programas, paradigmas de políticas, estruturas simbólicas e sentimentos públicos”. Os dois últimos conjuntos de ideias “tendem a afetar a percepção da legitimidade ou “correção” de certos cursos de ação”. O uso do termo paradigma na política pública denota “a ideia de que crenças, valores e atitudes estabelecidas” ajudam na compreensão de problemas e na viabilização de propostas para solucioná-los. Schimidt (2015) descreve paradigma como “um único conjunto abrangente de ideias para as quais uma ‘mudança de paradigma’ produz mudanças incomensuráveis ou revolucionárias”. Por fim, as ideias de programa são relacionadas ao conjunto de soluções, selecionadas a partir de um paradigma específico e de plena aceitação (2020, pg. 56-57).

Externamente às instituições, o contexto político-econômico é fator determinante na estrutura das instituições. Duas meta instituições, o capitalismo e a democracia criam desafios contínuos na formulação de políticas públicas. O capitalismo, fundamentado nas regras de mercado e na obtenção de lucro e acumulação de capital, levam empresas, direta ou indiretamente, a exercer pressão nos Estados em busca de condições favoráveis aos seus investimentos, sob ameaça de se transferirem para outras localidades, afetando negativamente a economia local. A democracia permite aos cidadãos a escolha de seus representantes, com a

alternância de governo de tempos em tempos. O sistema oportuniza ainda a participação no processo decisório por meio de referendos ou plebiscitos, da reivindicação de bens e serviços e da alocação de recursos, influenciando a construção de políticas e equilibrando os efeitos do capitalismo. Howlett et al descrevem como desejável para a implementação de políticas um cenário onde haja uma parceria entre estado e a sociedade e ambos sejam fortes “maximizando e equilibrando a capacidade e a economia estatal” (2020, p. 57-65).

Tratando da formulação de políticas no contexto da democracia liberal em Estados capitalistas, os autores destacam as dificuldades de conciliar a defesa de direitos individuais oriunda do liberalismo com a defesa de direitos coletivos advinda da democracia, tendo em vista o desenvolvimento de projetos que atendam a um conjunto mais amplo de interesses, bem mais complexos, que apenas os de Estado e de mercado. Liberalismo, capitalismo e democracia advogam interesses distintos em diferentes tipos de organizações e atores, por meio de suas relações com o Estado.

Contudo, discutindo a implementação de políticas em específico, Howlett et al. destacam quatro fatores nos quais deve-se manter total atenção: o grau de estabilidade política, ou seja, apoio político e capacidade burocrática relativamente forte, para tarefas analíticas e de implementação; grau de turbulência ambiental ou o quão rápido/devagar o ambiente político e econômico se altera forçando mudanças no programa; a abertura do processo político ou o grau de influência de que diversos intervenientes promovem na implementação; e, o grau de descentralização do setor público, com a descentralização territorial, quando feita a entes subnacionais, e descentralização funcional, quando delegada à outras autoridades.

4. METODOLOGIA

Na revisão da literatura verificamos que os poderes públicos institucionalizam princípios, diretrizes e objetivos, no esforço de organizar as ações de planejamento, gestão e regulamentação, por meio de políticas públicas. Entendemos que as políticas de transporte se alinham em três grupos: (i) infraestrutura, incluindo obras, tecnologias e melhoria dos serviços; (ii) instrumentos de preços e incentivos, a exemplo de subsídios ou impostos; (iii) as regulamentações. Vimos como a Política Nacional de Transporte e Mobilidade, no Estado Federado, distribui competências entre os entes e, também que as entregas resultantes dos serviços e da infraestrutura de transporte, modificam o espaço urbano, o que justifica a municipalização dessas competências.

Entendemos que “programa” é o refinamento da política pública, uma vez que define quem será atendido, por qual projeto, como esse produto será mensurado e quais recursos serão empregados. É o nível operacional onde são agrupados instrumentos e ferramentas que vão auxiliar no alcance dos objetivos delineados pela política. Programas de transporte são complexos e dispendiosos, enfrentando desafios durante todo o processo, tanto no âmbito político quanto no técnico.

Em sequência, relacionamos um grande número de desafios enfrentados no processo de implementação das políticas, não só no Brasil. Os problemas variam desde o baixo nível de investimentos e o gerenciamento de riscos, até o presidencialismo de coalização e a distribuição de competências no federalismo.

Chegamos ao entendimento de que a implementação de políticas, no nosso caso a de transporte, depende da capacidade que o executor tem em definir estratégias para o uso de recursos em escolhas inteligentes. Descobrimos que habilidades e recursos individuais, organizacionais e sistêmicos se complementam com competências e capacidades analíticas, operacionais e políticas, formando um grupo de 9 capacidades que nos ajudam a compreender o como e o porquê do sucesso ou do fracasso da implementação.

No caminho de entender o processo de implementação, vimos a análise em nível meso, a partir dos "arranjos de implementação", referindo-se as relações entre os atores em razão dos esforços de implementação, que por sua vez são apoiados por "instrumentos e procedimentos" que definem, delimitam e informam seu modo de articulação.

Por fim, conhecemos o quanto as políticas estão sujeitas à influência do ambiente e do contexto, através dos atores, cada qual com suas próprias referências; das ideias, moldadas por

diferentes opiniões, interesses e crenças; e das instituições com suas estruturas política e social específicas.

Partindo desse entendimento, a análise causal tem o fito de verificar que elementos interferiram na implementação do Programa de Transporte Urbano e quais foram as consequências resultantes disso. A investigação permitirá ainda apurar a consistência do arranjo de implementação, a instituição de instrumentos necessários e repercussões advindas do ambiente e do contexto, relacionadas ao insucesso do Programa. Para tanto, os métodos "Process Tracing" e "Marco Lógico" serão utilizados como base metodológica para o estudo.

4.1. Da Natureza e Abordagem da Pesquisa

A presente pesquisa tem como objetivo analisar por que foram promovidas alterações no Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal e como essas alterações afetaram os resultados. Com esse propósito, utilizaremos o método Process Tracing ou rastreamento de processos, que oferece a possibilidade de entender o resultado de um programa a partir da análise das etapas e dos mecanismos ocorridos no desdobramento de sua implementação, identificando as intervenções realizadas, bem como, os contextos e as condições em que elas ocorreram, os atores envolvidos e a interação desses fatores na produção dos resultados observados.

Para o desenvolvimento da pesquisa, será elaborado um estudo de caso sobre o Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal, com foco no componente "Fortalecimento Institucional". A escolha do estudo de caso é baseada na adequação do presente problema de pesquisa ao método aplicado, na contemporaneidade de ocorrência dos eventos e na ausência de controle sobre os fatos observados (Yin, 2015).

A coleta de dados e informações se concentra, principalmente, nos relatórios produzidos nas fases de planejamento e implementação do Programa de Transporte Urbano e na elaboração do Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana do Distrito Federal, que proporcionaram um extenso registro da realização de diagnósticos prévios que produziram as evidências necessárias ao desenho do Programa. O Banco Interamericano de Desenvolvimento também dispõe de uma vasta fonte de informação, mantendo a documentação relativa ao monitoramento da operação, da sua contratação ao seu encerramento.

Outra fonte de informações de relevância para a pesquisa foi o Tribunal de Contas do Distrito Federal que, atuando como auditor independente, produziu relatórios de auditoria que

corroboraram com os demais dados, nem sempre tão esclarecedores. Outros canais foram utilizados de forma subsidiária, mas não alterando de forma decisiva a construção do caso.

Por fim, a pesquisa tem como objetivo encontrar evidências que demonstrem relações de causa e efeito, para explicar os resultados observados no Programa. Com isso, pretendemos compreender os fatores que interferiram na implementação do programa, resultando na avaliação apresentada pelo BID.

4.2. O Process Tracing na pesquisa empírica

A composição do estudo de caso será analisada por meio do Process Tracing, ou rastreamento de processo, utilizando este método para construir a explicação da pesquisa de forma narrativa.

Derek e Pedersen (2018) explicam Process Tracing como um método de pesquisa utilizada para rastrear mecanismos causais e entender sua operação dentro de um caso, a partir de uma análise empírica detalhada, ou seja, o processo que liga uma causa ao seu resultado. Essa análise se orienta por meio das “digitais”, os vestígios ou evidências deixados pelo mecanismo em operação. A finalidade do rastreamento de processos para George e Bennett (2005), é a identificação do processo causal interveniente, “a cadeia causal e o mecanismo causal”, entre uma variável (ou variáveis) dependente(s) e o resultado da variável independente.

Poder fazer inferências em um caso, diante da “presença, ou ausência, de mecanismos causais”, cujas partes interligam “uma proposição hipotética X ao resultado Y” desvendando os eventos que levaram a determinado efeito, é para Silva e Cunha²⁸ o que diferencia o Process Tracing dos demais métodos (2014, pg. 108-109). Assim, muitos autores explicam o mecanismo causal como um processo no qual entidades (atores, organizações ou estruturas), individual ou coletivamente, no desenvolvimento de suas atividades, transmitem força causal de uma parte (independente) para a outra, transformando a proposição X no resultado Y (Waldner, 2012; Beach; Pedersen, 2013, 2016; Bennett; Checkel, 2015; in Cunha e Araújo, 2018)²⁹. Derek e Pedersen (2018, pg. 3) esclarecem ainda que os “mecanismos *não* são as causas, mas processos causais que são *desencadeados* por causas e que os vinculam a resultados em uma relação produtiva”.

²⁸ Teoria e Sociedade nº 22.2 - julho - dezembro de 2014.

²⁹ *Process tracing* nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade. / Eleonora Schettini Martins Cunha e Carmem E. Leitão Araújo. – Brasília: Enap, 2018.

Silva e Cunha (2014, p. 109-110) apresentam ainda outras distinções no rastreamento de processos, a exemplo do “grau de especificidade contextual do mecanismo” que diz se ele é ou não generalizável, da “dimensão temporal”, ou seja, a produção dos resultados ao longo do tempo e o tempo dos próprios resultados e, por fim, do tipo de explicação teórica:

Mecanismos causais podem ser *estruturais*, relacionados a constrangimentos e oportunidades para a ação política derivadas do entorno dos atores; *institucionais*, próprios de instituições construídas e / ou alteradas pelos atores; *ideacionais*, originados das ideias e das interpretações do mundo; *psicológicos*, como regras mentais incorporadas e que resultam em comportamentos regulares.

O método permite vários níveis de abstração, fazendo uso de “teorias minimalistas” a “teorias detalhadas e específicas” buscando identificar o modo como os processos causais são desencadeados durante o estudo de casos. Nas teorias minimalistas o processo causal não é detalhado, fornecendo uma explicação superficial do que realmente ocorreu. Desagregando o processo em partes se obtém uma visão mais clara do seu funcionamento, detalhando como os atores, no exercício de suas atividades, geraram vínculos causais. O nível de abstração é uma escolha intencional que pode estar relacionada a “incerteza considerável sobre o caminho que liga uma causa a um resultado” servindo como uma “sondagem de plausibilidade”. Outra possibilidade é a investigação de causas e resultados, associadas em vários casos (Beach, 2022).

As várias possibilidades de uso do método é uma das vantagens vislumbrada pelos pesquisadores. Beach e Pedersen defendem que as variações de *process tracing* são delimitadas pelo foco na teoria ou no caso, nos tipos de inferências, na compreensão sobre o mecanismo causal e a possibilidade de combinação com outros métodos de pesquisa. Assim, temos dois tipos, para as quatro variantes de rastreamento: o tipo com foco em teorias – teste de teoria, que testam evidências em um caso com base em uma teoria existente na literatura; construção de teoria, que generaliza para outros casos uma teoria construída; e, refinamento de teoria, que busca encontrar em um caso desviante, um mecanismo identificado em outros casos – e o tipo explicação de resultados, que busca “formular explicações suficientes para esclarecer as causas dos resultados únicos de um caso específico, usando uma combinação de mecanismos sistemáticos e mecanismos específicos (não sistemáticos) do caso” (Cunha e Araújo, 2018, p. 53-54).

O rastreamento de processos de explicação de resultados faz uso mais instrumental das teorias para explicar casos de forma mais extensiva. A busca de mecanismos causais se dá pela abdução, sobre as informações sistematizadas a partir do material empírico e das teorias, até

que seja encontrada a explicação suficiente. Beach e Pedersen denominaram esse processo de “inferência para melhor explicação” (2018, p. 286).

A aplicação do método na descrição de um mecanismo causal decorre da consecução das seguintes etapas:

- a) Identificação clara do resultado que se deseja explicar;
- b) Análise das intervenções políticas e ações realizadas no Programa, para identificação de mecanismos que podem ter causado o resultado em questão;
- c) Coleta de evidências (dados ou informações) que possam sustentar ou refutar a existência do mecanismo identificado;
- d) Análise das evidências para compreensão do processo de ativação do mecanismo e sua operação durante a implementação. Investigue os eventos, as relações de causa e efeito, as interações entre os atores e as condições contextuais que influenciaram os resultados;
- e) Descrição clara e precisa da relação causal, suas etapas e fatores envolvidos, como estão relacionados e como culminaram no resultado observado.

Isto posto, prossegue-se com a análise empírica com a descrição dos fatos que culminaram com a frustração dos resultados relacionados à construção das capacidades de gestão dos órgãos executores do Programa.

5. ANÁLISE EMPÍRICA

É possível perceber que o Programa foi estruturado sobre um conjunto de ações encadeadas, que deveriam fornecer à gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo um **sistema de regulação atualizado, associado a um sistema de informações e a um Centro de Controle Operacional (CCO), além dos hardwares** necessários para isso.

A Secretaria de Transportes (ST) e o Transporte Urbano do Distrito Federal (DFTrans) assumiriam, respectivamente, a função política/estratégica e operacional, com **a ampliação do quadro servidores, selecionados por meio de concurso público, que passariam por um processo de capacitação voltada às atividades específicas da área de transportes.** O Eixo-Oeste, como o corredor de transporte de maior volume de trânsito, seria construído, mitigando os problemas de tráfego e atendendo a maior bacia de transporte coletivo da capital por meio de **transporte coletivo integrado.**

5.1. O marco lógico do programa

As negociações entre o Governo do Distrito Federal e o Banco foram consolidadas no Documento Conceitual do Projeto (DCP)³⁰, documento que delineou o acordo financeiro, descrevendo as condições contratuais, o monitoramento, a estrutura, a implementação e a gestão do Programa. Primeiramente, a questão institucional é relacionada as falhas identificadas nos serviços de transporte coletivo, descrevendo que a estrutura urbana local agregada as deficiências de gestão formam o “problema medular” do sistema. É possível verificar na consolidação das informações (Tabela 4), que a proposta foi estruturada levando em consideração a importância das ações de fortalecimento institucional.

Tabela 4 - Considerações sobre o fortalecimento institucional na negociação do empréstimo

Estratégia do GDF	o “Programa Brasília Integrada”, incluso no Plano Plurianual (PPA) 2007/2010, tem estreita relação com o Fortalecimento Institucional, em relação a melhoria da gestão dos serviços, a regulação, integração e controle da operacionalização do transporte.
Estratégia do Programa	tem foco nas atividades de gestão, fortalecimento institucional e sustentabilidade técnica, econômica e financeira; fortalecimento da Secretaria de Transportes e da DFTrans, órgãos centrais de gestão do transporte público coletivo, é o fator de sustentabilidade do Programa, tendo em vista a construção de capacidades técnicas e operacionais, e o desenvolvimento da prática de planejamento, gestão operacional e fiscalização, bem como para a transição operacional do sistema (regularização, racionalização e integração).

³⁰ <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-411697552-12>

Medidas de mitigação de risco fiduciário	as ações orientadas ao fortalecimento institucional já iniciadas e a continuidade de implementação e consolidação durante a execução do programa; a criação da unidade de gestão do programa, responsável pela gestão e coordenação, e a contratação da consultoria de apoio ao gerenciamento.
Demais aspectos especiais e riscos considerados	a fragilidade institucional do GDF e os desafios para operação, planejamento técnico e gestão operacional de um sistema de transporte integrado; a oposição dos operadores às medidas de controle e gestão propostas; o comprometimento da viabilidade financeira dos operadores privados com a integração tarifária.
Medidas de mitigação para aspectos especiais e riscos	o concurso público para fortalecimento operacional da DFTrans e da ST, que serão apoiadas pelo componente de fortalecimento institucional; vontade política para exercer efetiva e eficazmente a gestão, fiscalização e operação do STPC; nova regulamentação do STPC foi aprovada criando instrumentos de controle de demanda, com a implantação da cobrança eletrônica; processo de transição operacional no prazo de cinco anos, incluídos os aspectos institucionais, técnicos, legais e socioculturais (orientação aos usuários).
Medidas de implementação (permaneceram vinculadas ao desembolso)	criação da Unidade de Gerenciamento do Programa; formalização dos convênios com as coexecutoras; termos de referência para contratação dos serviços de consultoria de apoio a gestão do Programa.

Fonte: 1Elaborado pela autora a partir da proposta de empréstimo.

Na tabela 4 é possível observar que ausência de capacidades institucionais era parte do problema e a construção de capacidades era parte da estratégia, pois foi vista como fator de sustentabilidade para o Programa e para o STPC. A sua insuficiência poderia frustrar os resultados esperados, por isso se constituía em um fator risco e, ao mesmo tempo, em uma medida mitigadora, desde que a sua implementação ocorresse paulatinamente. Por fim, essa construção é apresentada como parte do desenho do PTU, constituída pelo componente institucional, pelo Centro de Controle Operacional (interligado ao sistema de semáforos) e pelo Sistema Inteligente de Transporte (ITS).

O Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal trouxe em seu bojo atributos do modelo proposto por agentes financeiros internacionais que, diferentemente dos programas nacionais, oferecem uma solução estruturada e não somente um produto tangível. Em publicação recente sobre “capacidades estatais e problemas complexos de políticas públicas”³¹,

³¹ MOSQUERA, Edgardo; MARTIN, Alessandro. Capacidades estatales y problemas complejos de políticas públicas: cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Inovação para Servir à Cidade, 2023.

percebe-se como o BID interpreta os problemas e estrutura as soluções: os problemas são caracterizados por uma “relação de causa-efeito relativamente linear e previsível”, que pode ser conduzida a partir de um “plano previamente definido” com o uso de ferramentas já estabelecidas, a exemplo das metodologias do “quadro lógico” e de “gestão de projetos” (Mosquera, 2023).

Com o avanço dos estudos e análise das possíveis alternativas, foram estabelecidas as seguintes diretrizes: “Implantação de uma nova concepção de operação para o sistema de transporte público coletivo; Integração ônibus-ônibus e ônibus-metrô; Execução de obras para viabilizar o sistema integrado; Construção e implantação de melhorias no sistema viário urbano e rodoviário do Distrito Federal; Implantação de vias exclusivas para ônibus nos principais pontos de transferência de passageiros do transporte público coletivo; Construção e reforma de terminais e abrigos de passageiros; Implantação da bilhetagem eletrônica; Melhoria da gestão e fortalecimento institucional das entidades coordenadora e gestora do Sistema de Transporte Público Coletivo de Passageiros”.

Assim a lógica do programa partiu da seguinte configuração:

Quadro 1 - Marco Lógico do PTU.

O PROBLEMA:					
Ineficiência no transporte público, falta de segurança no trânsito e deficiências na gestão do transporte coletivo do Distrito Federal.					
Sistema de transporte coletivo ineficiente		Falta de segurança no transporte		Deficiências na capacidade de gestão das instituições responsáveis pelo transporte público urbano.	
O OBJETIVO					
Melhorar as condições de mobilidade e a acessibilidade, aumentando a integração entre núcleos urbanos, por meio do financiamento de um sistema moderno de transporte público coletivo por ônibus, para a melhoria da circulação e da segurança e para fortalecer as iniciativas e das capacidades institucionais e de gestão.					
Modernizar o transporte público coletivo.		Melhorar as condições de segurança do transporte motorizado e não motorizado.		Fortalecer as capacidades institucionais e de gestão do DF	
OS RESULTADOS					
Nível de satisfação dos usuários so transporte público de ao menos 30%	Nos corredores Taguatinga, Ceilândia e Samambaia: Redução do tempo de viagem; Redução do tempo de espera nas paradas.	Incremento no IPK; Diminuição nos custos de operação dos ônibus.	Velocidade comercial média do corredor troncal entre o terminal de Taguatinga e a estação rodoviária	Redução do número de acidentes / 10.000 veículos, de 850 para 765; Redução do número de acidentes com vítimas nos 17 pontos críticos / 10.000 veículos, de 179 para 107; Redução do número de acidentes que envolvem pedestres nas vias e pontos críticos, de 136 para 109; Redução do número de acidentes com ciclistas por colisão com veículos, de 1.066 para 1.013.	Operação do sistema de transporte coletivo integrado no eixo leste-oeste, segundo os parâmetros estabelecidos no Marco de Resultados.
OS PRODUTOS					
(a) corredores troncais com faixas de uso exclusivo ou preferencial para ônibus; (b) vias locais readequadas; (c) terminais de integração readequados; (d) terminais de integração construídos; (e) Centro de Controle Operacional de trânsito em funcionamento.		(a) ciclovias construídas; (b) intervenções em pontos críticos; e (c) intervenções para a segurança de pedestres.		(a) sistema de transporte público regulamentado ; (b) câmara de compensação regulamentada; (c) câmara de compensação implantada; (d) sistema de pagamento eletrônico; (e) Plano do Sistema de Informação ao usuário; (f) funcionários da ST e do DFTrans treinados; (g) Plano de Gestão de transporte de produtos perigosos elaborado; (h) estações de monitoramento da qualidade do ar; (i) laboratório de análises da qualidade do ar; e (j) equipamentos de informática, bases de dados e softwares especializados adquiridos e em funcionamento.	

Fonte: Elaboração da autora com base na lógica vertical proposta para o Programa.

No decorrer da implementação diversas alterações modificaram significativamente a proposta inicial, prejudicando inclusive a avaliação do alcance dos resultados. A primeira alteração promovida limitou, com recursos do Programa, as obras viárias à EPTG e pulverizou os recursos na construção e reforma de terminais de ônibus e outras obras de menor porte em todo o DF. A melhoria da gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo (STPC), eixo de sustentação do programa, foi excluída, privilegiando a realização de obras em detrimento das ações ligadas à melhoria da gestão.

5.2. A ausência de capacidades instaladas

Os estudos preliminares realizados entre novembro de 2005 e junho de 2006, identificaram a ausência das capacidades necessárias à gestão do sistema, tendo destacado como críticos os seguintes fatores **A fragilidade dos instrumentos de regulação; O enfraquecimento da ação governamental no papel de gestor do transporte como**

determina a Constituição Federal; O arranjo institucional incoerente, inconsistente e instável. Os estudos que delinearão o diagnóstico institucional atenderam as seguintes especificações:

1. Arranjo Institucional para Gerenciamento, Operação e Fiscalização do Transporte no Distrito Federal - Descrição e análise do atual arranjo institucional de gestão do transporte do Distrito Federal, incluindo o conjunto de funções desempenhadas, as organizações que as assumem e identificação das mudanças requeridas;
2. Configuração da Entidade gestora de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal - Caracterização Atual do Entidade gestora. Concepção do Entidade gestora requerido pelo Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal;
3. Redefinição da Vinculação e Configuração dos Serviços de Fiscalização do Transporte Coletivo do Distrito Federal - Caracterização do atual serviço de fiscalização do transporte coletivo do Distrito Federal. Definição e descrição de diretrizes e condições gerais necessárias para os serviços de fiscalização requeridos;
4. Revisão do Marco Regulatório - Análise, revisão e consolidação dos instrumentos legais em vigor e dos estudos pertinentes já desenvolvidos. Concepção, revisão e adequação dos mecanismos e instrumentos de regulação do sistema de transporte público coletivo do Distrito Federal. Elaboração de Minuta de Regulamento Operacional para o STPC/DF;
5. Concepção do Arranjo Institucional para Gerenciamento do PTU/DF - Identificação dos papéis a serem desempenhados e dos organismos envolvidos; descrição das competências e da dinâmica de gerenciamento do Programa.

Os resultados desses estudos implicam no que Howlett chamou de “calcanhar de Aquiles da governança”, ou seja, a exigência de uma forma crítica de capacidade para o modelo de governança aplicado. No caso dos serviços de transportes públicos, uma combinação de regulamentação, supervisão burocrática e prestação de serviços. O fato de se trabalhar com a concessão de linhas de ônibus coletivos ao serviço privado, agrega uma característica híbrida à política pública, que exige “requisitos de capacidades ou pré-condições” bastante específicos, sem os quais os riscos de fracasso são iminentes. Isso nos leva a crer que o componente institucional era um elemento imprescindível, para a implementação e a sustentabilidade do Programa.

O Relatório do Plano de Fortalecimento Institucional, possibilitou uma visão privilegiada do ambiente institucional existente. Da análise, constata-se que o sistema carecia

das capacidades especializadas, típicas dos serviços de transporte público coletivo, bem como de melhorias nas capacidades administrativas, de uma forma geral. Ficou evidente a indisponibilidade de recursos, tanto humanos quanto materiais, tecnológicos e financeiros. Entre os pontos críticos destacados, estão os relacionados na Tabela 5.

Tabela 5 - Pontos críticos do Sistema de Transporte Público Coletivo

Do âmbito regulatório	Relativos à gestão	Arranjo institucional
instrumentos legais, em vigor ou já expirados, fragmentados e, por vezes, com conteúdo sem coerência, que interferem no papel regulador do gestor diante dos delegatários e dos usuários.	desatualização da política de transporte, transcrita no Plano Diretor de Transporte Urbano; falta de integração entre o transporte e o desenvolvimento urbano; enfraquecimento das áreas de planejamento, coordenação, controle e avaliação; insatisfação do usuário com os serviços e com o gestor; fragilidade e disfunção do Conselho de Transporte; defasagem tecnológica do sistema.	fragilidade da Secretaria de Transportes e da DFTrans, vinculação da Companhia do Metropolitano à Secretaria de Obras; dicotomia de vinculação e de atuação do Departamento de Estradas de Rodagens - DER/DF e do Departamento de Trânsito - DETRAN/DF; ausência de gestão integrada com os municípios do entorno; falta de diretrizes e da integração de ações junto às administrações regionais.

Fonte: Elaborado pela autora.

Com a identificação e a análise do pontos críticos de natureza institucional, foram consideradas as funções inerentes ao transporte público coletivo, exercidas pelo gestor enquanto concedente do serviço, coordenador da política e operador do sistema. Com isso, concebeu-se um plano baseado em cinco grupos de ação:

Tabela 6 - Grupos de ação de fortalecimento institucional

Grupos	Ações
RT - Regulação do Transporte	Elaboração e atualização dos instrumentos de regulação
DO - Desenvolvimento Organizacional	Monitoramento, avaliação e promoção de melhorias relativas à organização da ST e da DFTRANS. Reformulação, implantação e manualização de processos, procedimentos e instrumentos de trabalho.
PRH - Planejamento de Recursos Humanos	Adequação do quadro de pessoal permanente e dos cargos comissionados de acordo com as exigências de gestão do STPC;
CP - Capacitação de Pessoal	Capacitação Gerencial, técnica e administrativa das equipes
EM - Equipamento e Mobiliário	Aquisição de equipamentos e mobiliário necessários

Fonte: Plano de Fortalecimento Institucional

As ações foram formuladas e compuseram os Planos de Aquisições³². Por meio deles, verifica-se a previsão de ações voltadas à formação de capacidades e à obtenção de recursos, tanto no nível organizacional quanto no individual. A ferramenta, de atualização anual,

³² O Plano de Aquisições é a ferramenta utilizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento para o controle de contratos específicos a serem financiados no âmbito do projeto e o método de aquisição, estabelecendo: (a) os contratos específicos para os bens, obras e/ou serviços necessários à execução do projeto; (b) os métodos propostos para aquisição que estejam previstos no Contrato de Empréstimo; e (c) os respectivos procedimentos de revisão pelo Banco. Eles estão disponíveis no sítio do BID. Não foi encontrado o documento referente à 2010. Como em 2009 foram emitidos três planos, sendo a última revisão em dezembro, presume-se que seu conteúdo se estendeu à 2010.

denuncia a inconstância no planejamento das ações a serem contratadas, com alterações e cancelamentos frequentes no período de 2009 a 2018.

Quadro 2 - Plano de aquisições relativo ao fortalecimento institucional

Descrição	Custo Estimado (US\$)	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Equipamentos de Informática para o Sistema de Gestão e Operação (STPC).	9.366.000	PEND								
Equipamento e Mobiliário - Fortalecimento da Gestão de Transportes (DFTRANS).	2.778.000	ANDA								
Fortalecimento da Gestão de Transportes (DFTrans e ST)	1.000.000	ANDA	PEND	PEND						
Estudos técnicos para Fortalecimento da Gestão de Transportes	188.000		PEND	PEND	CONC					
Fortalecimento da Gestão de TI (Plano Estratégico de TI)	100.000		PEND	PEND						
Revisão e consolidação do Planejamento Estratégico Institucional	198.000		PEND	PEND						
Equipamentos para a Modernização do Parque Tecnológico (ST)	100.000		PEND	PEND	PEND	PEND		CANC		
Implantação do modelo de gestão por processos	4.750.000				ANDA	ANDA	CANC			
Programas computacionais (software) para desenvolvimento de projetos	131.000						PEND	CANC		
Capacitação DFTRANS/SEMOB	188.000						ANDA	ANDA	ADJU	ADJU
Software e treinamento (planej. Tráf. sist. de transp. - macro e microssimulação)	150.000								PREV	ANDA
Solução de software de Sistema de Informações Geográficas (ArcGIS)	33.000								PREV	ADJU
Solução de automatização de projetos viários em ferramenta CAD e treinamento	6.000								PREV	ANDA
Solução de Software de desenho gráfico e vetor	1.000								PREV	ANDA
Solução de Software para diagramação, prod. Mat. gráficos, produção de vídeos e edição de imagens	3.000									ANDA
Pacote de Software para criação e edição de texto, planilhas, apresentação e correio eletrônico	82.000									ANDA
Treinamento para a Solução de Software de Sistema de Informações Geográficas (ArcGIS)	12.000									ANDA
Solução de software para elaboração de projetos (CAD)	23.000									ADJU
Fortalecimento da Gestão Ambiental	592.000		PEND	ANDA	ANDA	ANDA	CANC			
Seminário internacional de Urbanismo e do Estudo de Mobilidade	136.000	ANDA	CONC							

OBS: ADJUDICADO - ADJU; CANCELADO - CANC; CONCLUÍDO - CONC; EM ANDAMENTO - ANDA; PENDENTE - PEND; PREVISTO - PREV

Fonte: Elaborado pela autora.

Os processos aquisitivos, nesse período, são concentrados na compra de softwares disponíveis no mercado e em treinamentos de valores bem inferiores em relação aos previstos inicialmente. O Contrato n.º 04/2017³³ pactuou serviços de consultoria especializada para promover o planejamento e execução da capacitação em gestão de transportes públicos, para um grupo de 160 servidores, entre executora e coexecutoras. No conjunto de ações pactuadas, a realização de visitas técnicas foi autorizada³⁴ para 8 servidores da SEMOB. Em consulta ao Portal da Transparência³⁵, verifica-se que 5 deles não tinham vínculo efetivo com o Governo do Distrito Federal, 2 pertenciam a carreira de auditoria de fiscalização de atividades urbanas e ainda permanecem no quadro da Secretaria, e 1 de carreira distinta, está atualmente lotado em uma administração regional. Quanto as coexecutoras, constatou-se a participação, unicamente, de servidores vinculados às carreiras específicas da área de transportes.

O Quadro 3 apresenta as contratações planejadas para prover as unidades voltadas ao controle e fiscalização do transporte, principalmente com recursos tecnológicos. A otimização

³³ Processo da Secretaria de Mobilidade do Distrito Federal n.º 090.002090/2015.

³⁴ Portaria da Secretaria de Mobilidade, de 21 de novembro de 2017.

³⁵ <https://www.transparencia.df.gov.br/#/servidores/orgao>

do monitoramento do sistema viário decorrente da adoção de tecnologias ajustadas as políticas de operação e de fiscalização de trânsito, não se sustentou.

Quadro 3 - Plano de Aquisições das ações de controle e fiscalização

Descrição	Custo Estimado (US\$)	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Equipamentos para o CCO	944.000	PEND								
Equipamentos para o Sistema de Semáforo	2.158.000	PEND	PEND							
Equipamentos para Sistema de Gestão Semafórica	8.824.000		PEND	PEND						
Centro de Controle Operacional - CCO Obras Civas	944.000	PEND								
Manuais de Diretrizes, Normas, Padrões e Projetos de Comunicação do STPC/DF:	831.000					ANDA	CANC			
Projeto do Sistema de Gestão Semafórica	436.000		PEND	PEND	PEND					
Implantação do Sistema de Gestão Semafórica	2.941.000		PEND	PEND	PEND	CANC				
CCRC - Câmara de Comp. de Receitas e Créditos.	1.056.000	PEND								
Sistema para o CCRC	1.059.000		PEND	PEND						
Rede de comunicação móvel do ITS	20.588.000		PEND	PEND						
Implantação de Infra-estrutura física para o ITS	2.353.000		PEND	PEND	PEND	CANC				
Estudos técnicos acessórios para a implantação do ITS.	188.000		PEND	PEND	CONC					
Assessoramento da implantação do ITS	2.824.000		PEND	PEND						
Projeto da infraestrutura física para o ITS	200.000		PEND	PEND	PEND	CANC				
Projeto de infraestrutura de Comunicação para o ITS	318.000		PEND	PEND	PEND	CONC				
Estudos e projetos - preparação e negociação do Programa	907.000		CONC							
Equipamentos de TIC para o Sistema de Gestão e Operação do STPC	3.529.000		PEND	PEND	PEND	PEND	CANC			
ITS - Sistema de Bilhetagem Automática - SBA	3.359.000						ANDA	CANC		
Mapeamento da mobilidade urbana e gis	4.706.000		PEND	PEND	PEND	CANC				
Sistema Integrado de Transporte Urbano - SITU	3.384.000		PEND	PEND	PEND	CANC				
Sistema de Auditoria Operacional	1.000.000		PEND	PEND	PEND	CANC				
Implantação da estratégia de Comunicação	3.529.000		PEND	PEND	PEND	CANC				
Revisão do sistema de gestão de pessoas e capacitação de equipes	1.622.000			PEND	PEND	CANC				
Sistema de Informações de Apoio à Gestão do STPC/DF	5.812.000					PEND	CANC			
Revisão e consolidação do modelo de transporte	2.353.000		PEND	PEND						
Ônibus para o Centro Móvel de Apoio Operacional à fiscalização, auditoria e controle da SEMOB/DF	395.000						PEND	CANC		

Fonte: Elaborado pela autora.

Com a revisão de carteira do financiamento em 2016 e o prazo pactuado se escasseando, aumentaram as limitações de recursos e de execução das ações. Nota-se que as aquisições relacionadas à melhoria tecnológica para controle e gestão do sistema de transporte público coletivo foram canceladas - o Centro de Controle Operacional (CCO), o Sistema Inteligente de Transporte (ITS), o Sistema da Câmara de Compensação de Receitas e Créditos, e o sistema de informações de apoio à gestão do STPC.

A bilhetagem eletrônica, que abrange a coleta, sistematização e manutenção das informações financeiras da operação rodoviária, foi terceirizada, primeiro para uma organização social formada por concessionários do Sistema de Transporte Público Coletivo³⁶. Posteriormente, os serviços foram repassados à DFTrans, até a sua extinção em 2019. Atualmente a bilhetagem é conduzida pelo Banco de Brasília (BRB).

³⁶ Portaria 98 de 27/10/2007

O Quadro 4 apresenta as ações relacionadas, em sua grande maioria, ao cumprimento de condicionantes para liberação do recurso, para o controle sobre o andamento das obras e outras questões como regularidade ambiental e auditoria financeira. Cabe destacar que, no caso da auditoria financeira, o Tribunal de Contas atuou como auditor independente. Em relação à auditoria ambiental, a informação contida nos planos de aquisições não é conclusiva, todavia, o relatório da consultoria indicava que em maio de 2016, a ação estava 75% concluída. Excluindo esses dois itens, os demais foram contratados com recursos do Programa.

Quadro 4 - Plano de Aquisições, relacionadas à condicionantes, controle e regularidade ambiental e financeira

Descrição	Custo Estimado (US\$)	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Auditoria Independente - Avaliações intermediária e final.	100.000					CANC			
Auditoria Ambiental do Programa	118.000	PEND							
Equipamentos - Monitoramento Poluição do Ar e Sonora	211.000	PEND	PEND	ANDA	ANDA	ADJU			
Compensação ambiental - veículos para combate a incêndios florestais.	328.000			PEND	PEND	PEND	PEND	PREV	PREV
Plano de comunicação sócio-ambiental	1.076.000	PEND	CONC	ADJU					
Elaboração do RCA - Relatório de Controle Ambiental	57.000		CONC	CONC	CONC	ADJU	ADJU	ADJU	ADJU
Programa de Educação Ambiental	310.000		ANDA	ANDA	PEND	ANDA	ANDA	CONC	
Programa de compensação de impactos ambientais - Plantio de mudas	2.788.000	PEND	PEND	PEND	PEND	PEND	ADJU	ADJU	ADJU
Projeto estratégico de Comunicação	200.000		PEND	PEND	PEND				
Estudos preparatórios a implantação do PTU	1.236.000		CONC						
Plano Diretor de Transportes Urbanos e Mobilidade	1.498.000		CONC						
Projetos EIG, Comercial, Samdu, Hélio Prates e drenagem de Taguatinga	1509000	CONC							
Projetos ESPM	411.000	CONC							
Supervisão de Obras - EPTG	4.359.000	CONC							
Supervisão de Obras - Terminais e Ciclovias	953.000	PEND			CONC	ADJU	ADJU	ADJU	ADJU
Supervisão de Obras II - Construção e Reforma de Terminais	995.000	PEND	PEND	PEND	PEND	PEND	PEND	ADJU	ADJU

OBS: ADJUDICADO - ADJU; CANCELADO - CANC; CONCLUÍDO - CONC; EM ANDAMENTO - ANDA; PENDENTE - PEND; PREVISTO - PR

Fonte: Elaborado pela autora.

À medida que avançamos na análise do caso, a ausência ou a insuficiência de capacidades se torna evidente, o que, como sugerem Wu, Ramesh e Howlett, “afeta a habilidade do governo em suas relações com outros atores da governança” e impedem a combinação de “recursos e competências potenciais” que resultariam no aumento e na implementação das capacidades. O caso nos remete à dois outros importantes aspectos relacionados às capacidades, o primeiro deles se refere à necessidade de construí-las quando estas forem inexistentes ou insuficientes e, o seguinte trata da interdependência entre os níveis de capacidades, em que a aplicação de uma capacidade está ligada a existência de outra (2015).

Com o propósito de identificar as capacidades disponibilizadas ou construídas ao longo do Programa, nos apropriamos da concepção destes mesmos autores, que identificam a

capacidade política como “uma função de três conjuntos de habilidades e competências, três níveis de recursos e capacidades, gerando nove tipos de capacidades”³⁷.

No âmbito das **competências e habilidades operacionais**, aquelas relacionadas à experiência gerencial, argumenta-se que a capacidade individual do gestor no desempenho de suas funções determina a capacidade política do governo; que a capacidade organizacional, ou seja, a organização interna e o ambiente político-institucional interferem no desempenho dos gestores individuais; e, que a capacidade sistêmica reflete a união de esforços governamentais e não governamentais coordenados para a resolução de problemas coletivos.

No que diz respeito à **dimensão política**, no nível individual ela está relacionada a “perspicácia política”, à experiência no processo de políticas, à compreensão do interesse, estratégias e recursos dos atores ligados a elas, bem como o conhecimento das práticas de políticas em diferentes países ou setores; no domínio organizacional a capacidade política envolve as relações com parceiros de governança e com o público e a promoção da participação ativa desses na resolução dos problemas coletivos; por fim, no nível sistêmico, a capacidade política denota a confiança e o apoio que o governo recebe da sociedade em contraponto a visibilidade e a possibilidade de interferir nas decisões políticas. Destaca-se da capacidade política no nível sistêmico, o seu poder de moldar todas as demais capacidades, ao mesmo tempo que é moldada pelo grau de confiança do público na condução dos assuntos políticos, sociais, econômicos e de segurança.

Já a **capacidade analítica**, cujo potencial de diagnosticar e compreender os problemas sociais é o maior trunfo, o seu desenvolvimento exige, em primeiro plano, indivíduos dispostos a assimilar e aplicar conhecimentos técnicos, científicos e analíticos para conceber e implementar políticas de forma efetiva; já no campo organizacional, a capacidade analítica compreende, além da existência de servidores com as habilidades analíticas já mencionadas, a disponibilidade dos recursos necessários (tecnologias e técnicas) à coleta, sistematização e disseminação das informações, bem como o compromisso de reverter essas evidências em recursos para a produção de políticas públicas; na esfera de sistema, a capacidade política está voltada à existência de instituições científicas e educacionais, que viabilizem a formação de

³⁷ Wu, X., Ramesh, M., Howlett. (2015). Capacidade política: um quadro conceptual para compreender as competências e capacidades políticas. *Política e Sociedade*, Volume 34, Edição 3-4, setembro-dezembro de 2015, páginas 165–171, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

A definição de cada tipo de capacidade teve por base a análise realizada pelos autores a partir da perspectiva de: Michael Howlett; Valerie Pattyn e Marlene Brans; Angel Hsu; Anne Tiernan; B. Guy Peters; Alison Hughes et al; Leslie Pal e Ian Clark; Claire Dunlop; Woo, Ramesh e Howlett.

servidores e o acesso à informações de qualidade, para a efetiva aplicação no campo de políticas públicas.

No âmbito das capacidades analíticas podemos visualizar a tentativa de construção de capacidades, nos três níveis, em alinhamento com o Plano de Execução da Transição Operacional que previa “o reforço da capacidade tecnológica, técnica e organizacional” dos gestores do Sistema de Transporte Público Coletivo e do Plano de Fortalecimento Institucional, cujas ações faziam parte da estratégia de transição operacional. Contudo, como vimos na análise dos planos de aquisições, as ações que tratavam desse processo não avançaram, ao menos não completamente, principalmente no nível organizacional onde os cancelamentos alcançaram quase a totalidade das ações.

Figura 1 - Proposta de construção de capacidades analíticas.



Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que o conjunto de capacidades tinha como objetivo melhorar a gestão do transporte formando um corpo técnico especializado e capaz de utilizar a nova gama de recursos tecnológicos, segundo procedimentos metodológicos atualizados. Apesar de não haver planos de criação de uma instituição específica, voltada ao ensino e à informação, havia a ideia de um plano de capacitação continuada no âmbito dos órgãos gestores e o desenvolvimento de uma relação com a sociedade através de um plano de comunicação.

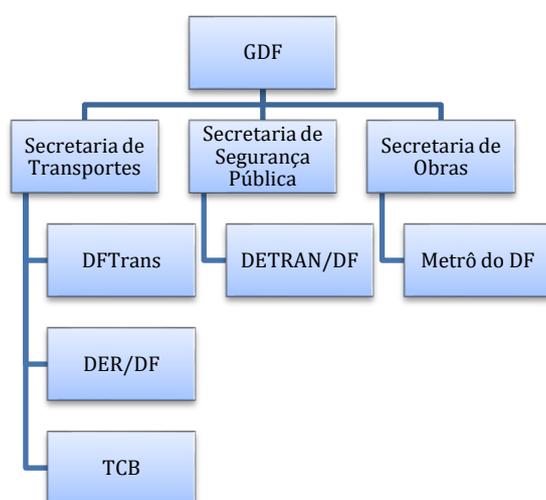
Mesmo que se justifique que algumas dessas ações tenham sido instituídas por meio de serviços terceirizados, o gestor não implementou os meios necessários para garantir o controle

sobre as informações e utilizadas com a finalidade de gerenciar o sistema. É possível perceber também a tentativa de desenvolvimento de capacidade gerencial, não em todos os níveis, mais como uma forma de apoiar a capacidade sistêmica necessária ao funcionamento do STPC.

5.3. O arranjo institucional do transporte e mobilidade

Descrito nos estudos sobre a gestão do transporte no Distrito Federal como um dos pontos críticos do Sistema de Transporte Público Coletivo, o **desenho do arranjo institucional (incoerente, inconsistente e instável)** de início era representado pelo seguinte

Figura 2 - Arranjo institucional de gestão do transporte no DF (2005/2006)



Fonte: Elaborado pela autora.

cenário: uma Secretaria de Transportes e uma autarquia (DFTrans) frágeis; a Companhia do Metropolitano do DF vinculada à Secretaria de Obras; a dicotomia de vinculação e de atuação do Departamento de Estrada de Rodagens - DER/DF e do Departamento de Trânsito - DETRAN/DF; a ausência de uma gestão integrada com os municípios do entorno. de diretrizes e de ações integradas, junto às administrações regionais do Distrito Federal).

Já em 2007³⁸, o novo governo, atuando sob as diretrizes da gestão por resultados, ajustou a estrutura da Secretaria de Transportes por meio do Decreto n.º 27.591/2007, juntando os órgãos dispersos sob a jurisdição da Secretaria de Transportes. Posteriormente, outros instrumentos vieram promover ajustes institucionais, como o Decreto n.º 27.770/2007, que instituiu a estrutura administrativa da Secretaria de Transportes, e o Decreto n.º 27.660/2007,

³⁸ Decreto n.º 27.591/2007 –

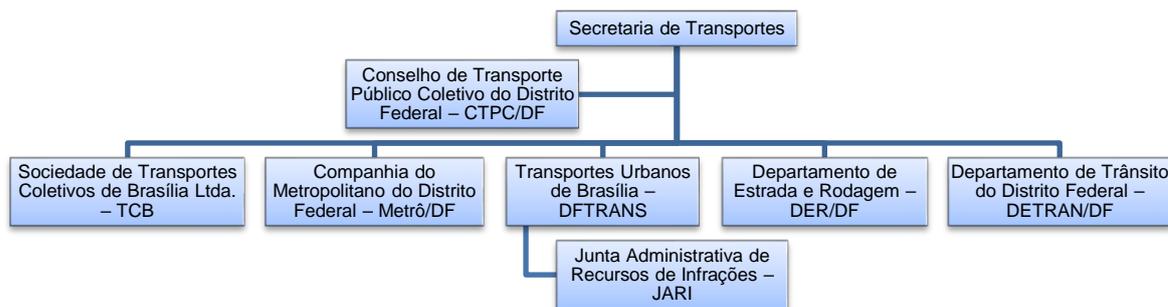
IX – da Secretaria de Estado de Transportes:

a) Subsecretaria de Transporte Público;
 b) Subsecretaria de Trânsito;
 c) Subsecretaria de Estudos de Viabilidade e Implementação de Programas Vinculadas:

a) Departamento de Trânsito – DETRAN;
 b) Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS;
 c) Departamento de Estradas de Rodagem – DER;
 d) Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – METRÔ/DF.

que aprovou o regimento interno da DFTrans, organizando a autarquia sob novas estrutura e competências. Em agosto do mesmo ano, por meio do Decreto n.º 28.822/2007, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal retornaria à estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Segurança Pública. Essa foi a transição da organização do setor de transportes no DF, menos traumática.

Figura 3 - Arranjo Institucional instituído pelo Decreto n.º 27.591/2007.



Fonte: Elaborado pela autora.

Como o arranjo institucional do Sistema de Transporte não se restringe a esfera governamental, com a modernização do sistema, ele deveria adquirir novos contornos. No novo desenho, a **Secretaria de Transportes** e o **DFTrans** tem os papéis definidos no sistema, respectivamente, a gestão da política e a gestão da operação do STPC, sendo a concessão / permissão dos serviços atribuída à Secretaria.

O Relatório Final do PDTU, tratando dos atores do sistema de transporte, aponta um desequilíbrio entre os dois mais fortes atores do sistema: **o governo**, mostrando força em determinados momentos e **os concessionários** se sobressaindo em outros. O poder dos concessionários é atribuído a longevidade alcançada na organização, que lhe concede maior experiência para intervir no sistema. O Governo, em regra, vive em alternância, promovendo variações na forma de organização e gestão do sistema a cada governo. Quando ocorreu a operacionalização da bilhetagem eletrônica³⁹ por exemplo, os concessionários do Sistema de Transporte Público Coletivo, se uniram em uma organização social, a “Fácil”, que ficou responsável pela coleta, sistematização e manutenção das informações da operação rodoviária.

O **Conselho de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – CTPC-DF**⁴⁰, órgão colegiado, de caráter consultivo e participativo, apesar de ser uma instância deliberativa

³⁹ Portaria 98 de 27/10/2007.

⁴⁰ Decreto n.º 9.269/1986: Cria, na Secretaria de Serviços Públicos, o Conselho do Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e dá outras providências.

que reúne os principais atores do segmento de transporte público coletivo, não é reconhecido como uma instituição de ação efetiva nas políticas de transportes.

A organização dos concessionários é fortalecida, também, pela existência de entidades como o **Serviço Social do Transporte (SEST)**, o **Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT)** e a **Confederação Nacional do Transporte (CNT)**, esta última com assento no **Conselho de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – CTPC-DF**, assim como o **sindicato local de empresários**. Outra instituição com assento no Conselho é a **Universidade de Brasília**, destacando que sua indicação é nominal e não como representante da comunidade acadêmica. Por fim, o **Sindicato dos Rodoviários**, que atua na representação dos trabalhadores do transporte.

Dentre os órgãos locais, a **Companhia do Metropolitano – Metrô/DF** tem atividades bastante específicas e limitadas ao transporte sobre trilhos, além de não possuir autonomia financeira de permita ampliar a sua atuação. O **Departamento de Estradas de Rodagem - DER** tem o seu trabalho voltado para a implantação, manutenção e operação da infraestrutura viária das rodovias do DF, sendo o Órgão Executivo Rodoviário de Trânsito do Distrito Federal. A **Transporte Coletivo Brasília – TCB** é uma empresa pública operadora do STPC/DF. A **Secretaria de Obras – SO/DF** e a **Companhia da Nova Capital do Brasil - Novacap**, atuam na execução de obras viárias. A Secretaria de Meio Ambiente é responsável pelo monitoramento da poluição sonora e do ar.

(...)

Art. 3º O conselho do Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – CTPC/DF, criado pelo [Decreto nº 9.269, de 13 de fevereiro de 1986](#), passa a ter a seguinte composição:

- I – um representante da Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal;
- II - um representante da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras do Distrito Federal;
- III - um representante do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF;
- IV - um representante da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – METRÔ/DF;
- V - um representante do Sindicato das Empresas de transporte de Passageiros e das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros – SETRANSP;
- VI - um representante da Confederação Nacional de Transporte;
- VII - um representante da Federação das Indústrias de Brasília – FIBRA;
- VIII - um representante da Universidade de Brasília – UnB;
- IX - dois representantes da comunidade;
- X - um representante do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Terrestres de Passageiros Urbanos, Interestaduais, Especiais, Escolares, Turismo e de Cargas do Distrito Federal;
- XI - um representante do Sindicato dos Operadores dos Transportes Alternativos;
- XII - um representante da Federação dos Transportes Alternativos de Condomínio;
- XIII - um representante dos portadores de necessidades especiais;
- XIV - um representante dos idosos;
- XV - um representante dos Transportadores Rurais;
- XVI - um representante da Agência de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano.

(...)

O Departamento de Trânsito – Detran, além de compor o CTPC, é a instituição nomeada, frente ao Sistema Nacional de Trânsito, como Órgão Executivo de Trânsito do DF e compartilha com o Batalhão de Policiamento de Trânsito – BPTRAN e com a Companhia de Policiamento Rodoviário - CPRV, a segurança e fiscalização do trânsito.

A participação da **sociedade civil** é limitada e retrata a evidente dificuldade de organização. O governo define a participação do usuário no Conselho, inviabilizando o acesso de movimentos organizados e de entidades representativas nas discussões e deliberações sobre o sistema. No momento em que os estudos foram realizados, os debates sobre as políticas de transportes eram raras assim como era rara a atuação do **Poder Legislativo**.

O Relatório esclarece também que durante a etapa de levantamento das informações foi identificado um baixo interesse do gestor, em relação a opinião da sociedade civil sobre o transporte coletivo, em particular o usuário, que exerce pouca influência sobre a organização e operação do sistema. Também não foram identificados movimentos sociais que façam o monitoramento da gestão do transporte e nem um sistema de informações operacionais aos usuários, por parte do gestor.

A implementação do Programa contou com um arranjo institucional específico para a fase de preparação e outro para a fase de implementação. A “Unidade de Preparação do Programa – UPP”, responsável pelos trabalhos técnicos, foi coordenada pela Subsecretaria de Captação de Recursos e Assessoria Internacional da Secretaria de Planejamento e Gestão, envolvendo 10 diferentes órgãos relacionados à gestão do trânsito e mobilidade, à realização de obras e ao desenvolvimento urbano, além da Secretaria de Fazenda e da Procuradoria Geral do Distrito Federal (Decreto n.º 28.271/2007). À Secretaria de Transportes foi delegada a coordenação e a execução do Programa, cujas atividades foram centradas na “Unidade de Gerenciamento do Programa - UGP”, contando com o apoio dos coexecutores DER, DFTrans e Novacap.

5.4. A relação causal

A concretização do Programa de Transporte Urbano foi iniciada em 2004, com a aprovação da carta consulta na Comissão de Financiamentos Externos – COFIEIX, do Ministério de Planejamento e Orçamento, conquistando a Recomendação Cofix n.º 708.

Como a operação estava em estágio avançado de negociações, quando a nova gestão assumiu o governo viu a oportunidade de contratar a operação de crédito, poupando um tempo precioso quando o que está em jogo é a carreira política.

Entre negociações e autorizações das diversas instâncias que envolvem a análise da capacidade de endividamento do ente e a concessão de garantia soberana, o contrato só foi firmado em janeiro de 2008, com a primeira liberação financeira para 2009. O processo iniciado em 2004, entre o protocolo da carta consulta e o primeiro desembolso foram 5 anos, quase $\frac{3}{4}$ da gestão do interveniente que assinou o contrato (2007-2010).

Tabela 7 - Linha do Tempo

Ano	Principais ocorrências	Execução financeira
2008	- Assinatura do contrato e atendimento das condicionantes; - Portaria n.º 48/07-ST regulamenta audiências públicas; - Resolução n.º 4.728/07 aprova especificações da nova frota de ônibus.	-
2009	- Início das obras e 1ª liberação de recursos; - Operação Caixa de Pandora.	73.267.805,96
2010	- DF troca 4 vezes de governador, em ano eleitoral. - Decisão de transferir obras do Eixo Oeste para o PAC.	153.038.897,85
2011	- Novo governo e troca de comando em todos os níveis; - 1ª prorrogação de prazo do PTU (não contratual).	4.624.672,71
2012	- Decreto n.º 33.557/12 - Regulamenta o STPC e o SBA; - Governo firma contrato PAC, priorizando o Eixo Sul.	5.728.536,40
2013	- 2ª prorrogação de prazo do PTU (não contratual); - Governo firma contrato PAC para o Eixo Oeste, mas as obras não têm início.	4.814.603,94
2014	- Ano de campanha eleitoral; - Troca de coordenador da UEGP do Programa.	25.491.111,74
2015	- Novo Governo, duas trocas de comando na SEMOB e na UEGP; - 1ª alteração contratual modifica prazo e altera escopo.	16.867.452,64
2016	- 2ª alteração contratual, GDF altera escopo e BID cancela US\$ 6,67 milhões; - Novo comando na SEMOB e na UEGP.	18.107.025,06
2017	- 3ª alteração contratual prorroga prazo e altera escopo, incluindo fortalecimento institucional; - Decreto n.º 38.010/17 regulamenta o SBA e o SIT.	8.984.783,64
2018	- Ano de campanha eleitoral; - Decreto n.º 39.603/18 - Regimento Interno da DFTrans;	16.735.420,27
2019	- Assume um novo governo e há troca de comando em todos os níveis; - Lei n.º 6.334/19 extingue a DFTrans.	2.206.172,02
2020	- Troca de coordenador da UEGP.	-
2021	- Sem ocorrências significativas.	-
2022	- Decreto n.º 43.879/22 regulamenta o STI integrado ao SBA, ao SSO e ao SIU; revoga Decretos 31.311/10 (SBA) e 38.010/2017 (SBA e CCRC); - BID expede o Relatório de Encerramento do Programa.	-

Fonte: Elaborado pela autora.

No caso do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal, o processo de implementação enfrentou ainda várias ocorrências de ordem política, que resultaram em atrasos e mudanças de direção, interferindo sobremaneira nos resultados projetados.

Como vimos nas seções anteriores, o programa foi ancorado no tripé “modernização, segurança e fortalecimento institucional”, uma composição que deveria elevar a qualidade dos serviços de transporte coletivo no DF. Havia um objetivo definido e um plano traçado. Os

recursos para o investimento já estavam contratados, em dólar, o que possibilitaria a conclusão do projeto. Todavia, não foi bem assim que ocorreu.

Para entender melhor a evolução das decisões relativas ao PTU, a execução foi dividida em gestões. Cabe destacar que a primeira gestão da etapa de implementação teve 4 governadores, que foram identificados de 1.1 a 1.4. As ações mencionadas referem-se ao primeiro e ao último, deste período. Os demais foram numerados sequencialmente como 2, 3 e 4, finalizando no momento em que o Banco Interamericano de Desenvolvimento deu por definitivamente encerrado o Programa, com a publicação do Project Completion Report (PCR) – BR-L1018 – BID-1957/OC-BR, ou Relatório de Encerramento do Projeto, onde avaliou o desempenho do Distrito Federal.

A divisão por gestões é pautada também no sistema eleitoral instituído, que prevê um mandato eletivo de quatro anos para os ocupantes de cargos do Poder Executivo. Este é o horizonte temporal com o qual aqueles que assumem os cargos no Executivo montam seus planos de governo, tendo em vista uma possível reeleição consecutiva ou a disputa para um novo cargo eletivo. Diante desse cenário, a urgência em reverter os resultados das políticas públicas em votos é uma realidade, entretanto, é também um fator que prejudica o desenvolvimento de projetos de médio e longo prazos.

Entendemos que cada um dos gestores que passou pelo governo, tinha seu próprio objetivo, que não era o mesmo a ser alcançado pelo Programa e que o superava e termos de prioridade. Vamos buscar evidenciar os fatos motivadores da ação de cada um dos gestores, divergindo do que havia sido planejado e afetando o desempenho do processo de implementação.

A assinatura do contrato e a liberação do recurso



Levando em consideração as preocupações do governo com a execução do PTU (2007-2010), destacam-se as ações do características do tomador do empréstimo. O primeiro ano foi dedicado às ações necessárias à assinatura do contrato, bem como ao atendimento de condicionantes que impactariam no desembolso do recurso.

Foram criadas a Unidade de Preparação do Programa e a Unidade de Gerenciamento do Programa, regulamentadas as audiências públicas e a especificação técnica da nova frota de ônibus.

Já com o contrato assinado em janeiro de 2008, houve a realização do concurso público, a contratação da consultoria que iria apoiar o gerenciamento do programa e a assinatura dos convênios com os coexecutores.

Em 2009, com as obras em andamento, foi feita a atualização normativa do STPC, com a integração tarifária, bem como a regulamentação do SIT e da CCRC. As obras foram iniciadas e o recurso programado foi liberado. No início de 2010, foi regulamentado o SBA, antecedendo o fim de seu governo, em decorrência da operação Caixa de Pandora.

Decisões rápidas para aproveitar a ocasião

A operação Caixa de Pandora derrubou o governador e o seu vice em 2010, levando o Presidente da Câmara a assumir o mandato. A situação abriu um precedente para a realização de uma eleição indireta, tomando posse um governador em mandato tampão, o governador 1.4.



Mesmo com a situação política que se instalou, 2010 foi o ano de melhor execução financeira do Programa (R\$153 milhões). As obras contratadas estavam em andamento e o dinheiro no caixa.

Com a abertura do processo de habilitação para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), teve início a busca por projetos de engenharia em condições para a viabilização de recursos. Dessa forma, foi decidido pelo governo e comunicado ao BID⁴¹, que as obras viárias dos Eixo Oeste, a exceção da Estrada Parque Taguatinga que já estava em andamento, seriam levadas para o PAC. Todavia, a assinatura do contrato com o Governo Federal ainda estava longe de acontecer.

Priorizando a política do partido



Com a alteração da estrutura da Secretaria de Transporte⁴², a UGP foi transformada em Unidade Especial de Gerenciamento do Programa (UEGP). Por conseguinte, um novo coordenador assumiu a frente dos trabalhos e a estrutura organizacional de apoio ao Programa é alterada.

⁴¹ Relatório de Encerramento do Projeto, 2022, pag.8, item 2.1.23:

“Inicialmente as intervenções seriam realizadas na rodovia DF-085 (Estrada Parque Taguatinga, EPTG) e nas demais vias que compõem o corredor oeste: Av. Hélio Prates, Av. Comercial, Av. Samdu, Av. Central, Estrada Setor Policial Militar (ESPM) e Estrada Parque Indústrias Gráficas (EPIG). Entretanto, com exceção da EPTG, as intervenções nas demais vias não foram contempladas no âmbito do Programa, visto que as obras de adequação correspondentes passaram a integrar o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) da Mobilidade do Governo Federal. Em missão de administração realizada em 2 de julho de 2010, foi acordado que as obras do programa ficariam restritas à EPTG, à implantação de ciclovias, ao tratamento de pontos críticos, à construção e às reformas de terminais de ônibus, à implantação do Sistema Inteligente de Transporte (ITS) e ao fortalecimento institucional.”

⁴² Decreto n.º 33.420, de 15 de dezembro de 2011.

A concorrência pública para concessão do novo STPC é lançada e enfrenta processos de judicialização por parte dos concorrentes. O Programa tem sua primeira prorrogação de prazo e tem início três anos de baixa execução do PTU. Com suspeitas de irregularidades na condução do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, a Fácil deixa de ser responsável pelo serviço que passa a ser administrado pela DFTrans⁴³.

Em 2012 são alterados os regulamentos do STPC e do SBA. O contrato do PAC para o BRT-Eixo Sul é assinado. Com o início das obras, a equipe do DER é designada como executora. Em 2013 o PTU é prorrogado por mais um ano. O contrato do PAC Eixo Oeste é assinado, mas as obras não são iniciadas.

Em 2014, ano eleitoral, a execução financeira ganha impulso e há nova troca na coordenação da UEGP.

Fazendo o controle de danos

Dívidas e escândalos políticos foram os legados assumidos pelo governo nesse período. Com os ajustes do primeiro ano de governo, a gestão da Secretaria de Transportes e a coordenação da UEGP, são alteradas por duas vezes. É feita a 1ª alteração contratual, com a prorrogação do prazo por 3 anos e o remanejamento de recursos entre as categorias de gastos.



O componente fortalecimento institucional cai para 71% do valor inicial previsto e as aquisições se concentram em alguns tipos de softwares e na capacitação de servidores. O Centro de Controle Operacional e o Sistema de Gestão e Operação do Transporte são excluídos do Programa.

Em 2016 há nova alteração no comando da Secretaria e na Coordenação da UEGP. O BID faz a revisão de carteira do Programa, realizando o cancelamento de US\$ 6.675.000 no montante do financiamento. Consequentemente, houve a necessidade de adequação do escopo a nova realidade financeira. O fortalecimento institucional cai para 13% do valor inicial.

Em 2017, nova alteração contratual prorroga o prazo para o último desembolso e há novo remanejamento entre categorias de gastos. O fortalecimento institucional fecha o contrato com 14% do valor inicial previsto. Há nova regulamentação para o SBA e o STI. O ano de 2018, ano eleitoral, apresenta uma melhora na execução. Um novo regimento interno é aprovado para a DFTrans⁴⁴.

⁴³ Decreto n.º 32.815, de 25 de março de 2011.

⁴⁴ Decreto n.º 39.603, de 28 de dezembro de 2018.



Novos rumos

O novo governo inicia com as substituições de praxe e, diante de problemas na gestão do Sistema de Bilhetagem Automática, entre outros, a DFTrans⁴⁵ é extinta.

A estrutura da Secretaria de Transportes é alterada e a unidade de gerenciamento passa a ser conhecida como Assessoria Especial de Gestão do Programa.

O contrato com a consultoria que apoiava o gerenciamento do programa não é prorrogado. O ano encerra também a execução financeira do Programa.

Um novo coordenador é nomeado em 2021 e, em 2022, é publicada a regulamentação do Sistema de Transporte Inteligente, integrado pelo Sistema de Bilhetagem Automática - SBA, o Sistema de Supervisão Operacional - SSO e o Sistema de Interação com o Usuário - SIU⁴⁶. A bilhetagem é conduzida pelo Banco de Brasília, a supervisão operacional e a interação com o usuário são atribuídas à Semob, que ainda não dispôs de recursos e de tecnologia para efetivá-las.

Tem início as obras do Contrato do PAC - Eixo Oeste, contudo, com a necessidade de aportes de recursos complementares decorrentes do reequilíbrio financeiro dos orçamentos.

5.5. A avaliação do Banco Interamericano de Desenvolvimento

Como vimos na introdução, o Relatório de Encerramento do Programa concluiu que, pelos parâmetros utilizados na avaliação de desempenho do Distrito Federal, as alterações efetuadas resultaram na perda da relevância da lógica vertical do Programa, quebrando o vínculo da cadeia causal da intervenção”; na exclusão dos indicadores de resultados de dois dos objetivos específicos do Programa e a mensuração de apenas 3 dos 7 indicadores do terceiro objetivo, dos quais 1 não atingiu a meta definida; na inexecução da avaliação econômica expost e no atraso de mais de 8 anos na execução do contrato.

Apesar disso, o BID considerou que o desempenho em relação as salvaguardas do programa foi adequado, com significativa mitigação de riscos, por meio da exclusão de temas que poderiam resultar em problemas e com a ausência de fatores ambientais relevantes que impactassem as ações executadas pelo Programa.

⁴⁵ Lei n.º 6.334, de 19 de julho de 2019.

⁴⁶ Decreto n.º 43.879, de 24 de outubro de 2022.

O BID ressaltou ainda as peculiaridades políticas e institucionais que acentuaram as intercorrências em 10 anos de implantação, interferindo no desempenho da execução e que corroboram com os fatos identificados na seção 5.4.:

- o GDF passou por várias gestões, com 6 Governadores, 7 Secretários de Estado e 7 Chefes da Unidade de Implantação do Programa;
- as diferentes visões políticas ocasionaram alterações na gestão, afetando o escopo do Programa, com reflexo nos prazos, (prorrogação de prazo de 5 anos) para o término do Programa;
- as alterações no escopo do PTU-DF criaram um permanente reiniciar ao longo de sua implantação;
- a preparação e implementação ocorreram simultaneamente em vários momentos, gerando sobreposições de atividades e sobrecarga de trabalho;
- ações decisórias necessárias foram prejudicadas, com consequências nas relações institucionais e no andamento do Programa;
- mudanças na estrutura de gerenciamento, com modificação da UGP, inicialmente, para Unidade Especial de Gestão do Programa (UEGP) e, em 2019, para Assessoria Especial de Gestão do Programa (AEGP);
- tempo das análises jurídicas e de tramitação dos processos de aquisição;
- alterações nos planos de aquisição gerando atrasos adicionais;
- o Relatório de Avaliação Final do Programa e a avaliação econômica ex-post não foram apresentados e as medições dos indicadores de resultado e impacto do Programa não foram realizadas.

Figura 4 - Comparativo financeiro das alterações no escopo do Programa

CATEGORIA DE INVESTIMENTO	Contrato original		1.ª alteração		2.ª alteração		3.ª alteração	
	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total
1. Engenharia e Administração	6,07	16.380	8,32	22.455	9,49	24.984	9,71	25.552
1.1 Estudos e Projetos	2,26	6.100	2,77	7.485	2,98	7.836	2,89	7.619
1.2 Administração do Programa	3,81	10.280	5,55	14.970	6,51	17.148	6,81	17.933
2. Custos Diretos	90,59	244.485	89,12	240.503	89,78	236.312	89,53	235.654
2.1 Melhoria e Integração do Transporte Público	77,26	208.520	84,39	227.750	83,58	219.978	83,94	220.942
2.2 Segurança viária	7,82	21.100	2,51	6.768	3,55	9.351	3,19	8.402
2.3 Centro de Controle e Sistema de Semáforos	1,59	4.285	0	-	-	-	-	-
2.4 Sistema de Gestão e Operação do Transporte	1,9	5.120	0	-	-	-	-	-
2.5 Supervisão de Obras	2	5.460	2	5.985	2,65	6.983	2,40	6.310
3. Fortalecimento Institucional	3,04	8.220	2,15	5.827	0,40	1.064	0,44	1.154
3.1 Secretaria de Transportes	0,85	2.300	1,84	4.975	-	-	0,13	333

3.2 DFTrans	1,8	4.870	0,05	142	0,12	329	0,08	209
3.3 Secretaria de Desenvol. Urbano e Meio Ambiente	0,39	1.050	0,26	710	0,28	735	0,23	612
4. Custos Concorrentes	0,3	800	0,41	1.100	0,32	850	0,32	850
4.1 Desapropriações	0,02	50	0	-	-	-	-	-
4.2 Reassentamentos	0,02	50	0	-	-	-	-	-
4.3 Compensação Ambiental e Social	0,26	700	0,41	1.100	0,32	850	0,32	850
5. Custos Financeiros	0	-	0	-	0	-	0	-
5.1 Inspeção e supervisão	0	-	0	-	0	-	0	-
Total	100	269.885	100	269.885	100	263.210	100	263.210

Fonte: Consolidação das alterações contratuais (2015, 2016 e 2017), elaborado pela autora.

5.6. A auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal

Como já mencionado, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) atuou como auditor independente para os fins de acompanhamento financeiro do contrato do Programa de Transporte Urbano. Neste sentido, ele realizou avaliação anual das demonstrações financeiras, entre 2009 e 2019, fazendo manifestações frequentes quanto ao andamento do componente “fortalecimento institucional”.

A primeira ação do Tribunal foi o reconhecimento dos termos do acordo e da estrutura utilizada pelo mutuário para a apresentação das informações financeiras e contábeis, a título de prestação de contas. Os pontos destacados só reforçaram as conclusões obtidas nos estudos que subsidiaram o Plano de Fortalecimento Institucional. Conforme relatado, foram identificadas “deficiências importantes na concepção ou operação do sistema de controle interno” que poderiam interferir “na capacidade para registrar, processar, resumir e apresentar informações financeiras de forma coerente”⁴⁷.

Entre as causas, o relatório indicou a ineficiência do processo de revisão dos procedimentos, o número insuficiente de executores de contrato para o acompanhamento e a fiscalização; a dificuldade na transmissão de dados; o reduzido quadro de assessores; o descumprimento de cronogramas; a execução de serviços sem respaldo contratual; o desconhecimento de normas do processo de aquisição; e, a comunicação interorganizacional. Importante frisar que o relatório final de auditoria, emitido em junho de 2019, informa que o fortalecimento dos procedimentos de controles interno não foi realizado.

O relatório de 2011 deu destaque ao ofício do Diretor Geral do DFTrans à Unidade de Gestão do Programa, relatando “o total abandono e descontrole” do sistema de transporte e da autarquia, bem como a situação “preocupante” em que se encontrava a frota do transporte

⁴⁷ Relatório de Auditoria do Contrato nº 1957/OC-BR – Exercício 2009, pg. 113.

coletivo. Em relação ao componente, mencionava-se a carência da contratação de bens, serviços e obras.

A partir de 2012, problemas de várias ordens foram apontados, a exemplo da publicação da regulamentação da Câmara de Compensação de Receitas e da Bilhetagem Eletrônica, sem a devida implementação das ferramentas necessárias. Foram pontuadas, também, as imensas dificuldades do gestor no atingimento dos resultados do Programa, motivadas pela insuficiência de recursos; por falhas em projetos de engenharia e na execução das obras e serviços; e, pela ausência do fortalecimento institucional com foco na gestão e fiscalização do transporte.

A primeira aquisição do Componente 3, equipamentos de monitoramento e poluição do ar, só ocorreu em 2013. O Sistema de Bilhetagem Automática apresentava vulnerabilidade à ocorrência de fraudes e pagamentos indevidos aos operadores do sistema, frente à falta de confiabilidade dos registros e à falta de domínio sobre os dados operacionais. O problema foi atribuído à carência de recursos humanos e materiais, que trazia prejuízos à gestão, ao controle e a fiscalização dos serviços. Nesse período, foram evidenciadas várias alterações nos plano de aquisições⁴⁸.

O Tribunal de Contas ponderou que a baixa conversão dos recursos financeiros em benefícios aos cidadãos, registrada na execução do Programa, foi ocasionada pela “situação de fragilidade do órgão gestor e fiscalizador do sistema”, perpetuada pela inexistência das ações de fortalecimento institucional⁴⁹ e agravada pela falta de articulação intragovernamental.

5.7. Opiniões técnicas

Buscando esclarecer os motivos que determinaram as alterações no componente “fortalecimento institucional”, bem como as posteriores consequências, foram consultados técnicos que atuaram nas fases de planejamento e de implementação do Programa. Entre os

⁴⁸ Em 2013 a Câmara de Compensação de Receitas e Créditos foi excluída e substituída pela “Conta de Compensação”.

Ações excluídas em 2014: Mapeamento da Mobilidade Urbana, ao Sistema Integrado de Transporte Urbano, ao Sistema de Auditoria Operacional, a Implantação da Estratégia de Comunicação e a Revisão do Sistema de Gestão de Pessoas e Capacitação de Equipes.

Ações excluídas em 2015: ano seguinte outras ações foram excluídas do Programa: o Sistema Inteligente de Transportes, a modernização do parque tecnológico (unidade móvel), o fortalecimento da gestão de TI, o Sistema de Informação de Apoio a Gestão, o Sistema de Gestão Semafórica, o Sistema de Implantação da Câmara de Compensação de Receitas e Créditos e a implantação do Modelo de Gestão por Processos.

Ações excluídas em 2016: elaboração e implementação do Plano do Sistema de Informação ao Usuário.

⁴⁹ Relatório do Auditor Independente sobre as Demonstrações Financeiras de 2013 - Contrato de Empréstimo BID nº 1957/OC-BR

entrevistados, cinco se propuseram a responder a entrevista que teve como objetivo responder as seguintes questões:

1. Por que o investimento no fortalecimento institucional era condição necessária à implementação bem-sucedida do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal?
2. Por que o componente 3 “investimento no fortalecimento institucional” foi retirado do escopo do Programa?
3. Como a falta de investimento no fortalecimento institucional causou prejuízos à implementação do Programa?

Em relação a importância do componente para o sucesso do PTU, três dos entrevistados responderam que o fortalecimento institucional é uma condição utilizada, via de regra, por agentes financeiros internacionais e tem como objetivo a melhoria das capacidades de gestão para alcançar uma modernização completa dos elementos estruturantes das equipes, no amplo aparelhamento do corpo técnico, no emprego tecnicamente correto dos recursos e no acompanhamento da implantação dos projetos.

Sob uma ótica mais ampla, a opinião é de que o sistema de transporte público resulta de uma lógica operacional, de componentes físicos, de um conjunto de regras e de um sistema de gestão. O desenvolvimento das capacidades técnica, operacional e de gestão no PTU, tinha como foco a avaliação correta dos problemas, bem como a elaboração e implementação dos planos, projetos e ações necessários ao atendimento das necessidades de mobilidade.

Outros propósitos destacados dizem respeito a relevância da institucionalização do planejamento e gestão em projetos de longo prazo, garantindo alguma continuidade para o alcance de objetivos e metas; evitar a atuação reativa aos problemas e a adoção de medidas imediatistas para reduzir pressões; a necessidade de capacidades mais sofisticadas e ágeis diante da integração de vários componentes e de interação de vários intervenientes.

Uma última avaliação se refere aos apontamentos do diagnóstico institucional, que evidenciaram a necessidade de capacitação das equipes envolvidas para a efetiva implementação e gestão das propostas do Programa, que adotariam novos procedimentos de gestão e controle operacional.

Em relação à exclusão desse investimento específico do escopo do Programa, apesar do reconhecimento quanto a imprescindibilidade do componente, nenhum dos entrevistados soube esclarecer as motivações que levaram o gestor à essa decisão. No entanto, foi ressaltado por um dos entrevistados que o fortalecimento institucional permaneceu como uma diretriz no Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade (PDTU).

Em uma perspectiva mais política, um dos respondentes considera que as alterações são permitidas em contrato, havendo o acordo entre as partes de que a primeira versão do plano, a qual abrangia um conjunto muito amplo de resultados, seria de realização demasiadamente complexa, optando por limitar a apenas 4 ações.

No que concerne aos prejuízos causados à implementação do Programa, a opinião é de que a falta de priorização na estruturação de um corpo técnico permanente, face a grande rotatividade nos cargos, foi o que mais enfraqueceu o Programa. Com isso, ficaram para trás as prioridades do Sistema de Transporte Público Coletivo, o controle da produtividade das operadoras e a melhoria dos resultados das operações com corredores exclusivos.

A politização dos órgãos de direção do sistema de transportes esteve nas respostas de dois outros entrevistados, considerando que a tomada de decisão em relação ao Programa passou a ser de ordem política, em detrimento de decisões embasadas em análises técnicas. Foi mencionado ainda o posicionamento do Tribunal de Contas que apontou a inexecução das ações de fortalecimento institucional como responsável, em parte, pelas irregularidades do Programa.

Um dos argumentos apresentados, fez referência a importância do Programa pela configuração técnica – a realização de estudos, subsidiados pelo levantamento de dados e pela realização de diagnósticos, o estabelecimento de diretrizes e ações para o alcance dos objetivos – que somada a existência de recursos financeiros viria a corroborar para que os resultados fossem alcançados. Ponderou que para a implementação ser bem-sucedida, as metas, prazos e estratégias deveriam ter sido seguidas.

6. CONCLUSÕES

O Programa de Transporte Urbano principia o uso de evidências na elaboração de políticas de mobilidade urbana no Distrito Federal, estabelecendo um marco que poderia mudar significativamente os serviços de transporte público coletivo local. Um conjunto de estudos que considerou o comportamento do trânsito, as necessidades dos usuários e a capacidade estatal acerca da gestão do sistema de transportes; e, subsidiou a proposição de alternativas, a escolha mais adequada e o planejamento das ações; além da viabilização de recursos financeiros.

No cenário institucional foram revelados instrumentos regulatórios frágeis, o fraco desempenho do estado como gestor do sistema de transporte, ancorado em um arranjo institucional “inconsistente, incoerente e instável”. Um plano de fortalecimento institucional foi elaborado tendo em vista a construção das capacidades necessárias para atender as especificidades dos serviços de transporte de forma eficiente.

O objetivo do fortalecimento institucional era dar sustentabilidade a implementação do Programa e a condução do Sistema de Transporte Público Coletivo. Da teoria, sabe-se que os serviços de transportes coletivos urbanos apresentam “requisitos de capacidade”, que devem apoiar tecnicamente essa combinação de regulamentação, supervisão burocrática e prestação de serviços, concedidos à entes privados. Então, mesmo que, à época, o gestor tivesse uma conduta irrepreensível na condução do sistema, o fortalecimento institucional seria necessário para a incorporação de novas tecnologias e processos, bem como, para a atualização dos normativos regulatórios.

No entanto, as falhas constantes na prestação dos serviços de transporte continuam em evidência na mídia local. As ações previstas para que o estado fosse capaz de prover serviços de melhor qualidade foram sendo descartadas no correr da implementação, restando essencialmente aquelas necessárias a salvaguarda do Programa, a regularidade do contrato e a supervisão de obras.

De conhecimento desses fatos, a pesquisa teve como objetivo compreender o que motivou a eliminação do componente “fortalecimento institucional” do escopo do PTU e como isso afetou os seus resultados. Para chegar a esse entendimento foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar as deficiências de gestão relatadas no Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal;

- b) Analisar como essas deficiências refletiram na execução do Programa de Transporte Urbano;
- c) Avaliar os efeitos dos fatores identificados na gestão do sistema de transporte público coletivo.

As **deficiências identificadas** abrangeram, além da regulação do transporte, a necessidade de desenvolvimento organizacional, de planejamento de recursos humanos, de capacitação de pessoal e de equipamentos e mobiliários. Uma vez que o objetivo não era a criação de uma ilha de conhecimento na Secretaria de Transportes e sim o de fortalecer o órgão para dar sustentabilidade à gestão do transporte, as ações propostas apontaram nesse sentido. Esses fatos são evidenciados no Plano de Fortalecimento Institucional.

Quanto aos **reflexos das deficiências de gestão na execução do PTU**, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, auditor independente para o Programa, de início fez um reconhecimento da estrutura utilizada pelo mutuário para a apresentação das informações financeiras e contábeis, a título de prestação de contas. Naquele momento foi identificada a ineficiência do processo de revisão dos procedimentos, o número insuficiente de executores de contrato para o acompanhamento e a fiscalização da execução financeira; a dificuldade na transmissão dos dados; o reduzido quadro de assessores; o descumprimento de cronogramas; a execução de serviços sem respaldo contratual; o desconhecimento de normas do processo de aquisição; e, a comunicação interorganizacional.

Cabe ressaltar que o Tribunal fez reiteradas recomendações no sentido de corrigir as falhas detectadas no sistema de controle interno da UGP, mas, ao final do contrato, elas ainda permaneceram. A baixa conversão do investimento do Programa em benefícios foi imputada a “situação de fragilidade do órgão gestor e fiscalizador do sistema”, perpetuada pela inexistência das ações de fortalecimento institucional e agravada pela falta de articulação intragovernamental.

Outro elemento ressaltado na auditoria, diz respeito a vulnerabilidade do Sistema de Bilhetagem Automática à ocorrência de fraudes e pagamentos indevidos aos operadores do sistema, frente à falta de confiabilidade dos registros e à falta de domínio sobre os dados operacionais, atribuídos à carência de recursos humanos e materiais.

A entrevista com técnicos que atuaram em diferentes fases do Programa ressaltou que a falta de estruturação de um corpo técnico permanente, que reduzisse a rotatividade nos cargos, foi o que mais enfraqueceu o PTU. A inexistência desse corpo técnico prejudicou também o controle de produtividade das operadoras e a melhoria dos resultados da operação nos

corredores de transporte. Em decorrência da politização dos cargos no órgão gestor de transporte, a tomada de decisão por mérito político foi priorizada em detrimento as decisões de critério técnico.

O BID avalia, de uma forma geral, que as alterações no escopo do Programa tiveram como consequência a perda da relevância de sua lógica vertical, com a quebra do vínculo da cadeia causal da intervenção. Outra consequência das alterações promovidas, foi a impossibilidade de mensuração dos indicadores de resultados de dois dos objetivos e a mensuração parcial dos indicadores do terceiro objetivo, que atingiu somente duas das três metas pactuadas. Fechando a sucessão de eventos que interferiram nos resultados do PTU, foi destacado ainda a inexecução da avaliação econômica ex-post e o atraso de mais de 8 anos na execução do contrato.

Os **efeitos desses fatores na gestão do sistema** podem ser relacionados aos três problemas inicialmente identificados no diagnóstico institucional: os **instrumentos regulatórios** frágeis, a fraca **atuação do estado como gestor do sistema de transporte**, ancorado em um arranjo institucional “inconsistente, incoerente e instável”.

No que se refere aos **instrumentos regulatórios**, a análise das várias publicações revela a inconsistência dos novos normativos. Por exemplo, para a regulamentação do Sistema de Bilhetagem Eletrônica verifica-se uma sucessão de alterações, com a expedição de decretos em 2010, 2012, 2017 e 2022; O Decreto 38.010/2017 regulamentou o SBA⁵⁰ e o SIT⁵¹, alterando o Decreto 31.311/2010 (SBA) e revogando o Decreto 31.083/2009 (SIT e CCRC⁵²). Em 2022, o Decreto nº 43.879/22 regulamentou o STI⁵³, integrado ao SBA, ao SSO⁵⁴ e ao SIU⁵⁵; revogando os Decretos 31.311/10 (SBA) e 38.010/2017 (SBA e CCRC).

A atualização e revisão do Plano Diretor de Transporte e Mobilidade não segue a determinação legal, sendo evidenciado a emissão de um único documento, datado de 2014, denominado Relatório do Comitê de Revisão do PDTU⁵⁶. Destaca-se que a sua atualização e revisão está prevista na lei Distrital nº 4.566⁵⁷, de 04 de maio de 2011, com o seguinte teor:

⁵⁰ SBA – Sistema de Bilhetagem Automática.

⁵¹ SIT – Sistema Integrado de Transporte.

⁵² CCRC – Câmara de Compensação de Receitas e Créditos.

⁵³ STI – Sistema de Transporte Inteligente.

⁵⁴ SSO – Sistema de Supervisão Operacional.

⁵⁵ SIU – Sistema de Interação com o Usuário.

<https://www.semob.df.gov.br/decretos/#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2038.010%2C%20DE%2015,DF%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.>

⁵⁶ http://editais.st.df.gov.br/pdtu/revisao_pdtu.pdf

⁵⁷ <http://editais.st.df.gov.br/pdtu/leipdtu.pdf>

Art. 7º O PDTU/DF será atualizado por ocasião da realização do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ou a cada dez anos e revisado a cada cinco anos.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput se baseará em nova pesquisa de origem-destino por amostra de domicílios e incorporará as definições mais recentes emanadas do PDOT.

O **arranjo institucional** ajustado para atender ao novo desenho do STPC não passou ileso pelas alterações efetuadas na estratégia do Programa. O Departamento de Trânsito - Detran retornou para a estrutura organizacional da Secretaria de Segurança Pública e o Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTrans foi extinto.

Quanto a **atuação do governo como gestor do sistema** os Relatórios de Auditoria do TCDF levantaram questões que até o momento não foram resolvidas. O relato de “total abandono e descontrole” do sistema de transporte e da autarquia, mencionado no Ofício do Diretor Geral do DFTrans à Unidade de Gestão do Programa, terminou com a extinção do órgão em 2019, com Secretaria de Mobilidade acumulando as funções administrativa, política e operacional. Outro fator destacado pela auditoria foi a regulamentação da Câmara de Compensação de Receitas e da Bilhetagem Eletrônica, sem a devida implementação das ferramentas necessárias.

O Sistema de Bilhetagem Automática se mostrou vulnerável à ocorrência de fraudes e pagamentos indevidos aos operadores do sistema, frente à falta de confiabilidade dos registros e à falta de domínio sobre os dados operacionais, em razão da carência de recursos humanos e materiais. Vale sublinhar que o Banco de Brasília já é o terceiro agente operador do sistema e sendo o Decreto n.º 43.879/2022 a 4ª publicação relativa à regulamentação do SBA.

A manutenção das deficiências do gestor foi apontada no relatório de auditoria do TCDF como a “situação de fragilidade do órgão gestor e fiscalizador do sistema” reforçada pela inexistência das ações de fortalecimento institucional e pela falta de articulação intragovernamental, como motivos dos maus resultados.

A supremacia política sobre os aspectos técnicos em projetos de médio e longo prazos, acaba por fragmentar e alterar as estratégias pactuadas. Dessa forma, podemos observar o Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal sob o ponto de vista político, onde cada governo utilizou os recursos de forma a obter os melhores resultados eleitorais:

- O primeiro governo, que efetivamente só teria 2 anos na execução do PTU, fez o que era necessário para liberar o recurso e iniciar as obras, mas terminou seu mandato mais cedo;

- O governo em mandato tampão dispunha de apenas alguns meses no poder. Com o recurso no caixa e as obras em andamento, aproveitou os projetos de engenharia elaborados para o PTU e os ofereceu para o PAC, contudo, não conseguiu efetivar a assinatura do contrato;
- O segundo governo tinha na União a parceria política. O PTU trazia a marca de outro governo cujo legado não era enaltecido. Portanto, houve a supressão dos projetos de engenharia que interessavam à assinatura dos contratos do PAC e foi dado início a obra do Eixo Sul, o legado daquele governo;
- O terceiro governo recebeu uma administração endividada, um Programa com alterações de escopo e atrasos de cronograma, bem como, um agente financeiro insatisfeito com o desempenho do mutuário, só restou a ele negociar as tratativas para finalização do contrato com o melhor aproveitamento dos recursos que restavam. Recebeu também o contrato do Eixo Sul paralisado, por supostas irregularidades. As obras da Ligação Torto-Colorado e do Trevo de Triagem Norte foram conduzidas, em grande parte, em seu governo;
- O quarto governo tinha outras perspectivas para sua gestão, dando por encerrado o contrato do PTU, com a utilização do saldo em caixa. Deu início a execução do PAC Eixo Oeste, imprimindo a sua marca.

Entende-se por fim, que a implementação do Programa se deu de modo fragmentado e que não houve a consecução da estratégia definida para o alcance dos resultados. A retirada dos projetos de engenharia das obras viárias causou um impacto nas diversas atividades do programa que não foi calculado pelos governantes. As diversas mudanças no escopo interferiram no cronograma de execução, “criaram um permanente reiniciar”, com a fase de preparação ocorrendo, em vários períodos, de forma simultânea com a de implantação, gerando sobreposição de atividades e sobrecarregando a UGP e a equipe de apoio, como bem esclarece o BID no relatório de desempenho (2022, pg 24-25).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo, Atlas, 2013, 5ª ed.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Relatórios do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal. Disponível em <https://www.iadb.org/pt/projects-search?country=BR§or=TR&status=&query=BR-L1018>
- BENNETT, Andrew. CHECKEL, Jeffrey T. Strategies for Social Inquiry. Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool. Cambridge University Press, 2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.
- CUNHA, Eleonora S.M; ARAÚJO, Carmem E. L. Process Tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade. Brasília: Enap, 2018. 103 p.: il.
- CUNHA, Eleonora S.M; SILVA, Fábio M. E. Process-Tracing e a produção de inferência causal. Teoria & Sociedade nº 22,2 - julho - dezembro de 2014.
- DEREK, Beach. PEDERSEN, Rasmus B. Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines. 2ª Edição. University of Michigan Press, 2019.
- DIREITO, Denise do C; KOGA, Natália; LÍCIO, Elaine C. (Des)Mobilização de capacidades na instrumentação de políticas: O caso do Cadastro Único para Programas Sociais. In Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022) / Editores: Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Moraes de Sá e Silva, Maria Antonieta Leopoldi. – Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023
- DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Transportes. Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno – PDTU/DF: Relatório Final. Brasília: Secretaria de Transportes do Governo do Distrito Federal (GDF), 2010. Disponível em:
http://editais.st.df.gov.br/pdtu/final/relatorio_final.pdf. Acesso em 13 de abril de 2022.
- _____. Secretaria de Economia. Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: www.economia.df.gov.br. Acesso em 14/03/2022.
- _____. Transparência DF. Consulta Dinâmica. Disponível em:
<https://www.transparencia.df.gov.br/#/despesas/consulta-dinamica>. Acesso em 14/03/2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Organizador. Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FONTANELLI, Flavio; SOUZA, Celina. in Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos – Experiências Recentes das Políticas das Desigualdades. Organizadores: Janine Mello, Vanda Mendes Ribeiro, Gabriela Motta, Alice Bonamino, Cynthia Paes de Carvalho. Capacidade Estatal e Burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. Brasília: Ipea, 2020.

GOMIDE, Alexandre de A. Texto para discussão n.º 1.334: Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em:
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1486>.

GOMIDE, Alexandre de A.; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. Soc. e Cult., Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

_____. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, E. (orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas. Brasília, DF: IPEA: Enap, 2018. p. 85-104.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014a. 385 p. v. 1.

_____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

_____. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem e suas repercussões. In. Boletim de Análise Político-Institucional, n.º 29: Ipea, 2021.

_____. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades para Políticas Públicas: a ação governamental em ambientes político-institucionais complexos. 2023.

HEIDEMANN, Francisco G. in Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise / Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm, organizadores; Tomás de Aquino Guimarães, apresentação - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HERRLEIN JR, Rinaldo in Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. / editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – A Construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI - Brasília: Ipea, 2014.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. *Studying Public Policy: Principles and Processes*. Oxford University Press, 2020.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. CAPANO, Gilberto. *Studying Public Policy 4th Edition* [4 ed.]. Canadá: Oxford University Press, 2020.

HOWLETT, Michael; Capacidade analítica de políticas: A oferta e a demanda por análise de políticas no governo, *Política e Sociedade*, Volume 34, Edição 3-4, setembro-dezembro de 2015, páginas 173–182, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002>

JORDANA, Jacint. Accountability Challenges in the Governance of Infrastructure. In Wegrich, K. Kotska, G. Hammerschmid, G. *The Governance of Infrastructure*. Oxford University Press, 2017.

LASSANCE, Antonio. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n.º 27, março/2021, IPEA.

LIU, Amy H. RICKS, Jacob I. *Process-Tracing Research Designs: A Practical Guide*. Published online by Cambridge University Press: 09 July 2018. Acesso em 20/07/2023.

MARQUES, Eduardo. *As Políticas do Urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018.

MARQUES, Eduardo. Palestrante. Webinar Diálogos da Ininga: “Cidades e Políticas Públicas: Uma Agenda de Pesquisa”. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=sY1v1Oz_7K4. Acesso em 20/10/2022.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de metodologia da pesquisa científica*. – 4. ed. – [3. Reimpr.] – São Paulo: Atlas, 2019. Edição Kindle. MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de metodologia da pesquisa científica*. – 4. ed. – [3. Reimpr.] – São Paulo: Atlas, 2019. Edição Kindle.

MELO, M; PEREIRA, C. The Governance of Infrastructure in Multiparty Presidentialism. In Wegrich, K. Kotska, G. Hammerschmid, G. *The Governance of Infrastructure*. Oxford University Press, 2017.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Guia para o Plano Diretor Participativo. Disponível em <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/181>

_____. *Cadernos MCidades Mobilidade Urbana. Política nacional de mobilidade urbana sustentável*. 2004, p. 17-46.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Espelho de Programa do Plano Plurianual 2020-2023*.

OLIVEIRA, Weder de. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PAINTER, M., & PIERRE, J. (2005). Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives. Palgrave Macmillan, 2005.

PEDROTI, Paula Maciel. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. / editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Desenvolvimento e inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do programa nacional de produção e uso do biodiesel. - Brasília: Ipea, 2014.

PETERS, Guy. Policy Instruments and Policy Capacity. In Painter, Martin; Pierre, Jon. Challenges to State Policy Capacity – Global trends and comparative perspectives. Palgrave Macmillan, New York, 2005.

RAISER, Martin et al. De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade. Brasília: Banco Mundial, 2017. (Relatório de Pesquisa n. 117392- BR). Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/237341502458978189/pdf/117392-PORTUGUESE-PortBacktoPlanningFinal.pdf>>. Acesso em: 10 abril. 2023.

REZENDE, Fernando. Desafios da nação : artigos de apoio, volume 1 / organizadores: João Alberto De Negri, Bruno César Araújo, Ricardo Bacelette. – Brasília: Ipea, 2018. v. 1 (702 p.) : il., gráfs. color. Federalismo Fiscal e Gestão Pública. Fundação Dom Cabral, 2014.

RODRIGUES, Maria Cecília P. Planejamento e avaliação de projetos sociais em organizações sociais.

ROTHENGATTER, Werner. Risk Management for Megaprojects. P. 81-102. In. Wegrich, K. Kotska, G. Hammerschmid, G. The Governance of Infrastructure. Oxford University Press, 2017.

SAGER, F; GOFEN, A. The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation. Governance. 2022;1–18. wileyonlinelibrary.com/journal/gove.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; BIEHL ORTOLAN, Marcelo Augusto; CAMARGO, Fernando Santos de. Análise Comparativa dos Modelos de Repartição de Competências Legislativas nos Estados Federados. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 51, jun. 2010. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/30686>>. Acesso em: 16 abr. 2023. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v51i0.30686>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Relatórios de Auditoria do Contrato n.º 1957/OC-BR - Exercícios 2009 a 2018 e encerramento.

WEGRICH, K; HAMMERSCHMID, G. Infrastructure Governance as Political Choice. In Wegrich, K. Kotska, G. Hammerschmid, G. The Governance of Infrastructure. Oxford University Press, 2017.

WEGRICH, Kai. Policy Instruments and Administrative Capacities. Public Administration and Public Policy, Hertie School of Governance.

WILLIAMS, M. Beyond state capacity: Bureaucratic performance, policy implementation and reform. Journal of Institutional Economics, Cambridge University Press, p. 1-19, 2020.

WU, X; RAMESH, M; HOWLETT, M. Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components. In: Policy Capacity and Governance - Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice. Palgrave Macmillan, 1ª ed. ed., 2018.

_____. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. In Policy and Society 34, 2015, 165–171.

_____. Capacidade política: uma estrutura conceitual para entender competências e capacidades políticas, *Política e Sociedade*, Volume 34, Edição 3-4, setembro-dezembro de 2015, páginas 165–171, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

YIN, Robert. Estudo de caso: planejamento e métodos [recurso eletrônico]; [tradução: Cristhian Matheus Herrera]. – 5. ed – Porto Alegre: Bookman, 2015. Edição Kindle. Palgrave Macmillan