

Escola Nacional de Administração Pública – ENAP

Rita de Cássia Vandanezi Munck

**A MOBILIDADE URBANA NO BRASIL
O desempenho dos programas de incentivo**

BRASÍLIA

2019

A MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

O desempenho dos programas de incentivo

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Especialista em
Políticas de Infraestrutura.**

**Orientador: Prof. Doutor Alexandre de
Ávila Gomide**

BRASÍLIA

2019

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
PERGUNTAS	4
MEDODOLOGIA	5
APRESENTAÇÃO	5
O CONTEXTO DA CRIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL	6
Novos marcos legais que afetaram a mobilidade urbana	11
A SITUAÇÃO DA CARTEIRA DE OBRAS DE MOBILIDADE URBANA	14
REFERENCIAL ANALÍTICO	18
O problema não é financeiro	21
As dificuldades das PPPs	23
A atuação do Controle	26
A Matriz-resumo de problemas	28
ANÁLISE DO CASO DO BRT DE PALMAS	30
CONCLUSÃO	36
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

INTRODUÇÃO

A questão da mobilidade urbana é preocupação de primeira hora para todos habitantes dos aglomerados urbanos do mundo. No Brasil, desde meados do século XX, a partir do movimento migratório rumo às cidades e do crescimento populacional, a realidade a que se chegou no século XXI é a de grande dificuldade de locomoção dos cidadãos nos espaços territoriais das cidades.

Tendo como pano de fundo econômico a industrialização e a produção de bens de consumo duráveis, a partir da década de 1950, o automóvel passou a ser o principal objeto de desejo das classes médias urbanas, funcionando também como símbolo de ascensão social. Sucessivas políticas de incentivo à indústria do automóvel em detrimento de políticas de incentivo ao transporte coletivo fizeram com que se concretizasse a situação atual, caracterizada pelo tempo inadequado para o deslocamento das pessoas nas atividades cotidianas, pelo *stress* que afeta a saúde e o bem-estar, pela poluição urbana, entre outros, que se refletem nos engarrafamentos diários, na perda de produtividade da economia e na deterioração da qualidade de vida das populações.

Tal cenário fez com que o Governo Federal regulamentasse a questão da mobilidade urbana, prevista como direito na Constituição de 1988, e, a partir de marcos legais específicos, desse início a programas de incentivo a obras de mobilidade urbana nos municípios de todas as regiões do Brasil.

Apesar dos esforços empreendidos pelo governo, que aproveitava a capacidade de investimento propiciada pela estabilidade econômica dos anos 2000, a maioria dos programas de infraestrutura em mobilidade urbana teve resultados aquém dos esperados.

Diante dessa realidade, esse trabalho busca apresentar o contexto da política de mobilidade urbana e analisar as causas que levaram ao baixo desempenho dos programas de incentivo às obras do setor nos últimos 10 anos.

PERGUNTAS

Em análise preliminar dos programas do governo federal de incentivo às obras de mobilidade urbana, constata-se o baixo desempenho tanto na utilização dos recursos financeiros disponibilizados, quanto na execução das obras, mesmo após terem sido aprovadas pelos

programas. O trabalho procura entender por que, mesmo com volume de recursos abundante, sua utilização foi abaixo do esperado. Da mesma forma, tenta-se delinear as causas dos atrasos nas execuções das obras, a partir do mapeamento dos problemas que afetam as contratações de obras públicas.

METODOLOGIA

O trabalho consiste na descrição analítica do contexto em que se desenvolveram os programas de fomento às obras de infraestrutura no Brasil nos últimos 10 anos. Como referencial analítico, busca-se identificar, na literatura especializada, no exame de casos concretos e nos relatórios dos órgãos de controle, os principais tipos de problema recorrentes nos grandes projetos de infraestrutura, de modo a produzir uma matriz-resumo para a investigação de casos concretos. Apresenta-se, então, um de projeto de infraestrutura de mobilidade urbana no Brasil, selecionado em um programa do Ministério das Cidades (MCid), e não concretizado devido a variadas causas. Em seguida, cotejam-se os problemas identificados no estudo de caso com a Matriz-resumo, de modo a identificar as equivalências e possíveis lacunas. A partir desse exercício, a conclusão almeja responder as perguntas propostas.

Trata-se, portanto, de um trabalho de análise qualitativa do contexto, da literatura especializada, de projetos aprovados nos programas, dos relatórios de órgãos de controle, e de aprofundamento em um caso concreto. Trata da efetividade e dos problemas dos programas de fomento à infraestrutura de mobilidade urbana no Brasil, lançando mão, quando necessário, de dados quantitativos disponíveis.

APRESENTAÇÃO

Este trabalho descreve, primeiramente, o contexto histórico-legal-institucional no qual os programas destinados à seleção desses empreendimentos foram desenvolvidos. Na dimensão legal, expõe-se a premência da regulamentação da questão da mobilidade frente ao mandamento constitucional, que resultou na lei que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), com a consequente atribuição ao Ministério das Cidades pela sua implementação e fomento. Também se evidencia a edição do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), que proporcionou grandes mudanças na forma de contratação de obras públicas.

Além disso, relembram-se os fatos que evidenciaram a urgência da mobilidade urbana, como a habilitação do Brasil para receber os grandes eventos da Copa do Mundo FIFA 2014 e das Olimpíadas do Rio de 2016, além das grandes manifestações de 2013, surgidas, inicialmente, contra o aumento da tarifa de transporte público em São Paulo. Descrevem-se, também, os programas do Governo Federal de incentivo às obras de infraestrutura de mobilidade urbana e sua metodologia de funcionamento, os tipos de obras a serem financiadas, bem como suas fontes de recurso. Ressalta-se a responsabilidade do Ministério das Cidades sobre programas temáticos do PPA que lidam com o tema.

Em seguida, expõe-se a situação da carteira de obras de mobilidade urbana do Ministério das Cidades, financiadas pelo Orçamento Geral da União ou por empréstimo com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), administrados pela Caixa Econômica Federal, ou com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), geridos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O referencial de análise é apresentado a partir da literatura especializada, com citações pontuais de casos concretos e os relatórios emitidos pelos órgãos de controle a respeito das obras da carteira do Ministério das Cidades, o que permite a compilação, em uma matriz-resumo, dos principais problemas encontrados nos processos de contratação de obras.

Faz-se, então, a análise do caso concreto de uma obra de mobilidade urbana aprovada em um programa do Ministério das Cidades, à luz dos principais problemas listados na matriz-resumo.

Por fim, a conclusão faz uma reflexão a respeito dos porquês de os programas de incentivo às obras de mobilidade urbana apresentarem baixa execução financeira e física.

O CONTEXTO DA CRIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

A questão da mobilidade urbana é um tema tratado como prioridade em todo o mundo. No Brasil, esse setor passou por uma verdadeira reformulação a partir da Constituição Federal de 1988, que transferiu da União para os Municípios a reponsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, o que inclui o transporte público coletivo.

O tradicional incentivo à priorização do transporte individual motorizado vem sendo substituído, paulatinamente, pelas modalidades de transporte público coletivo e por opções não

motorizadas, chamadas de transporte ativo como, por exemplo, deslocamentos a pé ou de bicicleta.

E isso ocorre não por uma questão de preferência, mas, sobretudo, por uma necessidade premente. As cidades estão cada vez mais congestionadas, poluídas, sem áreas suficientes para estacionamento e com elevação nos números de acidentes de trânsito. Essa realidade foi fortemente influenciada pela crescente migração da população das áreas rurais para as áreas urbanas das cidades brasileiras nas últimas cinco décadas. Atualmente, 80% da população brasileira é urbana segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nesse contexto, a política de mobilidade urbana traz uma abordagem mais sistêmica da cidade, considerando o pedestre como elemento central e prioritário.

O Ministério das Cidades¹, criado no ano de 2003, tem a função de combater as desigualdades sociais e regionais, buscando transformar as cidades em ambientes mais humanizados com a ampliação e melhor qualificação do acesso ao transporte, à moradia, ao saneamento e à habitação.

Conforme previsto no **Estatuto das Cidades** (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), são competências da União, entre outras:

“...

II - Legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à Política Urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III - Promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público;

*IV - Instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, **transporte e mobilidade urbana**, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público.”*

No ano de 2007, início do segundo mandato do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançado no Brasil o *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), pautado pela ideia de indução do desenvolvimento e pela atração de recursos privados para as obras de

¹ O Ministério das Cidades foi fundido com o Ministério da Integração Nacional na criação do Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

infraestrutura. As primeiras concessões públicas ao setor privado desse programa foram nas áreas aeroportuária e rodoviária.

Nesse contexto, e em meio às preparações para atendimento aos grandes eventos esportivos previstos para acontecer no país – Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas Rio 2016 – teve início o primeiro programa na área de Mobilidade Urbana, o *PAC Mobilidade Copa 2014*, destinado a financiar, com recursos do Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FGTS), obras de mobilidade urbana nas cidades-sede da Copa.

Considerando a necessidade de realização de importantes obras de infraestrutura nas 12 cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014², o Ministério das Cidades assinou um termo de compromisso com o objetivo de zelar pela observância de todas as obrigações e dos prazos inerentes à organização do evento.

Após a seleção das 12 cidades-sede por parte da FIFA, em maio de 2009, o Governo Federal tomou a iniciativa de convocar os entes públicos participantes do evento para apresentar os diversos tipos de projetos, no caso em tela, em especial, aqueles relacionados à infraestrutura de mobilidade urbana.

Embora não tenha sido publicada nenhuma portaria específica para esse programa, coube ao Ministério das Cidades a análise técnica da viabilidade dos projetos, observando os seguintes critérios e diretrizes específicos, estabelecidos pelo Governo Federal, para Copa do Mundo FIFA 2014:

- Atendimento ao sistema de transporte público;
- Vinculação direta com a Copa do Mundo FIFA 2014;
- Melhoria da ligação e dos acessos entre estádio, zona hoteleira, aeroporto, porto e rodoviária;
- Existência de projetos básicos/executivos;
- Conclusão das obras até a Copa do Mundo FIFA 2014;

² Os jogos da COPA do MUNDO FIFA 2014 foram realizados em 12 cidades: Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Natal (RN), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA) e São Paulo (SP).

- Integração entre diversos modos³ de transporte.⁴

É importante esclarecer que o Ministério das Cidades é também o órgão gestor da aplicação dos recursos do FGTS, de acordo com o art. 6º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e, portanto, possui competência para praticar atos necessários à gestão da aplicação do Fundo, para expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos para implementação dos programas aprovados pelo Conselho Curador e para acompanhar a execução dos programas de infraestrutura urbana.

Com base nessa competência, o Conselho Curador aprovou a Instrução Normativa nº 22 MCid, de 10 de maio de 2010, que regulamentou o *Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana - Pró-Transporte*, no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e da Política Setorial de Transporte e da Mobilidade Urbana, buscando propiciar o aumento da mobilidade urbana, da acessibilidade, dos transportes coletivos urbanos e da eficiência dos prestadores de serviços, de maneira a garantir o retorno dos financiamentos concedidos e conferir maior alcance social às aplicações FGTS.

O *Pró-Transporte* é um programa voltado para o financiamento do setor público e do setor privado, visando a implantação de sistemas de infraestrutura do transporte coletivo urbano e de mobilidade urbana. Seu objetivo é contribuir para a promoção do desenvolvimento físico-territorial, econômico e social, como também para a melhora da qualidade de vida e para a preservação do meio ambiente. Ele estabelece as diretrizes gerais que orientam o desenho dos programas de mobilidade urbana no âmbito do Ministério.

Os atos administrativos para habilitação de tomadores (Estados ou Municípios) ao apoio do Ministério das Cidades são os “chamamentos públicos” que ocorrem por meio de Portarias específicas, com critérios de enquadramento e/ou de priorização destinados à seleção dos empreendimentos.

³ Conforme o Art. 3º da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) “ O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

§ 1º São modos de transporte urbano:

I - motorizados; e

II - não motorizados.”

⁴ Diretrizes extraídas da Nota Técnica Especial nº 13/2010/Demob/Semob/MCidades, constante do processo SEI nº 80000.020971/2010-95, que analisa a proposta do Corredor da Via Mangue - Copa do Mundo FIFA 2014 - Pró-Transporte da Prefeitura Municipal de Recife.

Após a comprovação da adequação da proposta aos critérios do programa, o Ministério publica a portaria de seleção e, na sequência, o tomador apresenta a documentação para análise da Caixa Econômica Federal, mandatária da União.

Caso tudo seja aprovado, o tomador assina o termo de compromisso, no caso de contrato com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) ou o contrato de repasse, no caso de financiamento.

O Ministério das Cidades também é o órgão responsável pela gestão dos programas temáticos *2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito* e *2054 – Planejamento Urbano*, do Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019, e, conseqüentemente, está encarregado de alocar e de executar os recursos do OGU da unidade orçamentária vinculada ao programa.

Para tanto, tem a atribuição de articular os meios necessários para viabilizar o alcance dos objetivos e metas previstos no Plano, conforme art. 11 da Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o PPA 2016-2019.

Os objetivos vinculados ao programa *Mobilidade Urbana e Trânsito* no PPA 2016-2019 tratam de:

1 – Apoiar a implantação, expansão e requalificação dos sistemas de mobilidade urbana com soluções acessíveis, sustentáveis e compatíveis com as características locais e regionais, priorizando os modos de transporte público coletivo e não motorizado e promovendo a integração modal, física e tarifária;

2 – Implementar a Política Nacional de Mobilidade Urbana promovendo o fortalecimento institucional do setor e o planejamento integrado ao desenvolvimento urbano e territorial;

3 – Promover a segurança e a educação para o trânsito, por meio da implementação da Política Nacional de Trânsito.

No ano de 2011, por meio da Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, o Ministério das Cidades lançou seu segundo programa, chamado *PAC Mobilidade Grandes Cidades*⁵.

⁵ O Ministério já havia lançado o programa *PAC – Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas*, em 2010. Ainda ocorreram mais duas edições desse programa em 2012 e 2013, todos com recursos de financiamento oriundos do FGTS. Entretanto, por se tratar de obras de pavimentação, apenas, tais programas não foram abordados neste trabalho, devido à baixa complexidade dos empreendimentos.

O *PAC Mobilidade Grandes Cidades*, que contava com recursos do OGU e também do FGTS, contemplou municípios com população superior a 750 mil habitantes.

Novos marcos legais que afetaram a mobilidade urbana

Nesse mesmo ano, o Governo Federal sancionou a Lei nº 12.642, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), significativa alteração na forma de contratação pública, ainda fortemente calcada na Lei nº 8.666/93. Este novo regime de contratações tinha como foco as obras ligadas à Copa do Mundo e aos Jogos Olímpicos, as obras do PAC, as obras de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), as obras das unidades do sistema penal e atendimento socioeducativo ou de segurança pública, as obras e serviços de engenharia relacionados à melhoria da mobilidade urbana ou ampliação de estrutura logística, entre outras.

Uma importante alteração trazida por esse instrumento foi a criação do regime de contratação integrada (art.8º, V), no qual a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básicos e executivos, além da execução da obra, ficam a cargo do contratado.

Neste caso, o instrumento convocatório pode conter apenas o anteprojeto de engenharia com documentos técnicos que possibilitem a “caracterização” da obra contendo uma visão global dos investimentos, bem como os níveis de serviços desejados e a “estética” do projeto arquitetônico.

Na sequência, foi promulgada a Lei nº 12.587/2012, que instituiu, finalmente, e após um processo de discussão⁶ que durou cinco anos, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) como instrumento da política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de integrar os diferentes modos de transporte (motorizados e não motorizados), melhorar a acessibilidade e a mobilidade das pessoas e das cargas dentro dos municípios.

A PNMU surge em atendimento à determinação da Constituição Federal de 1988 que prevê que a União deve instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes. A Figura “Os Caminhos da Mobilidade” (página 13) apresenta, de maneira sintética, os princípios, diretrizes e objetivos da Política.

Ainda, a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, em seu art. 25, atribuiu ao

⁶ Processo iniciado com o Projeto de lei de diretrizes da Política de Mobilidade Urbana - Projeto de Lei nº 1.687/2007.

Ministério das Cidades a competência pela política setorial de transporte urbano e trânsito e a capacidade para planejar, regular, normatizar e gerir a aplicação de recursos em políticas de transporte urbano e trânsito.

Assim, a política pública de mobilidade urbana é compartilhada com os demais entes federados, a saber, Estados, Municípios e Distrito Federal. Nesse contexto, o Ministério das Cidades trabalha na indução ao planejamento urbano, por exemplo, exigindo a elaboração de Planos de Mobilidade Urbana, e no financiamento de investimentos públicos.

O *PAC Mobilidade Médias Cidades*, lançado no ano de 2012, buscava beneficiar municípios com população entre 250 a 400 mil habitantes e foi instituído pela Portaria nº 328, de 19 de julho de 2012⁷. Tratava-se de processo que contava apenas com recursos do FGTS.

Após as graves mobilizações ocorridas pelo país em julho de 2013, iniciadas com viés de demanda por melhoria e gratuidade do transporte público, o Ministério das Cidades lançou o *Programa Pacto pela Mobilidade*, em 2013, baseado em três eixos estruturantes: mais qualidade; menor tarifa e maior participação e controle social.

É importante esclarecer que as seleções do *Pacto pela Mobilidade* adotaram procedimento diferente daquele das demais seleções do PAC, tendo em vista seu caráter de excepcionalidade, em resposta às grandes manifestações populares. O programa também contava com recursos do OGU e do FGTS.

Em meio ao grande número de portarias que definiam e redefiniam novos prazos para as diversas fases de contratação no âmbito dos programas, também houve cinco seleções “aleatórias” de obras, chamadas extra-pauta, sem definição de critérios específicos e que eram encaminhadas para aprovação diretamente pelo Grupo Gestor do PAC – CGPAC, cujo objetivo era estabelecer metas e acompanhar a implementação do PAC.

⁷ http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/PACMobilidade/PORTARIA_N_328_DE_19_DE_JULHO_DE_2012.pdf

Figura 1 – Os Caminhos da Mobilidade



Diretrizes, princípios e objetivos da PNMU

Elaboração: Cristóvão de Melo

O CGPAC era formado por diversos órgãos do Governo Federal, a saber: Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil; Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento e Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Os empreendimentos selecionados em caráter extra-pauta foram objeto de apoio com significativos recursos orçamentários⁸.

Após todos esses processos seletivos, em junho de 2018, o Ministério das Cidades dispunha de 201 empreendimentos selecionados⁹ no âmbito da Mobilidade Urbana (excluídos os contratos de pavimentação) representando R\$ 63,74 bilhões.

A SITUAÇÃO DA CARTEIRA DE OBRAS DE MOBILIDADE URBANA

Em junho de 2018, obras somando o equivalente a R\$ 8,1 bilhões estavam concluídas¹⁰, representando apenas 12,72 % do total dos empreendimentos de mobilidade urbana contratados via programas do Ministério das Cidades. E, entre essas obras contratadas, 16 estavam paralisadas, num valor agregado de quatro bilhões de reais.

Ressalta-se que essa situação varia pouco se considerarmos as duas fontes de recursos financeiros – o Orçamento Geral da União ou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Ou seja, a execução é baixa nas duas formas de financiamento.

Conforme relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) de 2018, constante do Acórdão nº 2153/2018 – TCU – Plenário, a partir de consulta ao banco de dados do Ministério das Cidades (Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos – SACI, abril 2017) e considerando **todos os programas do Ministério** em suas diferentes áreas de atuação (mobilidade urbana, saneamento, habitação e desenvolvimento urbano), observa-se que 42% dos empreendimentos contratados com recursos do Orçamento Geral da União ainda não haviam sido concluídos, contra 51% daqueles contratados com fonte de financiamento.

⁸ A título de exemplo, citamos a Portaria nº 48 de janeiro de 2014 que selecionou, em caráter excepcional, empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Bernardo dos Campos (SP).

⁹ Sendo oitenta e três empreendimentos selecionados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e cento e dezoito com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

¹⁰ Destas, R\$ 3,47 bilhões referem-se a obras financiadas com recursos do OGU e R\$ 4,63 bilhões a obras financiadas pelo FGTS.

Segundo o relatório de auditoria do TCU (pag. 3, 2018), “...os resultados das ações do Ministério das Cidades demonstram dificuldades da pasta em cumprir sua missão, ou seja, de efetivamente melhorar as cidades.”.

Para fins de balanço dos empreendimentos do PAC, foi feito um inventário, em junho de 2018, que apresentou a situação abaixo:

Tabela 1
Investimentos Selecionados – Recursos de Financiamento (FGTS e FAT)

Em Bilhões R\$

MOBILIDADE	Quantidade Selecionado	Selecionado	Contratado	Iniciados	Concluídos	Execução Média (dez/17)	Execução Média (jun/2018)	Variação de Execução
Grandes Cidades	18	6,98	5,60	4,60	0,0	32,1%	32,9%	0,8%
Médias Cidades	35	4,83	4,83	4,83	0,0	30,1%	32,1%	2,0%
Pacto	10	2,24	1,83	0,75	0,0	1,5%	3,1%	1,6%
Extra-Pauta	2	0,50	0,50	0,50	0,40	98,3%	99,1%	0,8%
Legado	13	1,63	1,63	1,63	0,0	50,7%	53,3%	2,6%
Copa	22	2,44	2,44	2,44	0,18	77,7%	79,1%	1,5%
BNDES	18	31,53	31,53	31,53	4,05	62,5%	63,0%	0,5%
Total	118	50,15	48,36	46,28	4,63	53,1%	54,0%	0,9%

Fonte: Ministério das Cidades, junho de 2018.

*Execução média = valor desembolsado / valor contratado

** Legado – Obras da Copa do Mundo não concluídas

*** BNDES aparece como agente financeiro com contratação direta pelo Tomador.

Pela tabela acima, que trata dos empreendimentos financiados com recursos do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), este operado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), observa-se uma diferença entre o volume de empreendimentos selecionados e aqueles contratados, somando R\$ 1,79 bilhão.

Uma das razões para essa diferença é a falta de capacidade de endividamento¹¹ dos tomadores, em função da ausência de capacidade de pagamento a partir de análise feita pelo Tesouro Nacional, pré-requisito para contratação de empréstimo.

Dos empreendimentos que foram contratados, R\$ 2,08 bilhões não iniciaram o objeto e apenas R\$ 4,63 bilhões tiveram suas obras concluídas.

¹¹ A Portaria nº 501 do Ministério da Fazenda, de 23 de novembro de 2017, apresenta a nova metodologia de classificação da capacidade de pagamento (Capag) dos Estados, Municípios e o Distrito Federal. Como consequência, foi revogada a Portaria nº 306, de 10 de setembro de 2012, que estabeleceu a metodologia vigente nos últimos anos.

Chama atenção o baixo percentual de execução financeira. Entre 2009 e 2018, a utilização dos recursos foi de 46,35% do total dos valores das obras contratadas.

Destaca-se que os recursos, cuja fonte é financiamento, não sofrem contingenciamento, ou seja, não há limite orçamentário-financeiro para a execução, a não ser o valor que o tomador precisa aportar como contrapartida que é, no mínimo 5% do valor total.

A tabela a seguir, apresenta a situação dos empreendimentos selecionados para financiamento com recursos a fundo perdido, oriundos do OGU. Nesse caso, a contrapartida não é obrigatória.

Em ambos os casos, porém, os valores que excedam aqueles contratados, em função de aumento de custos nos processos licitatórios ou de desapropriações, entre outros, são arcados pelo tomador.

Tabela 2
Investimentos Selecionados – Recursos do OGU

Em Bilhões R\$

MOBILIDADE	Quantidade Selecionado	Selecionado	Contratado	Iniciados	Concluídos	Execução Média (dez/17)	Execução Média (jun/2018)	Variação de Execução
Grandes Cidades	29	5,91	5,91	4,30	0,18	29,4%	30,5%	1,1%
Pacto	44	3,94	3,94	2,45	0,18	9,3%	11,3%	2,0%
Extra-Pauta	3	1,32	1,32	1,32	0,28	60,1%	60,8%	0,7%
Metrô	7	4,21	4,21	4,21	2,83	66,8%	67,3%	0,5%
Total	83	15,38	15,38	12,28	3,47	37,6%	38,7%	1,1%

Fonte: Ministério das Cidades, jun 2018.

Diferentemente, neste caso, todos os oitenta e três empreendimentos selecionados tiveram termos de compromisso assinados, porém um total de empreendimentos equivalente a R\$ 3,1 bilhões não iniciou obras e apenas 22,65% concluíram.

Além da baixa execução, outro aspecto que preocupa são as obras paralisadas. Conforme demonstrado na Tabela 3, observa-se que dezesseis obras de mobilidade estão paralisadas, sendo que a maioria está assim há mais de dois anos. Conforme detalhamento do banco de dados do Ministério das Cidades, observa-se que a maioria das obras enquadradas nesta situação são do PAC Copa do Mundo FIFA 2014.

Tabela 3
Obras Paralisadas – Ambas as fontes de recursos

Em Bilhões R\$

MOBILIDADE						
Obra Paralisada	OGU		FIN		Total	
	Qtde	Repasse	Qtde	Repasse	Qtde	Repasse
Entre 9 e 12 meses	1	351,72	3	1.151,80	4	1.503,52
Entre 12 e 24 meses	-	-	3	390,60	3	390,60
Há mais de 24 meses	2	1.185,64	7	928,88	9	2.114,52
Subtotal há mais de 12 meses*	2	1.185,64	10	1.319,48	12	2.505,12
Total Geral	3	1.537,36	13	2.471,28	16	4.008,64

Fonte: Ministério das Cidades, junho de 2018

Como uma das iniciativas para melhorar o perfil da carteira, o Ministério das Cidades optou por tornar insubsistentes uma série de empreendimentos selecionados que nunca tiveram efetivo prosseguimento.

Nesse sentido, no ano de 2016¹², o Ministério das Cidades tomou a iniciativa de cancelar, com base nos normativos e na legislação, 146 contratos, o que representou uma redução na carteira de R\$ 23,47 bilhões. Desses empreendimentos, 102 contratos, no valor total de R\$ 12,94 bilhões, tinham como fonte de recurso o OGU. Os demais 44 contratos tinham R\$ 10,53 bilhões de recursos do FGTS.

Em 2018, 22 contratos foram cancelados¹³ representando um total de R\$ 4,98 bilhões, sendo nove contratos com recursos totais de R\$ 2,01 bilhões do OGU e treze com recursos do FGTS somando R\$ 2,97 bilhões.

Os motivos que levaram ao cancelamento dessas seleções foram: prazo decorrido entre a seleção e não formalização dos Termos de Compromisso; Termos de Compromisso formalizados com cláusulas suspensivas¹⁴ que não tiveram autorização de prorrogação do prazo de vigência pelo Ministério das Cidades; Termos de Compromisso que não obtiveram

¹² Portarias nº 632 e nº 633 de 30 de dezembro de 2016.

¹³ Portaria nº 422 de 06 de julho de 2018.

¹⁴ Os normativos do Ministério permitem que os Contratos e Termos de Compromisso sejam assinados com cláusulas suspensivas, ou seja, com itens pendentes de solução. A título de exemplo, pode-se citar a Licença Ambiental ou a comprovação de titularidade da área de intervenção.

Autorização de Início de Objeto (AIO)¹⁵ homologada no prazo previsto ou Operações de Crédito cujos empreendimentos não tiveram o primeiro desembolso no prazo previsto.

REFERENCIAL ANALÍTICO

Segundo MACHADO *et al* (2018), em um trabalho que analisa as reconfigurações institucionais da atuação do Estado na área de infraestrutura a partir dos anos 2000, “ ... os processos de seleção de projetos de infraestrutura se deram na ausência de critérios robustos de avaliação de alternativas e de identificação de riscos, o que abriu espaço para julgamentos exclusivamente políticos, isto é, carentes de viabilidade técnico-financeira.”

Foi o que aconteceu na maior parte dos empreendimentos cancelados pelo Ministério das Cidades em 2016 que foram selecionados como extra-pauta ou no âmbito do programa *Pacto pela Mobilidade 2013*. Essa informação deixa evidente a importância de selecionar projetos mais maduros e mais bem articulados com a sociedade e a necessidade de uma melhor gestão.

Mas, por que razão os tomadores não conseguiram viabilizar o prosseguimento das seleções? Entre os mais variados motivos pode-se citar a inexecutabilidade do objeto selecionado, muitas vezes em função do viés de otimismo ou da falta de estudos prévios ou de projetos maduros que, posteriormente, revelaram uma enormidade de obstáculos ou a inadequação do empreendimento proposto à real demanda da sociedade.

Como exemplo, é possível mencionar a implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) de Maceió (AL). Essa obra, apoiada com R\$ 104.021.045,12 de recursos do OGU e R\$ 133.000.000,00 de recursos do FGTS, previa a implantação de 8,6 km de VLT com oito estações, sendo três terminais de integração e uma estação central, ligando o centro de Maceió ao bairro Jardim Petrópolis.

No decorrer da elaboração dos primeiros estudos, já após a seleção, o Governo do Estado de Alagoas identificou que o VLT, apenas no trecho apoiado pela seleção, não tinha viabilidade

¹⁵ Para que o Ministério conceda a Autorização do Início do Objeto (AIO), presente apenas em empreendimentos financiados com recursos da União, é necessário que o tomador tenha cumprido vários requisitos, tais como: a emissão do Laudo de Engenharia aprovando o projeto proposto e a solução dos motivos que geraram as Cláusulas Suspensivas.

econômica. Portanto, foi necessário ampliar o escopo do objeto, passando para um VLT de 21km ligando o aeroporto à Praça Centenário.

O novo empreendimento foi orçado em valor quase oito vezes maior do que o previsto inicialmente, o que culminou na desistência da execução da obra por parte do Governo do Estado, uma vez que todo o custo adicional deveria ser apoiado com recursos próprios.

A necessidade de recursos adicionais de contrapartida é um problema frequente. Em decorrência da incipiência dos estudos e projetos elaborados, ou até mesmo da sua inexistência, os valores estimados têm bases muito frágeis e que, muitas vezes, se revelam absurdamente defasados após a elaboração de orçamentos mais técnicos, inviabilizando a sua implementação.

Outra razão muito comum é a desistência por parte do tomador simplesmente por questões políticas, ou seja, o novo governante não tem interesse no empreendimento. Essa inconstância está fortemente relacionada à falta de apropriação do empreendimento por parte da sociedade que, sem organização ou sem interesse pela obra, não a “defende”.

Nesse sentido, ABERS (2016) fez um estudo centrado nas organizações que representam grupos sociais impactados pelos empreendimentos, com foco na análise ambiental *vis-à-vis* as grandes obras de infraestrutura.

A autora pondera que, desde os anos 70, os organismos multilaterais recomendam a participação social organizada nos projetos de infraestrutura. Essa participação é considerada importante inclusive para garantir a eficiência econômica dos projetos.

No Brasil, assim como em outros países, a forma mais comum de participação social em relação às grandes obras de infraestrutura é a **Audiência Pública**. Aqui, este é o único mecanismo definido legalmente para o caso de obras, embora reuniões informais, protestos e negociações entre outras modalidades de participação também possam ocorrer.

Entretanto o mecanismo de Audiência Pública, inserido no Licenciamento Ambiental, é avaliado pela autora como frágil, defasado no tempo, representando uma “encenação” apenas para ratificação de uma decisão institucional já tomada, ou seja, com pouca ou nenhuma influência no processo decisório.

A singularidade (ineditismo), a temporalidade e a distribuição desigual dos impactos das obras, são apresentadas pela autora como elementos que dificultam a participação social nos debates a respeito de obras de infraestrutura.

A mobilização contenciosa e a contestação são apontadas como principal maneira de pressionar os governos e empreendedores a criar processos participativos reais. Atores como o

Ministério Público e as Organizações não Governamentais parecem ter um papel muito relevante, sugerindo que aliados fortes criam um ambiente favorável à participação social.

Contudo, é interessante considerar o problema do viés da participação. Grupos mais organizados tendem a ter maior participação, porém, nem sempre apresentam interesses coletivos. Assim, a participação, ainda que existente, pode ocorrer de forma contaminada, prestando-se inclusive a interesses outros.

Para PEREIRA (2018) *“Nesses casos, é bastante comum um problema característico de muitos processos decisórios de grandes empreendimentos: a solução (e não o problema) é tomada como ponto inicial, havendo ênfase excessiva em um único projeto, o que provoca disfunções no que diz respeito à flexibilidade e à análise de soluções alternativas. Assim, mesmo quando novas informações – técnicas, ambientais e econômicas – surgem ao longo do processo decisório de implementação, indicando a inviabilidade do projeto, há intensa inflexibilidade dos tomadores de decisão para alterar ou optar por um projeto mais eficiente.”*

Para SOUSA e POMPERMAYER (2018) *“O ciclo de vida de um projeto deveria se iniciar pelo planejamento de longo prazo do setor (...) Entretanto, o portfólio de projetos elencado não passou por um processo de priorização com foco em benefícios e custos socioeconômicos, abarcando exemplos de atratividade socioeconômica questionável.”*

Um dos aspectos que contribuem para continuidade desse cenário é a constante prorrogação no prazo para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana (PMU). Previsto na PNMU, os municípios com população acima de 20 mil habitantes deveriam elaborar seus planos até o ano de 2015, sob pena não poder acessar recursos federais. Porém esse prazo foi prorrogado por mais de uma vez, e, agora, o limite foi estendido até 2019.

O PMU é o instrumento de efetivação da PNMU e deve contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei. Assim, por ser o elemento central no planejamento urbano, o adiamento de sua elaboração resulta muito prejudicial para a implementação da política.

Os modelos de operação dos sistemas de transporte público que se utilizarão dos empreendimentos também são negligenciados. No caso de financiamento a governos estaduais, a situação tende a se agravar, uma vez que a responsabilidade pela operação dos serviços de transporte é do poder público municipal. Se não houver coordenação entre os diferentes níveis de governo, pode haver problemas na efetivação dos sistemas de transporte.

Ainda, MACHADO *et al* (2018), avaliam que os projetos são selecionados sem a participação ativa dos municípios e regiões aos quais eles se destinam, o que os autores classificam como “Projetos Territorialmente Cegos”, em que há extrema concentração do

processo decisório no Governo Federal. É o caso, por exemplo, de Feira de Santana (BA), onde a população se insurgiu contra as obras de implantação do sistema de transporte público de ônibus, conhecido como BRT¹⁶ (*Bus Rapid Transit*, na sigla em inglês), com consequente ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal e paralisação das obras.

Além dessa, uma série de ações judiciais foram interpostas contra a obra do BRT de Feira de Santana, tratando sobre temas diversos como, por exemplo, da falta de elaboração do Plano Diretor e da atualização do Plano de Transporte e Mobilidade, da necessidade de implementação de mecanismos de gestão democrática e de controle social, bem como questões relacionadas ao licenciamento ambiental.

O problema não é financeiro

Um dos problemas frequentemente apontado como responsável pela baixa efetividade dos programas é a necessidade de recursos financeiros. Entretanto, como mencionado anteriormente, os dados demonstram que os resultados variam pouco quando se analisa o desempenho das obras considerando as duas fontes de financiamento – OGU ou FGTS/FAT. Dessa forma, conclui-se que o problema central não é a carência de recursos financeiros.

Além disso, entre 2003 e 2014, havia abundância de recursos em função do ciclo das *commodities* e da própria retomada dos investimentos em infraestrutura que ocorreu como política anticíclica contra a crise de 2008 que atingiu o mundo financeiro global. Desta feita, o Brasil tinha em caixa recursos disponíveis para serem investidos em infraestrutura de mobilidade urbana.

Segundo MACHADO *et al* (2018), “*Pelo exposto, corrobora-se a afirmação de que as maiores limitações para a implementação de políticas de infraestrutura no Brasil do período recente não foram fiscais, mais sim de ordem administrativa e institucional.*”

Inserir-se nessa constatação um significativo efeito do sistema político-eleitoral, uma vez que as obras, invariavelmente, atravessam mais de uma gestão. Ou seja, são projetos que se desenvolvem por mais de quatro anos, sofrendo o impacto das trocas eleitorais. Soma-se a isso a questão política, uma vez que, no caso de rivalidade partidária, pode ocorrer uma enorme

¹⁶ Segundo o Guia TPC (2018, p.42) “BRT é um sistema de transporte público coletivo de alto desempenho composto por linhas de ônibus estruturais com alto nível de priorização no sistema de mobilidade, resultando em um sistema de média e até alta capacidade de transporte, podendo chegar a 35 mil passageiros/hora/sentido.”

dificuldade na implementação de projetos, que vão desde o licenciamento ambiental à definição de critérios operacionais de um futuro sistema de transporte.

Conforme observado por FLYVBERG (2007), os principais problemas relacionados aos projetos de infraestrutura em transporte são a elevada desinformação sobre custos e benefícios no planejamento dos empreendimentos, na grande maioria dos casos. Geralmente, os custos são subestimados e os benefícios superestimados.

Segundo o Relatório do TCU (2018b, p. 36) – “165 - ...*viu-se que a ausência de bons projetos foi considerada como principal fator para atrasos e inexecução de obras financiadas pelo Ministério das Cidades. Assim, é certo que a exigência de projeto básico melhoraria a forma de se selecionar potenciais empreendimentos, tornaria mais fidedigna a previsão de recursos e reduziria prazos para execução de obras e a quantidade de aditivos e reprogramações.*”

Esses grandes projetos apresentam características muito específicas: tecnologia não-padrionizada; elevado risco, em função do longo prazo de implementação, e interfaces complexas; presença de diversos atores; mudança de escopo no decorrer do tempo; e ocorrência de eventos não previstos.

Em geral, essa desinformação presente no planejamento está relacionada, entre outros fatores, ao **viés de otimismo**, a técnicas de previsão imperfeitas, a dados inadequados, a “erros honestos” bem como à falta de experiência por parte dos profissionais do setor público que analisam os projetos.

A imprecisão leva à escolha de projetos *Pareto Ineficientes*¹⁷, conduzindo os tomadores de decisão à adoção de opções que nunca deveriam ter sido consideradas. Os projetos terminam custando muito mais que o previsto inicialmente e atendendo a uma demanda menor do que a estimada.

Para Flyvberg, melhores técnicas de planejamento, como a “*reference-class forecasting*”¹⁸, podem ser de grande valia. Ainda, o incentivo para a promoção de *accountability*, tanto no setor público, como no privado, bem como a adoção de boas práticas

¹⁷ Eficiência de Pareto é um conceito que define um estado de alocação de recursos na qual não é possível melhorar a situação de um ator sem piorar a situação de outro. Esse conceito tem aplicações no campo da economia, engenharia, informática, e ciências sociais. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Efici%C3%Aancia_de_Pareto. Acesso em 30/10/2018.

¹⁸ Método que consiste em planejar o futuro baseado em situações similares ocorridas no passado.

de governança, podem ser mecanismos eficientes para a melhora dos impactos das políticas de infraestrutura.

As dificuldades das PPPs

No ano de 2013, o Ministério das Cidades publicou a Portaria nº 262, estabelecendo regras e procedimentos para propostas de mobilidade urbana que buscavam utilizar o modelo de Parcerias Público Privadas (PPP).

Para FIANI (2016), o arranjo de PPP pode ser considerado como institucional híbrido, uma vez que contém características do arranjo institucional de mercado bem como do arranjo institucional vertical. No arranjo institucional híbrido, estão presentes características de incentivos e de controles administrativos.

Outra característica desses modelos são os ativos específicos, que favorecem o comportamento oportunista dos atores, tanto privados quanto públicos, que, em geral, são em número limitado (*small numbers*).

Dificuldades de ajustes *ex-post* (posteriores ao início da vigência) nos contratos, risco de *hold up* (aprisionamento do público pelo privado) e racionalidade limitada são exemplos de custos de transação que dificultam a implementação de determinados projetos por meio de PPP.

O mesmo acontece nos casos dos empreendimentos de mobilidade urbana. A dificuldade na alocação do risco e a falta de garantia dos repasses de recursos financeiros federais acarretaram importantes inseguranças a algumas obras.

É o caso do Metrô de Salvador. Obra contratada no modelo de PPP, teve significativo otimismo no cálculo da demanda, acarretando prejuízos tanto para o agente privado quanto para o governo estadual. Ainda, importantes atrasos nos repasses federais forçaram o acesso ao fundo garantidor da PPP, formado pelos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Esses atrasos acarretam encargos financeiros e demora nos pagamentos.

Segundo a pesquisa desenvolvida por FLYVBJERG (2007) os “Megaprojetos” estão sujeitos ao “Paradoxo dos Megaprojetos” - onde é identificado um desempenho ruim, normalmente com sobrepreços, e frequentes atrasos e prorrogação de prazos - que “*põe em questionamento o desempenho dos projetos em termos econômicos, de danos ambientais, de legitimidade social e também em relação à escassez dos benefícios esperados*” (PEREIRA, 2018).

Entretanto, o *boom* de projetos gigantes é impulsionado pelo que o autor chama de *Four Sublimes*, a saber: aspecto tecnológico, político, econômico e estético.

No aspecto tecnológico, os grandes projetos trazem o desafio de romper paradigmas, aportando novas tecnologias e desbravando novas fronteiras.

Do ponto de vista político, surge o interesse pessoal ou de uma proposta política de estar ligado a um megaprojeto. Obviamente, são projetos com forte apelo midiático promovendo grande exposição para seus promotores.

Em termos econômicos, em função de seus fartos orçamentos, os grandes projetos movimentam a economia com geração de empregos diretos e indiretos, atração de empresas, engenheiros, bancos, arquitetos, entre outros.

Por último, mas não menos importante, está o aspecto estético. Parece interessante a construção de empreendimentos grandiosos e belos. O impacto estético de uma obra de grande vulto é sempre muito forte.

Nove entre dez megaprojetos em todos os continentes e países analisados na pesquisa sofrem de erros nas suas estimativas, tanto no setor público quanto no privado. Os principais problemas são sobrepreço e atraso para conclusão.

O autor apresenta a teoria da **Mão Oculta** de Hirschman como uma panaceia largamente utilizada para justificar a implementação dos megaprojetos, ainda que mal planejados. Para ele, nem sempre a Mão Oculta é suficientemente grande para ocultar todos os erros de planejamento, expondo a implementação de projetos Pareto Ineficientes.

Segundo a mencionada teoria, que faz referência à “mão invisível” de Adam Smith¹⁹, muitos riscos e dificuldades dos projetos tendem a ser ocultados por seus promotores, numa tentativa de adiamento do problema, ou numa espécie de torcida para que nunca ocorram. Assim, conta-se com uma solução futura, caso o problema efetivamente se realize. A “mão oculta” os esconde, caso contrário, muitos projetos jamais sairiam do papel.

A literatura mundial vem analisando os empreendimentos de grande vulto com um olhar bastante crítico. FLYVBJERG, em seu livro “*What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview*” (2014), faz uma análise de mais de cem megaprojetos em seis continentes,

¹⁹ Para o filósofo, uma espécie de ‘mão invisível’ seria capaz de promover a organização da economia de mercado.

considerando obras dos mais diversos setores: ferroviário, aeroportuário, portuário, hospitalar e rodoviário.

Para o autor, em 90% dos casos, os custos e os cronogramas das obras não foram cumpridos. Portanto, observa-se que a inconsistência no planejamento é a regra e não a exceção, com projeções otimistas ao extremo e expectativas falsas.

Os principais problemas apontados pela literatura abordam fragilidades no planejamento em geral, tais como projetos incompletos e com orçamentos pouco factíveis; excesso de otimismo na condução da obra e na solução de problemas intercorrentes; ocultação de riscos; falta de legitimidade social; insuficiência na estimativa dos benefícios esperados; sobrepreço; atrasos e má alocação do risco.

No Brasil, o investimento em grandes obras de infraestrutura passou décadas em patamares muito baixos, tendo sido retomado em período muito recente, basicamente com o *Programa de Aceleração do Crescimento* de 2007.

Talvez, por esse hiato de prática institucional nos investimentos de infraestrutura, projetos da área de mobilidade urbana de má qualidade, com estimativas de custo, prazo e demanda frágeis são ainda frequentes. Conforme GOMIDE e PEREIRA (2018), “*Nesse contexto, os processos decisórios relativos ao investimento em infraestrutura no Brasil são marcados por pouca transparência e reduzida participação da sociedade civil. A ausência de canais de participação e interação efetivos entre burocracias estatais e comunidade afetada, somada ao fato de que grandes empreendimentos de infraestrutura geram impactos ambientais e sociais, produz um cenário de intensa judicialização do processo decisório e de implementação das obras.*”

Porém, é importante considerar o custo indireto das decisões. Significa dizer que os autores não precificam o valor social adicionado à comunidade com a implementação de determinados projetos, nem o custo de não fazê-los. Ou seja, não se trata apenas de considerar o custo da obra, mas também de avaliar o que ela traz de bem-estar para a comunidade onde tenha sido implantada. Conforme GOMIDE e PEREIRA (2018), “*O desafio, portanto, é aumentar a qualidade técnica das decisões políticas.*”

A atuação do Controle

O Relatório do TCU aponta que *“Não se pode deixar de destacar que, muitas vezes, os municípios com indicadores mais desfavoráveis são justamente aqueles que enfrentam menor capacidade técnico-operacional para elaborar estudos/projetos e apresentar propostas, o que aumenta o risco ora identificado. Tal risco abordado trata de resultado indesejável ocorrido em função da exigência de projetos deslocar o apoio financeiro do Ministério a cidades com maior capacidade em detrimento daquelas com maior carência, influenciando inversamente os indicadores de desenvolvimento humano”*.

A constatação acima denota alguma preocupação com os impactos da política sobre as desigualdades regionais. Entretanto a tendência do controle no Brasil é de foco na supervisão da conformidade legal das contratações. OLIVIERI (2016) demonstra que a orientação do controle em países europeus e nos Estados Unidos se mostra mais direcionada a avaliar a efetividade da política pública, o impacto das ações e a qualidade dos empreendimentos em termos econômicos.

Já no Brasil, identifica-se um controle concentrado na legalidade, com pouca ênfase nos objetivos de melhoria de gestão pública. Há uma percepção de que os controles impõem exigências excessivas quanto a procedimentos formais e interferem nas decisões de atos de gestão. Ainda, aponta-se que os órgãos têm uma atitude de busca de irregularidades, em vez de ajuda na promoção de soluções.

O mecanismo de paralisação de obras federais, por meio da Comissão Mista do Orçamento (CMO), do Congresso Nacional, com base em indicação do TCU, é apontado pela autora como uma importante inovação política ocorrida nas últimas duas décadas.

Entretanto, OLIVIERI vê um resultado positivo na atuação do controle e considera equivocada a crítica dos controlados, tendo em vista que, na realidade, é a baixa efetividade dos controles internos que leva a resultados ruins, tornando-os reféns da lógica adotada pelos órgãos de controle.

A conclusão é de que o controle é necessário, mas precisa ser modernizado, seguindo uma tendência internacional de foco na melhoria da gestão pública, com aproximação dos agentes executores. Por sua vez, é crucial o fortalecimento dos mecanismos de gestão e monitoramento por parte do Poder Executivo.

A experiência empírica corrobora com os resultados apontados. De fato, não parece ser eficiente a forma de trabalho realizada atualmente pelos órgãos de controle. Por outro lado,

observa-se a fragilidade dos mecanismos de monitoramento do Executivo. Portanto, é necessária uma modernização dos métodos de monitoramento que busque um trabalho focado na cooperação entre controlados e controladores.

A Matriz-resumo de problemas

A partir da análise da literatura, de casos concretos e dos relatórios do controle a respeito das obras de infraestrutura de mobilidade urbana, foi elaborada a seguinte Matriz-resumo, que busca sintetizar, classificar e associar os principais tipos de problema (político, financeiro e técnico) com suas diferentes fases de implementação (planejamento, seleção, execução), no âmbito dos programas do Ministério das Cidades.

Quadro de problemas identificados na literatura especializada, nos casos concretos e nas análises de órgãos de controle

FASE / TIPO DE PROBLEMA	POLÍTICO	FINANCEIRO	TÉCNICO
<p align="center">PLANEJAMENTO</p>	<p>VIÉS OU FALTA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL</p> <p>Participação contaminada por interesses outros; necessidade de implementação de mecanismos de gestão democrática e de controle social; reduzida participação da sociedade civil nos processos decisórios; pouca transparência no processo decisório; falta de legitimidade social; falta de apropriação do emprenhimento por parte da sociedade; mecanismo de audiência pública frágil, apenas para ratificação de uma decisão institucional; viés na participação; a temporalidade e a distribuição desigual dos impactos dificultam a participação social.</p> <p>DECISÃO TOMADA A PRIORI</p> <p>Desconsideração de informações novas: técnicas, ambientais e econômicas; critérios de seleção eminentemente políticos; solução apresentada desde o início e não o problema; ocultação dos riscos e dificuldades (torcida para que nunca ocorram); resistência à ideia de alteração; inflexibilidade a consideração de soluções alternativas; singularidade.</p> <p>EXCESSO DE OTIMISMO</p> <p>Projeções extremamente otimistas; viés de otimismo; adiantamento do problema; “erros honestos”; expectativas falsas.</p> <p>AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS</p> <p>Falta de critérios objetivos para a seleção; julgamentos exclusivamente políticos.</p> <p>ERROS DE PLANEJAMENTO</p> <p>Falta de estudos prévios.</p> <p>ESCOLHA UNICAMENTE POLÍTICA</p> <p>Inequilíbrio do objeto selecionado.</p> <p>LACUNAS LEGAIS</p> <p>Planos de transporte e de mobilidade desatualizados; falta de planejamento de longo prazo do setor; prorrogação de prazo para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana; ausência de plano diretor.</p>	<p>CUSTOS E BENEFÍCIOS MAL CALCULADOS</p> <p>Custos subestimados e benefícios superestimados; valores estimados com bases muito frágeis; custo maior que o previsto; elevada desinformação sobre custos e benefícios no planejamento dos empreendimentos; falta de previsão correta de recursos (prazos descumpridos, quantidade de aditivos e reprogramações); valores absurdamente defasados após a elaboração de orçamentos mais técnicos; sobrepreço.</p>	<p>DEFASAGEM NAS TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO</p> <p>Falta de melhores técnicas de planejamento; técnicas de previsão imprecisas; insuficiência na estimativa dos benefícios esperados; falta de critérios robustos de avaliação de alternativas; falta de priorização com foco em benefícios e custos socioeconômicos; erros de planejamento; inconsistência no planejamento; fragilidades no planejamento em geral; ausência de critérios robustos de avaliação de alternativas e de identificação de riscos; necessidade de aumentar a qualidade técnica das decisões políticas.</p> <p>MÁ ALOCAÇÃO DO RISCO</p> <p>Dificuldade na alocação do risco; ausência de planejamento efetivo com análise dos riscos; falta de avaliação de risco;</p> <p>AUSÊNCIA DE CARTEIRA BEM ESTRUTURADA DE PROJETOS</p> <p>Iniciência dos estudos e projetos elaborados; ausência de audiências públicas prévias; ausência de bons projetos; inequilíbrio do objeto selecionado; necessidade de seleção de projetos mais maduros, articulados com a sociedade; inadequabilidade dos empreendimentos propostos às reais demandas da sociedade; a solução (e não o problema) é tomada como ponto inicial, único projeto; projetos pouco maduros.</p> <p>PROJETOS MAL ELABORADOS</p> <p>Má qualidade dos anteprojetos; anteprojetos superficiais; estimativas de custo, prazo e demanda frágeis; pouca atenção aos aspectos de viabilidade econômica ou técnica; custos/benefícios mal calculados a priori; projetos incompletos e com orçamentos pouco factíveis; demanda menor do que a estimada; falta de viabilidade econômica; EVTEA superficial e bastante direcionado à solução previamente definida; otimismo no cálculo da demanda</p> <p>LICENCIAMENTO AMBIENTAL ATRASADO OU DEFASADO</p> <p>Ausência de licenciamento ambiental prévio; falta, demora no licenciamento ambiental; impactos ambientais e sociais</p> <p>OPÇÃO PELO RDC</p> <p>Transferência de responsabilidade para a empresa licitada; dificuldade de uso de soluções de engenharia/traçado alternativos; falta de projeto básico na seleção.</p>
	<p>SELEÇÃO</p>	<p>PROCESSO DECISÓRIO CENTRALIZADO</p> <p>Concentração do processo decisório no governo federal; falta de participação ativa dos municípios e regiões; projetos territorialmente cegos; pouca transparência; racionalidade limitada.</p>	

	<p>INTERESSES PESSOAIS Interesse político pessoal; interesse de uma proposta política; forte apelo midiático. PRESSÃO POLÍTICA Pressão para viabilizar o empreendimento a qualquer custo.</p>		
<p>EXECUÇÃO</p>	<p>CONFLITOS COM A SOCIEDADE Ausência de canais de participação e interação efetivos entre burocracias estatais e comunidade afetada; ausência de <i>accountability</i>; judicialização do processo decisório e de implementação das obras; dificuldade na obtenção do resultado concreto de melhorar a cidade. DISCRICIONARIEDADE POLÍTICA Alternância de poder (trocas eleitorais de governo); rivalidade partidária; desistência por parte do tomador simplesmente por questões políticas. GOVERNANÇA RUIM Falta de coordenação entre os vários níveis de governo; interfaces complexas; excesso de otimismo na condução da obra e na solução de problemas intercorrentes; custo de não fazer; não precificação do valor social.</p>	<p>CUSTOS E BENEFÍCIOS MAL CALCULADOS Mudança de valor exorbitante; desempenho ruim dos projetos em termos econômicos. INCAPACIDADE FINANCEIRA falta de capacidade financeira; acesso ao fundo garantidor da ppp; falta de previsibilidade na liberação de recursos financeiros; encargos financeiros e demora nos pagamentos; baixa execução dos valores contratados; falta de recursos financeiros para aportar como contrapartida; ausência de capacidade em contrair novos empréstimos pelos tomadores; necessidade de recursos adicionais de contrapartida; falta de garantia dos repasses de recursos financeiros. FALHA NO PLANEJAMENTO Desapropriações. CONFLITOS DE INTERESSE Comportamento oportunista dos atores.</p>	<p>MÁ GESTÃO Necessidade de melhor gestão; desempenho ruim; falta de boas práticas de governança; falta de incentivos e de controles administrativos; dificuldade de acompanhamento dos investimentos. BAIXA CAPACIDADE INSTITUCIONAL Baixa capacidade institucional da prefeitura; falta de experiência por parte dos analistas; falta de capacidade técnico-operacional. DESCONEÇÃO ENTRE OBRA E SISTEMA DE TRANSPORTE Indefinição sobre a operação dos sistemas adotados; falta de definição de critérios operacionais de um futuro sistema de transporte. CONTROLE Controle concentrado na análise da legalidade; interferência na gestão; obras paralisadas. RDC Domínio completo das características do empreendimento pela empresa vencedora; longo prazo de implementação; sobrepreços; frequentes atrasos; prorrogação de prazos; ocorrência de eventos não previstos; tecnologia não-padronizada; custos e cronogramas não cumpridos; fragilização do gerenciamento da obra; atrasos; dificuldades de ajustes <i>ex-post</i>; risco de <i>hold up</i>; mudança de escopo; danos ambientais; de legitimidade social e também em relação à escassez dos benefícios esperados; elevado risco.</p>

ANÁLISE DO CASO DO BRT DE PALMAS

A partir da apresentação do contexto político-institucional da mobilidade urbana no Brasil, o trabalho analisa, a seguir, um caso empírico. A escolha do empreendimento em questão para exame deveu-se ao fato de se tratar de um objeto que sofre com vários dos problemas analisados no decorrer deste trabalho.

Para melhor ilustrar os apontamentos identificados, apresenta-se o caso do projeto “Reestruturação Urbana do Sistema de Transporte na Cidade Palmas”, conhecido como BRT de Palmas, cujo tomador é o Município de Palmas (TO).

Esse empreendimento foi selecionado no âmbito do programa Pacto pela Mobilidade, anunciado pela Presidência da República no final do segundo semestre de 2013, e está dividido em dois trechos. Uma parte foi apoiada com recursos financeiros de FGTS e a outra com recursos financeiros da União. Entretanto, é importante enfatizar que o empreendimento só tem sua funcionalidade completa caso seja executado em sua totalidade.

O trecho BRT Palmas Norte foi apoiado com recursos do FGTS no valor total de R\$ 238.550.000,00 (sendo R\$ 226.550.000,00 de OGU e R\$ 12.000.000,00 de contrapartida) e teve contrato assinado com a prefeitura municipal de Palmas em fevereiro de 2016. É composto pela implantação de sete estações de integração multimodal, das quais duas contam com segregação de tráfego por passagem em desnível das linhas alimentadoras e doze estações de embarque e desembarque exclusivo da linha troncal.

A extensão total do corredor BRT Norte é de 14,94km. Complementam o projeto a execução de duas pontes destinadas à circulação exclusiva do BRT e de ciclistas; a implantação de 22,30 km de calçadas acessíveis; 13,27 km de ciclovias ao longo do corredor; e Sistema Inteligente de Transporte (*ITS – Intelligent Transport System*), ferramenta fundamental para o monitoramento e a orientação do tráfego.

No trecho Sul, parte mais adensada da cidade de Palmas, o BRT foi selecionado com o aporte de R\$ 240.661.842,25 de recursos do OGU (R\$ 227.580.000,00 de OGU e R\$ 10.804.642,25 de contrapartida) e o contrato foi assinado em dezembro de 2014. Para a operação do sistema do BRT Palmas Sul está prevista a implantação de duas estações multimodais, um terminal urbano e um terminal metropolitano. A extensão total do corredor BRT Palmas Sul é de 15,45km. Complementa o projeto um elevador, também exclusivo para locomoção do BRT e de ciclistas, bem como dois viadutos na região sul. Também prevê a implantação de 25,33 km de calçadas acessíveis e 4,23 km de ciclovias ao longo do corredor,

RDC – Contratação Integrada, ou seja, modalidade em que a responsabilidade pela elaboração dos projetos básico e executivo recai sobre a empresa selecionada, além da obra propriamente dita. Ainda, o processo licitatório teve orçamento sigiloso e se deu na forma eletrônica com critério de julgamento de menor preço.

A opção pela contratação integrada está fortemente atrelada a uma baixa capacidade institucional, onde os municípios não dispõem de qualificação técnica suficiente para a elaboração de projetos, transferindo essa responsabilidade para a empresa licitada. Como consequência, as estimativas de custo são frágeis, baseadas apenas em anteprojetos superficiais, assim como os benefícios também são mal calculados. A empresa vencedora da licitação passa a ter o domínio completo das características do empreendimento, fragilizando o gerenciamento da obra, inclusive com relação ao uso de soluções de engenharia/traçado alternativos.

O TCU questionou fortemente a utilização desse método seletivo, sobretudo enfatizando a má qualidade do anteprojeto que compôs o edital, que é base fundamental para detalhamento e orçamentação do projeto, e pela não separação entre os objetos licitados (projeto básico, projeto executivo, licenciamento ambiental, ITS, obra), o que dificulta o efetivo acompanhamento dos investimentos.

Ainda, foi arguida a deficiência do Estudo de Viabilidade Técnico Econômico e Ambiental (EVTEA) apresentado, documento superficial e bastante direcionado à solução previamente definida. Como menciona PEREIRA, a solução a ser adotada neste contexto foi o ponto inicial no lugar do problema a ser solucionado, com forte ênfase no projeto escolhido e sem espaço para avaliações alternativas. Mesmo diante de análises mais aprofundadas, demonstrando as fragilidades do projeto, a prefeitura resiste à ideia de alteração por um projeto mais eficiente. Ou seja, desde o início a prefeitura já tinha a intenção de implantação de um BRT, independente de eventuais estudos de mercado.

O Ministério do Controle e Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) também apresentou recomendações que pouco diferem dos apontamentos do mencionado Acórdão do TCU, os quais podemos identificar como a transcrição das recomendações retiradas do relatório CGU 201505795, recomendações 174485, 174486 e 174487:

- **"Recomendação nº 174485:** *Solicitar à Prefeitura Municipal de Palmas/TO os estudos **suficientemente** detalhados que comprovem que a solução escolhida é a mais adequada em relação aos cenários previstos para a mobilidade utilizando soluções alternativas."*
- **"Recomendação nº 174486:** *Solicitar à Prefeitura Municipal de Palmas/TO os estudos de demanda, fontes de custeio, previsão de custos, ou documentos equivalentes, que*

sejam suficientes e adequados para demonstrar a viabilidade operacional, técnica, econômica, financeira e tarifária do empreendimento para a solução escolhida. Ainda, é necessário que o EVTE seja analisado pela CAIXA e aprovado pelo MCidades, com apresentação de Parecer Conclusivo."

Esses apontamentos deixam explícita a baixa capacidade institucional da prefeitura, para o planejamento da mobilidade urbana, bem como a ausência de planejamento efetivo com análise dos riscos.

O Ministério Público Federal também identificou problemas similares, questionando a apresentação de dados “lacônicos” pelo município, com estimativa de demanda de quase 90 mil passageiros para o transporte público coletivo, porém sem estudos aprofundados que identificassem essa demanda.

Aliás, não é necessário realizar estudos aprofundados para identificar que essa demanda é mais do que superestimada. É irreal, levando-se em consideração que Palmas possuía 228 mil habitantes (censo IBGE 2010), incluindo área urbana e rural²⁰. Não é razoável concluir que quase metade da população residente no município, à época da seleção do empreendimento, optasse pela utilização do transporte público coletivo, especialmente quando se observa a frota de veículos particulares de mais de 150 mil veículos²¹.

Assim, conforme apontado por MACHADO, verifica-se também aqui que a opção pela solução de BRT não foi pautada por critérios robustos de avaliação de alternativas ou de avaliação de risco. Os critérios de seleção foram eminentemente políticos, com pouca atenção aos aspectos de viabilidade econômica ou técnica.

A prefeitura sempre se mostrou inflexível à análise de soluções alternativas, como foi identificado por PEREIRA, com ênfase exclusiva em apenas um projeto: O BRT. Como forma de tentar viabilizar o empreendimento a qualquer custo, a prefeitura adotou mecanismos de pressão política, porém, sem resultados.

O Tribunal solicitou a anulação do RDC - CI, por meio do Acórdão nº 2089/2017 – TCU – Plenário de 20/09/2017 – BRT Sul, no qual comunicou à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional que o Município de Palmas (TO) não implementou as medidas corretivas indicadas pelo TCU para sanar os indícios de irregularidades graves e deu ciência ao Ministério

²⁰ População atualizada para 291 mil habitantes em 2018.

²¹ Segundo o Guia TPC (2018, p. 132), a capacidade estimada de passageiro/hora/sentido para o BRT é de 5900 a 9800.

Público Federal (TO) sobre possíveis falhas no BRT Norte – FGTS, já que o Tribunal não tem competência para fiscalizar recursos de fonte de financiamento. Com isso, a obra foi classificada pela Comissão como obra com o IGP, ou seja, índice grave de irregularidade com recomendação de paralisação. OLIVIERI aponta esse mecanismo como uma importante inovação política recente, uma vez que todo o coletivo eleito como representantes do povo tem a incumbência de analisar e aprovar a paralisação uma vez que essa decisão não pode ser atribuída aos técnicos do controle.

Observa-se, também, uma participação um pouco tardia dos órgãos de controle, uma vez que o empreendimento já havia, inclusive, passado pelo processo licitatório. Entretanto, o controle não esteve atento apenas aos aspectos da legalidade, tendo questionado também a ausência de critérios objetivos para a seleção, sobretudo em relação à baixa demanda e viabilidade do projeto do BRT. Diferentemente do apontado por OLIVIERI, os órgãos de controle trabalharam focados na melhoria da gestão, embora tenham abordado aspectos relativos a decisões de gestão.

É importante ressaltar que, na seleção, não foram considerados aspectos relativos à operação do sistema BRT, ou seja, a prefeitura não dispunha do modelo de negócio a ser implementado para a operação do sistema, focando-se apenas nos aspectos relacionados à obra em si. Neste caso, como se trata de empreendimento municipal, os pontos de conflito seriam minimizados, tendo em vista se tratar do titular do serviço público.

A participação social é uma questão pouco explorada no contexto analisado. Como abordado por ABERS, normalmente essa participação ocorre apenas por meio de audiências públicas, no âmbito do licenciamento ambiental, ou por mobilização contenciosa e contestação. Em Palmas, identifica-se exatamente esse cenário, com demandas judiciais contra a obra movidas pelo Ministério Público. Não foram realizadas Audiências Públicas prévias para se discutir o projeto com a sociedade.

Não é possível considerar este projeto como “territorialmente cego”, uma vez que a prefeitura de Palmas sempre liderou o processo de aprovação do BRT. Entretanto, é evidente a falta de participação social no processo.

Corroborando com MACHADO, a limitação para implementação desse projeto não foi fiscal. Tendo em vista que as obras do empreendimento não tiveram início, não há que se falar em restrições de recursos financeiros nem relacionados ao contrato nem adicionais, sob a forma de contrapartida extra.

Os critérios de seleção favoreceram a contratação de um empreendimento sem viabilidade econômica, que permitiu a identificação do viés de otimismo, ou seja, os problemas que posteriormente apareceram, tais como: traçado que demandava muitas desapropriações, ausência de licenciamento ambiental prévio e conflito com a sociedade, entre outros.

Aqui se observa claramente um dos *Four sublimes*: o estético. A prefeitura sempre esteve fortemente interessada no aspecto estético da obra, no entendimento de que o BRT embelezaria a cidade, trazendo uma característica de modernidade. Também está presente nesta obra outro *Sublime*: o econômico, com expectativa de movimentação da economia local e regional bem como valorização das áreas adjacentes²².

Verifica-se que os problemas identificados no referencial analítico foram constatados no caso concreto. Fica claro que as tipologias de problemas aportadas pela literatura especializada, na análise de casos concretos e apontadas nos relatórios de controle podem ajudar a compreender a baixa execução das obras de mobilidade urbana no Brasil.

No caso analisado, ficou evidente uma maior incidência dos problemas de natureza política e técnica, ocorridos nas fases de planejamento e seleção. Não houve problemas na fase de execução porque, simplesmente a obra sequer foi licitada. A partir deste caso concreto, o ministério poderia aperfeiçoar os mecanismos de seleção, estabelecendo critérios mais robustos de aprovação de solicitações, para que estas sejam baseadas em projetos mais maduros e bem elaborados, com estimativas de cálculo melhor estabelecidas e com efetiva discussão com a sociedade.

²² A Polícia Federal do Tocantins (PF/TO) deflagrou em 10/11/2016 a operação "*Nosotros*", na qual identificou o repasse de informações privilegiadas pela Prefeitura Municipal de Palmas para empresas que participaram da concorrência. Segundo a PF, os agentes públicos, em conluio com grandes imobiliárias da região, também pressionavam proprietários para que cedessem, a título gratuito, parte de suas terras para pessoas ligadas ao esquema criminoso. Uma das formas de coação se dava por intermédio da cobrança de altos valores de IPTU desses proprietários. A implantação do sistema BRT valorizaria os imóveis de posse do grupo, após a obra. A Ação Civil Pública nº 0008316-13.2015.4.04.4300 tramita em sigilo e está atualmente no gabinete do Desembargador Federal relator para julgamento de mérito da Apelação Interposta pela prefeitura municipal de Palmas.

CONCLUSÃO

Após a análise da literatura especializada, de casos concretos e dos relatórios dos órgãos de controle, foi possível identificar uma tipologia de problemas recorrentes nas obras de infraestrutura, que não são exclusivos nem do Brasil nem das políticas de mobilidade urbana.

A análise do caso concreto, escolhido por ser especialmente problemático no que tange ao seu planejamento e seleção, permitiu visualizar os aspectos complicados do projeto de um empreendimento real, selecionado pelo Ministério das Cidades, cuja execução tornou-se improvável devido aos entraves originais, desde sua concepção, passando pelos estudos de demanda mal elaborados, bem como ao modelo de contratação proposto.

Efetivamente, no caso do BRT de Palmas, os estudos apresentados careciam de critérios robustos e, na prática, serviram apenas para confirmar opções previamente definidas politicamente, desconsiderando as análises de demanda e viabilidade financeira do empreendimento.

Os problemas apontados na Matriz-resumo são comumente encontrados nas obras de mobilidade urbana brasileiras. No caso apresentado, foi possível identificar que os principais aspectos apontados na literatura como problemas das obras de infraestrutura estavam presentes. Ressalte-se, porém, que nem todas as obras apresentam os mesmos entraves. Algumas são, mesmo, bem-sucedidas e trouxeram benefícios claros às populações das cidades onde foram implementadas, como o BRT de Brasília ou o metrô de Salvador.

Em Palmas, verificou-se a baixa capacidade institucional como importante responsável pelo fracasso do empreendimento. O excesso de otimismo, a ausência de identificação de risco e a falta de análise de alternativas conduziram a um empreendimento sem viabilidade técnica/financeira. A mão oculta não foi capaz de superar os problemas surgidos posteriormente.

Sem embargo, é importante a elaboração de uma metodologia para avaliação do valor social aportado pela obra, bem como o custo de não construí-la. Assim, a avaliação jamais deverá ser baseada apenas em questões financeiras, mas sobretudo no benefício resultante para a sociedade. Portanto, a ênfase deve estar no cumprimento missão da União de efetivamente melhorar as cidades.

Um dos critérios de seleção do PAC Grande Cidades foi a apresentação de Estudos de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental, de Estudos de Viabilidade Operacional, entre outros.

No caso estudado, os estudos apresentados careciam de critérios robustos e, na prática, ajudaram a confirmar e viabilizar as modalidades já vislumbradas com base em critérios basicamente políticos, desconsiderando análises de demanda e viabilidade financeira.

De maneira geral, avalia-se que o processo de seleção, fundamentado em estudos pouco aprofundados, conduziu à escolha de alguns empreendimentos pouco maduros e com baixa capacidade de implementação. A experiência empírica corrobora com os resultados apontados.

De fato, não parece ser eficiente a forma de trabalho realizada atualmente pelos órgãos de controle. Por outro lado, observa-se a fragilidade dos mecanismos de monitoramento do Executivo. Portanto, é necessária uma modernização dos métodos de monitoramento que busque um trabalho focado na cooperação entre controlados e controladores.

No Brasil, projetos de má qualidade e com estimativas de custo, prazo e demanda frágeis são frequentes. A razão para esses problemas ocorrerem parece estar fortemente relacionada também a expectativas muito otimistas. No centro da discussão, pode estar uma gestão de risco inapropriada, bem como uma ausência de prestação de contas social no processo de tomada de decisão. O processo decisório pode ter influenciado no resultado alcançado.

No que tange ao papel do Ministério das Cidades, é possível concluir que os processos seletivos, baseados em critérios pouco robustos, levaram a seleção de empreendimentos incipientes. Nota-se, na Matriz-resumo, que não foram identificados problemas no cruzamento do aspecto financeiro com a fase da seleção, o que indica um viés de aceitação de projetos *a priori*, ainda que o total dos valores dos projetos aceitos excedesse o orçamento do Ministério. Talvez por uma aposta de que nem todos conseguiriam ser executados.

Relembra-se que o problema da baixa efetividade atinge tanto empreendimentos financiados com recursos do OGU quanto de Financiamento, reiterando, portanto, a ideia de que o problema central não é a escassez de recursos.

A baixa execução apontada no início do trabalho, porém, não é evidência de que os programas de incentivo à mobilidade urbana do governo federal sejam de baixa efetividade. É indiscutível, porém, que os critérios de seleção de projetos nos programas têm muito espaço para melhorar. Da mesma forma, imagina-se que se as prefeituras elaborassem seus planos de mobilidade urbana, como determina a lei, já teriam um marco institucional em que se basear para escolher e priorizar projetos, o que traria maior racionalidade na seleção.

Outro fator que corrobora para o aumento da prudência em relação à escolha de projetos de governo é que passou o momento atípico de empolgação com a realização dos grandes eventos esportivos, que marcaram a retomada dos investimentos em infraestrutura. O viés de

otimismo e a ânsia por megaprojetos têm dado espaço para a discussão de demandas mais triviais, mas não menos importantes para a mobilidade urbana.

O momento pelo qual o País passa é de restrição financeira e orçamentária para investimentos em infraestrutura. Significa que o governo está menos propenso a alocar diretamente dinheiro no setor e que buscará soluções de mercado para a questão, como concessões e parcerias público-privadas.

Os dilemas, porém, permanecem. Alguns municípios, na sua maior parte nas regiões Sul e Sudeste, têm capacidade técnica, institucional e econômica para propor e executar obras no setor. Outros, porém, necessitam de uma diretriz de desenvolvimento emanada e organizada pelo poder central para resolver seus problemas de mobilidade urbana. É dizer: as dicotomias centralização *versus* descentralização de recursos, interferência *versus* delegação de competências legais são complexas no território e no âmbito da federação brasileira. O Brasil tem muitas diferenças de capacidade municipal e de desenvolvimento regional. Se, por um lado, a descentralização direta de recursos aos municípios beneficiaria imediatamente as cidades com maior capacidade técnica, por outro, poderia deixar os municípios de regiões menos desenvolvidas sem as obras de que necessitam.

Da mesma forma, é preciso ressaltar que não existe modelo perfeito de contratação de obras públicas, seja diretamente pelo setor público, ou em forma de parceria ou concessão ao setor privado. Falhas econômicas, desenhos legais amarrados ou excessivamente permissivos também levam a resultados abaixo do esperado. Os modelos institucionais e legais devem sempre ser aperfeiçoados, levando em consideração o histórico e as necessidades do momento.

No que tange ao controle, este aparece como necessário, sobretudo frente aos frágeis mecanismos de monitoramento da União. Porém, se mostra pouco eficiente para evitar previamente os problemas, tendo em vista sua atuação extemporânea. A modernização do controle é fundamental, para que busque por um maior enfoque na melhoria da gestão pública e não apenas em critérios de legalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N. **Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação com a sociedade civil na construção de grandes obras de infraestrutura.** *Texto para Discussão IPEA* n. 2231. Rio de Janeiro, setembro de 2016.

BIANCHI, A. M. Albert O. Hirschman - **The principle of the hiding hand.** *Revista Brasileira de Inovação*, [S.l.], v. 13, n. 1 jan/jun, p. 9- 44, fev. 2014. Disponível em: <http://ocs.ige.unicamp.br/ojs/rbi/article/view/965/403>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 460/2017 – TCU - Plenário.** Relator: Ministro André Luis de Carvalho. Sessão de 15/03/2017. <http://www.tcu.gov.br>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.046/2018 – TCU - Plenário.** Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 17/10/2018. <http://www.tcu.gov.br>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.089/2017 – TCU - Plenário.** Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 14/11/2017. <http://www.tcu.gov.br>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.153/2018 – TCU - Plenário.** Relator: Ministro Augusto Sherman Cavacanti. Sessão de 12/9/2018. http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2018_35.pdf. Acesso em 30/09/2018.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15/09/2018.

BRASIL, Decreto nº 7.581, 11 de outubro de 2011, Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC

de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13/10/2011.

BRASIL, Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001 – (Estatuto das Cidades) Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11/07/2001, seção 1, p. 1.

BRASIL, Lei nº 12.587, 03 de janeiro de 2012 – Institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. **Diário Oficial de União**, Brasília, 04/01/2012.

BRASIL, Lei nº 12.462, 04 de agosto de 2011, Institui o Regime Diferenciado de Contratações – RDC e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, 05/08/2011, Edição Extra.

BRASIL. Portaria nº 65, 21 de fevereiro de 2011, Ministério das Cidades institui processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22/02/2011, seção 1, p. 81 e 82

BRASIL. Portaria nº 262, 7 de junho de 2013, Ministério das Cidades estabelece regras e procedimentos para propostas selecionadas no âmbito do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades que pretendam utilizar Parceria Público-Privada (PPP). **Diário Oficial da União**, Brasília, 10/06/2013, seção 1, p. 56 e 57.

BRASIL. Portaria nº 328, 19 de julho de 2012. Ministério das Cidades institui processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC 2 Mobilidade Médias Cidades da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20/07/2012, Seção 1, p. 83 e 84.

Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: IPEA, 2009. 3 v.

FIANI, R. O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura. *Texto para Discussão* (IPEA. Rio de Janeiro), n. 2261, 2016.

FLYVBJERG, B. What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal*, April/May 2014. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2424835>

FLYVBJERG, B. Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol., 2007, p. 578-597.

GOMIDE, A.A; PEREIRA, A.K. eds – Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. In: **Governança da Política de Infraestrutura – Condicionantes Institucionais ao Desenvolvimento.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – IPEA, Rio de Janeiro, 2018. Cap. 1, p.13-34.

GOMIDE, A. A. (Coord.). Regulação e organização do transporte público urbano em cidades brasileiras: estudos de caso. Brasília: Ipea/MCidades, 2004. (Relatório de pesquisa).

GUIA TPC, Orientação para seleção de tecnologias e Implementação de Projetos de Transporte Público Coletivo – Ministério das Cidades, BNDES e Banco Alemão de Desenvolvimento (KFW), 2018.

MACHADO, R.A; GOMIDE, A.A; PIRES; R.R.C. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil. In: **GOMIDE, A.A; PEREIRA, A.K (editores) - Governança da Política de Infraestrutura – Condicionantes Institucionais ao Desenvolvimento.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – IPEA, Rio de Janeiro, 2018. Cap. 2, p.37-62.

MELO, C. Mobilidade Urbana: um direito e um dever de todos. **Imprensa Nacional Novos Rumos da Comunicação Pública**, nº6, p.7-15, março/abril de 2018.

PEREIRA, K. As políticas de infraestrutura no Brasil e o paradoxo das grandes obras: estudos de caso de empreendimentos do programa de aceleração do crescimento. In: **GOMIDE, A.A; PEREIRA, A.K (editores) - Governança da Política de Infraestrutura – Condicionantes Institucionais ao Desenvolvimento.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – IPEA, Rio de Janeiro, 2018. Cap. 8, p.190-209.

SOUSA, R.P. POMPERMAYER,F.M. Elaboração, avaliação e seleção de projetos no setor de infraestrutura. In: **GOMIDE, A.A; PEREIRA, A.K (editores) - Governança da Política de Infraestrutura – Condicionantes Institucionais ao Desenvolvimento.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – IPEA, Rio de Janeiro, 2018. Cap. 9, p.211-235.

OLIVIERI, C. A Atuação dos Controles Interno e Externo ao Executivo como Condicionante da Execução de Investimento em Infraestrutura no Brasil. *Texto para Discussão* n. 2252. IPEA: Rio de Janeiro, novembro de 2016.

REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA. 2ª Edição, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria-8A81881F6364D8370163CC12F16D3468.htm>.

Acesso em 15 de outubro de 2018.