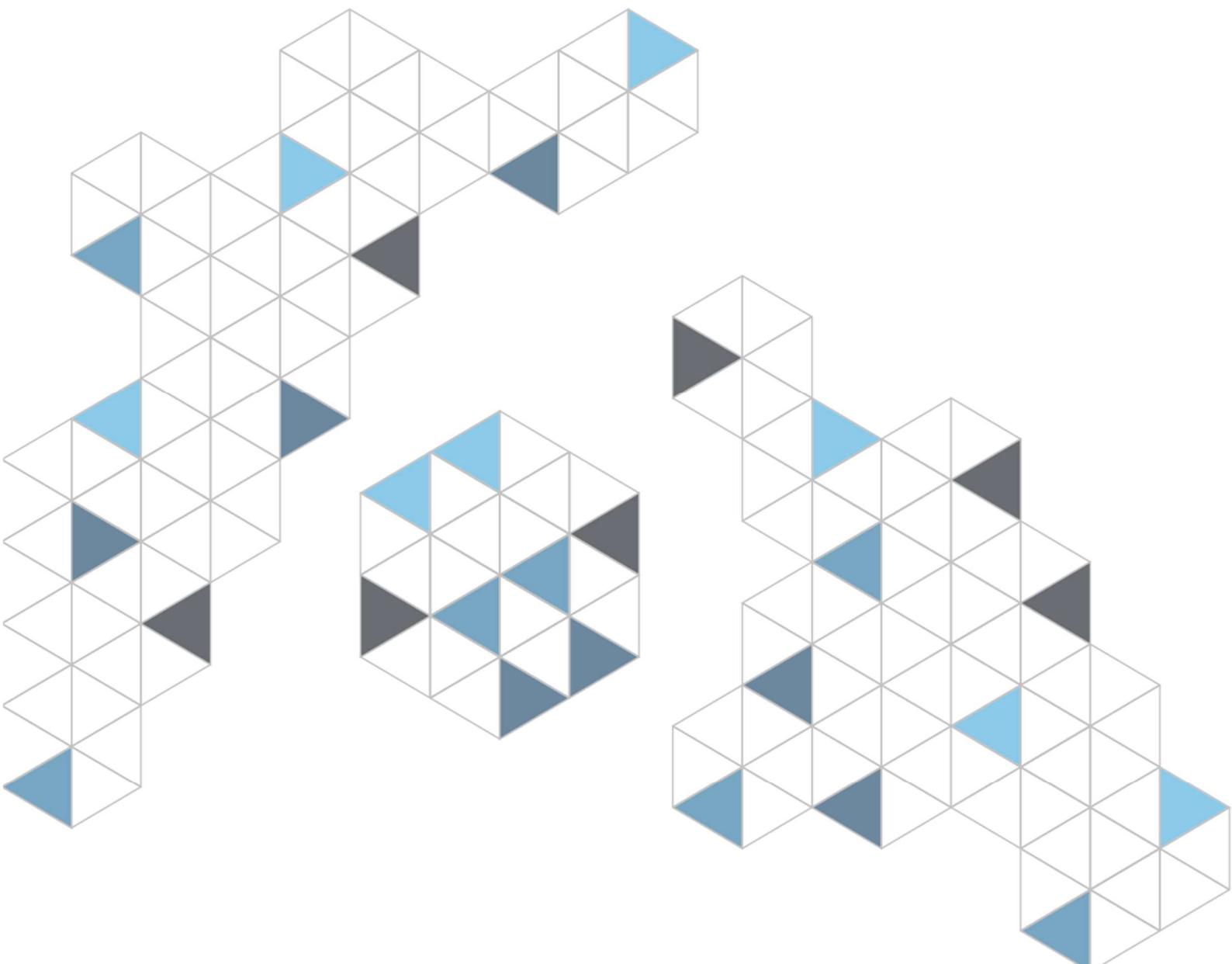


2025

Relatório de Avaliação Executiva
Qualificação Viária (Qualivia)
Ciclo CMAP 2024-2025

30 de setembro





2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO

Presidente do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Wesley Matheus de Oliveira

Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Viviane Vecchi Mendes Muller

Secretaria Nacional de Planejamento

Virginia de Angelis Oliveira de Paula

Secretário de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

Equipe Técnica

Arte e Design – Secretaria Executiva – MPO

Projeto gráfico e design: Viviane Barros

Assistente de design: Ivan Sasha

Aprendizes de design: Manu Queiros e Douglas Saymom

Informações

E-mail: gabin.sma@planejamento.gov.br

Última alteração: 25 de setembro de 2025.

*É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Ministério do Planejamento e Orçamento



[@gov.br/planejamento](https://www.instagram.com/gov.br/planejamento)



[@minplanejamento](https://twitter.com/minplanejamento)

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP

Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos – CMAG

Ciclo CMAP

2024-2025

Política Avaliada

Qualificação Viária (Qualivia)

Coordenador do Ciclo CMAP

Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Luiz Fernando Arantes Paulo
Andréia Rodrigues dos Santos

Coordenador da Avaliação

Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Sérgio Ricardo dos Santos Rosa

Equipe de Avaliação

Controladoria-Geral da União

Eliane Ferreira da Rocha
José Fernando de Faria Lucena Dantas
Juliana Albertina Pacheco Noel
Monica Rondina
Silvestre Henrique Ferreira Cerejo

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho

Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Sérgio Ricardo dos Santos Rosa

Secretaria de Orçamento Federal

Clarice Fernandes Marinho

Apoio Técnico

Escola Nacional de Administração Pública



Sumário

<i>Sumário</i>	3
<i>Lista de Siglas</i>	5
<i>Lista de Tabelas</i>	6
<i>Lista de Figuras</i>	7
<i>Lista de Gráficos</i>	8
<i>Lista de Quadros</i>	9
<i>Resumo Executivo</i>	9
<i>Avaliação Executiva da Qualificação Viária</i>	12
1. Descrição Geral.....	12
1.1. Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU	12
1.1.1. Sistema Nacional de Mobilidade Urbana	13
1.1.2. Gestão da PNMU.....	14
1.1.3. Fontes de Financiamento da PNMU	15
1.1.4. Qualificação Viária – Qualivia	16
2. Diagnóstico do Problema	18
1.1. Problema Central	21
2.1.1. Árvore do Problema.....	22
3. Desenho da Política.....	25
1.1. Modelo Lógico	25
3.1.1. Componentes do modelo	27
3.1.2. Desenho da Política	27
3.1.3. Considerações Adicionais	31
1.2. Indicadores	31
3.2.1. Foco e Visibilidade da Política Pública.....	32
3.2.2. Monitoramento periódico com base em dados operacionais	32
3.2.3. Avaliação anual orientada por resultados concretos	32
3.2.4. Aderência ao federalismo cooperativo e à lógica das políticas territoriais.....	33
3.2.5. Transparência, controle social e prestação de contas	33
4. Implementação	34
1.1. Processo de acompanhamento e de avaliação sistemática da execução da política	37
1.2. Aderência dos indicadores utilizados aos objetivos e resultados da política	39
1.3. Modelo de acompanhamento das entregas físicas das obras e serviços.....	40
1.4. Disponibilização de dados sobre a execução e os resultados da política e os mecanismos de transparência ativa	42
1.5. Comunicação e acesso à informação em linguagem cidadã sobre a implementação.....	44
1.6. Supervisão da verificação dos critérios de elegibilidade e técnicos	45
5. Governança.....	48
1.1. Instância formal de governança e coordenação	50



1.2.	Alinhamento entre o processo decisório, a estratégia e a geração de valor público	51
1.3.	Existência de ciclo de retroalimentação para aprimoramento	53
1.4.	Canais de comunicação e mecanismos de participação social na política	55
6.	Resultados e Impactos	57
1.1.	Introdução Metodológica	57
1.2.	Marcos Regulatórios Recentes para Qualificação Viária	57
1.3.	ANÁLISE DE RESULTADO E IMPACTO	60
6.3.1.	Tipo de obras da Ação	61
6.3.2.	Faixa de investimentos	63
6.3.3.	Tamanho das cidades e distribuição regional dos recursos	64
6.3.4.	Tamanho das cidades e tipo de obras	66
6.3.5.	Contrapartidas	67
6.3.6.	Limitações das análises e oportunidades de melhoria dos sistemas de informação, controle e avaliação da política	68
1.4.	Considerações Adicionais	68
7.	Execução Orçamentária e Financeira	70
1.1.	Ciclo Orçamentário	70
7.1.	Planejamento orçamentário da Qualivisa	71
1.2.	Execução das despesas orçamentárias	71
7.2.1.	Histórico do cadastro de ação no SIOP	71
7.2.2.	Ações orçamentárias correlatas	74
7.2.3.	Trade offs	75
7.2.4.	Análise quantitativa da ação orçamentária 00T1	76
7.2.4.1.	Perfil da Execução orçamentária	76
7.2.4.2.	Restos a Pagar – RAP	79
7.2.4.3.	Resultado Primário	80
7.2.4.4.	Unidade Orçamentária	82
8.	Insights sobre Eficiência e Economicidade do Gasto	83
REFERÊNCIAS		87
<i>Apêndice A – Estudo bibliográfico da PNMU</i>		<i>89</i>
<i>Apêndice B - Propostas de indicadores para monitoramento Qualivisa</i>		<i>103</i>

1.1.	Indicadores de Insumos	103
1.2.	Indicadores de Processos	104
1.3.	Indicadores de Produtos	104
1.4.	Indicadores de Resultado	106
1.5.	Indicadores de Impacto	107



2025

Qualificação Viária (Qualivisa)



Lista de Siglas

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CNT	Confederação Nacional do Transportes
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCID	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MIDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
REIDI	Regime de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMU	Planos de Mobilidade Urbana
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PNQV	Política Nacional de Qualificação Viária
PPA	Plano Plurianual
SEMOB	Secretaria de Mobilidade Urbana
SIMU	Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana
SNMU	Sistema Nacional de Mobilidade Urbana
UG	Unidade Gestora
UO	Unidade Orçamentária



2025

Qualificação Viária (Qualivía)



Lista de Tabelas

Tabela 1 – Fontes de financiamento da PNMU nos PPA	15
Tabela 2 – Análise situacional da entrega 0542 (Indicador 9452 Agregado) - Exercício 2024	39
Tabela 3 – Caraterização geral dos projetos da Qualivía por contratante. Brasil. 2015 a 2024	60
Tabela 4 – Situação contratual da Qualivía. Brasil. 2015 a 2024	60
Tabela 5 – Classificação dos tipos de obras da Qualivía. Brasil. 2015 a 2024	63
Tabela 6 – Quantidade de projetos por faixa de valor das obras e abrangência do contrato. Brasil. 2015 a 2024.	64
Tabela 7 – Quantidade de projetos e recursos alocados por tamanho de cidade. Brasil. 2015 a 2024.	65
Tabela 8 – Distribuição de projetos por tipo e tamanho das cidades (mil hab.). Brasil. 2015 a 2024.	67
Tabela 9 – Ações orçamentárias correlatas	75
Tabela 10 – Valores Empenhados de ações do Programa Mobilidade Urbana (em R\$ milhões)	75
Tabela 11 – Execução orçamentária da ação 00T1 (2019 a 2024, em R\$ milhões)	77
Tabela 12 – Distribuição do valor empenhado da ação 00T1 por UO (em milhões)	82
Tabela 13 – Projetos finalizados ou aguardando prestação de contas da ação qualificação viária por modalidade licitatória. Brasil. 2015 a 2024.	84



Lista de Figuras

Figura 1 – Dimensões da ação Qualificação Viária	17
Figura 2 – Árvore do Problema – Qualificação Viária	20
Figura 3 – Dimensões associadas à Qualificação Viária	24
Figura 4 – Modelo Lógico – Qualificação Viária	26
Figura 5 – Tríade institucional	27
Figura 6 – Estratégia de Implementação da Política Nacional de Qualificação Viária	30
Figura 7 – Contexto, Estrutura e Atores da Qualivisa	36
Figura 8 – Ciclo de Monitoramento e Avaliação da Qualivisa	38
Figura 9 – Delegação de Controle e Fragilidade na Supervisão da Qualivisa	47
Figura 10 – Rede Fragmentada de Atores e Falta de Coordenação da Qualivisa	53
Figura 11 – Critérios Técnicos para a execução da Qualivisa (Portaria MCID nº 838/2024, Anexo II)	59
Figura 12 – Exemplos de POs da ação 00T1 (LOA 2024)	73
Figura 13 – Base legal ação 00T1 (LOA 2024)	73



2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Tipologia de achados em relatórios da CGU sobre Qualificação Viária	41
Gráfico 2 – Classificação dos tipos de obras da Qualivia por região. Brasil. 2015 a 2024	62
Gráfico 3 – Faixa de valores nominais das obras da Qualivia por região. Brasil. 2015 a 2024	64
Gráfico 4 – Distribuição de projetos e recursos da qualificação viária pelas regiões. Brasil. 2015 a 2024.	66
Gráfico 5 – Contrapartida média dos contratos por Região. Brasil. 2014 a 2024	67
Gráfico 6 – Quantidade de Localizadores por tipo e proporção do valor empenhado no Localizador Nacional (2019 a 2024)	74
Gráfico 7 – Execução orçamentária da ação 00T1 (2019-2024)	77
Gráfico 8 – Percentual do Valor Empenhado inscrito em RAP NP	79
Gráfico 9 – Evolução do saldo de RAP	80
Gráfico 10 – Valor Empenhado por Resultado Primário	81
Gráfico 11 – Percentual de projetos finalizados ou aguardando prestação por número de aditamentos. Brasil. 2015 a 2024	85



2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Listas de Quadros

Quadro 1 - Identificação do problema: Planejamento X Avaliação	22
Quadro 2 - Complementariedade entre as plataformas TransfereGov e ObrasGov	44
Quadro 3 - Classificação do tipo da obra pela busca textual	61
Quadro 4 - Ciclo Orçamentário	70



Resumo Executivo

A Qualificação Viária consiste no principal instrumento federativo de apoio à infraestrutura viária urbana, com abrangência nacional, implementada pela Secretaria de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades (Semob/MCid) por meio da ação orçamentária “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano voltado à Implantação e Qualificação Viária”, código 00T1. A ação integra a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei nº 12.587/2012.

O principal problema enfrentado pela política foi descrito como “baixas condições de macro e micro acessibilidade, segurança e salubridade a que parte da população brasileira está sujeita nos seus deslocamentos urbanos diários”. Esse enunciado foi construído por meio da técnica da árvore de problemas, aplicada em oficinas que reuniram avaliadores e gestores. O processo possibilitou a elaboração da seção avaliativa de diagnóstico do problema, com a reconstrução teórica e metodológica dos marcos que orientam da política.

A Qualificação Viária é uma das ações com maior materialidade orçamentária no campo da mobilidade urbana, tendo respondido por mais de 90% da execução em determinados exercícios do programa de mobilidade urbana do PPA. No entanto, seu financiamento é majoritariamente dependente de emendas parlamentares, sem articulação planejada entre União, estados e municípios.

Na avaliação do desenho da política, observou-se que o desenvolvimento da política de Qualificação Viária não partiu de uma estratégia clara que a integrasse aos planos territoriais de mobilidade urbana. O formato atual da política foi sendo construído ao longo do tempo, com forte dependência do rearranjo institucional ocorrido a partir da criação do Ministério das Cidades. Esse processo ocorreu sem a definição prévia de um modelo lógico — ou seja, sem um desenho estruturado que estabelecesse critérios objetivos para identificar o público-alvo e orientar a priorização dos investimentos. Apesar de estar juridicamente amparada em dispositivos constitucionais e na Lei nº 12.587/2012 (PNMU), na prática, a política foi estruturada como instrumento finalístico de repasse de recursos, carecendo de diretrizes operacionais robustas, mecanismos de seleção técnica e instrumentos de indução da articulação federativa.

A política também demanda avanços em monitoramento e avaliação, pois os processos atuais são formados por relatórios agregados e de natureza financeira, sem medir metas físicas ou qualidade das entregas, o que dificulta a gestão por resultados e a avaliação de impacto. A supervisão das obras, majoritariamente delegada à mandatária Caixa Econômica Federal, não é acompanhada por mecanismos ativos de controle ministerial.

Os indicadores utilizados não são específicos, não captam resultados qualitativos, misturam fontes e objetos distintos e não permitem diferenciar a atuação da Qualivía de outras políticas de mobilidade. A consequência é um processo gerencial descolado dos objetivos finalísticos, que impossibilita a aprendizagem institucional, a gestão por resultados e a avaliação de impacto.

Quanto ao aspecto de Governança, foi apontada carência de instâncias formais de coordenação, deliberação e pactuação federativa. Não há comitês intergovernamentais ou estruturas intersetoriais que articulem a ação com políticas de habitação, saneamento, uso do solo ou transporte coletivo. A unidade gestora (Semob/Mcid) não dispõe de mecanismos efetivos de retroalimentação institucional. A fragmentação de responsabilidades e a limitada articulação com entes subnacionais e consórcios regionais resultam em descontinuidade, sobreposição de esforços e baixa institucionalização da política no território.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)



O modelo de implementação não está associado a uma estratégia urbana integrada. Apesar da previsão de entrega de obras, não há indicadores físicos sistematizados nem mapeamento territorial dos investimentos. A dispersão geográfica e a fragmentação de contratos dentro de um mesmo município comprometem ganhos de escala e reduzem a coerência com o planejamento urbano. A maior parte dos investimentos concentra-se em municípios de pequeno e médio porte, em que o problema da mobilidade urbana não é apontado como de enfrentamento prioritário.

Em muitos casos, as intervenções financiadas pela política não se articulam a redes de transporte coletivo ou a eixos estruturantes de desenvolvimento urbano, limitando a transformação dos padrões de mobilidade.

Sob a ótica da Economicidade, a relação entre os recursos empregados e os benefícios gerados pela política é incerta e de difícil aferição. A ausência de ferramentas para comparação entre valores contratados e produtos entregues, bem como de comparativos de custo por tipo de obra, compromete a análise custo-benefício.

Com base em evidências da avaliação, foram apresentadas propostas de aprimoramento voltadas, especialmente, ao fortalecimento do planejamento, monitoramento e avaliação da política.

O processo de avaliação também permitiu identificar boas práticas institucionais que evidenciam melhorias na condução da política. Em resposta aos desafios, a Semob/Mcid, responsável pela gestão da política, tem adotado um conjunto de medidas que fortalecem a governança e sinalizam avanços na gestão pública. Entre elas destacam-se: i) a criação e disponibilização pública do SIMU (Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana); ii) a elaboração, atualização e publicação de instrumentos normativos (como o Manual da Ação 00T1); iii) a realização de oficinas técnicas com entes subnacionais; e, v) a articulação ativa com instâncias de controle e avaliação.



Avaliação Executiva da Qualificação Viária

1. Descrição Geral

A Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU é integrada por um conjunto de iniciativas dos entes federados, destacando-se no âmbito da União, em razão da sua materialidade¹, a ação orçamentária “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado a Implantação e Qualificação Viária”, código 00T1, que constitui o principal instrumento federativo de apoio à infraestrutura viária urbana, com abrangência nacional, doravante denominada Qualivia.

Incluída pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP no ciclo avaliativo 2024-2025, com base nos critérios técnicos estabelecidos pela Resolução CMAP nº 7, de 29 de abril de 2024, a PNMU destacou-se principalmente pelo critério de criticidade². Nesse particular, chama especial atenção o crescimento de mais de 80.000% entre o valor objeto de planejamento do Poder Executivo Federal no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA/2023 e o efetivamente consignado durante o processo legislativo de discussão e aprovação da Lei Orçamentária Anual – LOA/2023, pelo Poder Legislativo Federal, parâmetro bastante relevante para orientar o foco da avaliação.

1.1. Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, §10, assegura ao cidadão o direito à mobilidade urbana segura, como componente da segurança pública, obrigação do Estado e responsabilidade de todos. Com o advento da Emenda Constitucional nº 82/2014, posterior à Lei que instituiu a PNMU, a mobilidade urbana foi incorporada expressamente ao texto constitucional como temática da segurança pública, o que reforçou a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com foco especial no estabelecimento e implantação da política de educação para a segurança do trânsito, a teor do art. 23, XII, CF/88.

No plano das competências próprias da União, os incisos XX e XXI do art. 21 estabelecem como atribuições, tanto a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano integrado, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos; quanto o estabelecimento de princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação.

No âmbito municipal, o art. 30 da CF/88 dispõe sobre a competência local para organização e prestação dos serviços públicos de interesse comum, o que inclui a infraestrutura viária urbana, compreendendo ações de pavimentação, drenagem, manutenção de vias dentre outras.

A competência dos Estados em matéria de mobilidade urbana é residual, art. 25, §1º, complementada por competências concorrentes, art. 24, e pela possibilidade de criação de regiões metropolitanas, art. 25, §3º. Portanto, os Estados podem e devem atuar na mobilidade urbana, especialmente quando se trata de transporte intermunicipal, planejamento

¹ Resolução CMAP nº 7/24, art. 2º, § 2º. O critério de materialidade observa o volume total de recursos públicos.

² Resolução CMAP nº 7/24, art. 2º, § 1º. O critério de criticidade observa a variação da disponibilidade de recursos públicos entre exercícios.



metropolitano e regulamentação suplementar à legislação federal, bem como integrando o seu planejamento à PNMU e aos planos de mobilidade urbana municipais.

Ainda que tenha sido regulamentada anteriormente à Emenda Constitucional nº 82/2014, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, encontra-se integralmente recepcionada pelo novo ordenamento constitucional, com fundamento na segurança jurídica e coerência normativa. O conjunto de normas infralegais está composto basicamente por decretos, decretos conjuntos e portarias.

A PNMU tem como objetivo central viabilizar o acesso universal à cidade por meio do fortalecimento das condições institucionais, operacionais e legais que promovam o planejamento federativo integrado e a gestão democrática nacional do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU).

1.1.1. Sistema Nacional de Mobilidade Urbana

O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU), instituído pela Lei nº 12.587/2012, estrutura-se com base no modelo federativo de cooperação, no qual são atribuídas competências específicas e complementares aos três níveis de governo. A União exerce papel de coordenação e fomento, cabendo-lhe:

- Assistência técnica e financeira a Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Capacitação de recursos humanos e fortalecimento institucional;
- Consolidação e disponibilização de informações sobre o sistema;
- Fomento à implantação de modais de alta e média capacidade;
- Promoção do desenvolvimento científico e tecnológico;
- Prestação direta ou delegada de serviços de transporte público interestadual urbano.

Os Estados, por sua vez, são incumbidos de:

- Prestação direta ou delegada dos serviços intermunicipais urbanos;
- Proposição de políticas tributárias e de incentivos;
- Apoio à integração de serviços intermunicipais.

Cabe ainda aos Municípios:

- Planejar e executar a política de mobilidade urbana local;
- Prestar diretamente, ou por gestão associada, os serviços essenciais de transporte coletivo;
- Desenvolver capacidade institucional e técnica vinculada à mobilidade urbana.

A governança do SNMU é delineada para promover sinergia entre autonomia governamental e integração horizontal e vertical dos entes federados³, visando ao equilíbrio do desenvolvimento territorial.

³ A integração horizontal e a vertical referem-se a formas de articulação e cooperação entre os níveis de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), especialmente no contexto de formulação, execução e



A obrigatoriedade de elaboração de Planos de Mobilidade Urbana (PMU), excluídos os municípios com até 20 mil habitantes, é condição para acesso aos recursos da União. Os prazos foram prorrogados sucessivamente, sendo atualmente fixados, conforme a Lei Federal nº 14.748/2023, em 12 de abril de 2024, para municípios com população superior a 250 mil habitantes e 12 de abril de 2025, para os demais.

No que pese os esforços do Ministério das Cidades, refletidos na elaboração de cartilha e de ferramenta metodológica para auxiliar os entes subnacionais na elaboração dos PMU⁴, o diagnóstico realizado em 2025 mostra que, dos 1.911 municípios obrigados, apenas 311 haviam aprovado seus respectivos Planos⁵ – o que representa 16,2% de adesão. Esse cenário evidencia deficiências técnicas e operacionais na estrutura de planejamento local, impactando negativamente a funcionalidade do SNMU e a vinculação jurídica da assistência técnica e financeira da União.

Dentro do objetivo de coordenar as ações da Política, o Ministério das Cidades criou e disponibilizou ao público o Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana (SIMU), portal que dá publicidade a dados sobre mobilidade urbana dos entes federados, contribuindo para o planejamento integrado e a tomada de decisão pelos gestores nos diferentes níveis de governo, bem como a necessária transparência para controle público.

1.1.2. Gestão da PNMU

A Lei nº 12.587/2012 estabelece que a gestão da PNMU cabe ao órgão da administração direta federal responsável pela integração das políticas de desenvolvimento regional, urbano e de infraestrutura. À época da edição da Lei, essa função era atribuída ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

De 2012 a 2021, a execução da PNMU foi operacionalizada principalmente por meio da ação orçamentária 1D73, integrante do Programa 2217 – Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano. A partir de 2023, houve reclassificação dessa ação para o código 00T1, que passou a fazer parte do Programa 2219 – Mobilidade Urbana, em face da revisão do PPA 2020–2023. Tal mudança reflete a reorientação do escopo da política para dar ênfase aos elementos da qualificação viária.

A partir do novo desenho institucional da Administração Pública⁶, inaugurado em 2023, o Ministério do Desenvolvimento Regional criado em 2019 foi desmembrado em dois. De um lado, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), que manteve a vinculação institucional com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, importante executor da Política Nacional de Qualificação Viária até 2023; e, de outro

monitoramento de políticas públicas. É vertical quando ocorre entre diferentes níveis federativos e visa alinhar estratégias, metas e instrumentos para garantir a efetividade das políticas públicas de forma coordenada e com divisão clara de responsabilidades. Já a integração horizontal ocorre entre entes de mesmo nível federativo, como consórcios intermunicipais ou cooperação entre estados. Esse tipo de integração busca otimizar recursos, ampliar a escala de atuação e enfrentar desafios comuns.

⁴<https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/apoio-a-elaboracao-de-planos-de-mobilidade-urbana/FerramentaMetodologiaSimplificada.xlsx>

⁵ [Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana — Ministério das Cidades](https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilidade-urbana/estatisticas/estatisticas-2025); números obtidos da atualização havida em 04/04/2025.

⁶<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-diferenca-entre-administracao-publica-e-administracao-publica/185372232>



2025

Qualificação Viária (Qualivisa)



lado, o Ministério das Cidades (MCID), que passou a ser o único gestor da Política a partir de 2024. Dessa forma, foi desfeita a aglutinação entre as Pastas, realizada de 2019 até 2022. Fato que impacta diretamente sobre a presente análise, em especial, no que diz respeito à continuidade da ação ao longo dos anos.

Na LOA de 2024, aprovada sob a nova estrutura de gestão da Política Nacional de Qualificação Viária, a despesa passou a ser administrada por uma única Unidade Orçamentária – UO: Ministério das Cidades. Digno de nota, até a LOA 2023, cujo projeto de lei fora aprovado sob a estrutura administrativa do ano anterior, havia duas UO operando a Política, sendo que nesse ano em particular, os responsáveis eram o Ministério das Cidades, como sucessor do MDIR, e a Codevasf, órgão que permaneceu vinculado à estrutura do antigo MDR sucedido pelo MDIR.

Atualmente, a ação de Qualificação Viária é gerida pela Secretaria de Mobilidade Urbana – SEMOB/MCID, Unidade Gestora – UG competente para realizar a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das ações de qualificação viária, bem como pela prestação de assistência técnica aos entes subnacionais, com recursos consignados à conta da ação orçamentária 00T1.

As mudanças institucionais ocorridas desde 2012 refletem a importância da mobilidade urbana na agenda política nacional, razão pela qual passou a constituir tema de destaque tanto no ordenamento jurídico, com sua inclusão no texto constitucional, quanto na gestão da função de governo Urbanismo, a qual contempla três subfunções: “Infraestrutura Urbana”, “Serviços Urbanos” e “Transportes Coletivos Urbanos”, que devem operar de forma integrada e alinhada.

Por fim, cabe salientar que a alteração no escopo da ação reflete uma reorganização da gestão, cujos efeitos podem e devem ser avaliados de forma apartada da evolução das ações de mobilidade urbana e das mudanças decorrentes da dinâmica própria de financiamento da despesa ao longo da vigência da PNMU.

1.1.3. Fontes de Financiamento da PNMU

A PNMU está consignada em programa específico nos Planos Plurianuais – PPA, sendo financiada mediante recursos orçamentários e não-orçamentários. A rigor, a Política deveria ser executada predominantemente por meio de financiamento de projetos de mobilidade urbana, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, bem como por gastos tributários, com menor aporte de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Os gastos tributários referem-se ao Regime de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI e às Debêntures Incentivadas (PARENTE, 2022).

Tabela 1 – Fontes de financiamento da PNMU nos PPA

Fonte de Financiamento	PPA 2012–2015	PPA 2016–2019	PPA 2020–2023
Orçamento Fiscal e da Seg. Social	11.110.405,00 (30,4%)	4.385.439,00 (6,65%)	1.356.017,00 (4,24%)
Recursos Não-Orçamentários	25.494.136,00 (69,6%)	61.597.035,00 (93,35%)	30.613.068,00 (95,76%)
Total	36.604.535,00 (100%)	65.982.474,00 (100%)	31.969.085,00 (100%)

Fonte: PARENTE, 2022.



Enquanto no PPA os recursos orçamentários e não-orçamentários dos programas estão discriminados em rubricas próprias, conforme tabela 1, na LOA, a previsão se restringe apenas aos recursos orçamentários, os quais constituem o ponto de interesse da presente avaliação.

A Qualivia tem se destacado pela expressiva alocação dos recursos orçamentários do Programa. Em 2021, a destinação a essa rubrica específica representou 91,1% da despesa em Mobilidade Urbana, que também está integrada por outras quatro ações estruturantes. Importante salientar que esse resultado reflete, em grande medida, a concentração de emendas parlamentares – individuais, de bancada e de relator – que correspondem a 85,6% do total consignado na LOA. Tal estrutura evidencia a importância da governança orçamentária na condução da política e os desafios decorrentes da dependência de transferências voluntárias. As emendas parlamentares constituem fonte de financiamento que se caracteriza por não integrar o processo de planejamento do PLOA, diga-se de passagem.

Adicionalmente, os entes subnacionais são também fontes complementares de financiamento, por meio de contrapartidas financeiras nos contratos de repasse da União, o que implica esforços coordenados de cofinanciamento intergovernamental.

1.1.4. Qualificação Viária – Qualivia

A ação 00T1 encontra respaldo jurídico tanto na Constituição Federal, quanto na Lei nº 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Do ponto de vista constitucional, destacam-se os artigos 21, XX e XXI; 23, XII; 30, V; 144, §10 e 182, que fundamentam a atuação da União na formulação de diretrizes e no apoio técnico e financeiro à infraestrutura urbana, reafirmando a mobilidade urbana como direito do cidadão e componente da segurança pública. A competência dos municípios para executar os serviços locais é complementada pela função da União de propor diretrizes nacionais e prestar apoio institucional, sem olvidar das competências dos estados mencionadas na Lei.

A Lei nº 12.587/2012 reforça esse papel ao estruturar o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (SNMU), no qual a União atua como coordenadora e fomentadora, incumbida de prestar assistência técnica e financeira, promover o desenvolvimento tecnológico e apoiar a implementação de modais sustentáveis. A ação 00T1 alinha-se diretamente aos artigos 3º, 5º, 6º, 7º, 16 e 24 da referida Lei, que determinam a obrigatoriedade de infraestrutura acessível, segura e integrada ao planejamento urbano. Nesse contexto, pavimentação, calçadas, drenagem e sinalização são reconhecidas como elementos essenciais do sistema urbano.

A definição da Qualivia como objeto principal da avaliação do ciclo 2024–2025 fundamenta-se tanto no critério de materialidade, quanto de criticidade observada em sua execução. A ação, além de ser a mais representativa da PNMU, possui ampla capilaridade e é executada em parceria com entes subnacionais e financiada com recursos oriundos do orçamento da União, majoritariamente indicados por emendas parlamentares.

A base de dados que subsidia a avaliação está ancorada nos sistemas federais de planejamento e orçamento – em especial o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e as plataformas Transferegov e Obrasgov. Além disso, o Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana (SIMU) e demais bases públicas e privadas complementam o arcabouço informacional da política.



Conforme registrado no SIOP, a ação 00T1 tem como escopo a “implantação e qualificação de infraestrutura viária urbana contemplando pavimentação, adequação de vias e obras de arte especiais⁷. Os empreendimentos, inclusive em intervenções de recapeamento, devem ser obrigatoriamente entregues com calçadas, drenagem e sinalização viária nas áreas de intervenção.”

Para fins de análise avaliativa, adotou-se abordagem sistêmica, com base em literatura técnica, documentos oficiais, relatórios institucionais e demais fontes complementares, que permitiram representar visualmente as dimensões constitutivas da Qualivía, seus níveis de ação e elementos associados, conforme representado na figura 1:

Figura 1 – Dimensões da ação Qualificação Viária



Fonte: Elaboração própria a partir de análise documental.

A ação 00T1 é organizada em três dimensões:

- Dimensão 1: Representa o arcabouço normativo-institucional, ao centro da imagem acima;
- Dimensão 2: Detalha o escopo de atuação, incluindo elementos operacionais e administrativos, cujos elementos visuais gravitam em torno da dimensão 1 e devem ser lidos em sentido anti-horário;
- Dimensão 3: Abarca os projetos e atividades finalísticas diretamente associadas à qualificação viária.

Cada dimensão se subdivide em camadas analíticas, que variam conforme o grau de abrangência e complexidade, permitindo à avaliação *ex post* identificar pontos de aderência entre os objetivos da política e o problema central enfrentado.

⁷ Obras de arte especiais são estruturas de engenharia que incluem: viadutos, pontes, passarelas de pedestres, túneis, passagens subterrâneas ou superiores para veículos ou pedestres, galerias técnicas e estruturas de contenção associadas à mobilidade urbana. Essas obras são chamadas “especiais” porque exigem projetos de engenharia diferenciados, com soluções estruturais e construtivas que vão além do pavimento convencional (ruas, avenidas).



2. Diagnóstico do Problema

De acordo com a Constituição Federal, o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado⁸.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Assim, o planejamento expresso no Plano Plurianual assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos nacionais, regionais e setoriais, conforme preceitua o § 1º do inciso XI do art. 167 da CF/88:

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

O documento que apresenta o conjunto de elementos quantitativos e qualitativos do planejamento consta do SIOP com a denominação de “Mapeamento de Programas Integrantes do Plano Plurianual 2024-2027”. No caso específico da mobilidade urbana, o problema a ser enfrentado pelo conjunto de ações integrantes do Programa Mobilidade Urbana (2319) é o que está descrito abaixo:

“Baixa qualidade dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades e regiões metropolitanas, e baixa confiabilidade do transporte público coletivo, com destaque às seguintes externalidades: existência de congestionamentos, significativo tempo gasto no trajeto de casa ao trabalho, poluição do ar decorrente da utilização de combustível fóssil e acidentes no trânsito. Dessa forma, constatam-se: aumento dos custos do transporte urbano, alta taxa de emissões de poluentes e GEE, alta incidência de acidentes e barreiras à circulação viária no perímetro urbano, transporte público coletivo ultrapassado e deficitário (serviço caro, insuficiente e de baixa qualidade), deficiências no planejamento e gestão da mobilidade como um sistema integrado, e ausência de dados e informações amplas e estruturadas sobre o setor.”

No que pese servir como importante referencial, o problema e a forma como está formulado no âmbito do Programa não constituirá objeto de análise e crítica deste Relatório. A perspectiva adotada aqui é a da avaliação, mediante utilização de técnicas próprias e específicas, cujo foco se concentrará na descrição do problema, a partir da perspectiva dos gestores da política, mais especificamente em relação à ação 00T1 – Qualificação Viária. Desse ponto de vista, o problema está diretamente relacionado à baixa qualidade dos deslocamentos urbanos e à insuficiência de infraestrutura voltada ao transporte público coletivo e aos modos não motorizados. A equipe gestora reconhece que o problema está inserido num contexto mais amplo, de interação com outras políticas, e decorre de um modelo urbano historicamente centrado no transporte individual motorizado.

A partir da identificação do problema, suas causas e consequências, considerando o ponto de vista do gestor da política, o assunto será abordado com base em metodologia e técnicas próprias do processo de avaliação.

⁸<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,174.>



2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Nesse contexto, a etapa de diagnóstico constitui fase fundamental do processo avaliativo, especialmente em políticas públicas já consolidadas como a Qualivia, cuja trajetória institucional remonta há mais de uma década. A ausência de uma avaliação *ex ante*, como relatado pela Unidade Gestora, implicou necessidade de reconstrução teórica e metodológica dos marcos fundantes da política, com base em instrumentos participativos e técnicas analíticas contemporâneas.

A figura 2, a seguir, apresenta os resultados dos trabalhos das oficinas destinadas à elaboração da árvore do problema. Conforme se observa, o problema central serviu de baliza para a definição das causas, dispostas na parte inferior da árvore, e das consequências, apresentadas acima do problema. A dinâmica seguiu o formato de *brainstorming*, com a valiosa participação de gestores e avaliadores, mediados por técnicos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), especialista nas técnicas de elaboração da árvore de problemas.

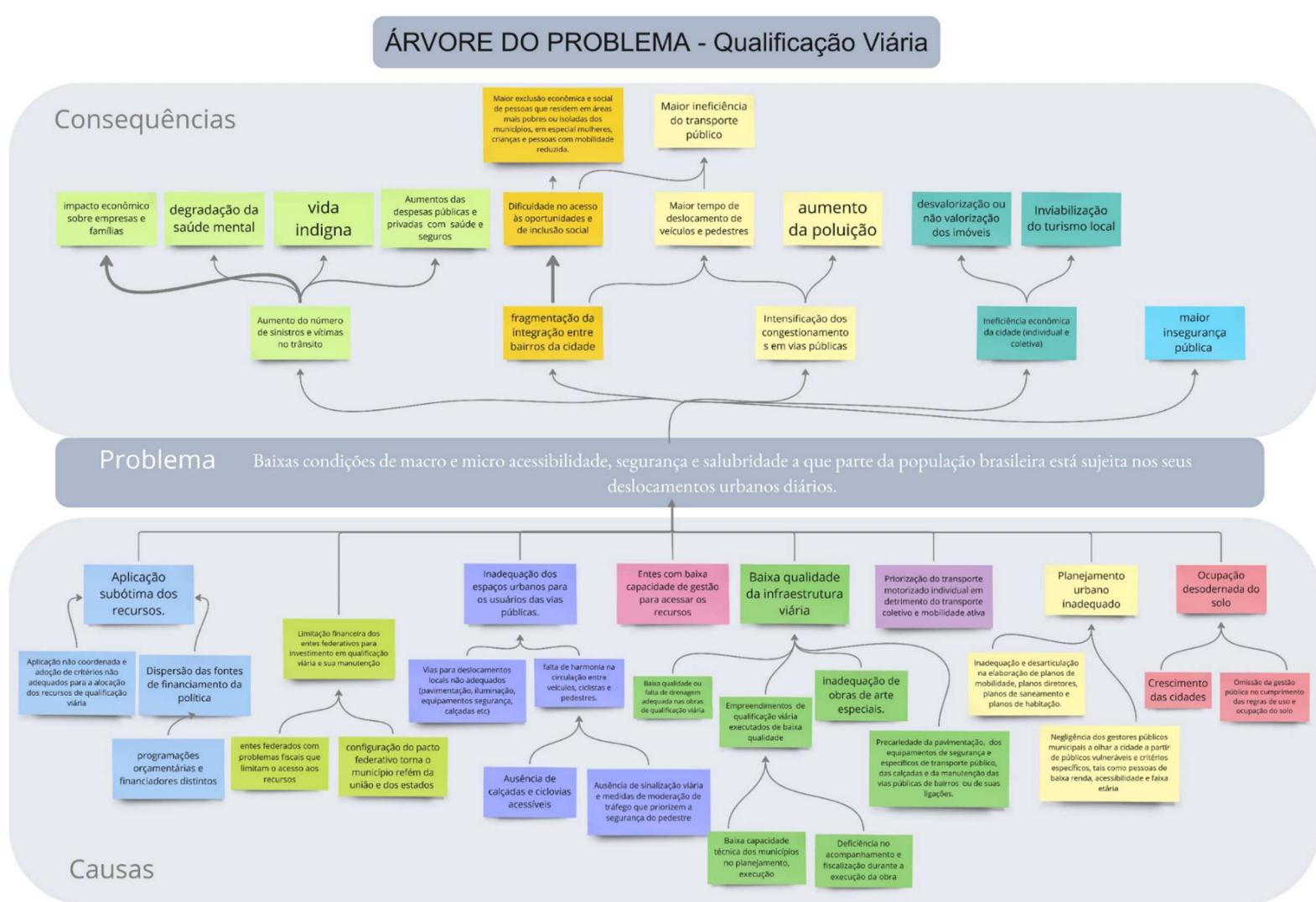


2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Figura 2 – Árvore do Problema – Qualificação Viária



Fonte: Elaboração própria.



1.1. Problema Central

A identificação do problema central, a partir da perspectiva da avaliação da Política, tem como substrato todo o conhecimento que a equipe gestora desenvolveu ao longo dos ciclos orçamentários, incluindo a fase de planejamento.

A metodologia aplicada contou com a realização de seis oficinas de trabalho, das quais participaram conjuntamente as equipes gestora e avaliadora, mediadas por facilitadores especializados. A primeira oficina teve como principal produto a definição consensual do problema central da política, a partir da perspectiva da equipe gestora, enunciado nos seguintes termos:

Problema central: Baixas condições de macro e micro acessibilidade, segurança e salubridade a que parte da população brasileira está sujeita nos seus deslocamentos urbanos diários.

Destaca-se, nesse sentido, a pesquisa nacional conduzida pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) em 2024, que identificou a mobilidade urbana como o terceiro maior problema percebido pela população residente em municípios com mais de 100 mil habitantes – universo que representa aproximadamente 56,9% da população brasileira, conforme dados do Censo IBGE 2022.

A concentração da percepção negativa em grandes centros urbanos evidencia a necessidade de focalização da política em áreas com maior complexidade de mobilidade e com redes estruturadas ou em consolidação de transporte coletivo. Dessa forma, a existência de critérios objetivos de definição de público-alvo e de priorização de investimentos, com base na percepção dos beneficiários, despontam como aspectos relevantes para o desenho da política.

No quadro 1, ao se cotejar o problema identificado para o Programa Mobilidade Urbana (2319), do PPA 2024-2027, com aquele enunciado nas oficinas, observa-se a conexão entre ambos. No entanto, no primeiro caso, o problema (baixa qualidade dos deslocamentos) e a causa (insuficiência de infraestrutura) são apresentados de forma indissociável. Já sob a perspectiva da avaliação, o problema é tratado de maneira apartada de suas causas e incorpora elementos que qualificam os “deslocamentos urbanos”, tais como, acessibilidade, segurança e salubridade.

No caso da acessibilidade, o enunciado desdobra-se em duas categorias conceituais distintas: micro e macro acessibilidade. Isso porque, embora a ação de qualificação viária concentre-se na melhoria da microacessibilidade, sua plena efetividade depende da articulação com estratégias de macroacessibilidade. O conceito de macroacessibilidade⁹ refere-se à capacidade de deslocamento no território urbano de forma abrangente, enquanto a microacessibilidade diz respeito à conexão local entre os pontos de acesso às edificações e ao espaço público, com ênfase na mobilidade ativa e no desenho urbano inclusivo.

⁹ <https://www.wribrasil.org.br/noticias/entenda-o-que-e-microacessibilidade-e-como-ela-incentiva-modos-de-transporte-mais>



2025

Qualificação Viária (Qualivia)**Quadro 1 - Identificação do problema: Planejamento X Avaliação**

Problema	
Perspectiva do Planejamento	Perspectiva da Avaliação
Baixa qualidade dos deslocamentos urbanos e à insuficiência de infraestrutura voltada ao transporte público coletivo e aos modos não motorizados	Baixas condições de macro e micro acessibilidade, segurança e salubridade a que parte da população brasileira está sujeita nos seus deslocamentos urbanos diários.

Fonte: Elaboração própria a partir de análise documental.

As análises subsequentes, realizadas a partir da riqueza dos conteúdos discutidos nas oficinas, bem como das anotações, pesquisas e outras fontes especializadas, que não estão explicitadas no infográfico, tem o condão de organizar as informações, destacar as evidências e extrair aprendizados.

2.1.1. Árvore do Problema

A árvore de problemas constitui instrumento metodológico essencial para identificar, estruturar e hierarquizar causas e consequências do problema público.

As causas, identificadas na figura 2 de forma aleatória, foram organizadas em três dimensões analíticas, classificadas a partir das instâncias de governança em que são tomadas as decisões para o respectivo enfrentamento:

1. Dimensão I – Gestão da Qualivia (Unidade Gestora):

- Aplicação subótima de recursos federais, com ausência de critérios técnicos de alocação;
- Fragmentação das fontes de financiamento e baixa coordenação interinstitucional;
- Limitações fiscais e operacionais dos entes subnacionais;
- Baixa capacidade técnica dos municípios na formulação e execução de projetos.

2. Dimensão II – Governança Federativa da Política:

- Inadequações urbanísticas e ausência de infraestrutura segura e acessível nas vias locais;
- Falta de integração entre modos de transporte e baixa qualidade de obras executadas;
- Prioridade histórica ao transporte motorizado individual em detrimento da mobilidade ativa.

3. Dimensão III – Governança Intersetorial e Multinível:

- Planejamento urbano desarticulado e ausência de transversalidade com políticas de saneamento, habitação e uso do solo;
- Crescimento urbano desordenado e baixa integração das políticas públicas voltadas à cidade.



2025

Qualificação Viária (Qualivvia)

As consequências também foram classificadas em três dimensões, com base no alcance e impacto do enfrentamento dos efeitos negativos do problema sobre o público-alvo:

1. Dimensão I - Mobilidade e Bem-estar Individual:

- Aumento nos congestionamentos, nos tempos de deslocamento e na ineficiência do transporte coletivo.

2. Dimensão II - Urbanística e Social:

- Fragmentação urbana, exclusão social e territorial, maior insegurança pública.

3. Dimensão III - Econômica:

- Aumento dos acidentes viários, degradação da saúde pública, crescimento dos custos públicos e privados, ineficiência econômica das cidades.

A estrutura analítica da árvore de problemas, figura 3, permite identificar pontos de intervenção estratégica em cada dimensão, facilitando a construção de recomendações de aperfeiçoamento da política, com foco na superação das causas originárias e mitigação de seus efeitos negativos.

Uma vez elaborada a árvore de problemas, será analisado como a política está desenhada para enfrentar as causas que estão na sua origem, para posterior avaliação sobre a eficácia do desenho, ou seja, a relação entre o objetivo proposto e o resultado obtido, e a efetividade da estratégia adotada para mitigar as consequências daí decorrentes, em síntese, se a intervenção funciona na prática.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Figura 3 – Dimensões associadas à Qualificação Viária



Fonte: Elaboração própria.



3. Desenho da Política

O desenho da política pública é etapa central da avaliação, pois permite identificar e analisar os elementos que compõem a intervenção governamental, suas relações causais e os mecanismos de governança e implementação mobilizados para enfrentar o problema público identificado. Essa etapa visa compreender como os insumos disponíveis são transformados em atividades, produtos, resultados e impactos esperados, por meio de uma estratégia deliberada de ação estatal.

1.1. Modelo Lógico

Modelo lógico constitui recurso tecnológico de grande utilidade prática na avaliação, permitindo mapear, organizar e visualizar de forma estruturada os elementos integrantes de uma política pública. A ferramenta visa a reconstituir a cadeia lógica de passos da intervenção pública, desde a formulação normativa e alocação orçamentária até os impactos percebidos pela população beneficiária. Importante destacar que esse instrumento não se presta a avaliar se a execução da sequência lógica está ou não sincronizada, o que pode repercutir sobre os resultados, objeto da análise de implementação.

Enquanto a árvore de problema enuncia a questão a ser enfrentada, de modo a permitir o planejamento dos objetivos a serem alcançados e o resultados esperados, mediante fixação de metas físicas e financeiras; o modelo lógico, por seu turno, visa a desvelar as relações causais entre os componentes utilizados na governança e implementação da política, com o objetivo de mitigar os efeitos do problema sobre o público-alvo a ponto de torná-lo imperceptível — não por sua eliminação completa, mas pela redução de seus impactos.

A figura 4 traz o desenho gráfico da matriz do modelo lógico, construído de forma colaborativa entre a equipe gestora e a equipe avaliadora, com apoio técnico-metodológico da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Importante salientar que, nas oficinas, a regra de funcionamento visa buscar consenso nas decisões e privilegiar as opiniões individuais.

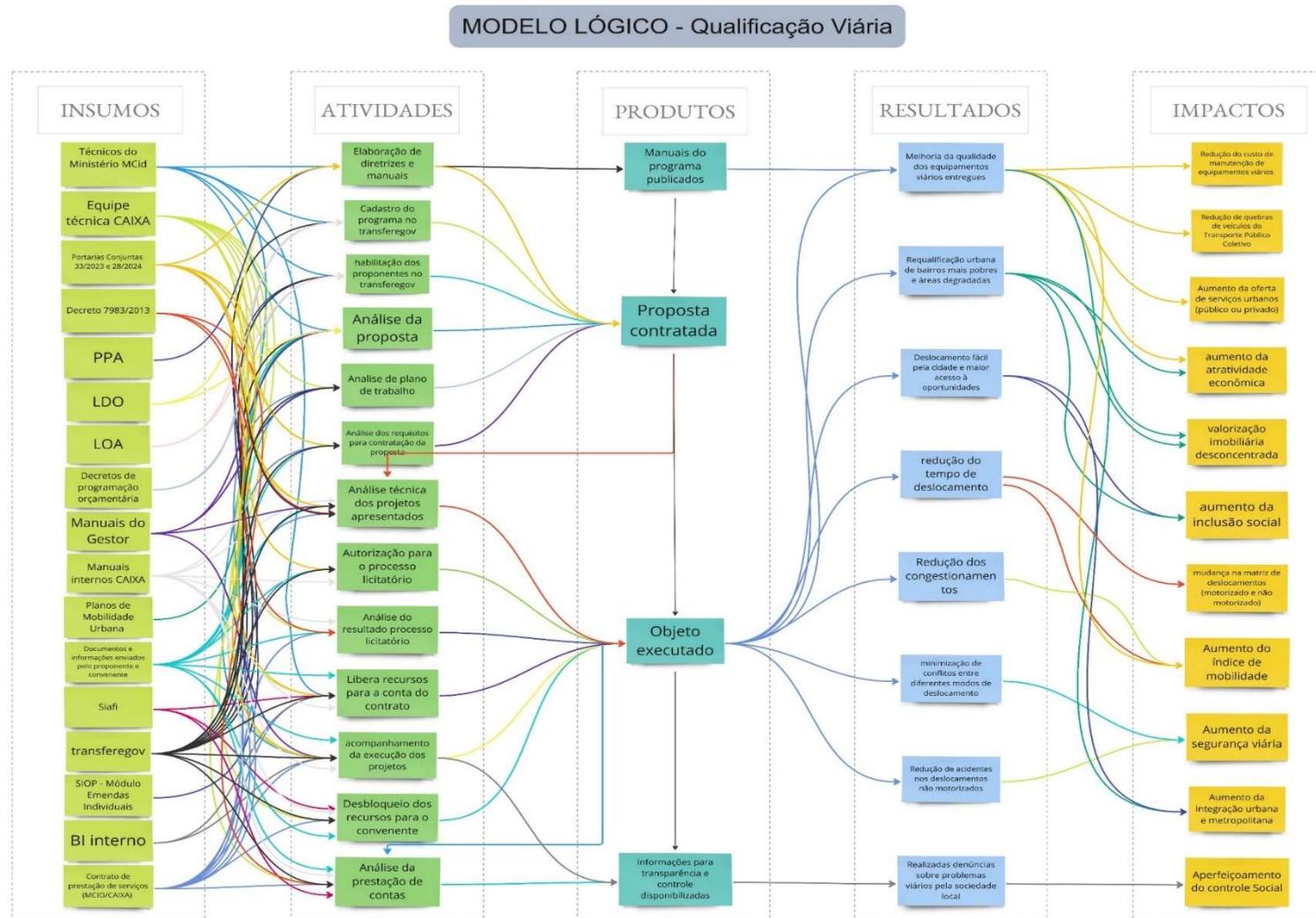


2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Figura 4 – Modelo Lógico – Qualificação Viária



Fonte: Elaboração própria.



3.1.1. Componentes do modelo

A matriz do modelo lógico da Qualivia está estruturada mediante cinco componentes sequenciais, com os respectivos elementos, organizados por grupos de agregação:

1. Insumos: recursos orçamentários, financeiros, técnicos, institucionais e operacionais mobilizados para a gestão da política, como equipes técnicas, manuais, planos, sistemas e contratos.
2. Atividades: processos técnico-administrativos desenvolvidos pela Unidade Gestora, como formulação, regulação, licenciamento, execução orçamentária e controle.
3. Produtos: resultados diretos das atividades, como manuais publicados, propostas habilitadas, obras recebidas e informações prestadas.
4. Resultados: mudanças de curto e médio prazo, como requalificação urbana, redução do tempo de deslocamento e melhoria da segurança viária.
5. Impactos: transformações de longo prazo, como valorização imobiliária, inclusão social e redução de custos operacionais e ambientais.

3.1.2. Desenho da Política

O modelo lógico revela que a política é descrita como sendo operacionalizada, na administração pública federal, a partir de uma única ação orçamentária (00T1), de natureza finalística, ancorada em uma estrutura de gestão composta por uma tríade institucional: regras normativas, localidades beneficiárias e mecanismos de controle.

Figura 5 – Tríade institucional



Fonte: Elaboração própria.

Durante os trabalhos da oficina, observou-se a inexistência de uma estratégia estruturada de gestão da política pública intergovernamental, imprescindível para a entrega dos elementos descritos na coluna produtos da matriz. Essa ausência comprometeu a compreensão integral do funcionamento da política, uma vez que a ação finalística (00T1) concentra recursos na implementação do objeto da política por meio de transferências voluntárias da União aos entes subnacionais. Embora a execução finalística da ação seja de competência desses últimos entes, os resultados e impactos — presentes nas duas colunas finais da matriz — representam interesses direto e estratégicos da União.



A coluna “produtos” do modelo lógico fornece insumos relevantes para compreender as diferentes abordagens de investigação adotadas ao longo desta avaliação. O primeiro produto (manuais do programa publicados) sugere uma análise mais detalhada sobre a estrutura que produz e legitima as regras de funcionamento da Qualivia, ou seja, sobre a governança. O segundo (proposta contratada), estabelece as bases jurídicas para a análise de implementação do objeto, a partir das regras dadas e dos resultados físicos e financeiros da execução finalística, cuja materialização é representada pelo terceiro produto (objeto executado), de competência dos entes subnacionais. O quarto produto, relativo à participação social, permite avaliar a percepção dos beneficiários, considerada à luz dos elementos das colunas de resultados e impactos, objeto de investigação específica, de natureza quantitativa e qualitativa. Por último, importante mencionar, a análise de diagnóstico da política, bem como a orçamentária e financeira perpassam de forma transversal todo o modelo lógico.

Vale salientar que a estratégia de descentralização da execução para os entes subnacionais, objeto da avaliação de implementação, é realizada mediante convênios e parcerias com a Caixa Econômica Federal – CEF. As atividades da Unidade Gestora, típicas da administração pública direta, concentram-se na formulação de critérios, habilitação de proponentes, liberação de recursos e acompanhamento e controle dos contratos.

Pois bem, se a análise a partir da coluna “produtos” permitiu identificar as abordagens investigativas utilizadas na avaliação, as colunas anteriores “insumos” e “atividades” permitem evidenciar a estratégia adotada pela gestão federal para a entrega desses produtos:

I – Insumos

1. Recursos Orçamentários e Financeiros:

- Orçamento da ação 00T1 (incluindo repasses da União e emendas parlamentares).
- Financiamentos públicos (BNDES, FGTS, debêntures incentivadas).

2. Recursos Técnicos e Institucionais:

- Equipes do Ministério das Cidades e entes federados para gestão da política.
- Estruturas institucionais de planejamento (SNMU, PMU, legislação vigente).
- Contrato de prestação de serviços – MCID/CAIXA

3. Infraestrutura e Capacidades Operacionais:

- Empresas contratadas para obras e monitoramento da execução.
- Equipamentos e tecnologias para qualificação viária.

II – Atividades

1. Formulação → consiste em estabelecer regras da política, alinhadas com as determinações legais e as competências para tanto, à luz dos objetivos fixados em lei;
2. Regulação → consiste na atividade técnica de análise e verificação de conformidade do cumprimento das regras da política;
3. Licenciamento → consiste numa atividade decisória que cria direitos e deveres em relação a terceiros, que podem ser entes públicos ou privados;



4. Execução → consiste na execução orçamentária e financeira;
5. Controle → consiste no monitoramento da execução e da consecução dos objetivos planejados da ação orçamentária.

Conforme se observa a partir da figura 4, os elementos da coluna “atividades” evidenciam a ausência de ações de coordenação ou de assistência ao funcionamento de instâncias deliberativas, seja de natureza intersetorial, seja federativa. Num contexto em que os entes possuem autonomia, as instâncias de legitimação das decisões adquirem grande importância para a governança da política, conforme será avaliado em tópico específico. No caso, as decisões para a construção das regras refletem uma estrutura monocrática, dentro da hierarquia da administração direta, sem a participação explícita dos entes federados.

A implementação da política, a partir das regras fixadas, possui uma estratégica bem clara, conforme mostra a figura 6, revelando que entre a Unidade Gestora da Política e a empresa contratada para executar as obras e serviços, produto finalístico propriamente, existem duas instâncias intermediárias. A primeira, trata-se de agente financeiro, que exerce função com potencial de tornar a implementação mais ágil, gerenciando os recursos financeiros da Política com maior previsibilidade e chancelando os pagamentos das contrapartidas dos serviços contratados, na qualidade de mandatário da União. A segunda instância está no contexto do pacto federativo e no princípio administrativo de descentralização da execução.

A estratégia adotada, dentre outras que poderiam ser eleitas, reúne condições para conferir maior agilidade à execução e ao controle da qualidade dos produtos entregues. Além disso, contribui para uma utilização mais adequada da capacidade administrativa, favorecendo uma execução ampla e abrangente em todo o território nacional, em consonância com o pacto federativo. Contudo, sua efetividade será aferida na etapa de avaliação da implementação.



Figura 6 – Estratégia de Implementação da Política Nacional de Qualificação Viária



Fonte: Elaboração própria.



3.1.3. Considerações Adicionais

A formulação da Qualivia não foi precedida de avaliação *ex ante*. Na prática, ganhou identidade própria a partir do rearranjo institucional que criou a função de governo “Cidade” no orçamento público brasileiro em 2002, no contexto das políticas relacionadas ao desenvolvimento urbano, como habitação, saneamento básico, mobilidade urbana, planejamento territorial, infraestrutura urbana e outras ações que impactam diretamente na qualidade de vida da população urbana, principalmente dos grandes municípios. A criação do Ministério das Cidades em 2003 foi fundamental para institucionalizar a Política.

A participação da equipe gestora permitiu a construção da racionalidade da política, embora se tenha identificado lacunas como:

- a. Ausência de critérios objetivos de definição de público-alvo e de priorização de investimentos, com base na percepção do público beneficiário;
- b. Ausência de planejamento estratégico, com metas físicas e financeiras da ação finalística;
- c. Ausência de instâncias efetivas de governança federativa;
- d. Ausência de instâncias efetivas de governança intersetorial e multinível;

As fragilidades acima estão em linha com aquelas já indicadas na análise da árvore de problema. Nesse particular, cabe ressaltar que os dois últimos elementos apontados como lacuna remetem a uma construção política mais complexa, fora do alcance decisório da Unidade Gestora, mas que tem nesta um importante ator para mobilizar a institucionalização desses espaços.

Considerando que a ação de qualificação viária busca enfrentar desafios estruturais, dentre eles reverter décadas de urbanização voltada ao transporte individual motorizado, ao mesmo tempo em que visa a promover uma mobilidade mais equitativa, acessível e sustentável, em consonância com os princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), observa-se uma contradição estrutural na sua concepção. Isso porque, apesar de juridicamente amparada e com alta materialidade de execução orçamentária, a ação opera, na prática, de forma dissociada de um planejamento urbano articulado, resultando, em muitos casos, em obras fragmentadas e de baixo impacto sistêmico sobre a mobilidade urbana, conforme amplamente demonstrado na literatura que analisou casos concretos pelo país (Apêndice A).

Vale destacar que, no desenho da política pública voltada à mobilidade urbana, a capacidade de planejamento local constitui importante elemento de racionalidade das intervenções financiadas, influenciando diretamente a integração da política viária à lógica da PNMU. Considerando a existência de dois níveis de ação – gestão federal e execução local – faz-se necessária a clareza quanto aos efeitos esperados do governo federal, seus mecanismos de operação no território, bem como a definição e alcance de metas pactuadas.

1.2. Indicadores

A construção de indicadores é etapa essencial do processo avaliativo, pois permite traduzir os objetivos da política em métricas quantificáveis e monitoráveis, viabilizando o acompanhamento sistemático da sua implementação e aferição dos seus resultados.



Os indicadores existentes no PPA 2024-2027 estão no contexto do Programa de Mobilidade Urbana, não permitindo uma avaliação mais focada na ação de qualificação viária. Desenvolver indicadores específicos, desvinculados do escopo ampliado do Programa, é fundamental por várias razões técnicas, gerenciais e estratégicas. Abaixo, destaca-se a importância dessa iniciativa, estruturada por eixos:

3.2.1. Foco e Visibilidade da Política Pública

A ação de qualificação viária envolve intervenções distintas daquelas associadas ao transporte coletivo e à mobilidade sustentável, como:

- pavimentação de vias urbanas;
- drenagem e microdrenagem pluvial;
- acessibilidade universal em calçadas;
- sinalização e segurança viária.

Ao diluir essas iniciativas dentro de um programa mais amplo, perde-se a capacidade de mensurar os impactos diretos da ação na infraestrutura urbana básica, especialmente em municípios de grande e médio porte, cujos resultados tendem a gerar impactos proporcionalmente menores. Indicadores próprios ajudam a garantir autonomia e clareza sobre os objetivos e resultados esperados da qualificação viária como política pública finalística.

3.2.2. Monitoramento periódico com base em dados operacionais

Com indicadores específicos, é possível monitorar o avanço físico e financeiro por tipo de obra (pavimentação, sinalização, acessibilidade); identificar gargalos em ciclos de execução (projeto, contratação, obra, prestação de contas); acompanhar por porte e localização dos municípios, o que é essencial para avaliar equidade territorial e capacidade institucional.

Ademais, indicadores bem definidos facilitam a criação de painéis de controle em sistemas como o SIMU ou mesmo o SIOP, fortalecendo a governança pública.

3.2.3. Avaliação anual orientada por resultados concretos

A ausência de indicadores próprios limita a avaliação de efetividade e impacto da ação de qualificação viária. Com eles é possível responder a perguntas como:

- Quantos quilômetros de vias urbanas foram requalificados com padrão de acessibilidade?
- Houve redução em índices locais de acidentes em vias urbanizadas?
- Qual o impacto da pavimentação na valorização imobiliária e acesso a serviços públicos?

Todas essas informações, objeto de aperfeiçoamento da Política, são cruciais para o ciclo de aprendizagem institucional, revisão de metas e alocação de recursos futuros.



3.2.4. Aderência ao federalismo cooperativo e à lógica das políticas territoriais

A ação de qualificação viária, ao atender demandas de base de municípios de menor capacidade técnica e fiscal, em especial a assistência técnica e em menor grau o apoio financeiro, cumpre papel estratégico de indução do desenvolvimento urbano básico, diferente das grandes obras de mobilidade metropolitana.

Indicadores específicos valorizam a diversidade do território nacional e permitem um diálogo mais direto entre a União e os entes subnacionais, inclusive via pactuação federativa (Confederação Nacional do Município – CNM, consórcios, estados etc). Também contribuem para atender às diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e para monitorar os compromissos firmados nos Planos Regionais de Desenvolvimento.

3.2.5. Transparência, controle social e prestação de contas

Indicadores próprios facilitam a publicização de dados objetivos sobre o uso dos recursos da ação orçamentária. Isso fortalece o controle social, o acompanhamento por conselhos de políticas públicas e a prestação de contas perante o Congresso Nacional e órgãos de controle, como TCU e CGU.

Além disso, a ação de qualificação viária não deve ser vista apenas como pavimentação ou requalificação de vias. Trata-se de um instrumento para promover acessibilidade universal, justiça social, eficiência urbana e desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o processo de avaliativo da política incluiu a elaboração de uma matriz de indicadores. A proposta foi construída pela equipe avaliadora, em conjunto com a equipe gestora e a Escola Nacional de Administração Pública. A matriz incorporou indicadores já em uso, bem como novos indicadores, voltados à mensuração dos diversos componentes do Modelo Lógico. A lista completa consta do Apêndice B deste relatório.

A incorporação desses indicadores, no entanto, depende de melhoria nos sistemas de informação e articulação entre entes federativos, além de maior integração com o IBGE, CAIXA e bases territoriais atualizadas (como o Censo 2022).

Para aprimorar a gestão e a efetividade da ação de qualificação viária, será necessário incorporar indicadores de resultado e impacto, promovendo uma abordagem verdadeiramente orientada para as transformações sociais, ambientais e territoriais pretendidas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana.



4. Implementação

A equipe da Controladoria-Geral da União (CGU) realizou avaliação sobre a implementação da Qualivia, com foco específico no seu componente de apoio à qualificação da infraestrutura viária urbana.

A ação, coordenada pela Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (Semob), unidade integrante do Ministério das Cidades (MCid) e inserida no Programa 2219 - Mobilidade Urbana do Plano Plurianual (PPA), é regida pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU - Lei nº 12.587/2012), pelo arcabouço normativo das transferências voluntárias da União (Decreto nº 11.531/2023 e Portarias Conjuntas MGI/MF/CGU nº 33/2023 e 28/2024) e por normativos específicos do MCid (como a Portaria nº 838/2024, que aprova o Manual da Ação).

A materialidade dos recursos alocados anualmente, sua relevância social e política devido ao impacto direto na infraestrutura de múltiplos municípios, e a criticidade inerente à gestão de recursos pulverizados e fortemente influenciados por indicações parlamentares foram considerados na consecução da avaliação.

A Qualivia visa, entre outros aspectos, apoiar financeiramente os entes subnacionais (estados, DF, municípios e consórcios públicos) na implementação de projetos de qualificação da infraestrutura viária urbana. Tais projetos envolvem tipicamente intervenções como pavimentação ou recuperação de vias, implantação ou requalificação de calçadas com acessibilidade, sinalização viária e elementos complementares.

O escopo da avaliação abrangeu a análise dos processos de gestão, monitoramento e avaliação (M&A), coordenação e transparência relacionados à execução da ação no período de 2020 a 2024, considerando os recursos do Orçamento Geral da União (OGU), majoritariamente provenientes de emendas parlamentares. Não foram objeto de análise detalhada os aspectos de engenharia das obras ou a execução financeira individual dos contratos, exceto quando relevantes para ilustrar falhas nos processos de gestão e controle.

Além disso, a necessidade de verificar a efetividade da ação em contribuir para os objetivos da PNMU e a existência de apontamentos anteriores de órgãos de controle sobre a gestão de políticas de mobilidade urbana reforçaram a pertinência do trabalho.

O objetivo da avaliação foi verificar se a implementação da ação 00T1 (Qualificação Viária) está adequadamente estruturada para assegurar a aplicação eficiente e eficaz dos recursos públicos e o alinhamento com os objetivos da PNMU. Especificamente, buscou-se responder questões sobre a existência e adequação dos processos de M&A, a clareza da coordenação entre atores, a efetividade da supervisão da execução e a suficiência da transparência.

Não foram identificadas limitações significativas que comprometesse a emissão de opinião por parte da equipe de avaliação. Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas de Auditoria do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e o Manual de Auditoria Baseada em Risco da CGU.

A Figura 7 busca ilustrar o contexto, a estrutura e os atores participantes da ação 00T1, apresentando, de forma sintética, a complexidade das relações e das interações demandadas para a consecução dos objetivos da política.



A avaliação da implementação da Qualivia revelou um cenário de fragilidades que limitam sua capacidade de demonstrar efetividade e eficiência.

Verificou-se que (i) os processos de monitoramento e avaliação são inadequados, suportados por indicadores que não medem resultados; (ii) a disponibilidade e transparência de dados são deficientes, dificultando a gestão e o controle; e (iii) o acompanhamento da execução física é insuficiente, com delegação à Mandatária sem supervisão ministerial eficaz.

Com o objetivo de sintetizar os resultados face aos objetivos propostos para esta avaliação, passa-se a responder, de forma detalhada e com base nos achados, às questões de avaliativas que nortearam este trabalho.

Os processos de acompanhamento e de avaliação da execução da política de qualificação viária são frágeis e incompletos. Embora existam instrumentos formais que preveem o monitoramento e a avaliação, sua aplicação prática mostrou-se deficiente ou inexistente em etapas importantes.

Os indicadores instituídos para acompanhar a ação orçamentária avaliada não permitem um acompanhamento efetivo da implementação e dos resultados da política de qualificação viária, apresentando lacunas e desafios significativos na medição. Tanto o indicador atual quanto o utilizado no ciclo anterior falham em atender a critérios de qualidade e relevância.

O acompanhamento da entrega das obras de qualificação viária executadas com os recursos da ação 00T1 é realizado de forma pontual e reativa, não havendo um processo estruturado no âmbito da Semob para acompanhar a execução física das obras em supervisão das ações da Mandatária.

A disponibilização de dados e a comunicação de suas atividades e resultados são deficientes, não atendendo aos princípios da transparência ativa, do acesso à informação e da comunicação pública eficaz. Os dados existentes encontram-se fragmentados e dispersos em múltiplas plataformas, e nenhuma delas oferece uma visão completa e específica da ação.

A política possui critérios para seleção e enquadramento dos empreendimentos, estabelecidos no Manual da ação 00T1. No entanto, a verificação do cumprimento desses critérios ocorre de forma falha, comprometendo a conformidade dos projetos aprovados.

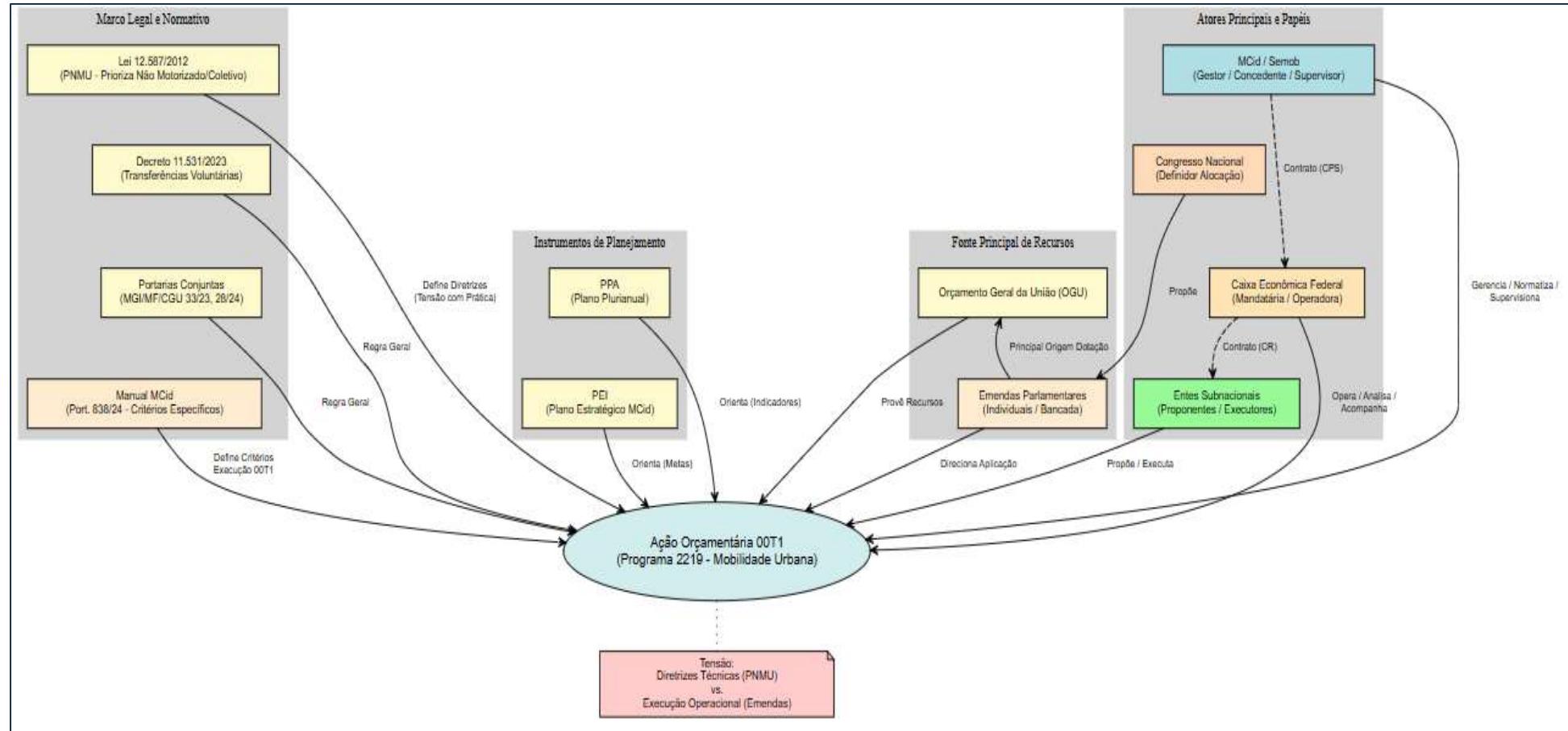


2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Figura 7 – Contexto, Estrutura e Atores da Qualivia



Fonte: Elaboração própria .



Existem falhas na comunicação e no acesso à informação sobre a implementação da Qualivia, considerando a necessidade de garantir a transparência ativa conforme a Lei de Acesso à Informação (LAI). As informações disponíveis nos canais oficiais são apresentadas em linguagem técnica, dificultando a compreensão pelo cidadão comum.

A seguir são apresentados os achados detalhados da avaliação, incluindo suas causas e as consequências para a gestão e os resultados da Qualivia.

1.1. Processo de acompanhamento e de avaliação sistemática da execução da política

A gestão eficaz de políticas públicas, especialmente aquelas que envolvem volumes significativos de recursos como a ação 00T1, depende fundamentalmente da implementação de processos contínuos e bem estruturados para o monitoramento de sua execução e a avaliação de seus resultados. Essa necessidade é reconhecida em guias de boas práticas governamentais, como o Guia Prático de Análise *Ex Ante* da Casa Civil (Capítulo 8), e tem sido enfatizada por órgãos de controle, a exemplo do Tribunal de Contas da União em deliberações como o Acórdão nº 2.359/2018-Plenário, que já indicava a importância de um sistema de monitoramento e avaliação (M&A) claro desde a origem da ação predecessora, a ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O próprio MCid reconhece essa importância em seu Plano Estratégico Institucional (PEI 2024-2027) ao designar responsabilidades específicas: o monitoramento trimestral dos indicadores cabe à área finalística, no caso a Semob, enquanto a avaliação da estratégia, baseada nesse monitoramento, compete ao Comitê Interno de Governança (CIGOV), também com periodicidade mínima trimestral.

Apesar dessa previsão normativa interna e da relevância conceitual do M&A, a presente avaliação não identificou, no âmbito do MCid, um processo formal, descrito e sistematicamente aplicado que trate especificamente do monitoramento e da avaliação da Qualivia.

Verificou-se que a Semob realiza, de fato, um acompanhamento interno trimestral dos indicadores definidos no PEI e no PPA. No entanto, a utilidade prática desse acompanhamento para a ação 00T1 é limitada pela inadequação dos indicadores, que, como será detalhado na subseção 4.2, são agregados e não refletem os resultados específicos desta ação.

Adicionalmente, a comunicação dos resultados desse monitoramento ao público e a outras partes interessadas ocorre somente em base anual, por meio dos relatórios de acompanhamento do PEI e do PPA, e do Relatório de Gestão. Essa baixa frequência impede um acompanhamento tempestivo do desempenho da Qualivia e dificulta o exercício do controle social e gerencial em tempo hábil para correções de curso.

Existe, ainda, a lacuna na etapa de avaliação. Embora o PEI atribua ao CIGOV a responsabilidade de analisar trimestralmente a estratégia com base nos indicadores

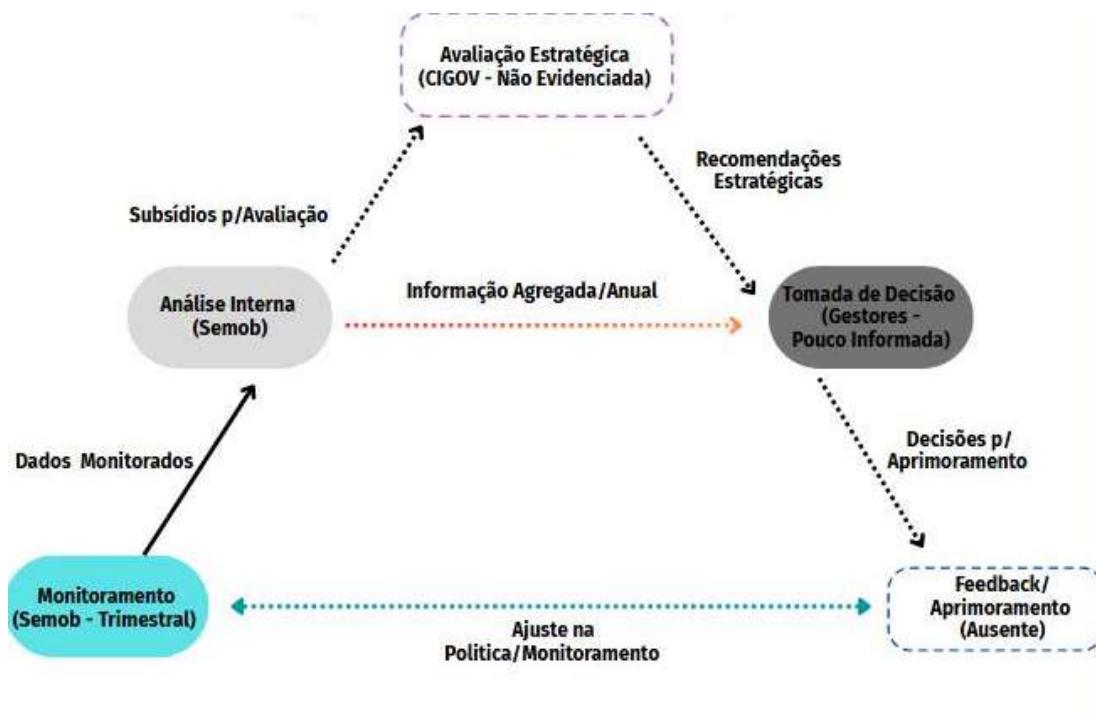
monitorados, a análise das atas das reuniões do Comitê, realizadas durante os exercícios de 2023 e 2024, não revelou qualquer registro de discussão, análise crítica ou deliberação a respeito do desempenho da política de qualificação viária ou dos indicadores associados à Qualivia.

As pautas do CIGOV nesse período concentraram-se em outros temas relevantes para o Ministério, como a aprovação de políticas de gestão de riscos, planos de integridade, o próprio PEI, ou programas específicos como o "Bota Pra Andar PAC", mas omitiram a avaliação de desempenho desta ação orçamentária específica.

Essa ausência de um ciclo completo de monitoramento e avaliação – que deveria integrar o monitoramento contínuo pela Semob com a avaliação crítica periódica pelo CIGOV – representa uma fragilidade estrutural na gestão da Qualivia. As causas para essa deficiência incluem a falta de detalhamento e formalização de um processo específico para a Qualivia, uma possível sub-priorização da avaliação de desempenho desta ação na agenda do CIGOV, frente a outras ações mais relevantes para o Ministério, as dificuldades inerentes ao uso de indicadores inadequados.

A consequência dessa falha é a dificuldade de o Ministério aferir, de forma sistemática, objetiva e baseada em evidências, se a Qualivia está cumprindo seus objetivos finalísticos de promover melhores condições de conforto, segurança e salubridade nas vias urbanas. Isso, por sua vez, prejudica a tomada de decisão, dificulta a alocação eficiente dos recursos, enfraquece a *accountability* e aumenta o risco de que estratégias ineficazes sejam mantidas.

Figura 8 – Ciclo de Monitoramento e Avaliação da Qualivia



Fonte: Elaboração própria.



1.2. Aderência dos indicadores utilizados aos objetivos e resultados da política

Indicadores de desempenho constituem ferramentas indispensáveis no ciclo de gestão de políticas públicas, servindo como instrumentos para quantificar ou qualificar o progresso em direção aos objetivos estabelecidos. A qualidade de um sistema de monitoramento e avaliação está intrinsecamente ligada à adequação dos indicadores selecionados. Conforme orientações técnicas consolidadas (Guia Prático de Análise *Ex Ante*, Cap. 4) e a jurisprudência de órgãos de controle, indicadores eficazes devem possuir atributos como especificidade (referir-se claramente ao que se quer medir), mensurabilidade (ser passível de aferição objetiva), apropriação (ser relevante para os objetivos da política), realismo (ser factível de ser alcançado e medido) e temporalidade (ter prazos definidos) – o conhecido acrônimo SMART.

Atualmente, o acompanhamento da Qualivia é feito por meio do indicador do PPA 2024-2027 (9452 – Valor Total de recursos aplicados em empreendimentos de transporte não motorizado e qualificação viária), que é focado exclusivamente na execução financeira e não possibilita a informação sobre os resultados físicos ou qualitativos da política. Ele não mede quantidade de infraestrutura entregue, qualidade, eficiência do gasto ou impacto social.

A Semob apresentou a análise situacional deste indicador para o exercício de 2024, conforme tabela abaixo, que ilustra o tipo de informação gerada – puramente financeira e comparativa com uma linha de referência ou meta monetária:

Tabela 2 – Análise situacional da entrega 0542 (Indicador 9452 Agregado) - Exercício 2024

Região	Linha de referência usada anteriormente (R\$)	Apuração absoluta considerada (R\$)
Centro-Oeste	247.033.914,20	238.460.333,05
Nordeste	505.852.565,00	898.220.330,82
Norte	199.736.144,80	354.488.853,47
Sudeste	549.199.725,80	1.195.406.847,66
Sul	426.877.650,20	335.145.866,41
Total	1.928.700.000,00	3.021.722.231,41

Fonte: Elaboração própria, adaptado do Despacho SEI/MIDR 5721785.

A inadequação do Indicador 9452 é ampliada por uma agregação conceitual e metodológica indevida. Sua fórmula de cálculo, conforme descrito no Relatório de Atributos do PPA, soma recursos de naturezas e finalidades distintas: OGU das Ações 00T1 (qualificação viária) e 00SZ (transporte não motorizado) e financiamento do FGTS vinculados ao Programa Pró Transporte. Ademais, os recursos financiam projetos de



portes distintos, enquanto os provenientes de OGU são de menor materialidade e maior quantidade de contratos, os de financiamento destinam-se a menor quantidade de empreendimentos, porém com recursos vultosos. Essa mistura de fontes, ações e escalas de projeto dificulta isolar e analisar o desempenho específico da Qualivia.

O indicador utilizado no ciclo anterior (PPA 2020-2023 - Quantidade de empreendimentos de mobilidade urbana concluídos) também apresentava problemas semelhantes. Embora fosse em um produto (empreendimento concluído), sofria da mesma agregação de diferentes tipos de intervenções e não oferecia qualquer medida de qualidade, impacto ou custo-benefício, tratando da mesma forma a conclusão de uma pequena obra de pavimentação e a de um sistema complexo de transporte.

Quanto aos indicadores, o TCU, no âmbito do Acórdão nº 2.359/2018 – Plenário, referente à ação 1D73, antecessora da 00T1, já havia considerado a necessidade de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da ação, baseados em dados confiáveis e relevantes, indicadores que deveriam ser específicos, mensuráveis, apropriados e realistas. Apesar de conhecimento do Ministério quanto a essas disposições, tais elementos não foram adotados plenamente para a Qualivia.

A Semob relatou a dificuldade de monitorar contratos de repasse para qualificação viária numerosos, com valor pouco expressivo e firmados com diversos estados e municípios no território nacional, o que torna complexo o processo de obtenção de dados.

Além disso, informou que pretende atualizar seus indicadores para contemplar, além dos aspectos quantitativos financeiros, as dimensões qualitativas dos investimentos. Em videoconferência, foi mencionado que tratativas estavam em curso com o MPO para essa revisão de indicadores.

Contudo, o uso de indicadores desalinhados com os objetivos finalísticos da política (melhorar a infraestrutura física e as condições de mobilidade) e incapazes de prover informações gerenciais úteis demonstra uma falha no planejamento e monitoramento.

As causas envolvem decisões pragmáticas quando da formulação do PPA, a predominância histórica de métricas de execução orçamentária em detrimento de indicadores de resultado e impacto, além das dificuldades operacionais alegadas pela Semob para coletar dados mais complexos. O efeito é um monitoramento superficial, que direciona o foco para metas financeiras ou quantitativas brutas, e impede a avaliação da real efetividade e eficiência da Qualivia, comprometendo a transparência e a *accountability*.

1.3. Modelo de acompanhamento das entregas físicas das obras e serviços

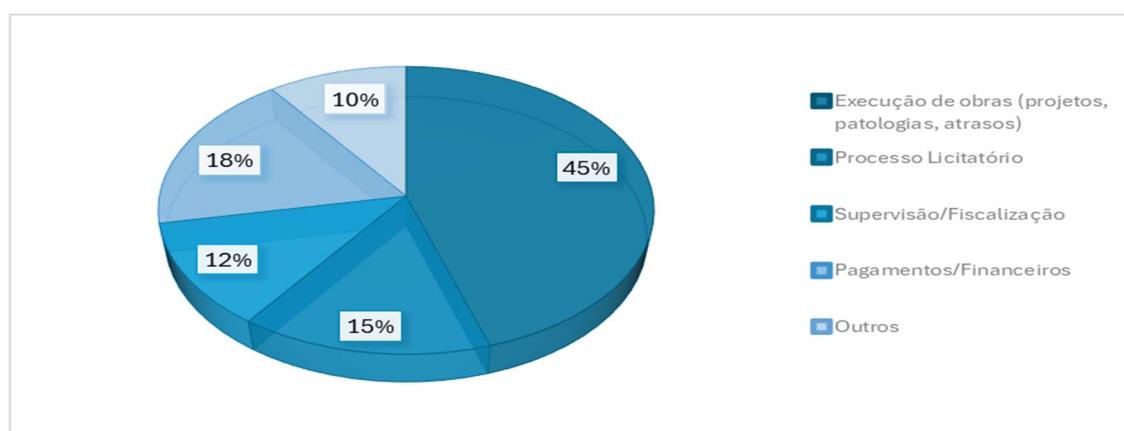
A transferência de responsabilidade pela execução de obras e serviços para entes subnacionais, como ocorre na Qualivia, impõe ao órgão federal concedente um dever reforçado de acompanhamento, para além da verificação da aplicação financeira dos

recursos. É imprescindível assegurar que a infraestrutura financiada (vias pavimentadas, calçadas, sistemas de drenagem etc.) seja efetivamente entregue à população, atendendo às especificações técnicas e aos padrões de qualidade esperados.

A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023 atribui ao concedente (MCid) a competência de acompanhar e aferir a execução do objeto pactuado (Art. 11, X) e de verificar a compatibilidade entre o planejado e o executado (Art. 85, I). Por se tratar de ação em que o Ministério se vale da atuação da Caixa Econômica Federal (Caixa) como mandatária da União, havendo a possibilidade de delegar essas atividades. No entanto, a delegação dessas atividades à Mandatária (Caixa) não elimina a responsabilidade final do Ministério nem a necessidade de supervisionar a entidade delegada, conforme prevê a Instrução Normativa MP nº 02/2018, que regulamenta a relação entre o Ministério e a mandatária por meio da celebração de Contrato de Prestação de Serviços (CPS).

A insuficiência desse modelo de acompanhamento (delegação sem supervisão robusta) é corroborada pela alta frequência de problemas encontrados na execução das obras, conforme análise de 62 achados de auditoria da CGU¹⁰ relacionados à qualificação viária, que revela a seguinte tipologia de problemas.

Gráfico 1 – Tipologia de achados em relatórios da CGU sobre Qualificação Viária



Fonte: Elaboração própria.

Este gráfico revela que a maior parte dos apontamentos (45%) diz respeito a execução de obras, estando relacionado a projetos inadequados, patologias nos pavimentos, vícios construtivos, atrasos na implantação e deficiências nos controles tecnológicos. Essas questões são frequentemente atribuídas à falha na fiscalização por parte dos entes subnacionais responsáveis pela contratação. Ou seja, os objetos entregues com a aplicação de recursos da PQV apresentam falhas que impactam no objetivo da ação, qual seja “promover conforto, segurança e condições sanitárias adequadas aos diversos usuários das vias públicas”.

¹⁰ Relatórios 816800, 817255, 843821, 873655, 875957, 880744, 906045, 906095, 906779, 948629, 958324, 964125, 998532, 1140085, 1275532, 1298445, 1452857, 1456741, 201800020, 201801352, obtidos no site <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>, acesso em 10/03/2025



Ademais, no âmbito do Acórdão TCU nº 2359/2018-Plenário, onde foram avaliados 40 contratos de repasse e detectadas 99 irregularidades, das quais 53 (ou seja 53,5%) são associadas a execução de obras, na mesma linha da CGU, reforçando as deficiências no monitoramento de resultados, que intrinsecamente depende do acompanhamento das entregas físicas.

A recorrência desses problemas sugere que nem o acompanhamento da Caixa nem a fiscalização local têm sido suficientes para garantir a qualidade dos produtos e serviços entregues, e a ausência de uma supervisão ativa do MCidades impede a identificação de padrões de falhas e a implementação de medidas corretivas sistêmicas.

Apesar do histórico de apontamentos, das exigências normativas e da relevância do tema, a avaliação verificou que o Ministério não implementou um processo estruturado, sistemático e proativo para acompanhar a execução física das obras e serviços financiados pela Ação 00T1. Conforme a Semob, o acompanhamento realizado diretamente pelo Ministério limita-se a intervenções pontuais e reativas, frequentemente motivadas por denúncias ou demandas específicas. A tarefa central de verificar se o que foi entregue corresponde, em quantidade e qualidade, ao que foi planejado e contratado, é delegada à Caixa.

O ponto frágil dessa estratégia é a não utilização dos mecanismos de supervisão ministerial sobre a atividade delegada à mandatária. A justificativa apresentada pela Semob, referente ao grande volume de contratos e à equipe reduzida, embora compreensível como um desafio operacional, não justifica a omissão de uma supervisão baseada em risco, amostral ou por critérios de relevância sobre a atuação da Mandatária e sobre a execução pelos entes subnacionais.

As causas dessa lacuna envolvem uma combinação de fatores: uma possível interpretação de que a delegação exime o Ministério de um acompanhamento mais direto; a não implementação efetiva dos mecanismos de fiscalização do Contrato de Prestação de Serviços com a Caixa, derivados da IN 02/2018; as reconhecidas limitações de capacidade operacional da Semob; a falta de ferramentas adequadas para um acompanhamento centralizado, dado que o Transferegov, plataforma operacional dos repasses, não estrutura dados físicos, somente orçamentários e financeiros.

Em razão desse acompanhamento inadequado há um risco elevado, já materializado em diversos empreendimentos, de que as obras executadas com recursos da Ação 00T1 sejam entregues com baixa qualidade, apresentem vícios ocultos, não tenham a durabilidade esperada ou sequer sejam concluídas.

1.4. Disponibilização de dados sobre a execução e os resultados da política e os mecanismos de transparência ativa

A transparência na gestão pública, garantida pela Constituição Federal e detalhada pela Lei de Acesso à Informação (LAI), é condição indispensável para o controle social, a *accountability* e a própria legitimidade das ações governamentais. Em se tratando de uma política como a Qualivia, que movimenta expressivos recursos federais para obras



de infraestrutura em centenas de municípios, a clareza e a acessibilidade das informações sobre onde, como e com quais resultados esses recursos são aplicados tornam-se ainda mais cruciais.

A avaliação realizada pela CGU evidenciou, entretanto, que a disponibilização de dados sobre a Ação 00T1 pelo Ministério das Cidades é deficiente, não atendendo aos princípios da transparência ativa de forma adequada. As informações pertinentes encontram-se dispersas e incompletas através de múltiplos canais, e nenhum deles oferece uma visão integrada, específica e detalhada da ação:

- O Transferegov.br, embora seja a plataforma operacional dos repasses, concentra informações de natureza financeira e contratual, sem dispor de campos estruturados que permitam registrar e consultar dados sobre as características físicas das obras (extensão, tipo de pavimento, área de calçada, etc.) ou seu estágio de execução de forma padronizada.
- Os Painéis Públicos disponíveis no site do MCid, incluindo o Sistema Nacional de Informações em Mobilidade Urbana (SIMU), quando abordam a carteira de investimentos, o fazem agregando a Ação 00T1 com outras ações orçamentárias e fontes de financiamento, e o indicador chave do PPA (9452) não está apresentado de forma consolidada no SIMU.
- A base de dados disponível para download no SIMU ("Carteira de Investimentos") demonstrou baixa qualidade e confiabilidade, com milhares de registros classificados genericamente como "outra" ou "Sem informação" no campo referente à ação orçamentária, inclusive para contratos firmados recentemente (2022 e 2023), inviabilizando análises consistentes.
- Documentos de gestão como o PEI, o PPA e os Relatórios de Gestão também se limitam a apresentar informações consolidadas ou agregadas, não permitindo o detalhamento necessário para entender a performance específica da Ação 00T1.
- O Ministério não utiliza a plataforma Obrasgov.br para cadastrar os empreendimentos financiados pela Ação 00T1. Essa omissão contraria o propósito do Decreto 10.496/2020, que é dar transparência aos investimentos de infraestrutura, e representa a perda de oportunidade de utilização de ferramenta que permitiria a visualização da localização das obras, o acompanhamento do seu progresso (inclusive com fotos e vídeos) e verificação dos valores envolvidos, pela sociedade e pelo Ministério, que não dispõe de ferramenta semelhante.

Em síntese, não existe um repositório de informações que permita aos interessados (gestor, órgãos de controle, cidadão, Congresso Nacional) compreender a execução física e os resultados específicos da Ação 00T1. As causas dessa situação estão interligadas com as falhas nos processos de monitoramento e avaliação e de acompanhamento físico (Achados 1, 2, 3), que não geram dados primários de qualidade, mas também derivam de problemas nas plataformas existentes, da não adesão a



ferramentas como o Obrasgov.br e da ausência de uma estratégia ministerial proativa para a transparência desta ação.

A título de ilustração, o quadro abaixo mostra que a complementaridade entre as plataformas ObrasGov e TransfereGov, de modo a demonstrar que o uso simultâneo de ambas é de grande relevância para dotar o MCidades de mecanismo de controle e de transparência das informações sobre os gastos na Qualivia.

Quadro 2 - Complementaridade entre as plataformas TransfereGov e ObrasGov

Aspecto	TransfereGov	ObrasGov	Complementaridade
Origem dos recursos	Registra a transferência dos recursos federais	Mostra como esses recursos foram aplicados em obras	Permite rastrear o ciclo completo: do repasse à execução
Objeto	Informa que o recurso é para "obra"	Detalha qual obra, sua localização e andamento	Um dá o "porquê", o outro o "como e onde"
Acompanhamento	Foco no controle financeiro do convênio	Foco na execução física da obra	Permite análise integrada de eficiência e eficácia
Fiscalização	Informa quem recebeu e quanto	Mostra o que foi feito com os recursos	Auxilia no controle social e institucional

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, cabe salientar que dentre os efeitos da falta de transparência citam-se a dificuldade de acompanhamento e controle, assim como o descumprimento do disposto na LAI.

1.5. Comunicação e acesso à informação em linguagem cidadã sobre a implementação

Garantir a transparência ativa, como preconiza a LAI (Art. 8º), envolve não apenas disponibilizar informações, mas fazê-lo de maneira que estas sejam facilmente acessíveis e compreensíveis pelo público a que se destinam. A adoção de uma "linguagem cidadã" e de formatos visuais claros é essencial para traduzir dados técnicos e burocráticos em conhecimento útil para o exercício da cidadania e do controle social.

Observa-se que, para além das questões de disponibilidade e qualidade dos dados da Qualivia (Achado 4), existe falha na forma como as informações referentes à implementação da política de qualificação viária são comunicadas, tornando o acesso efetivo e a compreensão pelo cidadão comum uma tarefa difícil. As informações encontradas nos canais oficiais do MCid (Painéis, relatórios PEI/PPA/RG, Transferegov) são predominantemente apresentadas em linguagem técnica, financeira ou administrativa. Utilizam-se termos específicos da gestão orçamentária, contratual ou de engenharia, com foco em valores monetários globais, números de instrumentos celebrados, metas quantitativas agregadas ou siglas e códigos de sistema.

Faltam explicações claras e contextualizadas sobre o que esses números representam na prática. Por exemplo, não se traduz o "valor aplicado" em benefícios tangíveis como



número de famílias beneficiadas por novas calçadas acessíveis, ou a redução esperada no tempo de deslocamento ou no número de acidentes em vias requalificadas.

Não foram identificadas ações por parte do MCid para traduzir as informações relevantes da ação para uma linguagem simples, direta e livre de jargões (linguagem cidadã).

Ainda, a utilização de recursos visuais, a exemplo de infográficos, mapas interativos, para ilustrar as ações e resultados, ou conteúdos específicos (páginas web dedicadas, cartilhas, FAQs) que expliquem didaticamente os objetivos da política, também não foi verificada no decorrer da avaliação.

A comunicação atual está voltada a cumprir exigências formais ou a atender a um público interno ou já especializado no tema, deixando de observar o direito fundamental do cidadão comum de entender como os recursos públicos estão sendo utilizados em seu benefício.

As causas para o achado incluem a dificuldade gerada pela má qualidade dos dados primários, a falta de uma estratégia de comunicação pública focada no cidadão para esta ação, a cultura organizacional que prioriza a comunicação formal, ou a ausência de recursos e *expertise* dedicados a essa finalidade. O efeito é um acesso à informação restrinido na prática, mesmo quando formalmente disponível, o que resulta em baixa compreensão pública da ação e dificulta o controle social.

1.6. Supervisão da verificação dos critérios de elegibilidade e técnicos

A garantia de que os recursos públicos sejam aplicados de acordo com as normas estabelecidas é um pilar da gestão responsável e da legalidade administrativa. No contexto da Qualivía, o Manual do Programa (aprovado pela Portaria MCid nº 838/2024 e suas versões anteriores) estabelece um conjunto detalhado de critérios de elegibilidade e requisitos técnicos que as propostas devem cumprir para serem selecionadas. Estes critérios e requisitos incluem desde a definição dos tipos de intervenção apoiáveis até limites percentuais para custos acessórios (como administração local, projetos, drenagem profunda) e a exigência de componentes obrigatórios nas obras (como calçadas acessíveis, drenagem superficial adequada e sinalização viária).

A verificação do cumprimento desses critérios na fase de análise e aprovação dos projetos é essencial para assegurar a conformidade e a adequação das futuras intervenções. Embora a Portaria Conjunta nº 33/2023 permita ao MCid delegar essa análise à Mandatária (Caixa), persiste o dever ministerial de supervisionar essa atividade delegada (IN MP 02/2018).

A equipe, no entanto, encontrou evidências de falhas nesse processo de verificação, indicando uma supervisão ministerial insuficiente ou ineficaz sobre a análise de engenharia realizada pela Caixa.



Em recente auditoria da CGU (nº 1722102), onde foi avaliada a execução do Contrato de Repasse nº 952761, sob égide da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023, verificou-se que o limite de 40% para despesas com itens complementares (no caso, drenagem profunda), estabelecido pelo Manual vigente à época, foi ultrapassado, atingindo 46,23% do valor do repasse, sem que a contrapartida oferecida pelo município fosse suficiente para cobrir o excedente.

Ainda foi feita análise de uma amostra aleatória de 10 Contratos de Repasse, regidos pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28/2024 (regime simplificado), relativos à Ação 00T1¹¹, celebrados em setembro de 2024, portanto, sob a égide da Portaria nº 838/2024. Nessa amostra, foram constatadas inconformidades em 6 dos 10 contratos (60%), incluindo:

- Extrapolação de limites percentuais definidos no Manual para itens acessórios, sem contrapartida suficiente (ex: CR 960923, com mais de 45% alocado para drenagem profunda e movimentação de terra, acima do limite de 40%; CR 966196, com quase 6% para serviços iniciais, acima do limite de 4%).
- Ausência de previsão orçamentária para itens considerados obrigatórios pela Portaria 838/2024, como drenagem superficial (por exemplo, CR 967992, 964492, 966161 não incluem execução de sarjeta), calçadas (ausente no CR 967993) e sinalização viária (ausente no CR 967995).

Nos casos de regime simplificado, observa-se que a Mandatária fará a verificação do cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento, não havendo análise nem aceite de projeto, de orçamento e de resultado do processo licitatório antes do início da execução do objeto. Portanto, considerando-se os casos apontados, há a materialização do risco de que as obras executadas por meio deste regime não atendam aos requisitos técnicos da Qualivia, visto que o Ministério, quando do enquadramento da proposta, também não verifica os critérios por ele mesmo estabelecidos na Portaria nº 838/2020.

A ocorrência dessas não conformidades demonstra que o processo de verificação dos critérios do Manual, realizado pela Mandatária e que deveria ser supervisionado pelo MCid, apresenta fragilidades e pode permitir a aprovação e contratação de projetos que não atendem integralmente às regras estabelecidas, situação agravada no caso de regime simplificado. As causas desse achado incluem a delegação sem mecanismos eficazes de controle de qualidade ou supervisão amostral pelo MCid, fragilidades nos procedimentos de análise da própria Caixa, com um foco maior na conformidade documental em detrimento da análise técnica dos projetos e orçamentos.

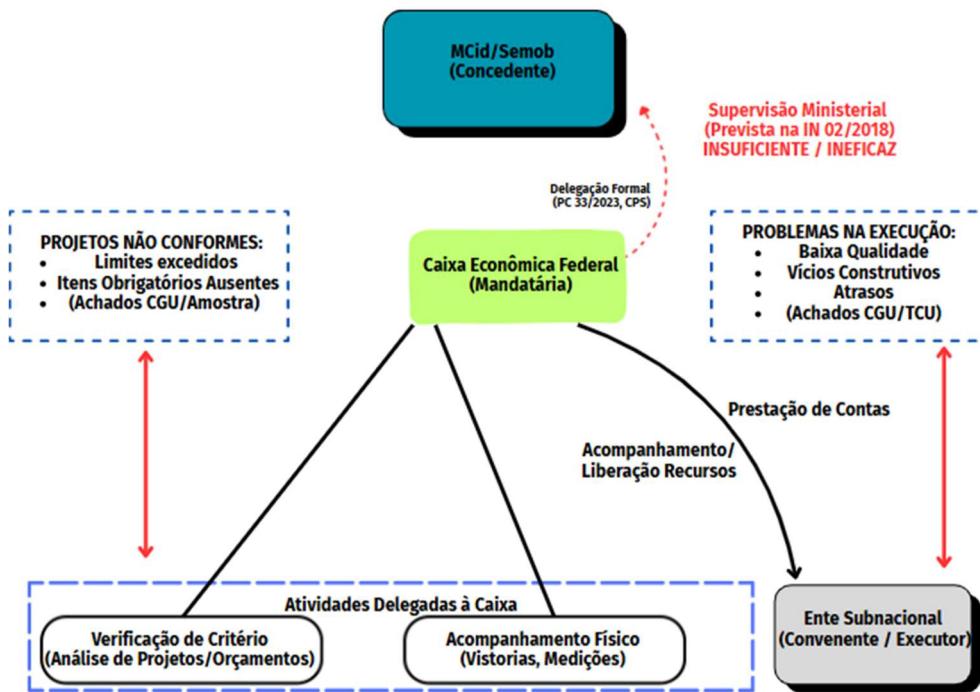
Os efeitos dessa falha de controle são: i) a aprovação e o repasse de recursos para projetos que não atendem aos requisitos estabelecidos; ii) o risco iminente de execução de obras incompletas ou inadequadas, sem itens essenciais como drenagem ou

¹¹ Acesso à documentação dos Contratos de Repasse 967992, 960923, 964492, 967993, 945227, 965291, 967995, 966196, 967991, 966168 e 966161 por meio do Transferegov.br em março/2025.



sinalização, ou com custos acessórios excessivos; iii) o comprometimento dos objetivos da política; e iv) em última instância, a baixa qualidade do gasto público.

Figura 9 – Delegação de Controle e Fragilidade na Supervisão da Qualivia



Fonte: Elaboração própria.



5. Governança

A equipe da Controladoria-Geral da União (CGU) realizou avaliação sobre a governança da Qualivia, com foco específico no seu componente de apoio à qualificação da infraestrutura viária urbana.

O escopo da avaliação abrangeu a análise dos processos de governança, supervisão, transparência e participação social relacionados à execução da ação no período de 2020 a 2024, considerando os recursos do Orçamento Geral da União (OGU), majoritariamente provenientes de emendas parlamentares. Não foram objeto de análise detalhada os aspectos de engenharia das obras ou a execução financeira individual dos contratos, exceto quando relevantes para ilustrar falhas nos processos de gestão e controle.

Além disso, a necessidade de verificar a efetividade da ação em contribuir para os objetivos da PNMU e a existência de apontamentos anteriores de órgãos de controle sobre a gestão de políticas de mobilidade urbana reforçaram a pertinência do trabalho.

O objetivo da avaliação foi verificar se a governança da Qualivia está adequadamente estruturada para assegurar a aplicação eficiente e eficaz dos recursos públicos e o alinhamento com os objetivos da PNMU. Especificamente, buscou-se responder questões sobre a clareza da governança entre atores, a suficiência da transparência e dos canais de participação social, e a capacidade de promover melhorias a partir de dados e evidências.

Não foram identificadas limitações significativas que comprometessem a emissão de opinião por parte da equipe. Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas de Auditoria do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e o Manual de Auditoria Baseada em Risco da CGU.

A avaliação da governança da Qualivia revelou um cenário de fragilidades que limitam sua capacidade de demonstrar efetividade e eficiência.

Verificou-se que (i) a governança é fragmentada, reativa, com baixa articulação estratégica e mecanismos limitados de *feedback* e participação social e (ii) a comunicação e transparência são insuficientes.

Com o objetivo de sintetizar os resultados face aos objetivos propostos para esta avaliação, passa-se a responder, de forma detalhada e com base nos achados, às questões avaliativas que nortearam este trabalho.

A relação entre os atores envolvidos na supervisão e execução da ação ocorre de forma fragmentada, descoordenada e com baixa articulação estratégica. Não há estrutura de governança formal ou instância de coordenação reconhecida que integre os papéis e responsabilidades dos principais atores: Ministério das Cidades (Semob como gestor), Caixa Econômica Federal (Mandatária), Entes Subnacionais (Executores), Congresso Nacional (definidor da alocação orçamentária) e outros órgãos federais com ações correlatas (MIDR, Codevasf, DNOCS).



A supervisão da política é difusa e incompleta. As prioridades e metas são fracamente definidas pelo MCid e fortemente influenciadas pelas emendas parlamentares, dificultando a delimitação do campo de atuação de cada ator em prol de um objetivo estratégico comum.

O processo decisório na condução da Qualivia está organizado de forma predominantemente operacional, reativa e desconectada de uma estratégia clara e da otimização da geração de valor público.

O Manual do Programa formaliza aspectos procedimentais e regras de elegibilidade, mas não estabelece uma estrutura de governança ou um processo decisório estratégico.

A supervisão da política de qualificação viária não incentiva o aprimoramento de sua concepção ou implementação, devido à ausência de um ciclo de retroalimentação efetivo. As práticas de acompanhamento da gestão não geram informações tempestivas e relevantes sobre o progresso da implementação ou os resultados da política. Os dados existentes são limitados, de baixa qualidade e não permitem avaliar adequadamente o desempenho.

Não há avaliações formais sendo conduzidas, nem uso de estudos técnicos ou diagnósticos para informar o aprimoramento.

A comunicação entre o MCid e o Congresso Nacional sobre as prioridades da PNMU ou daqueles relativos aos critérios técnicos desejáveis para a Qualivia é limitada. Prevalece a comunicação unilateral do CN para o MCid (indicação das emendas), sem um diálogo que busque alinhar a alocação orçamentária aos objetivos da política de mobilidade.

Por fim, os canais e oportunidades de participação social no processo de condução da Qualivia são limitados. Assim a participação da sociedade civil restringe-se, na prática, a canais gerais de ouvidoria e de consulta de informações.

As causas para os achados residem em uma combinação de fatores, dentre os quais destacam-se a ausência de uma estrutura adequada de monitoramento, acompanhamento e governança para a ação. Ademais, a operacionalização quase que totalmente por meio de emendas parlamentares culmina na alocação de recursos de forma pulverizada e as limitações nas ferramentas de informação tornam ainda mais difícil esse acompanhamento. Observa-se, ainda, uma percepção dos gestores da ação como secundária dentro da estratégia de mobilidade urbana do Ministério.

Cabe destacar que o Ministério atuou positivamente quando descontinuou a ação 1D73, que tinha um caráter “guarda-chuva” e integrava o então Programa 2054 – Planejamento Urbano, e formatou a ação 00T1 dentro do Programa 2319 – Mobilidade Urbana, sendo específica para qualificação viária, permitindo um melhor alinhamento da pavimentação à política de mobilidade, com exigências mais claras quanto à execução de calçadas, acessibilidade, sinalização, drenagem e iluminação.

A seguir são apresentados os achados detalhados da avaliação, incluindo suas causas e as consequências para a gestão e os resultados da Qualivia.



1.1. Instância formal de governança e coordenação

A governança de políticas públicas, especialmente aquelas de natureza intergovernamental e transversal como a qualificação viária, requer estruturas e processos que assegurem liderança clara, definição estratégica, coordenação entre os diversos atores envolvidos e mecanismos para controle e *accountability*. A Política de Governança da administração pública federal (Decreto nº 9.203/2017) e referenciais como o do TCU apontam para a necessidade de instâncias formais que articulem esses elementos.

A complexidade da Qualivisa, que envolve o Ministério das Cidades como gestor, a Caixa Econômica Federal como mandatária, municípios e estados como executores, o Congresso Nacional como principal definidor da alocação orçamentária via emendas, e ainda a interface com outros órgãos federais (MIDR, Codevasf, DNOCS) que financiam ações similares, tornaria uma instância de coordenação particularmente relevante.

Nesse contexto, o Acórdão TCU nº 2451/2024 – Plenário apontou uma dispersão de esforços na execução de obras de pavimentação, com múltiplos atores federais atuando muitas vezes na mesma área de influência, com pouca interlocução setorial, e reconheceu o MCid como órgão central da política pública de qualificação viária, emitindo recomendação nesse sentido para o Ministério.

Contudo, constatou-se a inexistência de qualquer instância formal de governança ou mecanismo de coordenação específico e funcional dedicado à Qualivisa. A gestão da ação opera sem articulação estratégica e carece de uma supervisão integrada. O Comitê Interno de Governança (CIGOV) do MCid, embora existente, possui foco nas políticas, estratégias e processos internos do Ministério, não servindo como um fórum interinstitucional para esta ação específica (como evidenciado pela ausência de avaliação da OOT1 em suas atas - Achado 1).

A Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (Semob), embora seja a unidade finalística responsável, não exerce, na prática, um papel de coordenação ativa e estratégica da "política" de qualificação viária via OOT1. Conforme manifestado em entrevistas, a Semob percebe sua atuação como mais reativa à forte influência das emendas parlamentares, que definem os beneficiários e, em grande medida, o escopo das intervenções.

A interação entre os principais atores (MCid, Caixa, Entes, CN) ocorre de forma predominantemente bilateral, operacional, pontual e reativa, focada na tramitação de propostas e contratos individuais, sem rotinas estabelecidas para cooperação estratégica, discussão de prioridades conjuntas (dentro das margens de discricionariedade existentes), alinhamento de entendimentos sobre normas, gestão de restrições sistêmicas ou resolução de conflitos de forma coletiva.

Agrava esse quadro a fragmentação da atuação federal na área de qualificação viária. Outros órgãos, como a Codevasf e o DNOCS (vinculados ao MIDR), também executam programas de pavimentação em municípios, frequentemente com critérios de elegibilidade e exigências técnicas distintas e, segundo percepção dos gestores do MCid,



por vezes menos restritivas, sem que haja uma coordenação com o Ministério das Cidades para harmonizar abordagens, evitar sobreposições ou otimizar a aplicação dos recursos federais como um todo. Neste sentido vale lembrar que o TCU já havia determinado que o MIDR e o MCid estabelecessem mecanismos de coordenação para compatibilização das ações desses órgãos¹².

Nesse contexto, os gestores do MCid reconheceram a existência de uma lacuna a ser tratada por uma instância interministerial, com liderança institucional superior. Isso se deve ao fato de que a qualificação viária não é uma política autônoma, formalmente instituída por decreto, lei ou ato normativo equivalente, tampouco gerida exclusivamente pela Semob, além da ausência de uma estrutura formal de governança no governo federal para coordenar a execução de obras viárias entre diferentes instituições. Ainda, segundo a Semob, a qualificação viária constitui-se como meio instrumental de suporte às finalidades de diversas políticas setoriais, a exemplo da mobilidade urbana (Lei nº 12.587/2012), saneamento básico (Lei nº 11.445/2007), infraestrutura logística, acessibilidade, segurança viária e iluminação pública.

As causas para esse vácuo de governança são uma combinação da natureza pulverizada e politicamente direcionada da ação (via emendas), da fragmentação histórica de competências em infraestrutura urbana no governo federal, e a percepção da Ação 00T1 como secundária dentro da estratégia mais ampla de mobilidade urbana do Ministério.

O efeito dessa ausência de coordenação é uma gestão fragmentada e desalinhada, que resulta na falta de direcionamento estratégico unificado e dificuldade em conciliar as prioridades dos diferentes atores, além da pulverização de recursos, que pode não atender às maiores necessidades técnicas ou sociais. Ainda ocorrem ineficiências e redundâncias pela atuação descoordenada de múltiplos órgãos federais. Por fim, a ausência de um espaço formal para tratar problemas sistêmicos e harmonizar os critérios aplicáveis, enfraquecendo o *accountability* da política como um todo.

1.2. Alinhamento entre o processo decisório, a estratégia e a geração de valor público

O processo pelo qual as decisões são tomadas em uma política pública – desde a formulação de suas regras até a seleção de projetos e a alocação de recursos – é determinante para seu sucesso em alcançar objetivos estratégicos e gerar valor para a sociedade. A boa governança exige que esse processo seja institucionalizado, transparente, baseado em evidências e alinhado a diretrizes superiores, como a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) no caso da Qualivia.

A análise do processo decisório relacionado à Qualivia revelou, no entanto, que ele se encontra desconectado de considerações estratégicas e da otimização da geração de valor público, sendo predominantemente orientado por fatores operacionais, políticos e demandas externas.

¹² Acórdão nº 2.451/2024-TCU/Plenário.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)



A principal força que molda as decisões de alocação de recursos na Ação 00T1 são as emendas parlamentares individuais, de relator-geral ou de bancada, que indicam os municípios beneficiários e os valores a serem repassados. Isso confere ao processo decisório um caráter altamente reativo e pulverizado, com o Ministério das Cidades tendo pouca margem para direcionar os investimentos com base em critérios técnicos de prioridade, diagnósticos de necessidade ou alinhamento com planos diretores de mobilidade urbana.

O principal instrumento normativo sob controle do MCid, o Manual do Programa (Portaria nº 838/2024), embora estabeleça regras de elegibilidade e execução, foca excessivamente nos aspectos procedimentais e operacionais, sem articular claramente como as intervenções financiadas pela Qualivia devem contribuir para os objetivos mais amplos da PNMU (prioridade ao transporte não motorizado e coletivo, segurança viária, integração modal, desenvolvimento urbano sustentável) ou quais resultados específicos de valor público devem ser priorizados.

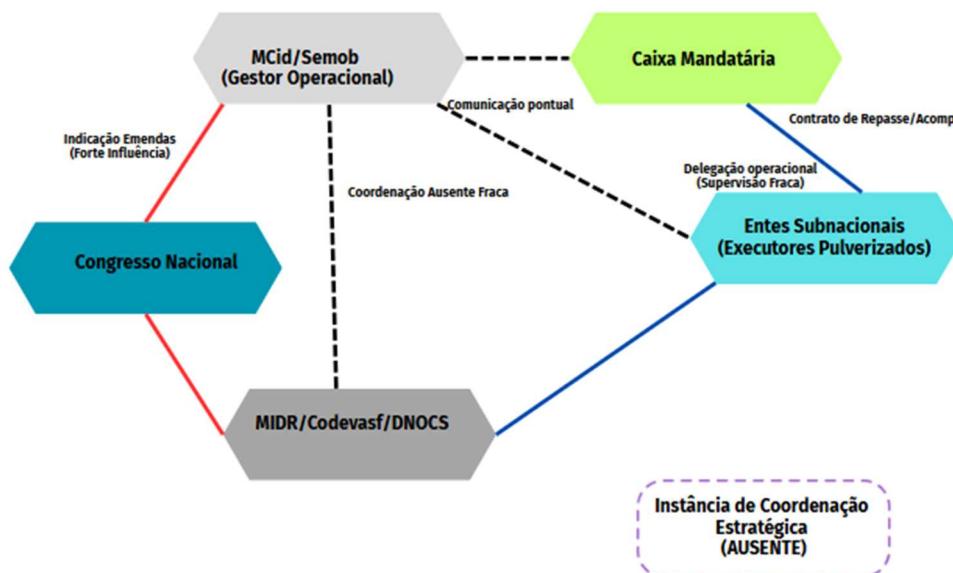
Essa desconexão estratégica é reforçada pela percepção da Semob, expressa em entrevistas, de que a Qualivia possui baixa aderência às prioridades centrais da PNMU e que o Ministério atua mais como um operacionalizador das transferências decorrentes das emendas do que como um formulador ativo de uma política estratégica de qualificação viária.

Não foram identificados, no fluxo decisório observado (seja na elaboração do Manual, seja na análise pontual de propostas), mecanismos ou critérios que priorizem explicitamente intervenções com maior potencial de impacto positivo, como aquelas que se conectam a redes cicloviárias, melhoram o acesso ao transporte público, eliminam gargalos de segurança comprovados ou estão inseridas em planos locais de mobilidade bem fundamentados. As decisões carecem de embasamento em diagnósticos prévios e abrangentes sobre as necessidades de qualificação viária nos municípios brasileiros ou em metas específicas de resultado que a Qualivia deveria alcançar. O Acórdão TCU 2451/2024 – Plenário recomendou ao MCid a elaboração de um diagnóstico acerca das condições viárias dos municípios brasileiros, conforme item 9.2 do referido acórdão.

As causas dessa desconexão incluem a já mencionada forte influência externa das emendas, a percepção interna da ação como secundária, a falta de uma estrutura de governança que fomente decisões estratégicas (Achado 1) e a carência de informações diagnósticas e de desempenho (Achados 1 e 2 da avaliação de implementação, Achado 3 desta avaliação).

O efeito é um processo decisório que não optimiza a alocação dos recursos públicos. As decisões tomadas resultam em investimentos que podem estar desalinhados da estratégia nacional, ter baixo impacto na mobilidade ou na qualidade de vida urbana, ou mesmo financiar intervenções que poderiam ser mais adequadamente realizadas com outras fontes. Isso limita severamente a capacidade da Qualivia de gerar valor público significativo e de contribuir efetivamente para a transformação da mobilidade urbana no país, atuando mais como um mecanismo de distribuição de recursos do que como uma política pública estratégica e orientada para resultados.

Figura 10 – Rede Fragmentada de Atores e Falta de Coordenação da Qualivia



Fonte: Elaboração própria.

1.3. Existência de ciclo de retroalimentação para aprimoramento

Conforme preconizam o Guia Prático de Análise *Ex Post* - Avaliação de políticas públicas (Presidência da República. Casa Civil et al., 2018) e o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (Tribunal de Contas da União, 2020), a capacidade de aprender com a experiência e adaptar-se é crucial para a efetividade, eficiência e a atualização das políticas públicas. Um ciclo de retroalimentação (*feedback*), no qual informações sobre a implementação, os resultados e os desafios são sistematicamente coletados, analisados e utilizados para ajustar o desenho e a gestão da política, caracteriza-se como um mecanismo para essa aprendizagem organizacional e melhoria contínua.

Constatou-se, entretanto, a inexistência de um ciclo de retroalimentação funcional e institucionalizado na gestão da Qualivia. O Ministério das Cidades não possui mecanismos estabelecidos para utilizar de forma sistemática as informações (limitadas que sejam) provenientes da supervisão da implementação – como dados da Mandatária, resultados de auditorias internas ou externas, reclamações de usuários, ou mesmo os dados do monitoramento interno – como subsídio para o aprimoramento contínuo das normas (ex: o Manual do Programa), dos critérios de elegibilidade, dos processos de análise e aprovação, ou do próprio desenho estratégico (limitado que seja) da ação.

Embora os gestores afirmem que o aprimoramento das normas, indicadores e rotinas de acompanhamento dos investimentos da Semob é um processo contínuo e não se limita apenas a obstáculos encontrados durante a implementação, as alterações



realizadas no Manual ao longo do tempo não resultaram de uma análise estruturada de dados de desempenho, avaliações de processo ou de impacto (que, como visto na avaliação de implementação, são inexistentes), ou da coleta sistemática de lições aprendidas.

A viabilidade desse ciclo de *feedback* é comprometida pelas próprias fragilidades identificadas em outros achados: a base de informações é extremamente precária, com indicadores inadequados, acompanhamento físico deficiente e dados de baixa qualidade e disponibilidade, sendo esses achados apontados na avaliação de implementação. Adicionalmente, a ausência de diagnósticos técnicos sobre as necessidades de qualificação viária nos municípios impede uma análise contextualizada dos resultados e necessidades de ajuste. A gestão da Qualivia opera, assim, sem um mecanismo formal para refletir sobre sua própria prática, identificar o que funciona ou não, e incorporar esse aprendizado para tornar a política mais eficaz, eficiente ou relevante ao longo do tempo.

Cabe destacar que o Acórdão nº 2359/2018 - TCU - Plenário estabeleceu condições para a continuidade da ação 1D73, que esteve vigente até 2021 para as iniciativas de qualificação viária. O acórdão também determinou a definição de parâmetros e meios para o acompanhamento da política pública promovida por essa ação, com foco especial na pavimentação.

Conforme o MCid, em decorrência desse Acórdão, apesar dos esforços para integrar as ações de qualificação viária ao programa de mobilidade urbana (inicialmente no programa 2048 – Mobilidade Urbana, na ação 2D47 - Apoio a Medidas de Moderação Viária e de Tráfego), a ação 00T1 foi introduzida apenas em 2022 no programa 2219 (anteriormente 2048), especificamente voltada para a qualificação viária. Entretanto, os problemas previamente relatados nas ações vigentes até então persistiram, incluindo dificuldades na gestão da política, na definição de direcionamentos e na aferição das entregas e benefícios.

As causas para a ausência de retroalimentação incluem a gestão predominantemente passiva e reativa, as graves limitações na disponibilidade de dados úteis e tempestivos, a inexistência de avaliações formais, a falta de recursos ou de priorização de estudos técnicos e diagnósticos, e a falta de institucionalização de rotinas para gestão do conhecimento e incorporação de lições aprendidas no ciclo de gestão da política.

O efeito direto é a estagnação da Qualivia, que tende a repetir processos e critérios sem uma análise crítica de sua adequação ou efetividade. Isso leva à persistência de falhas e ineficiências na implementação (como os problemas de execução ou de análise de critérios), à baixa capacidade de adaptação da política a novos desafios ou oportunidades, e à tomada de decisões sobre normas e procedimentos baseada mais em percepções ou pressões pontuais do que em evidências. Em última análise, a falta de *feedback* dificulta a otimização da aplicação dos recursos públicos e limita o potencial de evolução e aprimoramento da política ao longo do tempo.



1.4. Canais de comunicação e mecanismos de participação social na política

Uma governança pública efetiva e democrática pressupõe não apenas mecanismos internos de gestão, mas também canais de comunicação que permitam a coordenação entre os diversos atores envolvidos na implementação de uma política, bem como oportunidades para que a sociedade civil participe ativamente de sua condução e controle, proporcionando alinhamento, transparência e *accountability*, conforme as diretrizes e os princípios dispostos no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (Tribunal de Contas da União, 2020).

A avaliação da Qualivia revelou, contudo, que tanto os canais de comunicação interatores quanto as instâncias de participação social são marcadamente insuficientes ou ineficazes para atender a esses propósitos.

No que tange à comunicação entre os atores implementadores (MCid/Semob, Caixa, Entes Subnacionais), os canais existentes (ofícios, e-mails, telefonemas, Transferegov) são utilizados de forma predominantemente reativa e focada em questões operacionais e burocráticas relativas a contratos específicos. Falta uma comunicação proativa, regular e de natureza estratégica que vise alinhar entendimentos sobre a política, compartilhar boas práticas, discutir desafios comuns de forma sistêmica ou promover uma colaboração mais integrada. Nesse mesmo sentido, não há articulação com outros órgãos federais que atuam na mesma área (conforme o Achado 1).

A comunicação do MCid com o Congresso Nacional sobre as prioridades da PNMU para a Qualivia é limitada ao Manual do Programa, que é abrangente e não consegue direcionar fortemente as ações, prevalecendo a indicação via emendas. Não há diálogo estratégico sobre prioridades da PNMU para a OOT1. O Manual, embora estabeleça regras (ex: necessidade de inclusão de calçadas acessíveis nos projetos), se torna insuficiente para direcionar as prioridades de forma estratégica.

Quanto à participação social, os mecanismos disponíveis são extremamente frágeis e limitados. A participação da sociedade civil na condução da Qualivia restringe-se, na prática, à possibilidade de consultar informações – cuja transparência e acessibilidade são deficientes (achados da avaliação de implementação) – e utilizar os canais gerais de ouvidoria do governo para registrar reclamações ou sugestões pontuais.

Não existem instâncias participativas específicas, como conselhos gestores, comitês temáticos ou câmaras técnicas, onde representantes da sociedade civil (usuários, especialistas, movimentos sociais, setor privado) possam discutir, monitorar ou influenciar os rumos da Qualivia. O tema da qualificação viária não é pauta relevante em fóruns participativos mais amplos já existentes, como o Conselho das Cidades (ConCidades), que historicamente tem focado em outras agendas da política urbana e habitacional. Adicionalmente, não há histórico de realização de consultas públicas ou audiências que permitam à sociedade opinar sobre a definição das regras (Manual) ou as prioridades da ação. A própria falta de informação clara e acessível sobre a política funciona como uma barreira fundamental para qualquer tentativa de participação social informada e qualificada.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)



As causas para essa dupla deficiência (comunicação inter-atores e participação social) incluem a ausência de um planejamento estratégico específico para essas dimensões na Qualivia, o foco excessivo da gestão nos aspectos operacionais, a falta de estruturas de governança que incorporem esses mecanismos (Achado 1), e as barreiras informacionais já discutidas.

Os efeitos combinados que decorrem das falhas na comunicação são a baixa coordenação e alinhamento entre os implementadores da política, a dificuldade em disseminar boas práticas ou resolver problemas sistêmicos, a baixa legitimidade social das decisões tomadas sobre a Qualivia.

Além disso, ocorre a perda da oportunidade de incorporar conhecimentos, perspectivas e necessidades da sociedade na política, um controle social enfraquecido e a predominância de decisões de natureza técnica interna ou política (via emendas) sem o necessário contraponto da participação cidadã.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)



6. Resultados e Impactos

1.1. Introdução Metodológica

A presente análise dos resultados e impactos da Qualivia foi elaborada com base em dados obtidos do sistema do Ministério das Cidades e do TransfereGov, combinados a registros de execução orçamentária e financeira oriundos dos sistemas oficiais de acompanhamento do governo federal. A metodologia adotada considerou os dados disponíveis até o momento da consolidação da base, incluindo variáveis contratuais, valores empenhados, pagos e desembolsados, além de classificações físicas extraídas dos objetos dos contratos.

É importante destacar que os dados de execução orçamentária e financeira, assim como os de execução física dos projetos, estão sujeitos a constante atualização nos sistemas governamentais. Com o decorrer do tempo, é comum que ocorram alterações nas informações disponibilizadas, seja em função da finalização de projetos, de revisões contratuais ou seja ainda do registro posterior de despesas e entregas. Tais dinâmicas impactam diretamente no status das informações analisadas, exigindo cautela na interpretação dos números, especialmente aqueles relativos à situação contratual e aos valores desembolsados.

Por esse motivo, os resultados apresentados neste relatório representam uma fotografia da situação no momento da pesquisa, com base nos dados disponíveis e consolidados à época da extração e do tratamento da base de dados. Ressalta-se, assim, o caráter dinâmico das informações utilizadas, o que deve ser considerado em análises subsequentes ou comparativas com outras avaliações no contexto deste documento.

1.2. Marcos Regulatórios Recentes para Qualificação Viária

A análise e a implementação da Qualivia devem observar os marcos normativos, em especial, os instituídos a partir de 2023 e 2024, com destaque para a Portaria MCID nº 1.015/2024, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023 e a Portaria MCID nº 838/2024 e seu Anexo II.

A Portaria MCID nº 1.015/2024 aprova o edital para apresentação e enquadramento de propostas no âmbito da Ação 00T1 do Programa 2319 – Mobilidade Urbana. A normativa estabelece critérios como a obrigatoriedade de inserção das propostas na Plataforma TransfereGov, a pré-seleção com base em diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, a priorização de municípios com IDH abaixo da média nacional e o cumprimento das exigências de documentação técnica e orçamentária, incluindo declarações de capacidade e projetos básicos.

Como instrumento complementar, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023 estabelece parâmetros técnicos, operacionais e jurídicos aplicáveis às transferências



2025



Qualificação Viária (Qualivia)

voluntárias da União. Destacam-se o valor mínimo de R\$ 400.000,00 para repasses destinados a obras, a definição de níveis de complexidade conforme porte e objeto do investimento, e o uso obrigatório de ferramentas de gestão de riscos e trilhas de auditoria para monitoramento das transferências e prestações de contas.

A Portaria MCID nº 838/2024, por sua vez, consolida as orientações técnicas e operacionais do Ministério das Cidades para apresentação de propostas. Destaca-se especialmente seu Anexo II, que estabelece parâmetros para dimensionamento físico-financeiro das intervenções, critérios de priorização e diretrizes para análise técnica. Entre os critérios analisados, incluem-se a adequação à Política Nacional de Mobilidade Urbana, aderência ao planejamento urbano local, clareza da justificativa e compatibilidade com os valores de referência do Anexo II.

A observância aos instrumentos normativos é essencial para garantir a conformidade jurídica, técnica e financeira das propostas no âmbito da ação Qualificação Viária, promovendo maior efetividade, equidade e transparência na alocação de recursos públicos federais. O mapa mental abaixo, que deve ser lido em sentido horário, mostra os critérios técnicos estabelecidas nas normas mencionadas para a execução da Qualivia, tornando-se um instrumento didático para explicitar o nível de desenvoltura da ação e o seu grau de amadurecimento ao longo da existência do Programa.

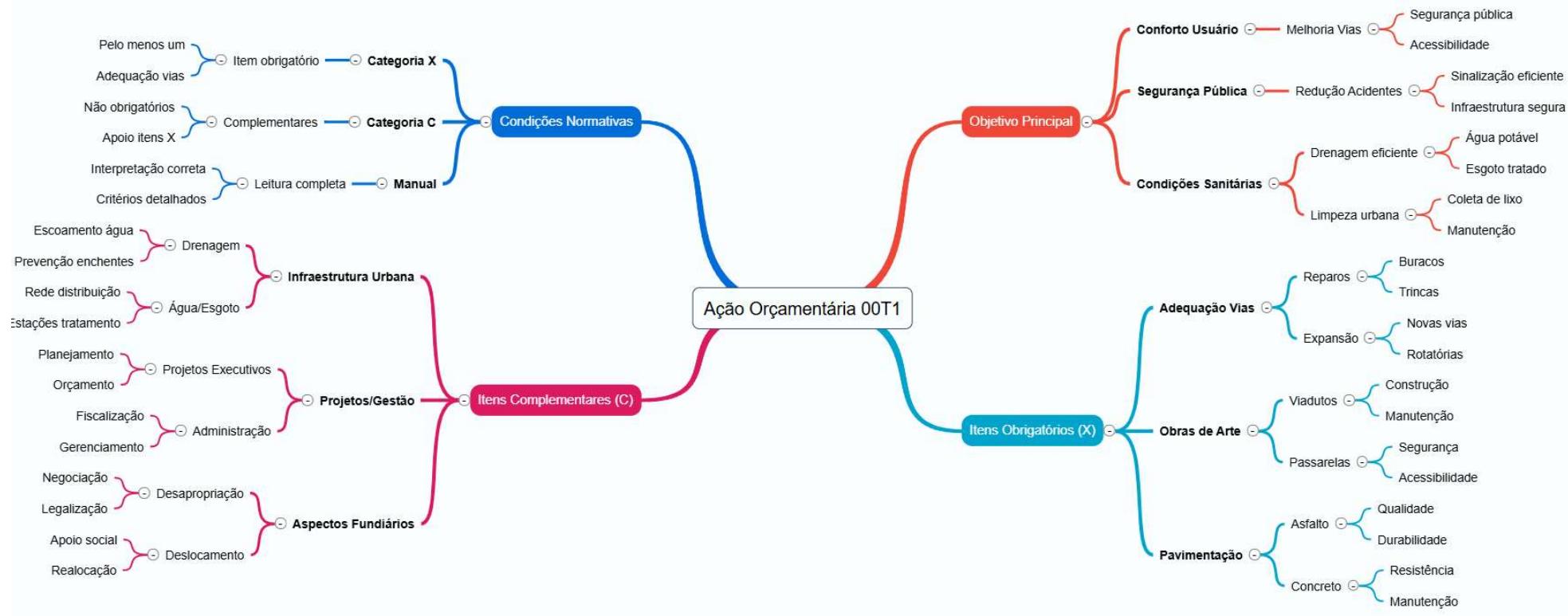


2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Figura 11 – Critérios Técnicos para a execução da Qualivia (Portaria MCID nº 838/2024, Anexo II)



Fonte: Elaboração própria.



1.3. Análise de Resultado e Impacto

A análise dos resultados e impactos da Qualivia foi realizada com base nos projetos aprovados no período de 2015 a 2024, que na prática constituem a meta física da ação. Neste período, foram efetivados 34.263 projetos, sendo que a grande maioria foi contratada pelos municípios (97%). Uma pequena parte apenas teve como responsável o estado ou um consórcio (tabela 3).

Tabela 3 – Caracterização geral dos projetos da Qualivia por contratante. Brasil. 2015 a 2024

Responsável pelo contrato	Projetos	(%)	Valor total obras (R\$) das	(%)	Valor médio (R\$)	CV (%)
Município	33532	97,9%	42.070.152.564,00	92,9%	1.254.627,00	244%
Estado	701	2,0%	3.126.306.481,00	6,9%	4.459.781,00	220%
Consórcios	30	0,1%	65.062.260,00	0,1%	2.168.742,00	123%
Total	34263	100%	45.261.525.789,00	100%	1.321.003,00	255%

Fonte: Elaboração própria com dados do Min. Cidades.

Os municípios foram responsáveis por cerca de 93% dos valores contratados, seguidos pelos contratos com os estados (6,9%). Houve ainda cerca de 30 contratos com consórcios públicos, representando menos de 0,1% dos valores. Quanto aos valores médios, nota-se que os contratos com os estados são os maiores, representando cerca de 3 vezes os contratos municipais em média. Geralmente esses contratos envolvem serviços ou obras em mais de um município e por isso os valores são de maior magnitude.

A tabela 4 apresenta a situação contratual dos projetos da Qualivia do período analisado no trabalho. Cerca de 2/3 dos projetos já estão com as contas concluídas e 30% do total, ainda em execução.

Tabela 4 – Situação contratual da Qualivia. Brasil. 2015 a 2024

Situação do contrato	Projetos	(%)
Contas Concluídas	21.888	63,9%
Em prestação contas ou pendências	148	0,4%
Em Execução	10.175	29,7%
Convenio anulado/rescindido/cancelado	2.042	6,0%
Contas rejeitadas	10	0,0%
Total	34.263	100%

Fonte: Elaboração própria com dados do Min. Cidades.

Para a avaliação da política foram realizadas algumas estatísticas descritivas de variáveis disponíveis na base de dados ajustada dos projetos. Os ajustes se referem aos acréscimos de informações de outras bases, como as populacionais e perfis dos



municípios (IBGE), e classificações específicas realizadas, como a criação de faixas de tamanho de municípios e de valores contratados e desembolsados. No caso da caracterização do tipo de obra/contrato foi realizada uma busca textual no objeto dos contratos a fim de classificação de acordo com o quadro 3¹³.

Quadro 3 - Classificação do tipo da obra pela busca textual

Tipo de obra	Pavimentação	Urbanização	Ciclovia
Só Pavimentação	x	0	0
Obras viárias mais completas	x	X	0
	x	0	x
	0	X	x
	0	0	0
Outros tipos obras	0	0	x
	0	0	x
	0	X	0

Fonte: Elaboração própria.

Vale ressaltar que a análise se restringiu às informações constantes da base de dados de contratos disponibilizada pelo MCidades, o que limitou a elaboração e avaliação de alguns indicadores inicialmente planejados no processo de construção do modelo lógico. Dessa forma, foram tratadas informações ligadas às características gerais dos projetos e municípios onde se localizavam os projetos, mas alcance dos impactos não foram mensurados, em razão da falta de informações mais detalhadas sobre as obras e suas áreas de influência, bem como a ausência de avaliações “ex post” nos projetos implementados. Seguem, abaixo, algumas estatísticas produzidas que serviram de base para avaliação dos resultados da ação.

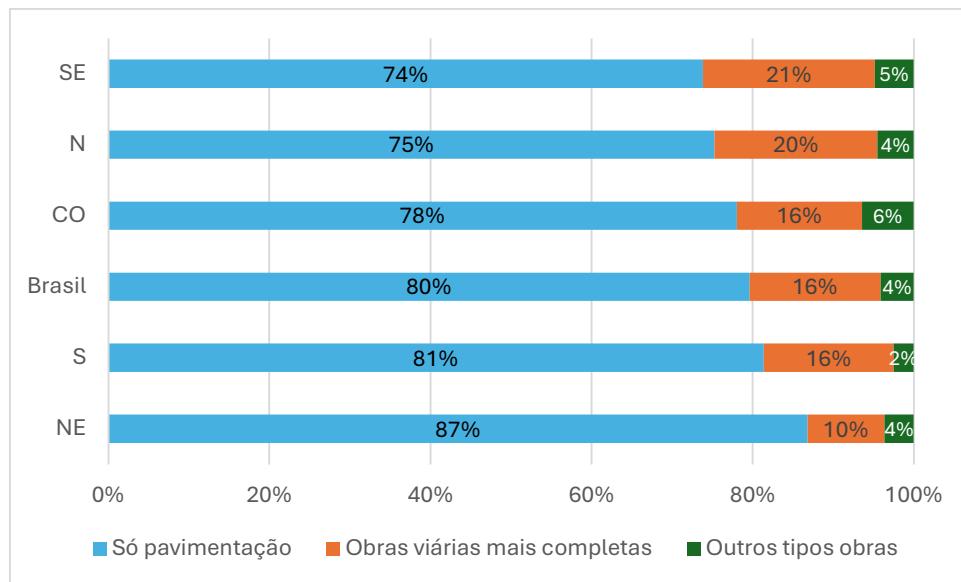
6.3.1. Tipo de obras da Ação

Em geral, a Qualivia está associada a intervenções de melhoria nos sistemas viários e seu entorno, apoiando projetos ligados à melhoria da pavimentação, calçadas, ciclovias, qualificação urbana e eventualmente investimentos em outros tipos de infraestrutura urbana associados ao projeto de requalificação de uma determinada área.

Para detectar o tipo de cada projeto, realizou-se uma busca textual no campo “objeto” da base de projetos, com o objetivo de se identificar as características básicas de cada projeto. A maior parte dos projetos (80%) se refere a intervenções específicas de melhoria da pavimentação das vias (recapeamento). Os projetos mais completos, envolvendo pavimentação, qualificação urbana no entorno da via, com melhorias para pedestres, ou integração com ciclovias foram minoria ao longo do período, respondendo por 16% do total (Gráfico 2).

¹³ Palavras-chave: 1) Pavimentação: Paviment; capeamento; calçamento; asfált; 2) Urbanização: urbaniza; passeio; calçad; revitaliza; adequa; qualifica; infra; acessi; 3) Ciclovia: ciclovia; ciclofaixa; bicicleta; bike

Gráfico 2 – Classificação dos tipos de obras da Qualivvia por região. Brasil. 2015 a 2024



Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério das Cidades.

Em termos de melhoria da qualidade de vida e estímulo à mobilidade sustentável, esse resultado está desalinhado com os objetivos da Política, pois o recapeamento das vias executado de forma isolada atende especificamente o transporte individual motorizado e não estimula a mobilidade ativa (não motorizada) e tampouco cria condições adequadas para que pedestres e ciclistas se desloquem localmente ou acessem o sistema de transporte de forma segura e confortável. Dependendo da situação, o recapeamento das vias, sem que haja intervenções adequadas em segurança viária, pode ocasionar o aumento das vítimas de trânsito em função do aumento da velocidade de circulação dos veículos (Carvalho, 2025).

Não se observou o estímulo necessário ao desenvolvimento do transporte não motorizado, diretriz de destaque da PNMU, durante o período de contratação de qualificação viária considerado (2015 a 2024). O transporte ciclo viário, por exemplo, dos cerca de 33 mil projetos efetivados, menos de 100 abrangeram infraestrutura nessa modalidade. Não há informações na base de dados dos projetos sobre o atendimento prioritário de vias que atendem o transporte público. Além disso, a qualificação urbana que envolve qualificação das condições de viagens a pé pela melhoria das calçadas e equipamentos urbanos, envolveram apenas cerca de 15% dos projetos, conforme visto na tabela 5.

Esta falta de priorização do transporte não motorizado fere claramente a Lei 12.587/2012 em especial as diretrizes fixadas para orientar o desenvolvimento da Política Nacional de Mobilidade Urbana, conforme se extrai do seguinte excerto:

“Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados



e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.”

Tabela 5 – Classificação dos tipos de obras da Qualivia. Brasil. 2015 a 2024

Tipologia	Projetos	(%)
Só pavimento	27290	79.65%
Pavimento e urbanização	3342	9.75%
Pavimento e ciclovias	23	0.07%
Urbanização	2094	6.11%
Só ciclovias	58	0.17%
Urbaniza e ciclovia	44	0.13%
Pavimenta, urbaniza e ciclovia	11	0.03%
Outro tipo de obra	1401	4.09%
Total	34263	100.00%

Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério das Cidades.

6.3.2. Faixa de investimentos

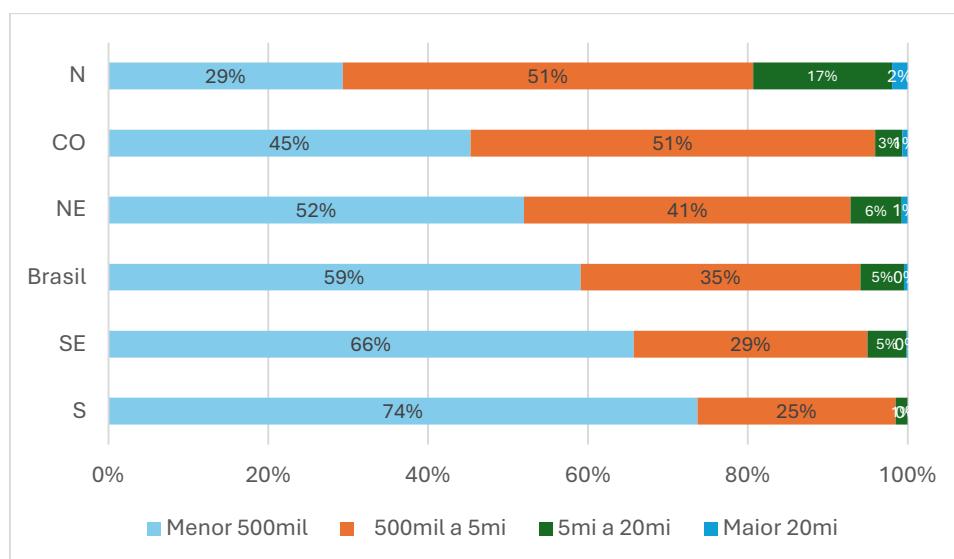
Analizando os valores das obras, observa-se que a grande maioria delas se concentram em cifras pequenas, o que corrobora com a análise anterior de que, em geral, os projetos desta ação são mais simplificados, restringindo-se ao recapeamento de vias, o que contribui pouco para a melhoria efetiva do sistema de mobilidade dos municípios, sem tirar a importância para as famílias beneficiárias, em face da readequação viária no entorno de suas casas.

O gráfico 3 mostra a distribuição das faixas de valor total dos projetos contemplados na Qualivia. Cerca de 60% dos projetos aprovados foram inferiores a R\$ 500 mil reais, o que é questionável sobre o ponto de vista de soluções mais completas, integradoras e com impactos diretos sobre a sustentabilidade dos sistemas de mobilidade dos municípios. Vale ressaltar que no Norte e Centro-oeste as soluções mais completas foram adotadas em sua maioria (51%), o que deve estar ligado ao maior investimento em cidades maiores e que apresentam problemas de mobilidade mais complexos.

A maior parte dos contratos firmados com os municípios (60%) são de pequeno valor (inferior a 500 mil). Esse valor é muito baixo para realização de obras mais efetivas e complexas (MCID, 2017). Mesmo considerando a faixa de valor inferior a 5 milhões que abrange mais de 90% dos contratos municipais, o valor ainda é relativamente baixo quando se planeja obras com impacto no trânsito, sistemas de transporte público e sistemas não motorizados (calçadas e ciclovias), apesar que em cidades muito pequenas haja um impacto maior. Contratos com valores superiores a 5 milhões estão concentrados nos contratos com estados e consórcios, mesmo assim apresentaram baixas ocorrências no período considerado (tabela 6).

Conforme descrito, a pulverização dos recursos, concentrados em projetos de baixo valor, prejudica a efetividade da política nacional de mobilidade. Geralmente projetos de infraestrutura de mobilidade mais completos para solucionar problemas complexos de transporte requerem valores de investimentos maiores do que se observa na execução da Qualivia. Mesmo que haja redução na quantidade de projetos, os aumentos dos recursos unitários têm potencial para provocar resultados mais impactantes.

Gráfico 3 – Faixa de valores nominais das obras da Qualivia por região. Brasil. 2015 a 2024



Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério das Cidades.

Tabela 6 – Quantidade de projetos por faixa de valor das obras e abrangência do contrato. Brasil. 2015 a 2024.

Abrangência	Menor 500mil		500mil a 5mi		5mi a 20mi		Maior 20mi		Total	
Município	20,084	59.9%	11,589	34.6%	1,744	5.2%	115	0.3%	33,532	100.0%
Estado	155	22.1%	393	56.1%	113	16.1%	40	5.7%	701	100.0%
Consórcio	7	23.3%	18	60.0%	5	16.7%	0	0.0%	30	100.0%
Total	20,246	59.1%	12,000	35.0%	1,862	5.4%	155	0.5%	34,263	100.0%

Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério das Cidades.

6.3.3. Tamanho das cidades e distribuição regional dos recursos

Um pouco mais da metade dos projetos de qualificação viária no período analisado foi destinado às cidades com população inferior a 20 mil habitantes e quase 80% deles às



cidades com menos de 60 mil habitantes (tabela 7). Mesmo em valores desembolsados mais da metade dos valores tiveram destinação nessas cidades de menor porte.

Quando comparado com a população das cidades, as disparidades dos investimentos também ficam evidentes, pois as cidades com população superior a 60 mil habitantes, respondem por pouco mais de 70% da população, mas em termos de valores desembolsados responderam por cerca de 40% dos recursos distribuídos, conforme visto na tabela 7.

Tabela 7 – Quantidade de projetos e recursos alocados por tamanho de cidade. Brasil. 2015 a 2024.

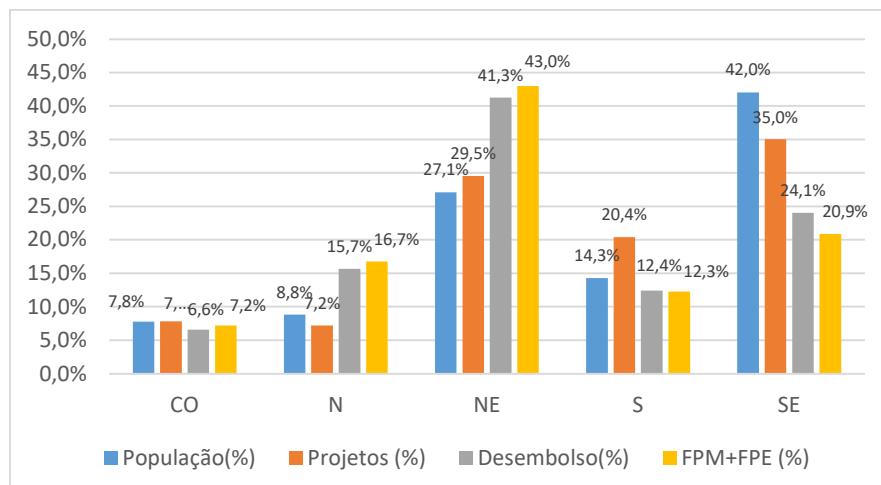
Variável	Total no Brasil	Pop<20	20 a 60	60 a 250	Pop>250
Nº projetos	33.532	51,9%	26,7%	14,6%	6,8%
Valor obra (R\$)	42.070.150.274	26,0%	24,9%	25,8%	23,3%
Contrapartida (R\$)	2.343.092.292	5,1%	4,3%	7,3%	5,6%
Desembolsado (R\$)	24.181.529.729	32,2%	24,3%	23,6%	19,9%
POP_2020	201.245.877	14,6%	18,9%	23,5%	42,9%

Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério das Cidades.

A questão que se coloca é que em termos de política de mobilidade, os maiores desafios se encontram nos grandes centros urbanos, o que conflita com a distribuição de recursos apresentada.

Em termos regionais, há também diferenças acentuadas nas distribuições dos recursos, conforme visto no gráfico 4. Observa-se que os recursos distribuídos pelas regiões seguem o mesmo comportamento da distribuição dos fundos constitucionais (Fundo de Participação dos Municípios e Estados —FPM e FPE). A lógica desse padrão de distribuição é compreensível, pois há uma maior destinação aos estados e municípios mais pobres, com intuito de reduzir as desigualdades regionais. O ponto de atenção é quanto aos baixos valores destinados a regiões muito populosas no Sudeste e Sul que acabam concentrando os maiores desafios de mobilidade. A lógica, a princípio, é que haveria maiores condições de investimentos por parte dos governos dessa região em relação às demais, apesar de que vários estados, tanto do Sul quanto do Sudeste, vêm enfrentando fortes crises fiscais na última década, o que compromete sobremaneira a capacidade de investimento do ente (IFI, 2020).

Gráfico 4 – Distribuição de projetos e recursos da qualificação viária pelas regiões. Brasil. 2015 a 2024.



Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério das Cidades, IBGE e Tesouro Nacional¹⁴.

A redução das desigualdades é desejável, mas o contrabalanceamento com as necessidades de maiores investimentos em mobilidade sustentável nas regiões mais complexas em termos de transporte (RM mais populosas) também deveria ser considerado no processo de planejamento e contratação.

6.3.4. Tamanho das cidades e tipo de obras

Nas cidades pequenas, a grande maioria dos projetos se referem a pavimentação simples de ruas, trazendo pouca efetividade para população beneficiada, em termos urbanísticos do entorno ou priorização de transporte não motorizado (tabela 8). Por outro lado, nas cidades maiores há maior incidência de projetos mais completos, como era de se esperar.

Nos municípios com população acima de 250 mil habitantes, por exemplo, cerca de um terço dos projetos contemplam elementos urbanísticos mais complexos ou soluções ciclo viárias, atendendo não só o transporte individual motorizado, mas também pedestres e usuários de bicicleta. Essas diretrizes tornam os projetos mais efetivos para população. Mesmo assim, mais de 60% dos projetos nas cidades maiores ainda são de pavimentação simples, que por si só, apresenta menos efetividade e acaba contribuindo para o aumento do uso do transporte motorizado individual, gerando mais externalidades negativas nos centros urbanos maiores (tabela 8).

¹⁴ Estimativas populacionais obtidas no site do IBGE (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>) e transferências constitucionais (FPM e FPE) obtidas no site do Tesouro Nacional Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municípios/transferencias-a-estados-e-municípios>)



2025

Qualificação Viária (Qualivia)

**Tabela 8 – Distribuição de projetos por tipo e tamanho das cidades (mil hab.). Brasil. 2015 a 2024.**

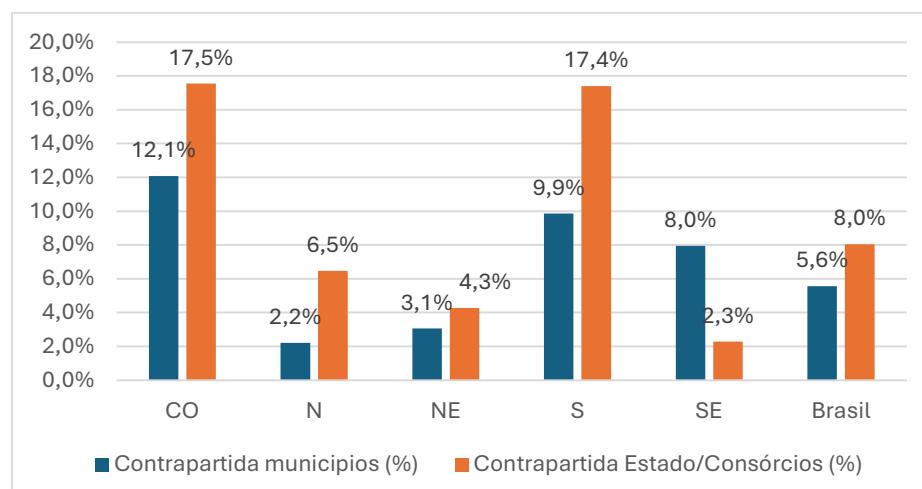
Variável	Tamanho populacional das cidades			
	Pop<20	20 a 60	60 a 250	Pop>250
Só pavimentação	82.4%	80.4%	78.5%	61.0%
Obras viárias mais completas	14.0%	16.0%	17.1%	32.9%
Outros tipos obras	3.6%	3.6%	4.5%	6.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: Elaboração própria com dados do Ministério das Cidades.

Dessa forma, configura-se a crítica à política como um todo, contatando-se com base nos números que há certa pulverização e concentração de recursos em municípios pequenos e em valores de projetos muito baixos, o que traz pouca efetividade à PNMU. Por outro lado, os projetos mais completos, com maior potencial de efetividade do ponto de vista da mobilidade sustentável e cada vez mais necessários nos grandes centros urbanos, são minoria na política de qualificação viária.

6.3.5. Contrapartidas

Em geral, nos estados mais pobres, localizados no Norte e Nordeste, observou-se as contrapartidas financeiras dos contratantes mais baixas, o que é adequado do ponto de vista das políticas de redução das desigualdades regionais (Gráfico 5). Estados mais pobres, por princípio, têm mais dificuldades de viabilizar recursos, por conseguinte, contrapartidas altas poderiam inviabilizar a execução dos projetos. Por outro lado, observou-se valores muito altos no Centro-oeste. Nesta região, observou-se as maiores médias tanto para contratos municipais, quanto para contratos com estados e consórcios. Na região sul também houve ocorrência de elevadas contrapartidas médias, o que deve ser um ponto de atenção na política.

Gráfico 5 – Contrapartida média dos contratos por Região. Brasil. 2014 a 2024**Fonte:** Elaboração própria com dados do Ministério das Cidades.



As contrapartidas dos contratos com municípios foram, proporcionalmente, superiores às contrapartidas dos contratos com estados e consórcios, sendo que somente no Sudeste essa situação se inverteu, talvez pela melhor condição fiscal dos municípios da região, em relação aos estados, pode-se inferir. Muitos municípios apresentam sérias restrições orçamentárias para investimentos, principalmente nos estados mais pobres, e contrapartidas muito altas podem comprometer as finanças ou a própria viabilidade do investimento. Além disso, quando há contrapartida muito alta, pelas restrições do ente público, os projetos tendem a ser de baixo valor e com menor efetividade conforme já discutido anteriormente.

6.3.6. Limitações das análises e oportunidades de melhoria dos sistemas de informação, controle e avaliação da política

As análises foram realizadas a partir da base de dados de projetos e algumas caracterizações, cruzadas com bases do IBGE (Perfil dos municípios e bases demográficas principalmente). Além disso, por se tratar em sua maioria de projetos pequenos e com impactos bastante localizados, os dados disponíveis de mobilidade e morbidade geralmente são muito agregados e estão disponíveis apenas para municípios maiores, o que prejudica a avaliação de impacto mais aprofundada na maior parte dos municípios que tiveram ações de qualificação viária.

Por outro lado, as análises de impactos locais ficaram prejudicadas em função da pouca caracterização dos projetos e localidades de influência das obras. Algumas informações mais detalhadas permitiriam melhor aprofundamento das análises, como por exemplo a extensão da malha rodoviária e ciclo viária das obras, assim como a extensão total da malha não pavimentada e ciclo viária dos municípios que recebem o projeto para avaliar o impacto na malha total. Outra informação interessante é se a obra está focada em qualificação dos serviços de transporte público, por meio de melhoria das condições viárias da rede de ônibus, bem como a quantidade de residências e de pessoas nas imediações do projeto, para, assim, melhor avaliar o benefício direto gerado.

O ideal é que o município tivesse sistema de informações sobre mobilidade e sinistros com informações regionalizadas e integrado com o sistema nacional, para que se pudesse fazer a análise de impacto das medidas com foco nessas variáveis. Conforme já descrito, quando se faz só pavimentação, sem melhorias nas calçadas e equipamentos de segurança para pedestre e ciclista, a tendência é que o aumento de volume de tráfego e velocidade do transporte motorizado individual pode provocar elevação em sinistros de trânsito no local, especialmente, atropelamentos. A melhoria do sistema de informações dos municípios, de forma integrada ao sistema nacional, ajudaria nessa quantificação e proposições de melhoria das medidas.

1.4. Considerações Adicionais

Observou-se por meio de análise dos projetos da Qualivvia no período 2015 a 2024 que houve pulverização dos recursos aplicados em obras de baixo valor e em muitas cidades de pequeno porte. Nessa situação, poucos desafios de mobilidade foram realmente



enfrentados, desafios estes que geralmente estão concentrados nos grandes centros urbanos. Consequentemente, projetos pouco complexos se caracterizam por pouca efetividade em relação aos avanços necessários da política nacional de mobilidade.

Dessa forma, projetos mais completos, que priorizariam o transporte não motorizado por meio de qualificação urbana e investimentos em redes ciclo viárias e na infraestrutura de transporte público rodoviário, foram minoria. Em geral, os recursos foram utilizados em projetos simples de pavimentação, o que priorizaria apenas o transporte motorizado individual, restringindo benefícios mais amplos para a população local, principalmente os residentes e empreendedores das áreas de influência dessas obras.

É desejável que os recursos da Qualivia sejam alocados em projetos mais estruturados, de maior porte, capazes de promover impactos significativos na política de mobilidade urbana. Esses projetos devem abranger não só a pavimentação viária, mas também a qualificação urbana do entorno das vias, com prioridade para pedestres e ciclistas, bem como investimentos em sinalização e equipamentos urbanos de segurança viária para mitigar os sinistros graves de trânsito, que eventualmente podem ocorrer com a melhoria das vias de circulação de veículos motorizados.

Por fim, entende-se que uma maior conexão dos projetos com os planos de mobilidade dos municípios resultaria em investimentos mais relevantes e efetivos para a política de mobilidade local ou regional. A melhoria dos sistemas de informações dos projetos e áreas de influência desses projetos também é importante para avaliação das medidas adotadas e aprimoramento da política nacional de mobilidade e procedimentos avaliativos como o realizado no âmbito do CMAP.



7. Execução Orçamentária e Financeira

Com base no Guia Prático de Análise *Ex Post* (Casa Civil/Ipea, 2018), a avaliação da execução orçamentária e financeira busca examinar se a implementação de uma política pública ocorreu conforme o planejamento orçamentário.

A avaliação não mede diretamente os impactos sociais da política (isso é foco da avaliação de resultados ou impactos), mas fornece informações essenciais sobre a viabilidade, sustentabilidade e integridade da execução.

Na prática, constitui um passo crucial para entender se os recursos orçamentários e financeiros estão apropriados para alcançar os fins almejados pela política pública.

1.1. Ciclo Orçamentário

Antes de adentrar na avaliação da Qualivia propriamente, importante destacar que o processo orçamentário e financeiro passa por distintas fases, que precisam ser bem compreendidas, haja vista que, na prática, organizam como o governo planeja e administra seus recursos, garantindo que as políticas públicas sejam financiadas de forma aderente à legislação, com eficiência e transparência.

O ciclo orçamentário desenvolve-se como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo o exercício. Consiste, por conseguinte, no conjunto de etapas que estruturam o processo de planejamento, elaboração da proposta, aprovação da lei, execução e controle do orçamento público. De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO – 2025), o ciclo compreende cinco fases principais, conforme descrita resumidamente no quadro abaixo.

Quadro 4 - Ciclo Orçamentário

Fase	Instrumento Principal	Responsável Principal
Planejamento	PPA, LDO	Poder Executivo (órgão central e órgãos setoriais de planejamento e orçamento)
Elaboração da Proposta	PLOA	Poder Executivo (SOF)
Aprovação Legislativa	LOA	Congresso Nacional
Execução	SIAFI	Ministérios e Tesouro
Avaliação e Controle	RREO, RGF	CGU, TCU, Congresso

Fonte: Elaboração própria com base no MTO.

A LOA expressa a sua integração com o PPA por meio dos programas. Deve-se observar a consistência entre a ação e os demais elementos do Plano Plurianual. Conforme dispõe o MTO 2026 (p. 132), a ação deve contribuir para atingir o objetivo do programa ao qual está vinculada e expressar claramente o resultado esperado da operação governamental, ou seja, informar para que as despesas estão sendo realizadas.



7.1. Planejamento orçamentário da Qualivia

Com base no documento do SIOP de acompanhamento da Execução é possível extrair os fundamentos do planejamento orçamentário da Qualivia, cuja execução busca apoiar técnica e financeiramente empreendimentos que promovam a qualificação de infraestrutura viária urbana.

Consideram-se empreendimentos de qualificação viária aqueles que visam promover conforto, segurança e condições sanitárias adequadas aos diversos usuários das vias públicas urbanas, apresentando soluções técnicas de infraestrutura e contemplando itens de adequação de vias, obras de arte especiais e de pavimentação. Estes empreendimentos devem necessariamente apresentar soluções urbanísticas que priorizem a circulação dos pedestres e ciclistas, de forma a garantir a segurança viária. Percebe-se, nos atributos de planejamento, que a Qualivia está bastante vinculada à priorização da mobilidade ativa (ciclistas e pedestres), citada sempre junto à ação 00SZ (apoio ao transporte não motorizado).

Observa-se que, apesar do necessário alinhamento com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), o planejamento da ação é fortemente influenciado pelo financiamento via emendas parlamentares de execução obrigatória, com desafios impostos quanto à análise de impedimentos técnicos e racionalização dos gastos públicos.

1.2. Execução das despesas orçamentárias

Nesta seção, serão detalhadas as despesas orçamentárias destinadas a projetos de qualificação viária no âmbito do Ministério das Cidades nos últimos 6 anos, como foco na execução dos recursos.

7.2.1. Histórico do cadastro de ação no SIOP

A ação 00T1 tem origem na ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, originalmente alocada no Ministério das Cidades, vinculada ao Programa 0310 - Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, conforme registros mais antigos do SIOP, datados de 2009.

Em 2012, o programa é alterado para 2054 – Planejamento Urbano, permanecendo o mesmo código e título da ação. Com a extinção desse órgão em 2019, a ação 1D73, bem como todo o Programa Planejamento Urbano passou a ser vinculado ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR).

Em 2020, o Programa é alterado para 2217 – Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano. Seu título, de 2009 a 2020, foi “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento



Urbano”, e seu escopo de intervenções já abrangia qualificação viária, mas incluía ainda “ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos, drenagem urbana, saneamento integrado”, com a finalidade declarada de melhorar as “condições sanitárias, de habitabilidade, mobilidade e acessibilidade urbanas”.

Com essa abrangência, permitindo diversas possibilidades de projetos na cidade, e dedicada a atender “projetos demandados pelos entes federados”, conforme informado no cadastro de ação nesse período, a ação 1D73 esteve historicamente posicionada à recepção de emendas parlamentares.

Em 2021, recebe acréscimo no título, afunilando seu escopo para a qualificação viária: “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária”.

Em 2022, deriva-se a ação 00T1, mas agora vinculada ao Programa 2219 – Mobilidade Urbana, ainda sob a competência do MIDR, atribuindo caráter mais específico ao escopo dessa ação. Em 2023, com a recriação do Ministério das Cidades, ela volta a ser vinculada a esse órgão.

Em 2024, a descrição da ação é complementada com orientação expressa aos proponentes: “Os empreendimentos, inclusive em intervenções de recapeamento, devem ser obrigatoriamente entregues com calçadas, drenagem e sinalização viária nas áreas de intervenção”, em alinhamento às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, atentas às necessidades de circulação de pedestres e meios de transporte não-motorizados, priorizando-os em relação aos meios de transporte motorizados, inclusive.

Percebe-se, portanto, movimentação recente, a partir de 2021, de especificação de escopo da ação. Primeiro com a adição ao seu título explicitando “qualificação viária”, seguida no ano seguinte de migração para o programa de mobilidade urbana, e, em 2024, adição de condicionantes.

O beneficiário da ação, campo presente no SIOP desde 2013, relata “Famílias residentes na área de intervenção”, sem mudanças ao longo do tempo. Diante das demandas contemporâneas por desagregar o cidadão genérico¹⁵ e tendo em vista que a base legal do cadastro da ação 00T1 apresenta normativas relacionadas à acessibilidade, uma desagregação possível dos beneficiários dos projetos de qualificação viária é “pessoas com deficiência”.

Ao analisar os planos orçamentários (POs), percebe-se a necessidade de o órgão executor organizar a despesa por tipo de emenda. Em 2020, por exemplo, os POs estiveram organizados por Emendas de Bancada Estaduais. Em 2024, havia 20 POs,

¹⁵ A exemplo da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025 (Lei 15.080/2024, art. 154, § 1º, I, r) que determina relatar anualmente as despesas com mulheres, igualdade racial e crianças na primeira infância.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)

grande parte dedicada às emendas cujo código de resultado primário não transparecem que são emendas parlamentares (RP2), como ilustra a figura abaixo¹⁶.

Figura 12 – Exemplos de POs da ação 00T1 (LOA 2024)

PO	Título
EBAL	Dotações classificadas com RP 2, incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual do Estado de Alagoas, em observância ao disposto no inciso I do § 7º do art. 4º da LOA-2023
EBAM	Dotações classificadas com RP 2, incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual do Estado do Amazonas, em observância ao disposto no inciso I do § 7º do art. 4º da LOA-2023
EBDF	Dotações classificadas com RP 2, incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual do Distrito Federal, em observância ao disposto no inciso I do § 7º do art. 4º da LOA-2023
EBGO	Dotações classificadas com RP 2, incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual do Estado de Goiás, em observância ao disposto no inciso I do § 7º do art. 4º da LOA-2023
EBMA	Dotações classificadas com RP 2, incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual do Estado do Maranhão, em observância ao disposto no inciso I do § 7º do art. 4º da LOA-2023
EBMS	Dotações classificadas com RP 2, incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual do Estado do Mato Grosso do Sul, em observância ao disposto no inciso I do § 7º do art. 4º da LOA-2023
EBMT	Dotações classificadas com RP 2, incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual do Estado do Mato Grosso, em observância ao disposto no inciso I do § 7º do art. 4º da LOA-2023
EBPI	Dotações classificadas com RP 2, incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual do Estado do Piauí, em observância ao disposto no inciso I do § 7º do art. 4º da LOA-2023
EBRN	Dotações classificadas com RP 2, incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual do Estado do Rio Grande do Norte, em observância ao disposto no inciso I do § 7º do art. 4º da LOA-2023
EBRR	Dotações classificadas com RP 2, incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual do Estado de Roraima, em observância ao disposto no inciso I do § 7º do art. 4º da LOA-2023

Fonte: SIOP.

Nota-se que em 2023, a base legal do Cadastro da ação 00T1 passou a contemplar rol robusto de normativos relacionados à qualificação viária, ou mesmo ao rol mais abrangente sobre desenvolvimento urbano. Anteriormente, estavam citadas apenas a Constituição Federal de 1988 e normativas referentes à organização administrativa dos Ministérios.

Figura 13 – Base legal ação 00T1 (LOA 2024)**Base Legal**

CRFB de 1988, arts. 21 e 23; Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000 – Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica; Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 – Critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida; Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana; Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 - Organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937 - Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional; Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 – Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública; Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004 - Regulamenta as Leis nos 10.048, de 2000, e Lei nº 10.098, de 2000; Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009 – Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011 - Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013 - Regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia; DECRETO Nº 11.468, DE 5 DE ABRIL DE 2023 Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Cidades ; Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 33 de 18/12/2014; ABNT NBR 9050, de 3 de agosto de 2020 (versão corrigida 2021).

Fonte: SIOP.

¹⁶ As emendas parlamentares individuais recebem código de resultado primário (RP) igual a 6; as emendas de bancada estaduais, RP 7; as emendas de comissão, RP 8; as emendas de relator-geral, RP 9, declaradas inconstitucionais em 2022. Porém, há emendas também classificadas como RP2, código típico de despesas primárias de forma geral.



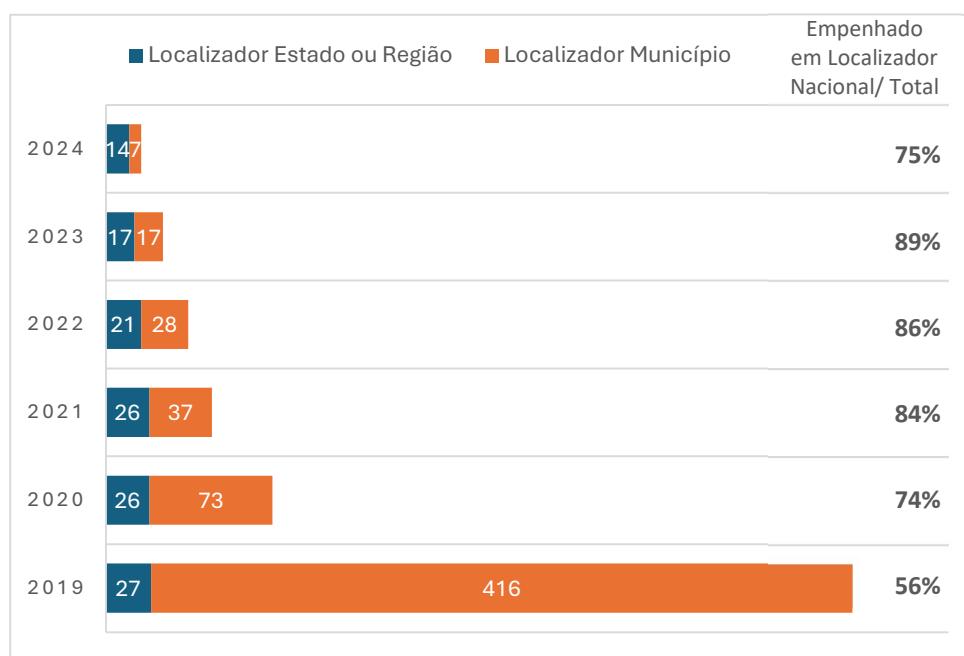
2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Na análise de “Localizadores”, código da programação orçamentária que indica a localização do gasto, observa-se que há tendência de redução do número desse atributo, especialmente em razão da redução da referência a municípios. Em 2019, havia 416 localizadores referentes apenas a municípios. Já em 2024, apenas 7. Associando essa análise aos dados de execução orçamentária, percebe-se que a redução da quantidade de localizadores acompanha a concentração dos valores empenhados no Localizador Nacional, como apresentado no Gráfico a seguir:

Gráfico 6 – Quantidade de Localizadores por tipo e proporção do valor empenhado no Localizador Nacional (2019 a 2024)



Fonte: SIOP.

Em termos de transparência orçamentária, a concentração de valores de projetos localizáveis nos estados ou municípios é negativa. Entretanto, a gestão orçamentária de dezenas de localizadores, especialmente em ações do tipo projeto, tem alto custo operacional, podendo impactar negativamente a execução. Na avaliação de impacto, revela-se que o custo médio dos projetos, nos últimos dez anos foi de 1,3 milhão, isto é, projetos de pequeno porte. A dificuldade crítica do balanço entre transparência e gerenciabilidade aponta para problemas no arranjo de financiamento pela União de ações de qualificação viária.

7.2.2. Ações orçamentárias correlatas

Existem outras ações orçamentárias que também financiam qualificações viárias, essencialmente, pavimentações. Considera-se importante seu mapeamento para que as melhorias decorrentes da avaliação desta política no âmbito do Ministério das Cidades possam contagiar outras ações afins, ou, ao menos, permitir conhecer os desníveis de exigência para execução dos projetos dessa natureza.



2025

Qualificação Viária (Qualivvia)



A partir do espelho de emendas parlamentares referente ao projeto de lei orçamentária de 2024¹⁷, identificou-se outras três ações orçamentárias nas quais foram alocados recursos para pavimentação, já considerando a exclusão dos casos de pavimentação de rodovias. A tabela abaixo relaciona-as.

Tabela 9 – Ações orçamentárias correlatas

Órgão orçamentário	Ação orçamentária	Valor da emenda (PLOA 2024)
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	R\$ 570 milhões
Ministério do Turismo	10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	R\$ 505 milhões
Recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda	0EC2 - Transferências Especiais	R\$ 74 milhões

Fonte: Câmara dos Deputados.

A título de comparação, a ação 00T1 recebeu, em 2024, cerca de R\$ 3 bilhões em emendas.

7.2.3. Trade offs

Na análise do rol de ações orçamentárias do Programa Mobilidade Urbana como um todo, observa-se preponderância da ação 00T1 sobre as demais, conforme ilustra a tabela abaixo.

Tabela 10 – Valores Empenhados de ações do Programa Mobilidade Urbana (em R\$ milhões)

Ações do Programa Mobilidade Urbana	2022	2023	2024	Total Geral
00SZ - Apoio ao Transporte Não Motorizado	1,5	-	-	1,5
00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	2.728,9	5.851,7	824,7	9.405,3
00T3 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	243,6	156,6	342,6	742,8
2D49 - Estudos, Projetos e Desenvolvimento Institucional no Setor da Mobilidade Urbana	1,0	-	-	1,0
Total Geral	2.974,9	6.008,4	1.167,3	10.150,6
% 00T1	92%	97%	71%	93%

Fonte: SIOP.

¹⁷ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2024/emendas/despesa/Espelhos_Despesa.pdf. Acesso em MAR 2025.



Percebe-se que a ação 00T1 consome, na média dos últimos 3 anos¹⁸, 93% dos recursos orçamentários do Programa. Chama atenção que as intervenções em prol de transporte não motorizado (ação 00SZ) e ao transporte público coletivo (00T3), conformam a prioridade da Política Nacional de Mobilidade Urbana e, receberam, nesse período, apenas 7% dos recursos orçamentários. Ainda, a ação orientada ao planejamento estruturante das intervenções nessa área (2D49)¹⁹, não teve valor empenhado nos últimos dois anos.

Vale complementar que o Programa de Mobilidade Urbana conta também com recursos não-orçamentários, a exemplo do financiamento via BNDES.

7.2.4. Análise quantitativa da ação orçamentária 00T1

7.2.4.1. Perfil da Execução orçamentária

Nos últimos 6 anos, os valores de dotação da ação 00T1/1D73 variaram entre R\$ 841 milhões, menor valor da série (em 2024), e R\$ 6 bilhões, maior valor da série (em 2023). Os valores nas etapas seguintes da execução orçamentária e financeira demonstram que o montante empenhado acompanha em grande medida o valor da dotação.

No entanto, apenas 1% do valor empenhado, em média, logra avançar para a fase de liquidação²⁰ no mesmo exercício financeiro. Do montante liquidado, boa parte avança para a fase de pagamento no mesmo exercício financeiro. É o que apresenta o Gráfico a seguir.

¹⁸ Em 2022 a ação 00T1 passou a compor o Programa Mobilidade Urbana

¹⁹ O cadastro da ação 2D49 sinaliza que seu escopo “visa ao aperfeiçoamento de capacidades locais e ao desenvolvimento de instituições que atuam no setor da mobilidade urbana; e a qualificar a concepção de empreendimentos de infraestrutura de mobilidade urbana para maior efetividade em sua implantação, em conformidade com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587 de 03/01/2012”.

²⁰ Refere-se ao liquidado exclusive inscrito em restos a pagar não processados

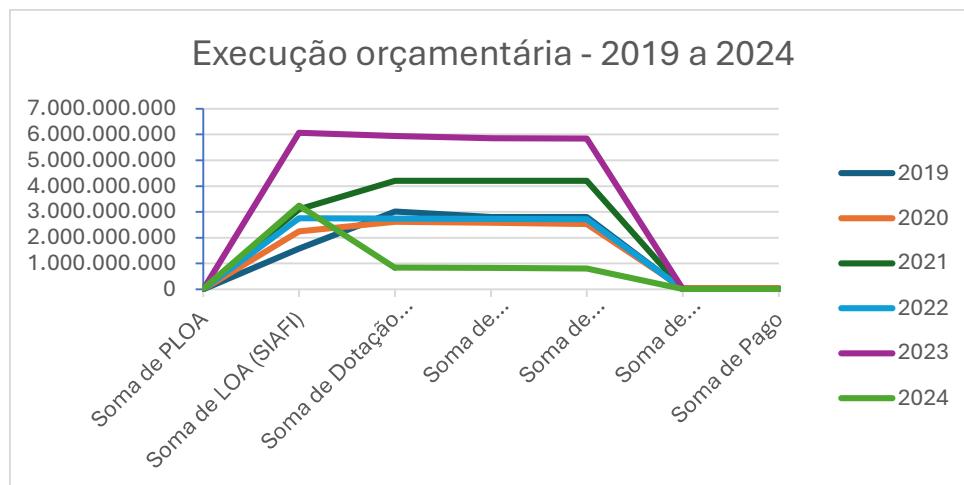


2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Gráfico 7 – Execução orçamentária da ação 00T1 (2019-2024)

**Fonte:** SIOP.

Conforme se observa no gráfico acima, a alocação orçamentária é marcadamente carregada na fase parlamentar do ciclo orçamentário no período em análise, dada a diferença de valores entre o momento PLOA e LOA.

Também se observa que a alocação orçamentária não se sustenta no momento da liquidação. É possível visualizar esse fato na busca queda do momento “empenhado” para o momento “liquidado real”, isto é, o valor liquidado exclusive inscrições em RAP NP (restos a pagar não processados). Isso significa que praticamente todo o valor empenhado é inscrito em RAP NP, sinalizando apenas uma reserva de crédito para determinada obra, no caso da ação 00T1, ainda não iniciada ou ainda sem completude da documentação exigida pelo Ministério da Cidades²¹.

Considerando o orçamento executado no mesmo exercício financeiro, o percentual médio de liquidação e de pagamento do período analisado foi de apenas 1%.

Outro ponto que chama atenção do gráfico acima é a queda de dotação em 2024, decorrente, conforme apurado, de cancelamento de créditos, o que será tratado adiante nesta seção.

A tabela a seguir complementa o gráfico anterior ao trazer os valores da execução orçamentária em cada ano do período analisado.

Tabela 11 – Execução orçamentária da ação 00T1 (2019 a 2024, em R\$ milhões)

Ano	PLOA	LOA	Dotação	Empenhado	Liquidado	Pago
2019	-	1.576,85	3.019,61	2.803,69	5,08	5,08
2020	-	2.239,20	2.616,99	2.579,16	50,65	49,24
2021	3,00	3.102,11	4.216,01	4.210,69	10,27	8,83

²¹ Conforme sinalizado anteriormente neste relatório, a cláusula suspensiva permite haver empenho sem existência de toda a documentação necessária para a obra.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)



2022	6,40	2.757,30	2.744,71	2.728,90	9,04	5,81
2023	0,08	6.070,59	5.936,05	5.851,73	6,69	6,01
2024	20,00	3.242,56	841,43	824,70	15,46	15,08

Fonte: SIOP.

Percebe-se que mais de 99% dos recursos da ação 00T1 são originários da etapa parlamentar do ciclo orçamentário.

Vale esclarecer que o projeto de lei orçamentária é encaminhado ao Parlamento com reservas para atendimento de emendas individuais e de bancada estadual, abrigada na conta Reserva de Contingência²². No caso das emendas individuais, o valor é correspondente a 2% da receita corrente líquida (RCL) do ano anterior ao encaminhamento do projeto de lei, e no caso das emendas de bancada estadual, 1% da RCL²³.

Recorda-se, como colocado na análise qualitativa, que em 2021 o escopo da ação 1D73 foi reduzido de “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” para “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária”. Entretanto, essa redução de escopo não parece ter afetado as escolhas parlamentares, pois a ação seguiu recebendo, nos dois anos posteriores, volume de emendas de mesma ordem de grandeza. Aliás, em 2023, teve volume recorde alocado na LOA.

Algumas hipóteses são possíveis para explicar a manutenção do volume de recursos, mesmo diante da redução do escopo de intervenções permitido para a ação: 1. mesmo antes da alteração no escopo, parlamentares já orientavam os recursos a pavimentações; ou 2. diante da alteração, parlamentares adequaram as emendas ao novo escopo. Diante da análise de impacto apresentada na seção 6 pelo IPEA, sobressai a primeira opção, uma vez que foi identificada a preponderância dos projetos de pavimentação na ação 00T1/1D73 no período de 2015 a 2024, ou seja, mesmo quando seu escopo era abrangente em intervenções urbanas.²⁴

Outro destaque do perfil de execução orçamentária é o volume de recursos inscritos em Restos a Pagar Não Processados (RAP NP). Isso significa que praticamente todos os projetos de qualificação viária são iniciados somente em ano posterior ao da lei orçamentária que lhe conferiu créditos, pois a liquidação só começa a ocorrer, em parcelas, a partir de medições realizadas sob a guarda do órgão executor, o Ministério das Cidades²⁵. Isso torna a ação 00T1 uma “fábrica de RAP”. Em todos os anos do

²² Metade dos recursos de emendas individuais são reservados no PLOA em conta vinculada ao Fundo Nacional de Saúde, em atenção à determinação constitucional de percentual dessas emendas em saúde (50%).

²³ Em conformidade com o disposto no §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição.

²⁴ “Nas cidades pequenas a grande maioria dos projetos se referem a pavimentação simples das ruas (...) Nas cidades com população acima de 250 mil habitantes (...) mais de 60% dos projetos nessas cidades maiores ainda são projetos de pavimentação simples”

²⁵ Como exposto anteriormente neste relatório, é a Caixa Econômica Federal que realiza as medições dos projetos, como mandatária do Ministério das Cidades.



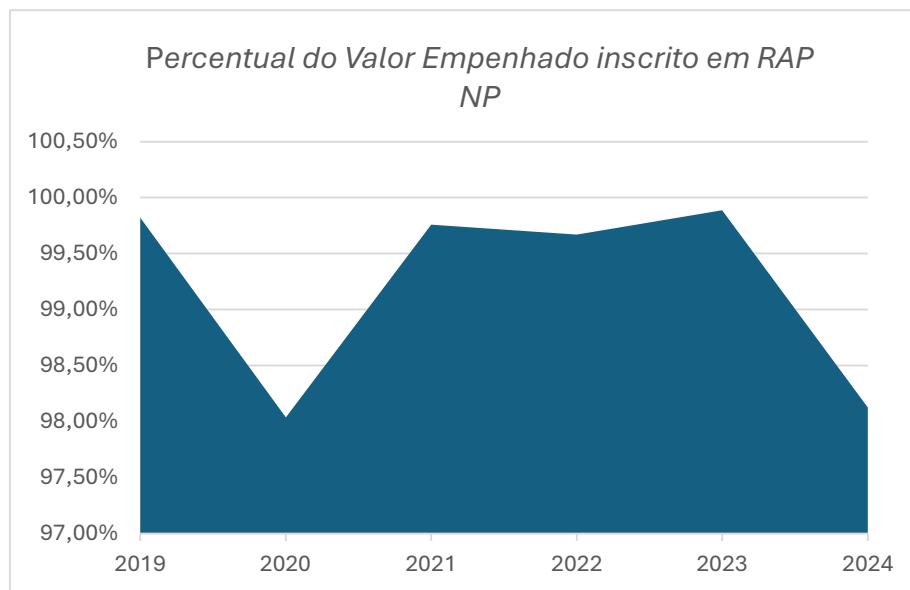
2025

Qualificação Viária (Qualivia)



período entre 2019 e 2024, o patamar de valor inscrito em RAP NP foi superior a 97%, como melhor visualizado no gráfico abaixo.

Gráfico 8 – Percentual do Valor Empenhado inscrito em RAP NP



Fonte: SIOP.

Como conhecido, o elevado volume de restos a pagar pressionam a disponibilidade de recursos financeiros para pagamento de bens e serviços públicos. No caso de grandes obras, é comum que a execução aconteça de forma plurianual, e, por esse motivo, existe determinação legal para aporte orçamentário também plurianualmente. No caso das obras de qualificação viária, de pequeno porte, o alto volume de RAP NP de forma persistente aponta para duas hipóteses, precariedade do planejamento ou inadequação do orçamento anualizado a intervenções de qualificação viária.

7.2.4.2. Restos a Pagar – RAP

Entre 2019 e 2024, o volume de RAP inscrito, somando RAP Não Processado e Processado, representou, em média, 150% da dotação orçamentária anual. Mirando também para elementos que gerariam redução de pagamento de RAP, cancelamentos e pagamentos, ainda assim observa-se tendência ascendente do saldo de RAP. O Gráfico 4 a seguir apresenta a evolução do saldo de RAP nesse período.

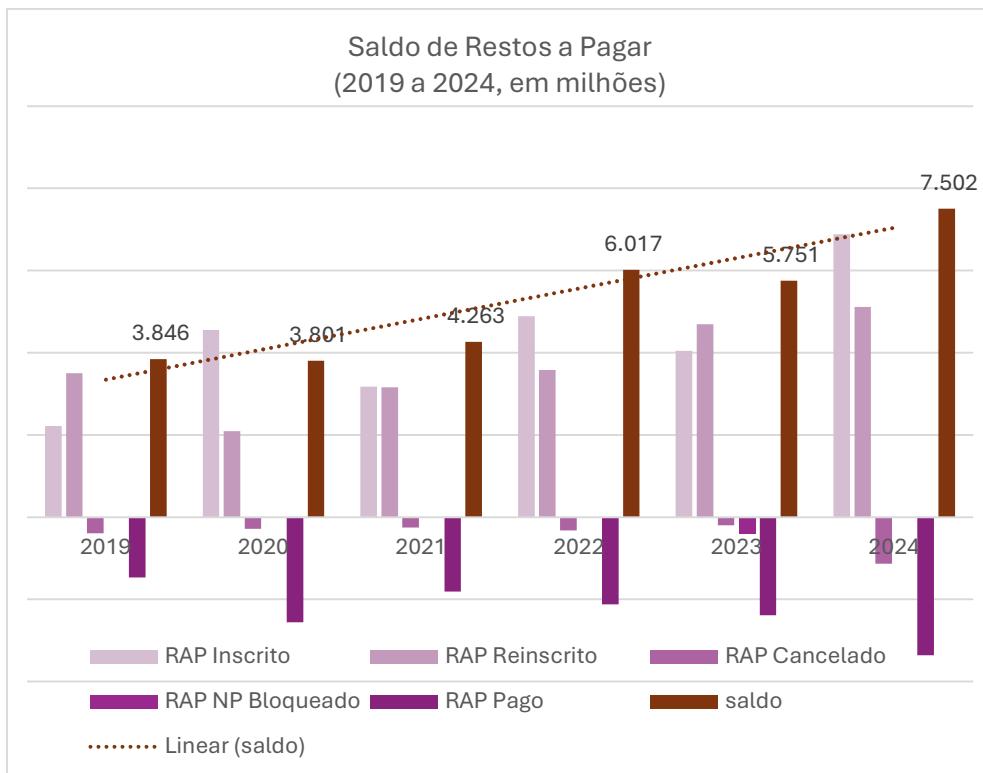


2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Gráfico 9 – Evolução do saldo de RAP



Fonte: SIOP.

Considerando a taxa de pagamento de RAP ao longo do período em análise²⁶, tem-se média equivalente a 31% de pagamento por ano. A partir dessa taxa, estima-se que o tempo médio de pagamento integral de RAP de determinado empreendimento na ação 00T1 seja de 3,2 anos.

7.2.4.3. Resultado Primário

Na análise da execução orçamentária por resultado primário, marcador também dos tipos de emendas, observa-se que a participação das emendas individuais (RP6) e das emendas de bancada estadual (RP7) é pouco representativa do volume total de recursos empenhados na ação 00T1 (15% em média, entre 2021 e 2024).

Os montantes dos demais tipos de emenda se sobressaem. O volume de emendas alocado em RP2, que codifica despesas primárias de modo geral, tem trajetória de crescente importância na ação 00T1, inclusive na existência de emendas de relator-geral do PLOA (RP9). Com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 2022²⁷, restringindo as emendas de relator-geral à correção de erros e omissões, as emendas

²⁶ RAP Inscrito Líquido (RAP Inscrito e Reinscrito, deduzido de RAP Cancelado) divido pelo RAP Pago no ano.

²⁷ Decisão de 19/12/2022 proferida no julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1014.



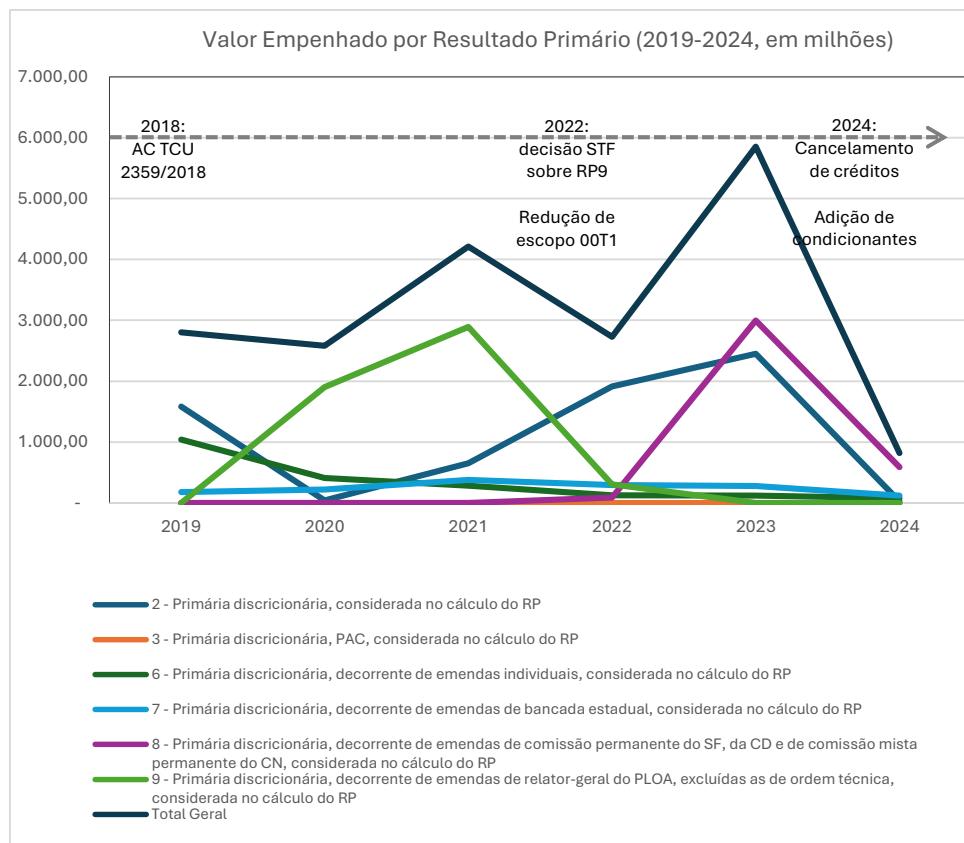
2025

Qualificação Viária (Qualivia)



em RP2 e em RP8 (emendas de comissão) absorvem esse volume de recursos, como se percebe no gráfico abaixo.

Gráfico 10 – Valor Empenhado por Resultado Primário



Fonte: SIOP.

Também por esse ângulo de análise, é notável que a redução de escopo, de apoio amplo à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, para apenas o nicho da qualificação viária, não parece impactar o volume de recurso na ação 00T1, uma vez que não há, no período analisado, decréscimo da alocação orçamentária geral, com exceção do ano de 2024, no qual houve cancelamento de créditos.

Caso o impacto da decisão do STF acerca das emendas em RP9 tivesse sido absorvido por emendas individuais (RP6), haveria ganho em transparência, já que para esse tipo de emenda existe módulo próprio no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Em 2024, chama atenção a redução de valores em todos os RPs. Essa queda deveu-se a **cancelamentos de créditos** na ação 00T1 no valor total de R\$ 2,4 bilhões, dos quais 42% referem-se a remanejamentos de mesma autoria parlamentar, movimentando valores para outra ação de seu bloco, em grande parte para o Ministério da Saúde. O 58% restante (R\$ 1,4 bilhão) concentrou-se em dois casos de remanejamento: recursos destinados a benefícios previdenciários, movimento regular ao final do ano para dotações não executadas, e recursos cuja movimentação dependeu de projeto de lei (PLN 13/2024), suplementando abastecimento de água em municípios de até 50 mil



2025

Qualificação Viária (Qualivia)

habitantes, via Ministério da Saúde, e, em menor parte, infraestruturas hídricas executadas pelo Departamento Nacional de Obras de Combate à Seca – DNOCS.

Valerá observar, ao longo dos próximos anos, o efeito sobre a execução orçamentária da adição, no cadastro de ação, de condicionantes para que as obras de qualificação viária não se restrinjam à pavimentação – e incluam calçadas, drenagem e sinalização viária.

7.2.4.4. Unidade Orçamentária

Na distribuição por unidade orçamentária, destaca-se a mudança administrativa ocorrida em 2023, que recriou o Ministério das Cidades, voltando a ação 00T1 a seu lócus original (na forma 1D73) conforme registros mais antigos do SIOP, datados de 2009.

Recortando para o período padrão desta análise, entre 2019 e 2024, a ação 00T1 esteve vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, até 2022, tendo sido executada pelo próprio Ministério (administração direta) e pela CODEVASF, conforme se observa na tabela abaixo.

Tabela 12 – Distribuição do valor empenhado da ação 00T1 por UO (em milhões)

Órgão/ Unidade Orçamentária	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	2.804	2.579	4.211	2.729	-	-	12.322
53101 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - Administração Direta	2.804	2.564	3.567	2.501	-	-	11.436
53201 - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF	-	15	644	228	-	-	887
56000 - Ministério das Cidades	-	-	-	-	5.852	825	6.676
56101 - Ministério das Cidades - Administração Direta	-	-	-	-	5.852	825	6.676
Total Geral	2.804	2.579	4.211	2.729	5.852	825	18.999

Fonte: SIOP.

Nos anos em que houve execução pela CODEVASF, a ação 00T1 (1D73 até 2021) representou pequeno percentual em relação ao valor total empenhado nessa unidade orçamentária nos anos de 2020 e 2022 (1% em 2020 e 7% em 2022) e um pouco mais expressivo no ano de 2021, 19%.



8. Insights sobre Eficiência e Economicidade do Gasto

A economicidade está associada ao nível de otimização, eficiência no uso e retorno socioeconômico dos recursos públicos aplicados nos projetos da Qualivia. Um primeiro ponto considerado nessa análise é se há procedimentos para garantir que o projeto de mobilidade seria aquele que traria maior retorno socioeconômico, entre outras possibilidades de projetos de transporte, com o mesmo montante investido. Em um aspecto mais amplo, essa análise poderia ser ampliada também considerando outros segmentos econômicos (custo de oportunidade). Por fim, a análise de economicidade engloba a avaliação das condições técnico institucionais que assegurem custos de projetos e de execução compatíveis com o praticado no mercado, de forma a não onerar excessivamente o contribuinte.

Um ponto importante desta análise é referente a capacidade técnica dos entes subnacionais para planejar e gerir os projetos dentro dos objetivos de economicidade. Os entes federativos têm que ter a capacidade de planejar e escolher os melhores projetos para cidade ou região e contratar os serviços com preços razoáveis em relação ao mercado. Assim, os projetos de emendas parlamentares, ou outras fontes externas ao ente, também deveriam seguir esses princípios de otimização dos recursos.

Os projetos da Qualivia são contratados majoritariamente pelos municípios (97% dos contratos analisados – tabela 3), sendo a ampla maioria de pequeno porte. Cerca de 3% foram contratados pelos estados e apenas 30 projetos foram pelos consórcios públicos (municípios e estados). Essa distribuição evidencia algumas dificuldades nos processos de escolha de projetos mais econômicos e de seus procedimentos de controle de custos. Isso traz impactos diretos sobre as condições de economicidade das obras públicas, pois os processos de planejamento, priorização e controle de custos dos projetos exigem um mínimo de capacidade de gestão do contratante, o que pode se apresentar como uma barreira para acesso de parte dos municípios ou uma porta aberta para má aplicação dos recursos financeiros ou técnicos.

As dificuldades poderiam ser amenizadas com maior engajamento da União no processo, seja por meio de capacitação dos agentes subnacionais, apoio técnico ou maior participação nas atividades de avaliação.

Os municípios de maior porte, além de estados e consórcios públicos que teoricamente teriam uma melhor estrutura de controle e planejamento, e, portanto, melhores condições de economicidade nos projetos, apresentaram baixo percentual de contratação de projetos nessa ação. Entretanto, nem sempre o tamanho do ente federativo é sinal de alta capacidade institucional, pois há estados e municípios de grande porte em regiões mais pobres que também apresentam problemas de gestão e estrutura funcional na área de planejamento público.

Dessa forma, face as dificuldades dos entes subnacionais, seria importante o acompanhamento efetivo da União, por meio do Ministério das Cidades, das etapas de contratação e controle de custos dos projetos de qualificação viária. As dificuldades alegadas pelo Ministério (vide relatório de governança) são referentes a sua baixa capacidade de acompanhamento e monitoramento dos projetos frente ao alto volume



de contratações. Essa baixa capacidade de gestão está associada à falta de pessoal para exercer essas atividades, além da carência de estrutura informacional adequada sobre custos unitários referentes às fases de planejamento e implantação dos projetos de qualificação viária. Sem uma base de dados de projetos anteriores (ou similares de fontes diversas), com detalhamentos de custos unitários por tipo de serviço, mão-de-obra e material utilizado, a tarefa de análise comparativa de custos fica sempre prejudicada.

Com a capacidade de gestão e controle comprometida, grande parte das atribuições são delegadas à Caixa Econômica Federal — CEF. O banco fica responsável pelo acompanhamento físico das obras e a atividade de averiguação dos custos de projeto no momento da licitação ou contratação, com o MCidades se eximindo dessas responsabilidades. Como formulador, planejador e executor da política pública de mobilidade, no âmbito nacional, é fundamental o maior engajamento do Ministério nesse processo, gerando e manipulando conjunto de informações adequadas. O envolvimento da CEF está restrito aos objetivos específicos do seu interesse de atuação, associado a tarefa de gestão de contratos. Assim não há muita preocupação com questões ligadas ao planejamento e formulação de políticas de mobilidade, como os processos de priorização e escolha de projetos para o município (no âmbito geral ou da própria mobilidade urbana).

Do ponto de vista da análise de custos, o processo licitatório teoricamente seria o instrumento técnico-legal para se assegurar que os custos unitários e globais das obras estariam dentro de faixas de preços alinhadas com o mercado da construção civil. O limite atual para contratação de obras civis por tomada de preços, procedimento mais simples que a concorrência pública, mediante cadastro prévio das empresas do ramo, é o valor de R\$ 3.300.000,00. Como a maior parte dos projetos da Ação Qualificação Viárias são de baixo valor, essa modalidade torna-se majoritária. Cerca de 85% dos projetos contratados no período 2015 a 2024 foi por essa modalidade (tabela 13). Acima deste valor, a contratação passa a ser por concorrência pública com edital de licitação, o que torna o processo bem mais complexo e dispendioso, mas com a vantagem de maior economicidade gerada pela maior competição entre os fornecedores, caso não haja combinação entre eles (11,7% dos processos no período analisado foram por concorrência).

Tabela 13 – Projetos finalizados ou aguardando prestação de contas da ação qualificação viária por modalidade licitatória. Brasil. 2015 a 2024.

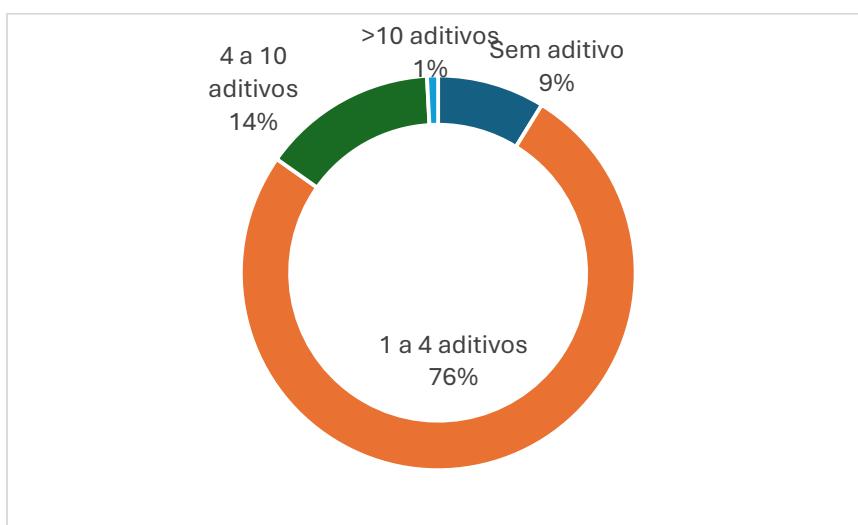
Modalidade licitatória	Projetos	(%)	Sem aditivos (%)
Dispensa ou NI	52	0.2%	36.5%
Concorrência	2663	11.7%	8.2%
Concurso	1	0.0%	0.0%
Convite	332	1.5%	15.7%
Pregão	456	2.0%	9.0%
RDC	93	0.4%	1.1%
Tomada de Preços	19178	84.2%	8.7%
Total	22775	100%	8.8%

Fonte: Elaboração própria com dados do MCID.

Além de possíveis distorções que podem ocorrer na fase concorrencial, há também, após a contratação dos serviços, a possibilidade de repactuação do preço por meio de aditamentos nem sempre justificados tecnicamente, o que pode impactar bastante a economicidade dos projetos. Apenas 8,7% dos projetos com tomada de preços, a maioria das contratações, não apresentaram aditamentos, índice semelhante aos contratos por concorrência (tabela 13). A imensa maioria dos projetos dessa ação apresenta pelo menos um termo aditivo no contrato, sendo que a média girou em torno de 3 aditivos por contrato.

O gráfico 11 mostra o percentual de aditamentos nos projetos finalizados ou aguardando prestação de contas. A maior parte dos projetos (76%) apresentaram entre 1 e 4 aditamentos. Cerca de 15% mais de 4 aditamentos com alterações nos preços. É um volume bastante alto e preocupante, o que acaba alterando completamente as condições de economicidade iniciais dos projetos contemplados. Bons projetos executivos neutralizariam a probabilidade de aditamento por problema técnico na execução da obra.

Gráfico 11 – Percentual de projetos finalizados ou aguardando prestação por número de aditamentos.
Brasil. 2015 a 2024



Fonte: Elaboração própria com dados do MCID.

Além das possíveis deficiências dos projetos executivos, as distorções nos preços ocorrem muito em função dos problemas de assimetria da informação. O setor privado obviamente tem informações bem detalhadas sobre custos e implementação de cada etapa da obra que os gestores públicos nem sempre têm disponível.

De acordo com os levantamentos realizados, identificou-se que não há, no âmbito do MCidades, uma base de dados para avaliação de custos e métodos construtivos dos projetos da ação de qualificação viária, mesmo porque o Ministério não faz esse trabalho de auxílio ou avaliação das informações junto aos contratantes, transferindo essa tarefa para a CEF, que utiliza tabelas genéricas construtivas (SICRO, SINAPI, etc.) como referência de custos.



Assim, não é possível afirmar, com certeza, que o baixo percentual de projetos com pendências ou rejeições (cerca de 160 entre aproximadamente, 22 mil finalizados) constitua evidência da boa economicidade apresentada. Tal conclusão é limitada pelo baixo nível de informação e estrutura disponível, bem como pela recorrência de aditamentos contratuais.

Outro ponto a respeito da economicidade é quanto ao processo de escolha dos projetos mais econômicos a serem implementados. Considerando apenas as necessidades de infraestrutura de mobilidade urbana, cerca de 52% deles estão localizados em cidades com menos de 20.000 habitantes, que não possuem obrigatoriedade de desenvolver plano de mobilidade. Assim, pode haver a situação de investimentos em localidades ou características de obras com menor retorno econômico e social do que se houvesse um processo mais efetivo de planejamento e avaliação de projetos (alto custo de oportunidade). Uma política de exigência de plano mínimo de mobilidade, com prioridades de investimento, para liberação de recursos da OGU poderia amenizar o problema.

Além disso, os gastos da ação, em grande parte atrelados às emendas parlamentares, nem sempre têm origem nos processos de planejamento em infraestrutura realizados pelos municípios. O excesso de investimentos por emendas desalinhadas aos processos de planejamento e escolha de projetos dos municípios pode gerar investimentos com baixo retorno social.

Em um contexto de políticas públicas mais ampliado, pode ocorrer ainda que as maiores necessidades de investimento público naquela cidade seriam em outro setor, como saúde ou educação por exemplo. Como não há processo formal de planejamento e prospecção junto à população, os investimentos não atingiriam um nível de economicidade exigido para os recursos públicos escassos. Vale ressaltar, que os projetos mais completos e de maior vulto, geralmente passam pelo crivo da administração local, na maior parte com a realização de audiências públicas, já que ocorrem em cidades maiores e com melhor estrutura de gestão.

Neste aspecto, o governo federal deveria estimular as prefeituras a melhorarem a estrutura de planejamento urbano com processos bem definidos de escolha de projetos prioritários por meio de capacitação e programas de investimento na melhoria da gestão. Até mesmo nas cidades menores, dentro das suas limitações estruturais, a ajuda federal seria importante. Isso facilitaria inclusive o trabalho legítimo do parlamentar de levar recursos para obras prioritárias nas suas bases, considerando investimentos prioritários definidos pela gestão local e que trariam de fato maior retorno para população e consequentemente maior economicidade nos gastos públicos.



REFERÊNCIAS

ABREU, L.; SERPA, F. Mobilidade urbana e qualificação viária: análise de indicadores selecionados de monitoramento e avaliação. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Relatório de pesquisa, Evidência Express. Brasília: Enap, 2025.

BALDRAIA, A. Um passo atrás para poder dar dois passos adiante? Considerações sobre as políticas de mobilidade urbana no município de São Paulo cinco anos após a vigência da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável (PNMU). Revista Transporte y Territorio, n. 20, p. 190-213, 1 abr. 2019.

BARBOSA, R. C.; WACHIRA, V. K.; GUBERT, V. T. Qualificação viária no contexto da Política Nacional de Mobilidade Urbana: revisão rápida de resultados e impactos. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Relatório de pesquisa, Evidência Express. Brasília: Enap, 2025.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em 19 de agosto de 2022.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. (2025). Mortalidade no trânsito, desenvolvimento econômico e desigualdades regionais no Brasil. Texto para Discussão, No. 3081. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

CHINDARKAR, Namrata.; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Introduction to the special issue: “conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges”. Public Administration and Development, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 3–14, 2017.

COSTA, M. M. P.; ALCANTARA, D. Mobilidade na periferia metropolitana fluminense: transporte ativo posto à prova em São João de Meriti, RJ. URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 12, p. e20190286, 2020.

CRUZ, S. S.; PAULINO, S. R. Desafios da mobilidade ativa na perspectiva dos serviços públicos: experiências na cidade de São Paulo. URBE Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11, 2019.

DANTAS, D. M. Direito à cidade e mobilidade urbana: uma avaliação De Implementação Da Política Nacional De Mobilidade Urbana (Lei Nº 12.587/12) no Município de Mossoró-RN. Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2022.

FONTANA, R. E. OS DEZ ANOS DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA. Programa Institucional de Bolsas e Iniciação Científica (PIBIC). Escola De Administração De Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. 2023.



HOWLETT, Michael. Challenges in applying design thinking to public policy: dealing with the varieties of policy formulation and their vicissitudes. *Policy & Politics*, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 49–65, 2019.

KOBAYASHI, A. R. K.; BACKES, D. A. P. Avaliação dos impactos das obras de mobilidade urbana para a Copa do Mundo FIFA em Cuiabá. *Anais do IV SINGEP – São Paulo – SP – Brasil – 08, 09 e 10/11/2015*.

LEITE LIMA, Luciana; BARBOSA DE AGUIAR, Rafael; LUI, Lizandro. Desenho de políticas públicas: Análise da robustez das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras. *Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política*, São Carlos, v. 31, n. 8 de abril de 2023.

OLIVEIRA e FERONI. Avaliação de indicadores de mobilidade urbana sustentável para a cidade de São Mateus, ES. *Brazilian Journal of Production Engineering*, 8(3), 136–148, 2022. <https://doi.org/10.47456/bjpe.v8i3.38208>.

OLIVEIRA, G. M.; SILVA, A. N. R. Desafios e perspectivas para avaliação e melhoria da mobilidade urbana sustentável: um estudo comparativo de municípios brasileiros. *TRANSPORTES*, v. 23, n. 1, p. 59-68, 2015.

PARENTE, Rafael Rocha. Emendas parlamentares e a política nacional de mobilidade urbana: Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação. Brasília: Senado Federal, 2022.

Pesquisa CNT de mobilidade da população urbana. – Brasília: CNT, 2024.

PROCOPIUCK, M., SEGOVIA, Y.N.S. & PROCOPIUCK, A.P.V. Urban cycling mobility: management and urban institutional arrangements to support bicycle tourism activities—case study from Curitiba, Brazil. *Transportation*, v. 48, p. 2055–2080, 2021.

RODRIGUES, L. R.; LEMOS, M. E. A ineficiência das políticas públicas voltadas à acessibilidade de pedestres nas cidades brasileiras: uma causa para a diminuição da utilização dos espaços públicos de determinadas localidades e o consequente surgimento da insegurança nas ruas. *Em Sociedade*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 39–56, 2019.

RODRIGUES, J. S. Gestão do transporte público do município de São Paulo: implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2014.

ROSA, C. M.; HENKES, J. A.; GRAZIANO, L. A. G. As Diretrizes do Plano de Mobilidade Urbana do Município de Ribeirão Preto -SP: Uma análise da importância da Promoção do Transporte Coletivo e dos modos não Motorizados. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, v. 9, n. 2, p. 141, 2020.

VIECELLI, K. R. Avaliação da mobilidade a pé: a percepção do pedestre nas vias da cidade de Cascavel. *Revista Competitividade e Sustentabilidade*, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 136–149, 2020.



Apêndice A – Estudo bibliográfico da PNMU

1. (BALDRAIA, 2019)

O artigo analisa as políticas de mobilidade urbana no município de São Paulo cinco anos após a promulgação da PNMU, adotando como marco de avaliação o Plano de Mobilidade da cidade (PlanMob/SP). A partir do conceito de “dimensão humana”, o autor propõe uma crítica ao modelo de mobilidade centrado no automóvel e discute alternativas de reorganização do espaço urbano que priorizem pedestres, ciclistas e o transporte coletivo. O texto explora a configuração socioespacial desigual da cidade, os impactos da priorização histórica dos modais motorizados e a necessidade de reverter a lógica urbana que privilegia o deslocamento individual em detrimento da coletividade.

O estudo evidencia que entre 2013 e 2016 houve avanços significativos no sentido da mobilidade ativa — como a ampliação da malha cicloviária, a criação de faixas exclusivas para ônibus, a redução dos limites de velocidade e programas como o “Ruas Abertas”. No entanto, a partir de 2017, a mudança de gestão municipal resultou na descontinuidade e retrocesso dessas iniciativas, com o abandono de ações estruturantes e o retorno a práticas que favorecem os veículos motorizados, aumentando a insegurança viária e os índices de letalidade. O autor conclui que os avanços anteriores, ainda incipientes, estavam alinhados com uma tendência global de humanização do espaço urbano, mas que a guinada administrativa posterior representou uma “marcha ré” nos esforços por uma cidade mais inclusiva e sustentável. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Indicadores e monitoramento	Identifica que os indicadores atuais são genéricos e não medem resultados, inviabilizando acompanhar a implementação e eficácia da política. (p.36)	Evidências numéricas de falta de avaliação técnica. Exemplo: ao aumentar o limite de velocidade nas marginais de SP, o número de mortes subiu de 26 em 2016 para 32 em 2017 (↑23%). (p. 210)	Ambos apontam que a falta de indicadores e de avaliação técnica compromete os resultados. Sem métricas adequadas nem monitoramento, as mudanças podem piorar os efeitos das políticas.
Priorização de modos não motorizados	Ao focar em pavimentação, negligencia-se calçadas e ciclovias (mobilidade ativa). A PNMU prioriza modais não motorizados (p.60).	A PNMU inverteu as prioridades para privilegiar coletivos e não-motorizados (pedestres/ciclistas). No entanto, as práticas em SP (remoção de ciclovias, faixas exclusivas revertidas) contrariam essas diretrizes. (p 192)	Ambos criticam a sub-priorização da mobilidade ativa. Mostra que obras sem ciclovias/calçadas violam a PNMU. O artigo documenta empiricamente que políticas voltadas ao carro descumprem as diretrizes de mobilidade sustentável.
Governança institucional e descontinuidade	Ausência de instância formal de governança e execução por emendas pulverizadas, revela que a Qualivía é vista como secundária na estratégia nacional (p.48).	Após as eleições de 2016, muitas iniciativas de mobilidade ativa foram abruptamente interrompidas ou revertidas (p. ex., programas de ciclovias e Ruas Abertas), sinalizando falta de continuidade institucional.	Converge-se na constatação de instabilidade institucional. Sem governança sólida, as políticas perdem continuidade. Ambos apontam que decisões pragmáticas e mudanças políticas causam interrupções ou mau direcionamento das ações de mobilidade.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)

Segurança viária	Obras de pavimentação sem infraestrutura de segurança (calçadas, drenagem, sinalização) podem aumentar sinistros, especialmente atropelamentos. (p.67)	Ao elevar o limite de velocidade para 90 km/h nas marginais Tietê/Pinheiros, a letalidade aumentou imediatamente para +23% de mortes em um ano.	Ambos evidenciam empiricamente o mesmo problema: ignorar medidas de segurança resulta em piora dos resultados de segurança. A falta de infraestrutura de proteção às pessoas reflete no aumento de vítimas no trânsito.
------------------	--	---	---

Fonte: Elaboração própria**2. (COSTA & ALCÂNTARA, 2020)**

O artigo analisa a mobilidade urbana em São João de Meriti (SJM), município da Baixada Fluminense, caracterizado por elevada densidade populacional, baixa qualidade de vida urbana e dependência pendular da metrópole do Rio de Janeiro. A pesquisa, de base qualitativa e empírica, investiga a estrutura urbana e os fluxos viários de SJM, com foco na acessibilidade em múltiplas escalas e na relação entre políticas públicas locais e a PNMU. O estudo considera aspectos históricos, sociais, ambientais e de planejamento urbano, abordando o conceito de cidade-dormitório, a precariedade infraestrutural e a segregação socioespacial, e discute as diretrizes do Plano Diretor Municipal diante das exigências de uma mobilidade urbana sustentável e acessível.

Os resultados indicam que, apesar de décadas de abandono, a partir de 2017 SJM começou a implementar ações concretas em consonância com a PNMU, como a implantação de ciclovias interligando bairros a terminais modais e o projeto de reabilitação urbana em Vilar dos Teles. A análise prospectiva demonstra que essas intervenções, embora ainda pontuais e restritas a áreas mais centrais, melhoram a mobilidade ativa e ampliam a qualidade de vida urbana. O estudo conclui que a urbanização excludente da periferia metropolitana exige ações articuladas, sustentáveis e participativas, destacando a importância de aprofundar diagnósticos e replicar boas práticas para outros municípios periféricos com demandas semelhantes. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
planejamento urbano integrado e articulação intersetorial	A política opera dissociada de planejamento urbano. (p. 27)	PDM incluem diretrizes de acessibilidade e mobilidade urbana, entretanto as políticas nem sempre são postas em prática na forma da lei. (p. 9)	Ambos apontam a desconexão entre políticas de mobilidade e o planejamento urbano integrado, com baixa articulação intersetorial.
Obras viárias e impacto sistêmico	Investimentos concentrados em obras sem articulação. (p. 27)	Após implantada, houve avaliação positiva da população da nova infraestrutura urbana, bem como progressivo aumento de uso da ciclovia na ligação com outros modais (p. 13)	O estudo apresenta um contraexemplo demonstrando que obras viárias integradas melhoram a percepção da população sobre a qualidade da mobilidade urbana.
Indicadores e avaliação da política	Indicadores agregados e ineficazes (p. 36)	Necessidade de avaliação multiescalar e participativa (p. 11)	Ambos apontam limitações na forma de avaliar a política, seja pela ausência de indicadores específicos, seja pela falta de enfoque territorial e participativo.

Fonte: Elaboração própria.**3. (CRUZ & PAULINO, 2019)**

O artigo analisa os desafios da mobilidade ativa — especialmente caminhada e uso de bicicleta — sob a perspectiva da inovação em serviços públicos, tendo como foco a cidade de São Paulo. A pesquisa utiliza como estudos de caso as Áreas 40 de São Miguel Paulista e Santana, e o projeto de Rua Completa na Rua Joel Carlos Borges. A partir do modelo de inovação em serviços baseado em competências e técnicas dos prestadores, os autores investigam como essas iniciativas se alinham à PNMU, buscando compreender a



efetividade de intervenções como redução de velocidade, requalificação de calçadas e urbanismo tático, visando maior inclusão, segurança e sustentabilidade no deslocamento urbano.

Os resultados apontam que, embora os projetos tenham promovido melhorias na infraestrutura para pedestres e impulsionado novas competências técnicas e metodológicas no setor público, como avaliações de impacto e leitura urbana, ainda são limitados em escala e abrangência. Houve aceitação majoritária da população, mas as inovações permaneceram restritas a aspectos pontuais, sem avanços significativos no tratamento cicloviário. Os autores concluem que há grande potencial para a ampliação e institucionalização dessas inovações, recomendando a consolidação de intervenções permanentes e maior integração com o transporte público, apesar de reconhecerem resistências políticas e culturais à redistribuição do espaço urbano em favor dos modos ativos. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Planejamento Implementação	x Falta de ação estratégica de gestão e fragmentação dos papéis institucionais (p. 27)	Os PMU não estão integrados ao planejamento urbano/metropolitano (p.6).	Ambos apontam falha de articulação entre instrumentos de planejamento e execução concreta das ações, afetando a efetividade das políticas de mobilidade.
Transporte motorizado individual	Aponta como causa do problema a prioridade histórica ao transporte motorizado individual (p.19).	Critica políticas públicas que favorecem o automóvel, como o Inovar Auto. (p. 3)	Ambos criticam a estrutura de incentivos vigente que privilegia o transporte individual, em detrimento da mobilidade ativa e coletiva.
Integração entre políticas setoriais	Aponta como causa do problema a desarticulação entre mobilidade e políticas de saneamento, habitação e uso do solo. (p. 19)	Aponta necessidade de integração com habitação, saneamento, política fundiária. (p. 5).	Ambos identificam falhas de articulação intersetorial como entrave à mobilidade urbana sustentável, limitando a efetividade das intervenções viárias.
Participação social e governança	Canais de participação social insuficientes ou ineficazes. (p. 53)	Defende mecanismos de governança participativa e atuação da sociedade civil. (p. 2)	Ambos destacam a importância da participação cidadã, apontando fragilidades nos mecanismos existentes e a necessidade de reforço institucional para garantir o envolvimento social.

Fonte: Elaboração própria.

4. (DANTAS DM, 2022)

A dissertação tem como objeto de análise a implementação da PNNU no município de Mossoró-RN. A pesquisa parte do entendimento da mobilidade urbana como um direito fundamental à cidade, com implicações sociais, ambientais e econômicas, e se propõe a avaliar se e como Mossoró implementou as diretrizes da PNNU entre os anos de 2012 e 2021. Para isso, o autor investiga quatro dimensões: o



2025

Qualificação Viária (Qualivia)

planejamento, execução e avaliação da política local de mobilidade; a capacitação de pessoas e instituições vinculadas ao tema; a oferta de transporte coletivo; e a infraestrutura integrada para modais coletivos e não motorizados. A metodologia utilizada envolve revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas com gestores e legisladores municipais.

Os resultados indicam que Mossoró não implementou integralmente as diretrizes da PNMU, apresentando fragilidades estruturais, técnicas, legislativas e de gestão. A cidade ainda não elaborou um plano de mobilidade urbana conforme os padrões estabelecidos pela Lei Federal e falha em oferecer infraestrutura adequada para o transporte coletivo e alternativo, como ciclovias e calçadas acessíveis. A capacitação institucional e o envolvimento da sociedade civil também se mostraram insuficientes. O autor conclui que a mobilidade urbana em Mossoró permanece orientada pelo transporte individual motorizado, o que contradiz os princípios de equidade, sustentabilidade e acesso democrático previstos na PNMU, evidenciando a necessidade de avanços concretos no planejamento e gestão da mobilidade urbana local. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Monitoramento e avaliação estruturada	Inexistência de processo formal e sistemático de M&A, apesar das normas internas prevendo essa prática. (p. 34)	No caso empírico, observou-se que Mossoró não planeja, implementa ou avalia sua política conforme a PNMU. (p.62)	Ambos os documentos indicam a inexistência de avaliação sistemática, comprometendo a efetividade da política.
Indicadores x objetivos da política	A ação utiliza indicadores agregados, centrados em execução financeira, que não refletem a efetividade da política. (p.33)	Nenhum dos indicadores avaliados em Mossoró atingiu o grau de efetividade da PNMU. (p. 103)	As críticas à fragilidade dos indicadores e à desconexão com resultados concretos são convergentes.
Articulação institucional e governança	A pactuação administrativa como meta física finalística é considerada uma distorção conceitual que fragiliza a governança. (p.70)	Desatualização do PDM e ausência de articulação entre Executivo e Legislativo. (p.62)	Ambas identificam desorganização na condução política e institucional da política pública.
Infraestrutura e modos não motorizados	O relatório reconhece limitações no acompanhamento físico das obras e ausência de padrão de qualidade. (p. 33)	Em Mossoró, há ausência de infraestrutura para pedestres e ciclistas, com calçadas inadequadas e apenas 6km de ciclovias. (p. 106)	A deficiência estrutural e a não priorização de mobilidade ativa são aspectos empíricos comuns às duas análises.
Uso de recursos e emendas parlamentares	A ação é marcada pela pulverização orçamentária e baixa estratégia integrada. (p.33/34)	Inércia política e ausência de estratégias integradas como entraves à implementação local. (p. 106)	Há convergência na crítica à ausência de planejamento estratégico e à fragmentação da execução da política pública.
Transparência ativa e Comunicação com a sociedade	O relatório aponta falha na comunicação cidadã e inexistência de repositório unificado de informações da ação. (p.41)	Baixa participação da sociedade civil e escassa divulgação de dados sobre mobilidade. (p.62)	Ambas as fontes apontam a falta de mecanismos que promovam transparência e engajamento social efetivo.

Fonte: Elaboração própria.

5. (OLIVEIRA & FERONI, 2022)

O artigo tem como objeto a avaliação da mobilidade urbana sustentável no município de São Mateus (ES) entre os anos de 2013 e 2020, com base nas dimensões social, econômica e ambiental. Para isso, os autores adaptaram o Índice de Mobilidade Urbana Sustentável (IMUS) a partir da disponibilidade de dados, utilizando oito indicadores específicos, como acidentes de trânsito, investimentos públicos, consumo de combustíveis, entre outros. O estudo teve como propósito identificar pontos fortes e fragilidades na mobilidade local, oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)

Os resultados apontam que o índice global de mobilidade urbana sustentável de São Mateus ficou em 0,5146 (em uma escala de 0 a 1), considerado positivo, com destaque para a dimensão social (0,6678), enquanto as dimensões econômica (0,4354) e ambiental (0,4404) apresentaram desempenho inferior. Indicadores como acidentes com pedestres/ciclistas e número de escolas se destacaram positivamente, ao passo que investimentos públicos em transporte, gasto familiar com transporte e uso de energia limpa mostraram fragilidades. Conclui-se que o IMUS é uma ferramenta útil para diagnósticos e planejamento de ações voltadas à melhoria da mobilidade urbana sustentável no município. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Obras físicas x articulação sistêmica	Crítica à fragmentação das obras e sua baixa capacidade de impactar a mobilidade de forma sistêmica (p. 27)	Reforça que mobilidade não é apenas infraestrutura, mas deve integrar direito de ir e vir e acesso a serviços. Introdução. (p. 137)	Ambos destacam a limitação de intervenções físicas isoladas, defendendo articulação com planejamento urbano sistêmico.
Indicadores específicos e adequados	Aponta que os indicadores agregados do PPA não refletem os objetivos da ação 00T1. (p. 28)	Aponta que a falta de um conjunto único e replicável de indicadores dificulta comparações e boas práticas. (p. 137).	Ambos ressaltam a importância da definição de indicadores específicos para avaliação efetiva da política pública.
Integração entre planejamento local e políticas federais	Relata desarticulação entre planejamento local e diretrizes federais, com baixa adesão aos Planos de Mobilidade Urbana (p. 11)	Aponta que a ausência de dados e integração local dificulta a formulação de políticas sustentáveis. (p. 139)	Ambos evidenciam que a ausência de capacidade local e integração dificulta a operacionalização e avaliação de políticas.
Igualdade territorial e urbana	Destaca a capacidade de gestão dos entes subnacionais como aspecto importante da política. (p. 82)	Aponta que as cidades médias e pequenas enfrentam maiores dificuldades na gestão da mobilidade. (p. 139)	Confirma-se empiricamente a importância da capacidade de gestão dos entes subnacionais, em especial, entre cidades de grande e pequeno porte.
Governança e participação social	Aponta ausência de instâncias efetivas de governança e participação (p. 53).	Sugere que a inclusão de múltiplos indicadores permite maior controle social e envolvimento da população. (p. 139)	Ambos indicam a importância de governança participativa para eficácia e legitimidade da política de mobilidade.

Fonte: Elaboração própria.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)**6. (FONTANA, 2023)**

O trabalho analisa a efetividade da PNMU ao longo de sua primeira década. A pesquisa tem como foco principal o instrumento do Plano de Mobilidade Urbana (PMU), obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, e que visa orientar o planejamento e a execução de políticas públicas de mobilidade. Por meio de revisão teórica, análise documental e levantamento de dados da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SEMOB), foram avaliados aspectos normativos, federativos e operacionais da política, com destaque para os mecanismos legais de adesão e a produção de planos em todo o território nacional.

Os resultados revelam um cenário de baixa adesão à PNMU: apenas 20,8% dos municípios obrigados produziram seus PMU, com marcantes desigualdades regionais. A maioria dos planos elaborados apresenta falhas quanto à abrangência dos critérios legais, especialmente no tocante à acessibilidade e aos mecanismos de financiamento. A análise evidencia limitações da política em promover mudanças efetivas, devido à ausência de padronização técnica, prazos constantemente prorrogados e fracos mecanismos de indução federativa. Conclui-se que a PNMU, embora relevante como marco regulatório, fracassou em consolidar uma agenda nacional robusta para a mobilidade urbana sustentável. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Adesão e capacidade local de planejamento	Apenas 311 dos 1.911 municípios obrigados aprovaram PMU. (p. 11)	Apenas 20,8% dos municípios obrigados contam com PMU; baixa adesão e falta de alinhamento dos planos à lei (p. 27)	Ambos destacam a fraca adesão dos municípios aos PMU como resultado da baixa capacidade técnica local e falta de incentivos efetivos para cumprimento da lei.
Gestão e governança federativa	Ausência de instância formal de governança e coordenação. Processo decisório desconectado da estratégia (p. 48)	Modelo federativo misto cria desafios de coordenação intergovernamental (p. 8)	Ambos apontam que a governança fragmentada prejudica a implementação efetiva da PNMU, com limitações na articulação federativa e ausência de instâncias decisórias eficazes.
Transporte individual motorizado	Causas do problema: Histórico de priorização do transporte motorizado individual e obras fragmentadas de baixo impacto (p. 19)	Planejamento urbano historicamente rodoviário; incentivos ao uso de automóveis. (p. 2)	Ambos indicam que a estrutura de mobilidade segue priorizando o transporte motorizado individual, em detrimento da mobilidade ativa e do transporte coletivo estruturante.
Recursos planejamento estratégico	85,6% dos recursos oriundos de emendas parlamentares; execução dissociada do planejamento urbano integrado (p. 13)	Predominância de transferências condicionais e incentivos políticos descolados de prioridades técnicas (p. 9)	Os recursos descentralizados por vias políticas (emendas) comprometem a lógica do planejamento estratégico e da priorização técnica das intervenções em mobilidade urbana.

Fonte: Elaboração própria.



7. (KOBAYASHI & BACKES, 2016)

O artigo analisa os impactos da obra do viaduto da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), em Cuiabá, executada como parte das intervenções de mobilidade urbana para a Copa do Mundo FIFA 2014. A pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, busca avaliar essa obra à luz dos princípios da mobilidade urbana sustentável, com base em observações de campo, registros audiovisuais e entrevistas com especialistas em planejamento urbano e transporte. O estudo contextualiza a obra dentro de um modelo de mobilidade tradicional e examina sua integração (ou falta dela) com as diretrizes das políticas públicas de mobilidade e desenvolvimento urbano.

Os resultados revelam que o viaduto da UFMT não atende aos critérios de mobilidade urbana sustentável nem às necessidades da população local, especialmente dos usuários da universidade e de pedestres. Foram identificadas falhas de planejamento, ausência de acessibilidade, conflitos viários, insegurança para pedestres, falta de sinalização adequada e desrespeito às diretrizes do Plano Nacional de Mobilidade Urbana. A análise técnica aponta ainda que não foram considerados os polos geradores de tráfego no entorno, como o campus da UFMT e o shopping Três Américas, e que a obra foi conduzida sem estudos adequados de impacto de vizinhança. Conclui-se que houve desperdício de recursos públicos e que a intervenção, longe de resolver os problemas de mobilidade, tende a agravá-los com o aumento do fluxo veicular. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Acessibilidade universal e mobilidade ativa	A política falha em conectar micro e macroacessibilidade, afetando diretamente a mobilidade ativa. (p. 19)	O estudo denuncia a falta de acessibilidade para pedestres e transporte ativo. (p. 191)	Ambos criticam a ineficácia das obras em garantir acessibilidade universal e inclusão de pedestres e ciclistas nas soluções implantadas.
Priorização de investimentos e público-alvo	Ausência de critérios objetivos de priorização com base na percepção dos beneficiários. (p. 27)	Os resultados das obras não atenderam às expectativas da população, evidenciando falhas de alinhamento com as necessidades locais. (p. 190)	As duas fontes apontam ausência de critérios de priorização alinhados à demanda social e ao contexto urbano local.
Governança federativa intersetorial	Ausência de instâncias formais e eficazes de governança entre entes federados e políticas correlatas. (p. 27 e 48)	Desarticulação entre os órgãos públicos (como a SECOPA), dificultando a condução integrada das obras. (p. 191)	Ambos criticam a ausência de articulação institucional entre diferentes esferas e áreas de governo, comprometendo a efetividade da política pública.
Modelo lógico de ação estratégica de gestão	O modelo lógico da Qualivia carece de ações estratégicas de gestão que garantam a entrega dos produtos esperados. (p. 24)	O estudo mostra que, embora houvesse uma grande obra (viaduto), ela não se articulava com o restante do sistema de mobilidade. (p. 191)	Ambos evidenciam a desconexão entre os elementos de execução e os objetivos estratégicos da política, indicando ausência de uma abordagem integrada.
Execução e eficiência orçamentária	Atrasos, baixa execução orçamentária e elevado volume de restos a pagar. (p. 78)	O artigo cita atrasos na entrega da obra e execução ineficiente. (p. 191)	Ambos identificam falhas severas de planejamento e execução, com consequências práticas e orçamentárias que afetam diretamente a população.
Grandes obras e retorno social	A avaliação destaca que o tipo de obra e valor investido nem sempre guarda relação com os impactos esperados. (p. 66)	A pesquisa empírica mostra que os impactos da obra foram negativos ou nulos para os usuários, e incompatíveis com os investimentos realizados. (p. 190)	Convergência na crítica à baixa efetividade das obras de grande porte (viadutos, etc.), que consomem altos recursos sem gerar melhoria significativa para a população.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)

Finalidade das políticas públicas de mobilidade	Desarticulação entre os objetivos da política e implementação, com uso político-orçamentário de emendas. (p. 34)	As obras atendem mais a interesses políticos (ex: evento Copa do Mundo) do que às reais necessidades de mobilidade urbana local. (p. 191)	Ambos apontam que o desvio entre finalidade declarada e resultado prático compromete a legitimidade e a efetividade das políticas públicas de mobilidade.
---	--	---	---

Fonte: Elaboração própria.**8. (OLIVEIRA E SILVA, 2015)**

O artigo tem como objeto a avaliação da mobilidade urbana sustentável em seis municípios brasileiros — Belém, Curitiba, Goiânia, Juazeiro do Norte, Uberlândia e Itajubá — a partir da aplicação do Índice de Mobilidade Urbana Sustentável (IMUS) e de uma metodologia de análise da viabilidade de ações de melhoria com base em três dimensões: custo, prazo e risco político. O estudo visa testar a eficácia do IMUS como ferramenta de diagnóstico e planejamento, identificando desafios e oportunidades para a promoção de políticas sustentáveis no setor de transporte urbano. A pesquisa inclui análise comparativa entre o desempenho dos indicadores e a viabilidade de ações em diferentes contextos urbanos.

Como resultado, observou-se que cidades de regiões mais ricas e maiores apresentaram melhor desempenho no IMUS, e que há forte correlação entre indicadores com bom desempenho e alta viabilidade de melhoria. Contudo, há casos relevantes em que indicadores com baixo desempenho apresentam alta viabilidade de ação, apontando oportunidades imediatas de intervenção. Também se identificaram limitações na aplicação do IMUS, como a dificuldade de cálculo de diversos indicadores devido à falta de dados, sugerindo a necessidade de revisão metodológica. Conclui-se que o cruzamento entre diagnóstico e viabilidade pode subsidiar de forma eficaz a formulação de políticas públicas mais ajustadas à realidade local. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Indicadores para mensurar resultados	Indicadores da Qualivia são agregados e diluem impactos específicos da política (p. 36)	Necessidade de índices específicos para orientar políticas locais e avaliação nacional da mobilidade (p. 60)	Ambos os documentos criticam a falta de indicadores próprios e específicos, prejudicando o diagnóstico e o planejamento efetivo da política de mobilidade.
Avaliação <i>ex ante</i> e planejamento	A formulação da Qualivia não foi precedida de avaliação <i>ex ante</i> , resultando em lacunas no planejamento (p. 27)	Falta de domínio conceitual sobre mobilidade sustentável e lacunas legais nos planos diretores prejudicam a efetividade (p. 60)	Ambos evidenciam falhas estruturais na fase inicial do planejamento, comprometendo a integração entre planos diretores e ações de mobilidade.
Transporte motorizado individual	Modelo urbano historicamente centrado no transporte individual motorizado (p. 16)	Ações priorizam modos motorizados, dificultando implantação de mobilidade sustentável (p. 60)	Os textos criticam a predominância do transporte individual, que compromete avanços em direção a uma mobilidade urbana mais sustentável e equitativa.
Planejamento urbano e políticas setoriais	Planejamento urbano desarticulado das políticas de saneamento, habitação e uso do solo (p. 20)	Barreiras institucionais e dependência de trajetórias impedem transição para o paradigma sustentável (p. 60)	Tanto o relatório quanto o artigo apontam a desarticulação intersetorial como entrave ao desenvolvimento urbano sustentável.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)

Ferramentas de avaliação e monitoramento	Falta de avaliação sistemática e de sistema eficaz de monitoramento (p. 34)	Uso do IMUS como ferramenta de avaliação e planejamento da mobilidade (p. 60–61)	Ambos ressaltam a importância de ferramentas técnicas e sistematizadas para avaliar e monitorar políticas de mobilidade urbana.
--	---	--	---

Fonte: Elaboração própria.**9. (PROCOPIUCK ET AL, 2021)**

O artigo analisa a mobilidade cicloviária urbana em Curitiba, com foco nos arranjos institucionais e na gestão urbana voltada ao turismo ciclístico. O estudo investiga como as agências públicas municipais têm historicamente planejado o uso da bicicleta como modo de transporte e sua associação atual com o cicloturismo. A pesquisa é qualitativa, baseada em documentos e entrevistas com gestores públicos de Curitiba, e discute a interação entre planejamento urbano, políticas públicas e participação da sociedade civil, analisando também a evolução da infraestrutura cicloviária e sua inserção nas políticas de mobilidade e turismo da cidade.

Os resultados revelam que, apesar de Curitiba possuir uma infraestrutura razoável para bicicletas, ela é subutilizada e marcada por riscos de segurança viária. A política pública prioriza projetos técnicos em detrimento da segurança dos ciclistas e carece de coordenação estratégica entre as instituições envolvidas. Embora existam avanços pontuais, como parcerias com organizações civis e internacionais, a implementação de planos cicloviários sofre com baixa execução orçamentária e descontinuidade administrativa. Conclui-se que o cicloturismo tem potencial como política urbana integrada, mas ainda não é tratado como prioridade pela gestão municipal, sendo necessário fortalecer a governança societal e os vínculos interinstitucionais para consolidar essa agenda. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Institucionalização e coordenação intergovernamental	A ausência de instância formal de governança federativa e intersetorial é destacada como uma das principais fragilidades da Qualivia (p. 48).	Os arranjos institucionais municipais são burocráticos, operacionais e pouco estratégicos, dificultando a integração das ações de mobilidade urbana e cicloturismo. "relations between public agencies are more operational and bureaucratic than strategic".	Ambos os documentos criticam a frágil articulação institucional e a ausência de uma coordenação estratégica entre os diversos entes envolvidos na política urbana, o que compromete os resultados.
Planejamento urbano da política de mobilidade	A Qualivia é implementada de forma dissociada do planejamento urbano, o que gera obras fragmentadas e pouco efetivas (p. 27).	O artigo evidencia que, apesar da infraestrutura cicloviária, o planejamento técnico não é suficiente para garantir segurança e uso efetivo (p. 3). "planning policies place greater emphasis on technical bicycle projects than cyclist safety."	Ambos os textos revelam que o planejamento físico-infraestrutural é dissociado de estratégias de mobilidade integrada, resultando em soluções técnicas isoladas e ineficazes.
Participação social e canais de retroalimentação	O relatório critica a ausência de canais de participação e retroalimentação para aprimorar a política (51 e 52).	O artigo destaca que a governança urbana societal requer abertura à participação cidadã para definição de prioridades e eficácia das políticas públicas. "opening channels of participation to make workable projects that are of	Ambos defendem a importância de mecanismos de participação contínua da sociedade civil na formulação e avaliação de políticas de mobilidade urbana.



		interest to local communities"	
Implementação e execução por emendas parlamentares	A Qualivia é financiada majoritariamente por emendas parlamentares, o que gera baixa previsibilidade e fragmentação das ações. (p. 46).	O artigo mostra que a ausência de uma política consistente em Curitiba compromete a efetividade da mobilidade ciclovária, com baixa prioridade dada pelas administrações locais. "still does not seem to be a priority in Curitiba."	Ambos indicam que a falta de prioridade política e a fragmentação dos recursos comprometem a efetividade das políticas públicas de mobilidade urbana.

Fonte: Elaboração própria.

10. (RODRIGUES & LEMOS, 2019)

O artigo analisa a inefficiência das políticas públicas voltadas à acessibilidade dos pedestres nas cidades brasileiras, com foco na cidade de Franca/SP. A pesquisa parte da constatação de que, mesmo após a PNMU, os espaços urbanos continuam sendo planejados prioritariamente para veículos motorizados, em detrimento dos pedestres, especialmente os com mobilidade reduzida. O estudo baseia-se em revisão bibliográfica, análise de noticiários locais e aplicação de questionários com moradores da região da rotatória da Praça Alberto de Paula, onde foi observada a ausência de investimentos em infraestrutura voltada à circulação segura de pedestres.

Os resultados apontam que 88% dos entrevistados estão insatisfeitos com a área analisada, sendo o congestionamento o principal problema citado (38,8%), seguido pela escassa acessibilidade para pedestres (29,4%). A análise revela um ciclo vicioso: o descaso com a acessibilidade gera insegurança e abandono do espaço público, o que por sua vez reforça o uso do automóvel, aprofundando o problema. O artigo conclui que a priorização histórica do transporte motorizado individual impede a efetividade das políticas de mobilidade urbana sustentável e que, para superar esse cenário, é essencial redirecionar investimentos e compromissos institucionais à infraestrutura urbana inclusiva, que favoreça a caminhabilidade e reduza a exclusão socioespacial. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Prioridade ao transporte individual motorizado x mobilidade ativa	Foco excessivo em obras para veículos, com baixa integração com políticas de mobilidade ativa (p.19)	Predominância de políticas voltadas a veículos motorizados, em detrimento dos pedestres. (p. 48/49)	Ambos criticam a priorização histórica de investimentos em infraestrutura voltada a veículos automotores, em detrimento da mobilidade ativa, comprometendo a acessibilidade e sustentabilidade urbana.
Impactos sociais da baixa caminhabilidade e segurança urbana	Consequências da baixa acessibilidade incluem exclusão social e insegurança urbana (p. 19)	Espaços públicos sem acessibilidade causam insegurança nas ruas (p. 47)	Ambos argumentam que a falta de infraestrutura adequada para pedestres contribui para a exclusão social e aumento da insegurança nas cidades.
Planejamento implementação	Desenho da política dissociado de um planejamento urbano mais amplo (p. 27)	Ausência de cultura de planejamento urbano e falhas na aplicação dos planos de mobilidade (p. 42)	Ambos denunciam a desconexão entre os instrumentos legais e o planejamento urbano real, com fraca efetividade na



			implementação das ações previstas.
--	--	--	------------------------------------

Fonte: Elaboração própria.

11. (RODRIGES, 2014)

O artigo analisa a implementação da PNMMU a partir do estudo do caso do município de São Paulo, com foco nos arranjos institucionais construídos após a Constituição de 1988. A autora busca identificar como se articulam as esferas federativas, os setores intra e intergovernamentais e a sociedade civil no processo de formulação e gestão do Plano Local de Mobilidade Urbana, vinculado ao Plano Diretor Estratégico de São Paulo. O estudo parte da centralidade do transporte coletivo por ônibus no município, destacando a atuação da SPTrans e os desafios históricos enfrentados na estruturação e qualidade dos serviços.

Os resultados indicam que, embora o novo marco legal represente avanços importantes no planejamento urbano e na democratização da gestão pública, sua efetiva implementação enfrenta entraves relacionados à baixa capacidade técnica dos municípios, dificuldades de coordenação federativa e entraves na articulação entre diferentes setores e esferas de governo. A análise evidencia a presença de arranjos institucionais orientados à cooperação e participação social, ainda que com limitações práticas. Conclui-se que a PNMMU impõe tanto oportunidades quanto desafios à gestão local da mobilidade urbana, sendo necessária a consolidação de capacidades institucionais, políticas integradas e mecanismos efetivos de participação da sociedade para a concretização de seus objetivos. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Prioridade ao transporte individual motorizado x mobilidade ativa	Foco excessivo em obras para veículos, com baixa integração com políticas de mobilidade ativa (p.19)	Predominância de políticas voltadas a veículos motorizados, em detrimento dos pedestres (p. 48/49)	Ambos os documentos criticam a priorização histórica de investimentos em infraestrutura voltada a veículos automotores, em detrimento da mobilidade ativa, comprometendo a acessibilidade e sustentabilidade urbana.
Articulação com outras políticas urbanas	O relatório aponta que a política opera de modo dissociado de um planejamento urbano articulado, o que compromete seu impacto sistêmico.(p. 27)	A mobilidade deve ser tratada como tema transversal, demandando integração com políticas de habitação, uso do solo e infraestrutura. (p. 7)	Os dois textos convergem ao enfatizar que a desarticulação entre políticas públicas reduz a efetividade da mobilidade urbana e compromete os objetivos da PNMMU.
Participação social e transparência	Falhas na comunicação e nos canais de participação social, com baixa efetividade na construção da política. (p. 41 e 53)	Rodrigues destaca que a PNMMU exige ampla participação social, o que nem sempre é garantido nos planos locais. (p. 8)	A convergência evidencia que a ausência de mecanismos de participação social efetiva compromete a legitimidade e o planejamento democrático da mobilidade urbana.
Indicadores específicos e avaliação sistemática	Ausência de indicadores específicos para a Qualivia prejudica o monitoramento e a avaliação da ação. (p. 34)	A gestão local carece de ferramentas de planejamento e avaliação integradas, o que dificulta mensurar resultados e orientar melhorias. (p. 13)	Ambos apontam a falta de métricas claras e avaliação contínua como um gargalo na gestão e no aperfeiçoamento da política pública.



Emendas parlamentares x planejamento estratégico	O relatório critica a excessiva dependência de emendas parlamentares, que não seguem o planejamento estratégico da política. (p. 13)	Os municípios receberam mais responsabilidade sem apoio técnico e financeiro suficiente, afetando o planejamento e execução de políticas complexas como a mobilidade. (p. 7)	A convergência indica que a falta de um planejamento articulado e o financiamento instável fragilizam a efetividade da política e sua execução local.
--	--	--	---

Fonte: Elaboração própria.

12. (ROSA, HENKES e GRAZIANO, 2020)

O artigo analisa o Plano de Mobilidade Urbana (PMU) do município de Ribeirão Preto/SP, com foco na promoção do transporte coletivo e dos modos não motorizados. A pesquisa parte do reconhecimento de que o crescimento desordenado da frota de veículos individuais, aliado à ausência de investimentos robustos em mobilidade sustentável, tem comprometido a qualidade de vida urbana. A partir de revisão bibliográfica, análise documental e dados da Transerp, o estudo avalia se o PMU de 2012 tem potencial para estimular deslocamentos mais sustentáveis. São destacados os princípios orientadores do plano, as diretrizes do Plano Diretor, as metas de corredores preferenciais para ônibus e a malha cicloviária projetada, além da caracterização da matriz modal do município.

Os resultados revelam que, apesar de o PMU prever ações em prol do transporte coletivo e dos modos não motorizados, sua execução foi extremamente limitada: apenas 5,1 km de corredores de ônibus e 19,35 km de ciclovias haviam sido implantados até 2018. Essa baixa implementação contribuiu para a queda no uso do transporte coletivo e o crescimento do transporte individual motorizado. O estudo conclui que a existência do plano, por si só, é insuficiente: é necessário priorizar investimentos e garantir políticas de incentivo efetivas. Para promover uma mobilidade urbana sustentável, o município deve tornar o transporte coletivo mais competitivo em termos de preço e qualidade, além de oferecer infraestrutura segura para ciclistas e pedestres. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Execução e planejamento integrado	lacunas no planejamento integrado. (p. 27)	O PMU de Ribeirão Preto foi pouco executado e não articulado com outras políticas urbanas. (p. 160).	Ambos os documentos denunciam a ausência de planejamento integrado como causa da baixa efetividade das ações de mobilidade urbana.
Transporte individual motorizado e mobilidade ativa	A política reforça o transporte individual motorizado, em detrimento da mobilidade ativa. (p. 19)	A cidade prioriza o transporte individual mesmo com diretrizes para priorizar modos não motorizados. (p. 160)	Tanto o relatório quanto o artigo identificam que a priorização do transporte motorizado individual compromete os princípios da PMU.
Investimentos em transporte coletivo e infraestrutura sustentável	A baixa qualidade dos deslocamentos é agravada pela insuficiência de infraestrutura para o transporte coletivo. (p. 15)	Poucos investimentos foram efetivados para corredores exclusivos ou ciclovias. (p. 160)	Ambos os textos destacam a carência de investimentos concretos em infraestrutura sustentável, apesar do planejamento formal existente.
Capacidade técnica	Baixa capacidade técnica dos entes subnacionais. (p. 19)	O PMU não foi implementado por falta de vontade política e estrutura administrativa. (p. 148)	Ambos apontam a baixa capacidade técnica dos entes subnacionais.

Fonte: Elaboração própria.

13. (SANTOS, SANTOS E BONATTO, 2024)

O artigo analisa as iniciativas de mobilidade urbana sustentável no município de Conde, na Paraíba, uma cidade de pequeno porte inserida na Região Metropolitana de João Pessoa. A pesquisa teve como objetivo principal avaliar o potencial de replicação das ações implementadas localmente em municípios com características socioeconômicas semelhantes, diante dos desafios enfrentados pelas pequenas cidades



para a elaboração de seus Planos de Mobilidade Urbana, conforme exigido pela PNMU. Utilizando um estudo de caso baseado em pesquisa documental e bibliográfica, o trabalho investigou desde o contexto territorial e urbano de Conde até os principais projetos desenvolvidos, incluindo ações como a distribuição de bicicletas para estudantes, a reurbanização do centro da cidade e o desenvolvimento de um masterplan em parceria com a UFPB.

Os resultados indicam que, apesar da inexistência de um plano formal de mobilidade, Conde conseguiu avanços significativos com ações pontuais, sobretudo em mobilidade ativa e na qualificação dos espaços públicos. Tais ações atenderam a diversos princípios da PNMU e do modelo DOT (Desenvolvimento Orientado ao Transporte), mesmo que de forma fragmentada. O reconhecimento dessas iniciativas, como o prêmio Cidade Caminhável, demonstra seu impacto positivo. Contudo, a pesquisa destaca que a efetividade dessas intervenções está limitada sem um instrumento normativo consolidado. A conclusão reforça a importância da elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana articulado e participativo, propondo que a experiência de Conde sirva de referência prática para outras cidades de pequeno porte que enfrentam restrições semelhantes. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Planejamento x realidade local x dados atualizados	Fragilidade na supervisão e ausência de avaliação sistemática da execução da política. (p. 34)	Insuficiência de instrumentos normativos, dados atualizados e suporte técnico-financeiro para formulação de planos. (p. 645)	Ambos os documentos apontam a ausência de planejamento territorial e dados estruturantes como barreira à efetividade da política de mobilidade urbana.
Obras e impacto sistêmico	Contradição estrutural na implementação: obras fragmentadas e de baixo impacto sistêmico. Considerações adicionais (p. 67)	Espraiamento e segmentação da mancha urbana comprometem a integração da rede viária. (p. 646)	Relatório e artigo convergem na crítica à ausência de planejamento integrado e na prevalência de intervenções dispersas e desconectadas do tecido urbano.
Acessibilidade e infraestrutura para mobilidade ativa	Problema central: baixas condições de macro e microacessibilidade e ausência de infraestrutura adequada. (p. 18)	87% das vias públicas não possuem pavimentação; ausência de infraestrutura para pedestres e ciclistas. (p. 643)	Tanto o relatório quanto o estudo de caso apontam para a negligência da mobilidade ativa e de infraestrutura urbana básica como entrave à acessibilidade e mobilidade segura.
Governança federativa e participação local	Ausência de instância formal de governança e coordenação. (p. 48)	Gestão municipal enfrentou desafios pela ausência de estrutura normativa e técnica; necessidade de parceria com universidade. (p. 646)	Ambos enfatizam a necessidade de fortalecer a governança federativa e institucionalizar mecanismos de planejamento técnico-participativo.

Fonte: Elaboração própria.

14. (VIECELLI, 2020)

O artigo tem como objeto de análise a mobilidade urbana a pé na cidade de Cascavel, no estado do Paraná. O estudo investiga a percepção dos pedestres quanto às condições das calçadas, travessias, sinalização, conforto e segurança, utilizando questionários aplicados em diferentes pontos da cidade. A proposta busca compreender como as características do ambiente urbano influenciam a experiência do caminhar e a acessibilidade para diferentes perfis de pedestres, com atenção especial a aspectos como infraestrutura, segurança viária e mobilidade inclusiva.

Os resultados apontam uma avaliação predominantemente negativa dos pedestres em relação às calçadas e travessias, com destaque para problemas como desniveis, falta de acessibilidade, sinalização insuficiente e sensação de insegurança. Conclui-se que a infraestrutura para o deslocamento a pé em



2025

Qualificação Viária (Qualivia)

Cascavel é deficiente e demanda intervenções prioritárias no planejamento urbano, a fim de garantir acessibilidade, conforto e segurança para todos os cidadãos. O estudo reforça a necessidade de políticas públicas voltadas à valorização do pedestre como ator central da mobilidade urbana sustentável. Abaixo quando de convergência entre o presente Relatório e o artigo.

TEMA	RELATÓRIO	ARTIGO	CONVERGÊNCIA
Priorização da mobilidade a pé	A política pública privilegia investimentos em pavimentação para veículos, com pouca atenção à mobilidade ativa e infraestrutura para pedestres. (p. 60).	A percepção do pedestre revela insatisfação com calçadas irregulares, ausência de rampas e falta de continuidade nas vias.	Ambos apontam que o desenho das políticas ignora as necessidades dos pedestres, evidenciando a desvalorização da mobilidade ativa.
Indicadores centrados na experiência do usuário	Critica ausência de escuta ativa e participação social. (p. 18)	Baseia-se na escuta da população para avaliar a infraestrutura. (p. 146)	Ambos destacam a importância de ouvir os usuários para qualificar o planejamento e avaliação.

Fonte: Elaboração própria.



2025

Qualificação Viária (Qualivia)



Apêndice B - Propostas de indicadores para monitoramento Qualivia

1.1. Indicadores de Insumos

Indicador	Fonte de Dados	Periodicidade de Apuração
Proporção média da força de trabalho da Semob alocada à gestão da política de qualificação viária	Fontes internas à Semob	Anual
Número de normas revisadas e atualizadas por ano -	Sistema de gestão normativa do Ministério da Cidades; Diário Oficial da União; registros administrativos internos (relatórios técnicos, pareceres, atas).	Anual
Percentual do valor orçamentário aprovado que foi empenhado	SIAFI, SIOP	Anual
- Percentual de Municípios com Planos de Mobilidade Urbana recebidos pela Semob	SIMU; Transferegov	Anual
Percentual de municípios com mais de 20 mil habitantes que possuem Plano de Mobilidade Urbana vigente	SIMU; Transferegov; IBGE	Anual
Tempo médio de análise dos documentos apresentados até a contratação -	Fontes internas à Semob	Anual
Proporção de projetos recebidos por situação	Fontes internas à Semob	Anual
Percentual de tempo em operação	Não especificada	Anual
Custo médio dos serviços prestados pela Caixa. -	Transferegov.br; Caixa Econômica Federal; Ministério de Gestão e Inovação (contratações via contrato de repasse, com percentual de até 4,0% do valor contratado, conforme as faixas definidas por normativas da Caixa/Ministério da Gestão e Inovação)	Anual



2025

Qualificação Viária (Qualivia)**1.2. Indicadores de Processos**

Indicador	Fonte de Dados	Periodicidade de Apuração
Número de diretrizes e manuais elaborados por ano	Publicações oficiais no site do Mcid/Semob; documentação técnica vinculada às ações no Transferegov	Anual
Proporção de requerimentos de habilitação analisados	Transferegov.br	Anual
Proporção de propostas aprovadas	Transferegov.br	Anual
Proporção das propostas analisadas que atendem aos requisitos para contratação	Transferegov.br	Anual
Número médio de questionamentos recebidos sobre a elaboração de projetos por projeto	Transferegov.br	Anual
Propostas contratadas por análise técnica	Transferegov.br	Anual
Proporção de projetos aprovados com licitação autorizada	Transferegov.br	Anual
Percentual de não conclusão dos objetos contratados	Transferegov.br	Anual
Tempo médio de análise da prestação de contas	Não especificada	Anual
Percentual dos investimentos em cidades que não possuem sistema de transporte coletivo	Fontes internas à Semob e Transferegov; IBGE. OBS: indicador depende de dados do IBGE, que não são anuais	Anual

1.3. Indicadores de Produtos

Indicador	Fonte de Dados	Periodicidade de Apuração
Número de questionamentos recebidos sobre o conteúdo dos manuais disponibilizados por ano	Não especificada (Fonte alternativa: Ouvidoria, LAI, Disque denúncia)	Anual
Número de acessos aos manuais publicados no portal do Mcid	Não especificada (Fonte alternativa: Registros Portal GOV.BR)	Anual
Proporção de contratação de planos de trabalho aprovados	Fontes internas à Semob	Anual
Percentual de contratos em municípios com sistema de transporte coletivo	Fontes internas à Semob e Transferegov; IBGE	Anual
Valor <i>per capita</i> dos contratos nos municípios com até 100 mil habitantes	Fontes internas à Semob e Transferegov; IBGE	Anual
Taxa de finalização dos contratos em execução	Fontes internas à Semob e Transferegov	Anual
Extensão anual de vias com obras de requalificação	Transferegov.br	Anual



2025

Qualificação Viária (Qualivia)

Extensão anual de calçadas construídas	Não especificada	Anual
Duração média das obras concluídas	Transferegov.br	Anual
Percentual de vias requalificadas que receberam melhorias no sistema de iluminação	Não especificada	Anual
Índice de satisfação dos beneficiários com as novas infraestruturas	Não especificada	Anual
Número de relatórios sobre a gestão da política publicados por ano	Fontes internas à Semob e MCid	Anual
Percentual dos investimentos em cidades que não possuem sistema de transporte coletivo	Fontes internas à Semob e Transferegov; IBGE. OBS: indicador depende de dados do IBGE, que não são anuais	Anual
Percentual de projetos que atendem serviços de transporte público coletivo diretamente	Transferegov.br	Anual
Índice de projetos com soluções integradas de mobilidade urbana	Transferegov.br	Anual
Número de questionamentos recebidos sobre o conteúdo dos manuais disponibilizados por ano	Não especificada (Fonte alternativa: Ouvidoria, LAI, Disque denúncia?)	Anual
Número de acessos aos manuais publicados no portal do Mcid	Não especificada (Fonte alternativa: Registros Portal GOV.BR?)	Anual
Proporção de contratação de planos de trabalho aprovados	Fontes internas à Semob	Anual
Percentual de contratos em municípios com sistema de transporte coletivo	Fontes internas à Semob e Transferegov; IBGE	Anual
Valor <i>per capita</i> dos contratos nos municípios com até 100 mil habitantes	Fontes internas à Semob e Transferegov; IBGE	Anual
Taxa de finalização dos contratos em execução	Fontes internas à Semob e Tranferegov	Anual
Extensão anual de vias com obras de requalificação	Transferegov.br	Anual
Extensão anual de calçadas construídas	Não especificada	Anual
Duração média das obras concluídas	Transferegov.br	Anual
Percentual de vias requalificadas que receberam melhorias no sistema de iluminação	Não especificada	Anual
Índice de satisfação dos beneficiários com as novas infraestruturas	Não especificada	Anual
Número de relatórios sobre a gestão da política publicados por ano	Fontes internas à Semob e MCid	Anual



2025

Qualificação Viária (Qualivía)**1.4. Indicadores de Resultado**

Indicador	Fonte de Dados	Periodicidade de Apuração
Percentual médio da população municipal beneficiada	Não especificada, IBGE	Anual
Percentual de vias construídas com materiais ecológicos	Não especificada	Anual
Custo médio dos contratos	Transferegov.br	Anual
Número médio de propostas contratadas por município no período de dez anos	Transferegov.br	Anual*
Percentual de usuários satisfeitos com a qualidade de pavimentação	Não especificada	Anual
Proporção da malha viária urbana que foi pavimentada no ano	Não especificada (Fonte alternativa: Censo 2022)	Anual
Percentual da população próxima a infraestrutura ciclovária por faixa de renda	Domicílios por faixa de renda por setor censitário disponibilizada pelo IBGE; infraestrutura ciclovária das capitais obtidas no Open Street Map (OSM); dados disponibilizados pelo site MobiliDADOS	Anual
Percentual de incremento anual da extensão da malha de transporte público coletivo (em km)	Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana - PEMOB (no caso de regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes); para os demais municípios fonte não especificada	Anual
Percentual de incremento da população com cobertura de PNT (até 1 km) em municípios com mais de 200 mil habitantes	Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana - PEMOB (no caso de regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes); para os demais municípios fonte não especificada	Anual
Variação percentual anual no número de pontos de parada implantados	Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana - PEMOB (no caso de regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes); para os demais municípios fonte não especificada	Anual
Variação da velocidade média veicular antes e após a requalificação viária	Não especificada	Anual
Taxa de uso de transportes públicos e ativos	Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana - PEMOB (no caso de regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes); para os demais municípios fonte não especificada	Anual
Tempo médio de deslocamento casa-trabalho nos municípios	IBGE (Censo), disponibilizado pelo site MobiliDADOS	Decenal
Percentual de pessoas que gastam mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho nos municípios	IBGE (Censo), disponibilizado pelo site MobiliDADOS	Decenal
Taxa média de pontos de embarque e desembarque de transporte público coletivo por mil habitantes em municípios ou regiões metropolitanas com dados disponíveis	Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana - PEMOB (no caso de regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes); para os demais municípios fonte não especificada	Anual
Percentual de redução do tempo médio perdido no trânsito	Não especificada	Anual
Percentual de ampliação anual da malha de ciclovias	Transferegov.br; Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana - PEMOB (no caso de regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes); para os demais municípios fonte não especificada	Anual



2025

Qualificação Viária (Qualivia)

Proporção da infraestrutura cicloviária em relação à malha viária total	Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana - PEMOB (no caso de regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes); para os demais municípios fonte não especificada	Anual
Proporção de demandas recebidas via SIC/Ouvidoria que foram atendidas	Ouvidorias descentralizadas	Anual

*Com janela móvel de dez anos

1.5. Indicadores de Impacto

Indicador	Fonte de Dados	Periodicidade de Apuração
Percentual de usuários satisfeitos com a pavimentação	Não especificada	Anual
Percentual de depreciação dos veículos na composição do custo operacional por ônibus	Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana - PEMOB (no caso de regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes); para os demais municípios fonte não especificada	Anual
Crescimento da arrecadação tributária local (ISS e ICMS) na área impactada pelo projeto	Não especificada	Anual
Crescimento do emprego na área impactada pelo projeto	Não especificada	Anual
Crescimento do preço imobiliários médio (m ²) na área impactada	Não especificada	Anual
Percentual de domicílios que possuem calçadas no entorno	Censo demográfico, IBGE	Decenal
Taxa de motorização	Frota do Serviço Nacional de Trânsito (Senatran); estimativa anual da população do IBGE, dados disponibilizados pelo site MobiliDADOS	Anual
Número de atropelamentos por ano	RENAEST/MTransportes	Anual
Taxa de internação em sinistros de trânsito	SIH/DATASUS; Dados também disponibilizados no site MobiliDADOS	Anual
Taxa de mortalidade em sinistros de trânsito	SIM/DATASUS; dados também disponibilizados no site MobiliDADOS	Anual
Percentual de propostas aprovadas com participação em consultas ou audiências públicas	Não especificada	Anual