

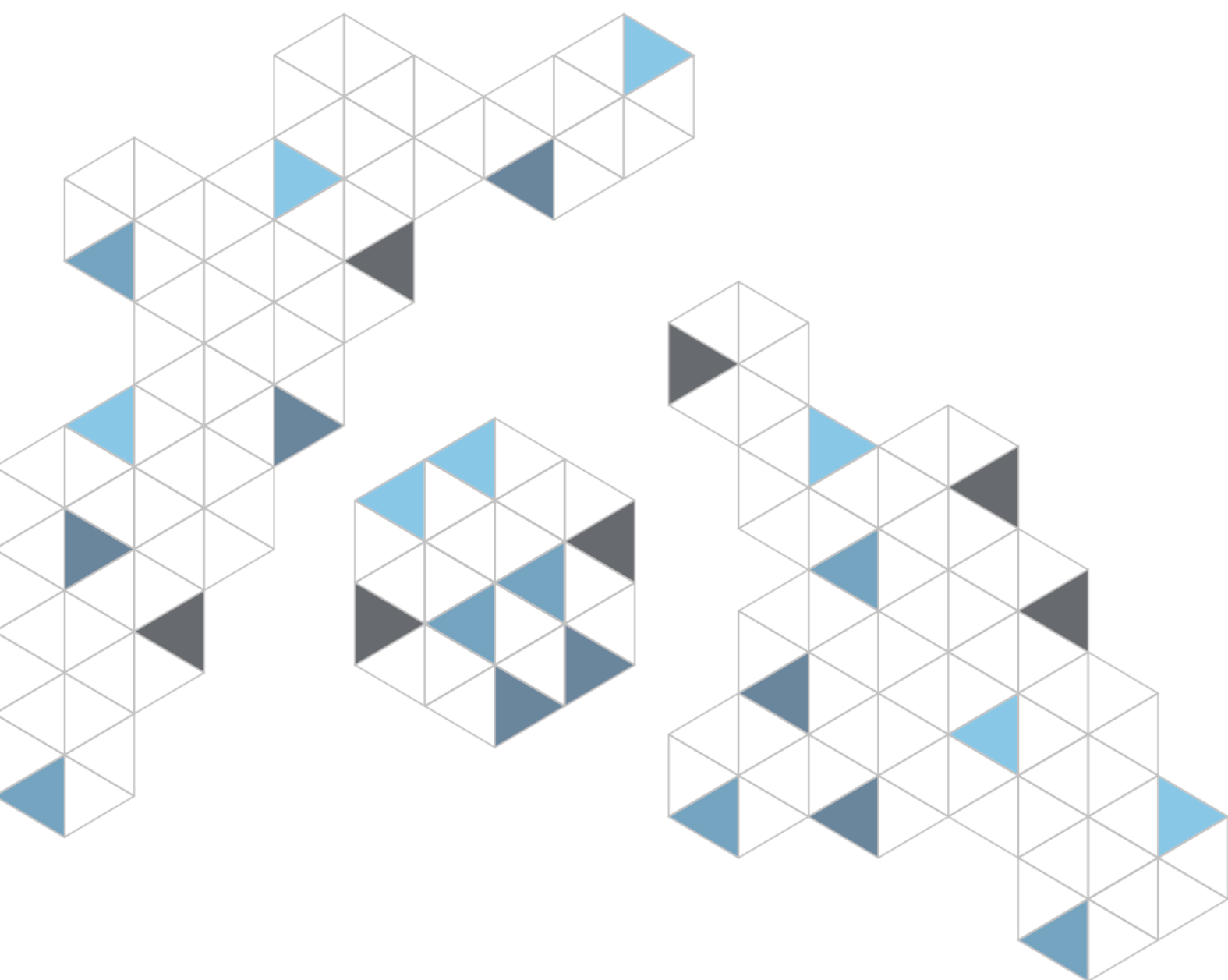
2025

30 de setembro

Relatório de Recomendações

Qualificação Viária (Qualivia)

Ciclo CMAP 2024-2025





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

Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Viviane Vecchi Mendes Muller

Secretária 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



@minplanejamento

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP

Casa Civil da Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Ministério da Fazenda

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Público

Ministério do Planejamento e Orçamento

Apoio ao Conselho

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Escola Nacional de Administração Pública

Secretaria Executiva

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Wesley Matheus de Oliveira

Subsecretário de Gestão, Formulação e Uso de Avaliação de Políticas Públicas

Rodrigo de Castro Luz

Equipe Técnica

Andréia Rodrigues dos Santos

Antônio Paulo Barea Coutinho

Cíntia Beatriz Fonseca

Luiz Fernando Arantes Paulo

Rodrigo Cesar Bessoni e Silva

Ronan Luiz da Silva

Sérgio Ricardo dos Santos Rosa



Sumário

<i>Sumário</i>	<i>3</i>
<i>Resumo Executivo</i>	<i>4</i>
Problema Público.....	4
Oportunidades de Aprimoramento	4
Aspectos Positivos e Boas Práticas	5
<i>Recomendações CMAP</i>	<i>6</i>
<i>Proposta de avaliação em profundidade</i>	<i>9</i>
<i>APÊNDICE</i>	<i>10</i>



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.

Problema Público

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.

Oportunidades de Aprimoramento

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.

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

PPA 2024-2027
Programa – 2319
Mobilidade Urbana

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.

Instituições/Entidades
Avaliadoras
CGU
Ipea
SMA/MPO
SOF/MPO



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.

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.

Aspectos Positivos e Boas Práticas

Em resposta aos desafios, a Semob/MCid, responsável pela gestão da política, tem adotado um conjunto de práticas institucionais 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.



Recomendações CMAP

Recomendação 1: Elaborar e implementar plano de gestão para a política de Qualificação Viária (atual ação orçamentária 00T1), com diretrizes claras e alinhadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), contemplando: (i) critérios técnicos de elegibilidade e priorização de projetos integrados de mobilidade sustentável e segurança viária, com foco em contextos urbanos com maior concentração populacional, maior demanda por deslocamentos e maiores níveis de vulnerabilidade e risco viário; e (ii) institucionalização de estratégias e canais de comunicação com a mandatária, os entes federados e o Congresso Nacional.

Destinatário: Ministério das Cidades.

Evidências que fundamentam a proposta:

1. Deficiência no planejamento das ações finalísticas, com ausência de metas físicas e financeiras. Deficiência de critérios técnicos para priorização na alocação dos recursos. Baixa integração com políticas urbanas correlatas (uso do solo, habitação, saneamento).
2. Processo decisório desconectado da estratégia e da geração de valor público. Ausência de instância formal de governança e comunicação. Canais de comunicação e participação social insuficientes ou ineficazes. Ausência de um ciclo de retroalimentação para aprimoramento.
3. Há forte concentração de projetos de pequeno valor que envolvem apenas recapeamento, sem oferecer soluções mais completas abordando o transporte não motorizado e acessos a transporte público - melhoria de calçadas e ciclovias. Concentração de projetos em cidades muito pequenas que apresentam baixo nível de problema de mobilidade.

As evidências estão detalhadas nas seções de Diagnóstico do Problema, Desenho, Implementação, Governança e Resultados e Impactos do Relatório de Avaliação.



Recomendação 2: Implementar mecanismos formais, periódicos e baseados em risco para supervisionar a atuação da mandatária no acompanhamento da execução física dos contratos da política de Qualificação Viária (atual ação orçamentária 00T1), definindo padrões mínimos de qualidade para a análise técnica das propostas, o acompanhamento da execução física dos contratos, canais para tratamento de não conformidades recorrentes e os relatórios produzidos pela mandatária.

Destinatário: Ministério das Cidades.

Evidências que fundamentam a proposta:

1. Insuficiência do modelo de acompanhamento das entregas físicas das obras e serviços.
2. Falha na supervisão da verificação dos critérios de elegibilidade e técnicos.

As evidências estão detalhadas nas seções de Implementação e Governança do Relatório de Avaliação.

Recomendação 3: Adotar o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento do Governo Federal (Obrasgov.br), ou sistema equivalente que venha a substituí-lo, como instrumento oficial para o registro obrigatório das informações referentes aos empreendimentos financiados pela política de Qualificação Viária (atual ação orçamentária 00T1), contemplando dados como geolocalização, estágio, valores e imagens.

Destinatário: Ministério das Cidades.

Evidências que fundamentam a proposta:

1. Disponibilização de dados sobre a execução e os resultados da ação 00T1 é fragmentada, inadequada e com baixa transparência ativa.
2. Carência de uso de tecnologias geoespaciais para diagnóstico, priorização e aferição de impacto.

As evidências estão detalhadas nas seções de Diagnóstico do Problema, Desenho, Implementação e Governança do Relatório de Avaliação.



Recomendação 4: Instituir processo contínuo e formal de monitoramento e avaliação (M&A) pela política de Qualificação Viária (atual ação orçamentária 00T1), contemplando: i) rotinas periódicas de análise crítica de desempenho; ii) definição clara dos fluxos de informação e das responsabilidades de cada ator; iii) especificação dos produtos esperados (relatórios, painéis de acompanhamento); e iv) integração aos instrumentos de planejamento (PEI, PPA).

Destinatário: Ministério das Cidades.

Evidências que fundamentam a proposta:

1. Insuficiência de sistema de monitoramento e avaliação contínuo com dados integrados. (Diagnóstico e Desenho)
2. Fragilidades no processo de acompanhamento e ausência de avaliação sistemática da execução da Qualificação Viária. Indicadores utilizados para monitorar a ação 00T1 são agregados e não refletem os objetivos e resultados da política (Implementação e Governança).

As evidências estão detalhadas nas seções de Diagnóstico do Problema, Desenho, Implementação e Governança do Relatório de Avaliação.



Proposta de avaliação em profundidade

Proposta 1: Realizar análise complementar, identificando oportunidades de melhor de coordenação e articulação com outros órgãos federais (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MIDR, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS) que atuam em qualificação viária, visando harmonizar critérios, evitar sobreposições e compartilhar boas práticas.

Evidência que fundamenta a proposta:

Ausência de instância nacional de coordenação ou governança da Política avaliada.

A evidência está detalhada nas seções Implementação e Governança do Relatório de Avaliação.



APÊNDICE

São apresentadas, neste apêndice, propostas de aprimoramento sugeridas pelas equipes de avaliação que foram classificadas como complementares pelos Comitês técnicos (CMAS ou CMAG), não sendo levadas à apreciação pelo Conselho. Nesse sentido, são propostas que não gozam da chancela do CMAP e, portanto, não terão sua eventual implementação acompanhada pelo colegiado.

Proposta 1: Implementar campos estruturados no Portal sobre Transferências e Parcerias da União (Transferegov.br) para a coleta padronizada de dados físicos necessários sobre as obras, tais como: extensão, área, tipo de serviço e público beneficiado, que viabilizem a atuação gerencial da unidade gestora sobre a política de qualificação viária.

Destinatário: Ministério das Cidades em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)

Proposta 2: Implementar mecanismos formais de participação social na formulação e acompanhamento da política de qualificação viária

Destinatário: Ministério das Cidades

Proposta 3: Fortalecer a capacidade técnica dos entes subnacionais com ações formativas e apoio técnico

Destinatário: Ministério das Cidades