



RBGP
Revista Brasileira de Gestão Pública
V. 3, n. 1, 2024

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rbgp>

ISSN 2965-5706



CAPACIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTE: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA DE TRANSPORTES URBANOS DO DISTRITO FEDERAL

Cristina Barros Freyer^{a,b,1}

^a Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP),

^b Governo do Distrito Federal (GDF).

INFORMAÇÕES

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

Keywords:
policy capacity;
implementation of public policies;
governance arrangements;
urban transport and mobility..

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa que abordou deficiências na gestão do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal. O objetivo geral foi analisar por que as ações de fortalecimento institucional foram eliminadas do Programa e como esse fato interferiu nos seus resultados. O estudo utilizou o método de Process Tracing para identificar os mecanismos causais que afetaram a implementação do programa e suas consequências. A pesquisa gerou insights sobre os desafios na implementação da política e a importância do fortalecimento institucional para a sustentabilidade dos sistemas públicos de transportes urbanos. Mudanças nas prioridades políticas interferiram na estratégia do Programa, gerando restrições orçamentárias e desafios na implementação das ações planejadas, que agiram como elementos motivadores da eliminação das ações de fortalecimento institucional. Como o fortalecimento institucional era o elemento essencial para criar as condições necessárias à gestão eficaz do sistema de transporte público coletivo, o programa não alcançou os resultados planejados, refletindo, conseqüentemente, no sistema de transportes públicos coletivos.

ABSTRACT

This article reports research results on deficiencies in the management of the Federal District's Urban Transport Program. The general objective was to analyze why institutional strengthening actions were eliminated from the Program and how this fact interfered with its results. The study used the Process Tracing method to identify the causal mechanisms that affected the implementation of the program and its consequences. The research generated insights into the challenges in implementing the policy and the importance of institutional strengthening for the sustainability of public urban transport systems. Changes in political priorities interfered with the Program's strategy, generating budget restrictions and challenges in implementing planned actions, which acted as motivating elements for the elimination of institutional strengthening actions. As institutional strengthening was the essential element to create the necessary conditions for the effective management of the collective public transport system, the

¹ cristinafreyer@gmail.com

program did not achieve the planned results, consequently affecting the collective public transport system.

1. Introdução

Os estudos prévios sobre o Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal descreveram, além dos problemas relacionados à infraestrutura, tecnologia e ao modelo dos serviços, a inexistência de capacidades necessárias à gestão do Programa de Transporte Urbano e, conseqüentemente, do Sistema de Transporte Público Coletivo. Com a “existência de barreiras e carências, inerentes à gestão do transporte” e a “necessidade de investimento maciço no fortalecimento institucional dos órgãos diretamente responsáveis pela gestão do sistema de transporte” (Relatório do Plano de Fortalecimento Institucional, 2008, p. 09), o desenho do Programa considerou os pontos críticos do sistema: a fragilidade dos instrumentos de regulação; o enfraquecimento da ação governamental no papel de gestor do transporte, como determinado na Constituição Federal² e o arranjo institucional incoerente, inconsistente e instável³ (Plano de Fortalecimento Institucional, 2008).

Contudo, no decorrer do processo de implementação, o componente Fortalecimento Institucional foi significativamente modificado e suas ações retiradas do escopo do Programa. Outros elementos importantes tiveram o mesmo destino: o Centro de Controle Operacional interligado ao sistema de semáforos e o Sistema de Gestão e Operação do Transporte Público Coletivo. Houve ainda a redução de 60,18% dos investimentos em segurança viária. Por outro lado, os gastos com administração do Programa superaram em 74% o valor previsto.

A questão converge com o que Howlett chamou de “calcanhar de Aquiles da governança” (2015), ou seja, a exigência de uma forma crítica de capacidade para o modelo de governança aplicado. No caso dos serviços de transportes públicos, uma combinação de regulamentação, supervisão burocrática e prestação de serviços. A concessão das linhas de transportes à iniciativa privada, agrega ainda uma característica híbrida, que exige “requisitos de capacidades ou pré-condições” bastante específicos (2015, p. 2), que no caso do Programa de Transporte Urbano foram estabelecidas no Plano de Fortalecimento Institucional, o que o tornava um elemento imprescindível à implementação e à sustentabilidade do Programa⁴.

Esses fatos instigaram as perguntas “Por que o investimento no fortalecimento institucional era condição necessária à implementação bem-sucedida do programa? Por que os investimentos em fortalecimento institucional foram retirados do Programa? Como a falta de investimento no fortalecimento institucional acarretou prejuízos à implementação do Programa?”

Assim, a investigação foi conduzida no intuito de mostrar que o componente “Fortalecimento Institucional”, por ser composto de ações que gerariam as condições (capacidades) necessárias à gestão da nova concepção de sistema de transporte, quando excluído do escopo do Programa, afetou significativamente seus resultados. O objetivo principal foi analisar por que as ações de fortalecimento institucional foram eliminadas do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal e como esse fato interferiu nos seus resultados, com abordagem específica no sentido de: identificar as deficiências de gestão relatadas no Programa; analisar como essas deficiências refletiram na execução do Programa; e, avaliar os efeitos dos fatores identificados, na implementação do Programa.

A pesquisa foi pautada no estudo de caso do Programa de Transporte Urbano, com o uso do *Process Tracing* como método para identificação da relação causal, dos efeitos que interferiram no alcance dos resultados planejados. A discussão segue com as referências teóricas que subsidiaram a análise do caso, a apresentação do processo metodológico de forma resumida, a discussão dos resultados relativos à análise empírica, trazendo como conclusão, os principais fatores que influenciaram a exclusão de ações de fortalecimento institucional.

² Desatualização do Plano Diretor de Transporte Urbano; falta de integração entre o transporte e o desenvolvimento urbano; enfraquecimento da gestão local nas áreas de planejamento, coordenação, controle e avaliação do Sistema de Transporte Público Coletivo; insatisfação do usuário com os serviços e com o gestor do sistema; fragilidade e disfunções no Conselho de Transporte Público Coletivo, relacionadas à finalidade e composição e a defasagem tecnológica do sistema.

³ Fragilidade da Secretaria de Transportes e da DFTrans, dicotomia de vinculação e de atuação dos órgãos relacionados ao transporte, ausência de gestão integrada com os municípios do entorno, estabelecimento de diretrizes e da integração de ações junto às administrações regionais do Distrito Federal.

⁴ Para Hamesh e Howlett “governança” é o termo que descreve o modo de coordenação dos atores estatais sobre os sociais, na resolução de problemas coletivos, muitas vezes envolvendo nesse processo empresas e organizações da sociedade civil (hibridismo). Cada modo de governança possui requisitos de capacidades específicos.

Ao lançar um olhar analítico para a implementação das políticas públicas de transporte urbano, o artigo busca identificar os fatores que interferem na entrega dos resultados, cujo objetivo residia na melhoria dos serviços oferecidos pelo Sistema de Transporte Público Coletivo no Distrito Federal.

2. Referencial Teórico e Conceitual

O sucesso na implementação de políticas requer uma cuidadosa consideração das complexidades políticas, sociais e econômicas envolvidas, bem como da utilização de uma abordagem integrada e participativa. É essencial, também, discutir o papel das capacidades estatais e dos arranjos de governança na implementação de políticas, trazendo luz à investigação dos elementos que influenciaram na implementação do Programa de Transporte Urbano.

2.1 A implementação de políticas de transporte urbano

Para Howlett, Rayner e Mukherjee (2014) a política é composta, em nível operacional, por Programas, onde “tipos específicos de ferramentas ou instrumentos são agrupados ou combinados com base em princípios, formando portfólios, ou pacotes, no esforço de atingir vários objetivos e metas políticas.” A política antecede o programa, em um nível conceitual, definindo objetivos e preferências quanto à utilização dos instrumentos. Sucedendo o programa, em um nível de mensuração, configura-se a operacionalização e ajustam-se os instrumentos, conforme as especificidades da política (policy). Dessa forma, as diretrizes da política devem ser norteadoras dos objetivos do Programa que, por sua vez, deve ter sua operação configurada no sentido de atender aos requisitos específicos da política. Em relação aos meios e ferramentas, a lógica do instrumento de implementação norteia a escolha das ferramentas a serem utilizadas no nível do programa e, por conseguinte, tem sua utilização (quem e como) detalhada no nível de mensuração.

No que se refere aos investimentos em infraestrutura pública, Wegrich (2017) menciona a existência de duas dimensões críticas. A primeira tem relação com os níveis de investimentos, sua distribuição regional e setorial e a existência de investimentos privados. A segunda é relacionada a tomada de decisões, a qualidade das ferramentas e instituições que oferecem suporte por meio da elaboração de planos nacionais e de análises do custo-benefício dos investimentos. O autor levanta uma discussão interessante sobre o conceito de “escolha política” e da sua “arquitetura”, de como as decisões são moldadas entre atores, ambientes institucionais e o contexto político. Essa complexidade de relações interfere na compreensão de racionalidade na escolha política, gerando uma racionalidade limitada.

Na implementação de políticas, os poderes públicos institucionalizam princípios, diretrizes e objetivos, no esforço de organizar as ações de planejamento, gestão e regulamentação. Esse arranjo agrega uma complexidade cada vez maior de elementos. Berg et al (2017, p. 466) dividem as políticas de transportes em três grupos: (i) infraestrutura (obras, tecnologias e melhoria dos serviços); (ii) instrumentos de preços, incentivos (subsídios ou impostos) para alterar a escolha ou comportamento dos usuários; e, (iii) as regulamentações de cunho ambiental, de organização do setor ou de infraestrutura. As políticas são categorizadas por objetivos, com o desenvolvimento voltado ao estímulo do crescimento econômico, a inclusão social ou a melhoria da sustentabilidade ambiental, mensurando o sucesso através da reação da sociedade às intervenções. Já os investimentos voltados à redução dos efeitos negativos do uso do transporte individual podem ser extremamente onerosos. Essas circunstâncias fazem do planejamento um elemento determinante para o equilíbrio das contas públicas.

Para Marques, as políticas de mobilidade urbana são caracterizadas pelo “conjunto de ações do Estado que age prioritariamente sobre o tecido urbano - o espaço social da cidade e seus territórios - mesmo que por vezes tenham incidência principalmente sobre os seus moradores” (2018, p. 13-14). Sua formulação e implementação abarca uma dimensão fortemente territorial, definida por “localizações, fluxos e percursos”; são operadas por políticos de base e gestores locais com percepções do espaço socialmente construídas e relações de poder dispersas geograficamente; as configurações espaciais são o ponto de partida dos programas e políticas.

2.2 Capacidade estatal como potencial ou estoque de recursos

Para Painter e Pierre (2005) capacidade para política pública (policy capacity) é “a capacidade de mobilizar os recursos necessários para fazer escolhas coletivas inteligentes e definir direções estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos”, onde capacidade administrativa (administrative capacity) está relacionada à gestão eficiente dos recursos, enquanto capacidade de Estado (state capacity) está ligada às relações entre a administração pública e a sociedade, em busca de apoio para a consecução dos objetivos. A capacidade política (policy capacity) é o eixo estratégico que direciona as demais para uma governança efetiva (Painter, 2002; Peters, 1996, apud Painter e Pierre, 2005).

A partir dessa definição, Painter e Pierre (2005) observam a importância das características estruturais e dos estoques de recursos, bem como a forma como são canalizados para atender às necessidades e contingências em um governo. Nesse sentido, a capacidade política (policy capacity) pode ser analisada tanto da perspectiva dos recursos institucionais quanto dos produtos e resultados obtidos da sua implementação. É possível também constatar alterações

em seu curso, decorrentes de contextos diferenciados, da manipulação por diferentes atores e da relação com outras instituições. As capacidades são afetadas, de uma forma geral, por sistemas de suporte – arranjos institucionais, mecanismos de coordenação, ferramentas de accountability, etc. – que podem indicar estoques de capacidade disponíveis ao uso do governo para o atendimento de um problema específico. Contudo, a mensuração da capacidade política (policy capacity) está sujeita a riscos relacionados à percepção de quem está avaliando, aos vieses sociais e políticos, bem como ao horizonte temporal, ou seja, “viés de seleção ou retrospectividade” (2005, p. 4). Nesse contexto, a proposta de análise e avaliação de capacidade é exemplificada da seguinte forma:

Quadro 1: Capacidades de governo por Painter e Pierre.

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

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

Para Wu, Ramesh e Howlett (2018, p.3) as definições de capacidade existentes não especificam “o que constitui capacidade política e como recursos existentes e habilidades potenciais podem ser combinadas para aumentá-la”. Buscando a construção de um conceito abrangente, os autores tomam como base a definição de “conjuntos de habilidades e recursos - ou competências e capacidades - necessários para realizar funções políticas (policy functions)” (Gleeson, Legge, O'Neill e Pfeffer apud Wu, Ramesh e Howlett, 2015, p. 166, tradução livre), sistematizando as diversas análises em um modelo composto de três competências-chave: analíticas, operacionais e políticas; que envolveriam três níveis de recurso: individual, organizacional e sistêmico; gerando uma matriz com nove tipos de capacidades relevantes para as políticas. Esse modelo permite a compreensão de que existem níveis variados de capacidade distribuídas em diferentes dimensões, que podem ocorrer de formas e intensidades variadas ao longo da execução da política. Nessa perspectiva, há uma interdependência entre os níveis de capacidades, que é de grande importância para “entender a capacidade, identificar lacunas e construir, quando estas forem insuficientes” (Ibid, p. 170).

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

2.3 *Instrumentos de políticas públicas e arranjos de implementação*

O uso da abordagem intermediária no estudo das capacidades, toma por objeto relações formais ou informais, entre os atores envolvidos na operação das políticas públicas, tecidas em função dos esforços de implementação e organizadas por meio de instrumentos e procedimentos, em “arranjos de implementação”. Nesse contexto, arranjos de implementação são “configurações relacionais, envolvendo os múltiplos atores que intervêm na implementação de uma política pública específica e os instrumentos que definem sua forma particular de articulação” (Pires e Gomide, 2021, p. 50-51), refletindo o modo de governança específico pelo qual a política está sendo conduzida. Assim, ficam explícitas as responsabilidades e interações dos envolvidos, bem como a teia de relações, sujeitas a volatilidade das decisões entre burocracia, política e sociedade, no processo de implementação das políticas.

Todavia, Pires e Gomide (2023) esclarecem que a Constituição de 1988 tornou o ambiente mais complexo, promovendo “o envolvimento de atores do sistema político-representativo e federativo; o escrutínio por meio de controles internos, externos e judiciais; e o engajamento e participação de atores da sociedade civil” (Ibid., p.8). A observação dessas relações são mais palpáveis por meio dos instrumentos, em sua diversidade de “objetos”, que nesse contexto podem ser entendidos como “dispositivos sociais”, “influenciando diretamente o conteúdo e a forma da ação” (Ibid., p.9).

Na visão de Sager e Gofen “arranjo de implementação” reflete a junção da configuração organizacional com o desenho institucional, voltados para a operacionalização de uma política, em determinado ambiente institucional, em uma estrutura organizacional estabelecida para esse fim. Os autores pontuam a importância da instituição em relação ao limite de ação, a geração de capacidade, a definição de competências e a disponibilização de recursos (2022, p.2). Unidos desses elementos, os agentes implementadores, formal ou informalmente, produzem resultados que, submetidos ao público-alvo, retornam ao ambiente institucional (feedback). Com objetivos distintos e discricionariedade de ação, a política já moldada, é influenciada por prioridades e interesses políticos dos atores, por vezes conflitantes, num processo de retroalimentação.

Wegrich (2021, p. 3) argumenta que os instrumentos compartilham conjuntos básicos, classificados, grosso modo, como regulatórios, financeiros, informativos, além de provisão de serviços e infraestrutura. A mudança de comportamento é a lógica implícita, existente entre eles. Os instrumentos têm como foco o público-alvo e sua relação com a política. Já as capacidades administrativas se concentram na busca dos requisitos necessários para a implementação da política diante dos desafios apresentados. A complementaridade entre elas vem da capacidade administrativa exigida não só para seu próprio efeito, mas para a política e o contexto no seu entorno.

Peters (2005) vê como a escolha dos instrumentos de implementação impacta os resultados e, portanto, a capacidade do governo em alcançá-los. O atual contexto socioeconômico e político vem alterando a capacidade política do governo, necessária ao uso de certos tipos de instrumentos de forma efetiva, ao mesmo tempo em que modifica as relações institucionais. A forma de avaliação do instrumento, é comumente vista pelo aspecto econômico, a partir de sua eficiência no cumprimento de metas ou pelo custo de administração. Contudo, as dimensões política, administrativa e ética, vão interferir na capacidade do governo em utilizar instrumentos e recursos disponíveis para alcançar os objetivos da política, bem como o papel cada vez mais forte da sociedade no processo de escolha e de cooperação para o sucesso de implementação.

2.4 *O ambiente e o contexto na implementação de políticas públicas*

Para Howlett, Ramesh e Capano “atores, ideias e instituições” (2015, p. 54) são afetados pelo contexto durante o processo de desenho e implementação da política. Os atores, de diferentes ambientes políticos, econômicos e sociais, procuram agregar valor ao seu sistema de crenças e interesses; as ideias vêm moldadas por diferentes opiniões, interesses e crenças; e, as instituições, abrigam as estruturas sociais e políticas a partir das quais são formuladas as políticas. Assim o processo é afetado significativamente e o agir dos atores é carregado de características institucionais e ideacionais.

Externamente, o contexto político-econômico é fator determinante na estrutura das instituições. A participação social no processo decisório, pela reivindicação de bens e serviços e pela alocação de recursos, influencia a construção de políticas e equilibra os efeitos do capitalismo. Howlett, Ramesh e Perl acreditam que a parceria entre estado e sociedade maximiza e equilibra a capacidade e a autonomia da política estatal, voltada à implementação de políticas (2020, p. 66).

É evidente que a complexificação do ambiente pode interferir nos arranjos de implementação, em determinado nível de perturbação do contexto político e econômico, promovendo a ativação/desativação de capacidades. Neste sentido, o estudo de caso do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal é conduzido de forma a verificar possíveis reflexos do ambiente político sobre o arranjo moldado para atender ao processo de implementação.

3. Metodologia

A investigação fez uso do Process Tracing, método que possibilita o rastreamento de mecanismos causais e sua operação dentro do caso, ligando a causa ao resultado por meio de “digitais”, vestígios ou evidências deixados durante esse processo. Na variante “explicação de resultados”, o método permite o uso mais instrumental das teorias e uma explicação mais extensiva do caso, possibilitando, de forma abduzitiva, a verificação das etapas do mecanismo, das intervenções realizadas, dos contextos e condições, dos atores envolvidos, bem como a interação desses fatores na produção dos resultados observados.

O estudo de caso do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal, com foco no componente “Fortalecimento Institucional”, mostrou adequação ao método, haja vista a contemporaneidade de ocorrência dos eventos e a ausência de controle sobre os fatos observados (Yin, 2015). De forma a proporcionar uma melhor visualização do Programa, o uso de uma matriz do tipo “Marco Lógico”, sistematizou os principais elementos, a partir da lógica vertical e do desenho esquemático da teoria da mudança, apresentados no Relatório de Encerramento do Programa.

De forma subsidiária, foi elaborado um questionário curto, com perguntas de resposta aberta, enviado por meio on-line a dez técnicos (engenheiros e arquitetos) que atuaram nas fases de planejamento e implementação do PTU, dos quais cinco se propuseram a responder. Foram sugeridas as seguintes questões:

- Por que o investimento no fortalecimento institucional era condição necessária à implementação bem-sucedida do Programa?
- Por que o “investimento no fortalecimento institucional” foi retirado do escopo do Programa?
- Como a falta de investimento no fortalecimento institucional causou prejuízos à implementação do Programa?

A investigação permitiu ainda apurar a consistência do arranjo de implementação, a instituição de instrumentos e repercussões advindas do ambiente e do contexto, relacionadas às adversidades do Programa. Isto posto, prossegue-se a análise empírica com a descrição dos fatos que culminaram com a frustração dos resultados relacionados à construção das capacidades de gestão dos órgãos executores do Programa.

4. Resultados E Discussões

4.1 Análise empírica

Os estudos preliminares identificaram a ausência das capacidades necessárias à gestão do sistema, tendo destacado como críticos “A fragilidade dos instrumentos de regulação; o enfraquecimento da ação governamental no papel de gestor do transporte como determina a Constituição Federal; e, o arranjo institucional incoerente, inconsistente e instável”. Em vista disso, o Programa foi estruturado sobre um conjunto de ações encadeadas, que deveriam fornecer à gestão do Sistema de Transporte Público Coletivo um sistema de regulação atualizado, associado a um sistema de informações e a um Centro de Controle Operacional (CCO), além de hardwares e softwares necessários.

Nessa proposta, a Secretaria de Transportes (ST) e o Transporte Urbano do Distrito Federal (DFTrans) assumiriam, respectivamente, a função política/estratégica e operacional, com a ampliação no quadro de servidores, selecionados por meio de concurso público, que passariam por um processo de capacitação voltado às atividades específicas da área de transportes. A infraestrutura do corredor Eixo-Oeste, via de maior volume de trânsito no DF, mitigaria os problemas de tráfego e atenderia a maior demanda do STPC, por meio de transporte coletivo integrado.

As negociações entre o Governo do Distrito Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento foram consolidadas no Documento Conceitual do Projeto (DCP)⁵, descrevendo as condições contratuais, o monitoramento, a estrutura, a implementação e a gestão do Programa. De início, o DCP descreve que a “estrutura urbana aliada às deficiências de gestão” formam o “problema medular” do sistema de transporte.

O documento deixa evidente que a ausência de capacidades institucionais era parte do problema, tanto quanto a construção de capacidades era parte da estratégia e fator de sustentabilidade do Programa e, conseqüentemente, do sistema. A sua insuficiência poderia frustrar os resultados esperados, se constituindo em um fator de risco e, ao mesmo tempo, seria uma medida mitigadora, desde que a implementação ocorresse de forma paulatina. O componente institucional, por fim, compõe o desenho do PTU, aliado ao Centro de Controle Operacional, ao Sistema de Bilhetagem Automática e ao Sistema Inteligente de Transporte (ITS).

A ausência ou insuficiência de capacidades evidenciada no Programa, como sugerem Wu, Ramesh e Howlett, “afeta a habilidade do governo em suas relações com outros atores da governança” e impedem a combinação de “recursos e competências potenciais” que resultariam no aumento e na implementação das capacidades (2015, p. 166). Dessa situação, emergem dois outros aspectos: o primeiro deles levanta a necessidade de construção de capacidades

⁵ <https://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-411697552-12>

diante da inexistência ou insuficiência; o segundo remete a interdependência entre os níveis de capacidades, em que a aplicação de uma capacidade está determinada pela existência de outra .

A tentativa de construção de capacidades é evidenciada no Plano de Execução da Transição Operacional que previa o reforço da capacidade tecnológica, técnica e organizacional e no Plano de Fortalecimento Institucional, detalhando ações estratégicas para a transição operacional do sistema. Contudo, a análise dos planos de aquisições demonstraram que essas ações não avançaram completamente, com muitos itens cancelados.

Observa-se que esse conjunto de capacidades tinha como objetivo a formação de um corpo técnico especializado e capaz de utilizar uma nova gama de recursos tecnológicos, segundo procedimentos metodológicos atualizados e o desenvolvimento de capacidade gerencial, como apoio à essa capacidade sistêmica. Havia, ainda, um plano de capacitação continuada no âmbito dos órgãos gestores e a melhoria do relacionamento com o usuário através de um plano de comunicação.

Mesmo que a terceirização de serviços seja usada como justificativa, o gestor não promoveu o controle sobre as informações, imprescindíveis ao gerenciamento do sistema.

4.2 *O arranjo institucional do transporte e mobilidade*

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

O Relatório Final do PDTU (2010) aponta um desequilíbrio entre os dois mais fortes atores do sistema: o governo, mostrando força em determinados momentos e os concessionários se sobressaindo em outros. O poder dos concessionários é atribuído a longevidade alcançada pela organização, garantindo maior experiência para intervir no sistema. O Governo, em regra, vive em alternância, variando a forma de organização e gestão do sistema a cada gestão. O Conselho de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – CTPC-DF⁶, órgão colegiado, de caráter consultivo e participativo, apesar de ser uma instância deliberativa, formada pelos principais atores do sistema, não é reconhecido pela atuação efetiva nas políticas de transportes. A participação da sociedade civil é discreta e retrata uma evidente dificuldade de organização. A participação do usuário é limitada pelo governo, que não facilita o acesso de movimentos organizados e de entidades representativas nas discussões e deliberações sobre o sistema. Os debates sobre as políticas de transportes foram descritos como raros, assim como a atuação do Poder Legislativo. Naquele momento não foram identificados movimentos sociais dedicados ao monitoramento da gestão do transporte e nem sistemas de informações operacionais disponíveis para consulta.

Em 2007⁷, a estrutura da Secretaria de Transportes foi ajustada por meio do Decreto n.º 27.591/2007, juntando os órgãos dispersos, sob a coordenação da Secretaria de Transportes. No novo desenho, a Secretaria de Transportes e o DFTrans tiveram seus papéis definidos no sistema, respectivamente, a gestão da política e a gestão da operação do STPC, sendo a permissão dos serviços atribuída à Secretaria. Contudo, o novo arranjo não se sustentou, o Detran retornou para a Segurança Pública e a DFTrans foi extinta.

Para a fase de preparação e de implementação foram criados arranjos específicos: a “Unidade de Preparação do Programa – UPP”, responsável pelos trabalhos técnicos e coordenada pela Subsecretaria de Captação de Recursos e Assessoria Internacional da Secretaria de Planejamento e Gestão, envolvendo 10 diferentes órgãos (Decreto n.º 28.271/2007). À Secretaria de Transportes foi delegada a coordenação e a execução do Programa, cujas atividades foram centradas na “Unidade de Gerenciamento do Programa - UGP”, com o apoio dos coexecutores DER, DFTrans e Novacap. Ressalta-se que essa estrutura passou por duas modificações.

4.3 *A relação causal*

⁶ Decreto n.º 9.269/1986: Cria, na Secretaria de Serviços Públicos, o Conselho do Transporte Público Coletivo do Distrito Federal e dá outras providências. (...)

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/12924/Decreto_9269_13_02_1986.html

⁷ Decreto n.º 27.591/2007 – Dispõe sobre a estruturação administrativa do Governo do Distrito Federal e dá outras providências. (...)

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/54172/Decreto_27591_01_01_2007.html

O contrato do Programa de Transporte Urbano foi firmado em janeiro de 2008, com a primeira liberação financeira para 2009. Considerando o mandato eletivo de quatro anos, horizonte temporal do plano de governo do político eleito, as decisões de cada gestor causaram diferentes feitos no decorrer do Programa.

A primeira gestão (2007-2010) teve 4 governadores, identificados de 1.1 (José Roberto Arruda) a 1.4 (Rogério Rosso), destacando somente aqueles que operaram de forma evidente no mecanismo. Os demais foram numerados sequencialmente como 2 (Agnelo Queiroz), 3 (Rodrigo Rollemberg) e 4 (Ibaneis Rocha). Desta forma, as principais alterações no Programa ocorreram da seguinte forma:

Governo 1.1 – Priorizou o atendimento das condicionantes para contratação da operação e liberação do recurso, conseguindo dar início à obra e avançar com a execução financeira;

Governo 1.4 – Com recurso em caixa e obra em andamento a estratégia política foi a de captar novos recursos, contudo, retirou os projetos viários do PTU para o PAC, provocando alterações no cronograma e na lógica do Programa;

Governo 2.0 – Com a vantagem de ser do mesmo partido do Governo Federal, conseguiu habilitar vários projetos dentro do PAC, todavia, priorizou as obras do Eixo Sul, em detrimento do Eixo Oeste;

Governo 3.0 – Como o prazo de desembolso do contrato não foi renovado pelo seu antecessor, foi preciso formalizar as alterações promovidas até então. Com a revisão de carteira do Programa, o BID cancelou US\$ 6.675.000 no montante do financiamento, sendo necessário o remanejamento de recursos entre as categorias de gastos;

Governo 4.0 – Não houve a prorrogação do contrato da gerenciadora, foi finalizada a execução financeira, a DFTrans foi extinta, o Sistema de Bilhetagem foi passado para o Banco de Brasília e as obras do Contrato do PAC - Eixo Oeste foram iniciadas. O BID avaliou o desempenho do Distrito Federal na implementação do Programa como insatisfatório (Project Completion Report (PCR) – BR-L1018 – BID-1957/OC-BR).

4.4 A avaliação do Banco Interamericano de Desenvolvimento

O Relatório de Encerramento do Programa concluiu que as alterações efetuadas no escopo, resultaram na perda de relevância da lógica vertical, quebrando o vínculo da cadeia causal da intervenção; exclusão dos indicadores de resultados dos objetivos específicos relativos à melhoria das condições de segurança e ao fortalecimento das capacidades institucionais; na mensuração de apenas 3 dos 7 indicadores do objetivo relativo à modernização do transporte público coletivo (nível de satisfação dos usuários de ao menos 30%; incremento IPK e diminuição dos custos de operação dos ônibus, que registrou um aumento nos custos de operação de R\$ 0,78 para 1,45); inexecução da avaliação econômica ex-post e atraso de mais de 8 anos na execução do contrato. Somente o desempenho relativo às salvaguardas do Programa foi adequado, com mitigação dos riscos pela exclusão de temas que poderiam resultar em problemas e pela ausência de fatores ambientais relevantes.

O BID ressaltou ainda as peculiaridades políticas e institucionais que acentuaram as intercorrências em 10 anos de implantação, interferindo no desempenho da execução e que corroboram com os fatos identificados na pesquisa: alterações no Governo e na gestão da Secretaria e do Programa; diferentes visões políticas; alterações no escopo criando um permanente reiniciar ao longo da implantação, gerando sobreposição de atividades e sobrecarga de trabalho; alteração nas decisões interferiram nas relações institucionais e no andamento do Programa; mudanças na estrutura de gerenciamento; morosidade nas análises jurídicas e tramitação dos processos de aquisição; alterações nos planos de aquisição; não foram realizados o Relatório de Avaliação Final do Programa, a avaliação econômica ex-post, as medições dos indicadores de resultado e de impacto do Programa.

4.5 A auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal

A atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) como auditor independente para os fins de acompanhamento financeiro do contrato do Programa de Transporte Urbano, ocorreu por meio da avaliação anual das demonstrações financeiras, com frequentes manifestações sobre o andamento do componente “fortalecimento institucional”.

O reconhecimento dos termos do acordo e da estrutura utilizada pelo Distrito Federal para a apresentação das informações financeiras e contábeis, a título de prestação de contas, identificou “deficiências importantes na concepção ou operação do sistema de controle interno” que poderiam interferir “na capacidade para registrar, processar, resumir e apresentar informações financeiras de forma coerente” (Relatório de Auditoria do Contrato nº 1957/OC-BR, 2009, p. 113).

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

Da série de relatórios, destacam-se falhas relativas à regulamentação da Câmara de Compensação de Receitas e da Bilhetagem Eletrônica, sem a implementação das ferramentas; a vulnerabilidade do Sistema de Bilhetagem Automática à ocorrência de fraudes e pagamentos indevidos aos operadores, frente à falta de confiabilidade dos registros e à falta de domínio sobre os dados operacionais; as alterações recorrentes nos planos de aquisições⁸.

O Tribunal de Contas ponderou que a baixa conversão dos recursos financeiros em benefícios aos cidadãos, registrada na execução do Programa, foi ocasionada pela “situação de fragilidade do órgão gestor e fiscalizador do sistema”, perpetuada pela inexistência das ações de fortalecimento institucional⁹ e agravada pela falta de articulação intragovernamental.

4.6 Opiniões técnicas

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Em 2013 a Câmara de Compensação de Receitas e Créditos foi substituída pela “Conta de Compensação”.

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

Ações excluídas em 2015: o Sistema Inteligente de Transportes, a modernização do parque tecnológico, o fortalecimento da gestão de TI, o Sistema de Informação de Apoio a Gestão, o Sistema de Gestão Semafórica, o Sistema de Implantação da Câmara de Compensação de Receitas e Créditos e a implantação do Modelo de Gestão por Processos.

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

⁹ Relatório do Auditor Independente sobre as Demonstrações Financeiras de 2013 - Contrato de Empréstimo BID nº 1957/OC-BR.

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

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

5. Análise Dos Resultados

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

No que tange aos objetivos da pesquisa, verifica-se que as deficiências identificadas abrangeram, além da regulação do transporte, a necessidade de desenvolvimento organizacional, de planejamento de recursos humanos, de capacitação de pessoal e de equipamentos e mobiliários, conforme evidenciados no Plano de Fortalecimento Institucional.

Quanto aos reflexos das deficiências de gestão na execução do PTU, o Tribunal de Contas do Distrito Federal ressaltou que as recomendações no sentido de corrigir as falhas detectadas no sistema de controle interno da UGP não foram atendidas, imputando a baixa conversão do investimento em benefícios à “situação de fragilidade do órgão gestor e fiscalizador do sistema”, perpetuada pela inexistência das ações de fortalecimento institucional e agravada pela falta de articulação intragovernamental.

Os técnicos que atuaram no Programa consideraram que a falta de estruturação de um corpo técnico permanente foi o principal fator de enfraquecimento do programa, refletindo no controle de produtividade das operadoras e na operação nos corredores de transporte. Com a politização dos cargos no órgão gestor de transporte, a decisão política sobrepujou as decisões de critério técnico.

Para o BID, as alterações no Programa tiveram como consequência a perda da relevância de sua lógica vertical, com a quebra do vínculo da cadeia causal da intervenção. As alterações prejudicaram a mensuração dos resultados, a avaliação econômica ex-post e o cronograma de execução do contrato.

No que se refere aos instrumentos de regulação, a análise das publicações revela que os novos normativos permanecem inconsistentes e a atualização e revisão do Plano Diretor de Transporte e Mobilidade não atende às determinações legais.

Os ajustes no arranjo institucional e no arranjo de implementação do Programa, foram afetados pelas alterações efetuadas na estratégia do Programa, situação apontada pelo BID como um fator negativo na execução do Programa. O Detran voltou a ser vinculado à Segurança Pública e a DFTrans foi extinta em 2019, com a Secretaria de Mobilidade acumulando as funções administrativa, política e operacional.

Quanto à atuação do governo como gestor do sistema, os Relatórios de Auditoria do TCDF relacionam a “situação de fragilidade do órgão gestor e fiscalizador do sistema”, a inexistência das ações de fortalecimento institucional e a falta de articulação intragovernamental. O Sistema de Bilhetagem Automática já passou por três agentes operadores e o Decreto n.º 43.879/2022 é a 4ª publicação relativa à regulamentação.

A supremacia política sobre os aspectos técnicos em projetos de médio e longo prazos, acaba por fragmentar e alterar as estratégias pactuadas. Observa-se, do ponto de vista político, que cada gestor conduziu o PTU de forma a atender seus próprios planos de governo, sem preocupações com os reflexos no Programa.

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

6. Conclusão

O estudo de caso do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal deixa evidente a ausência de capacidade do governo voltadas à melhoria do serviço de transporte público coletivo. Apesar da evidente necessidade de construção

de capacidades para o atendimento aos usuários de forma mais efetiva, outras prioridades suplantaram as ações de fortalecimento institucional.

A eliminação das ações de fortalecimento institucional do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal revela uma combinação de fatores, incluindo restrições orçamentárias, mudanças nas prioridades políticas e desafios na implementação das ações planejadas.

1. Restrições orçamentárias podem ter desempenhado um papel significativo na eliminação das ações de fortalecimento institucional. Em contextos de recursos limitados, as autoridades responsáveis pela gestão do programa podem ter sido induzidas a priorizar determinadas áreas de atuação em detrimento de outras, levando à exclusão do fortalecimento institucional;

2. Mudanças nas prioridades políticas podem ter influenciado a decisão de eliminar as ações de fortalecimento institucional do programa. Alterações na agenda política, novas diretrizes governamentais ou pressões de diferentes atores políticos podem ter levado a uma reavaliação das prioridades do programa;

3. Desafios na implementação das ações planejadas, tais como dificuldades operacionais, resistência de atores envolvidos, ou falta de capacidade técnica, podem ter contribuído para a eliminação do fortalecimento institucional. A complexidade e os obstáculos enfrentados na execução dessas ações podem ter levado à sua exclusão em favor de medidas consideradas mais viáveis ou urgentes.

Portanto, a combinação desses elementos pode ter sido determinante para a eliminação das ações de fortalecimento institucional do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal. Esses fatores refletem as complexidades envolvidas na gestão de programas públicos e as decisões difíceis que podem surgir em contextos de recursos limitados e dinâmicas políticas em evolução.

Contemplando o histórico do Programa, conclui-se que os resultados obtidos não espelham os objetivos planejados. A sucessão de alterações nos instrumentos regulatórios é indicativo de que a fragilidade permanece. O arranjo institucional, em meio às idas e vindas de órgãos e de atribuições, continua com uma configuração relacional inconsistente e instável. A ausência de implementação das ferramentas de fiscalização e controle, a falta de domínio sobre dados operacionais e, atualmente, o acúmulo das funções em um único órgão, depõem contra a atuação do governo como gestor.

Referências

- Inter-American Development Bank (IDB). (between 2008 and 2022). *Urban Transport Program Reports*. In Urban Transport Program of the Federal District: Project Documentation. Brasília-DF. Retrieved from <https://www.iadb.org/en/whats-our-impact/BR-L1018>
- Berg, C. N., Deichmann, U., Liu, Y., & Selod, H. (2017). Transport policies and development. *The Journal of Development Studies*, 53(4), 465–480. <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1199857>
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2015). *Strategies for social inquiry. Process tracing: From metaphor to analytic tool*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Cunha, E. S. M., & Silva, F. M. E. (2014). Process-tracing e a produção de inferência causal. *Teoria & Sociedade*, 22(2), July/December.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines* (2nd ed.). USA: University of Michigan Press.
- Distrito Federal. (2010). *Plano diretor de transporte urbano e mobilidade do Distrito Federal e entorno – PDTU/DF: Relatório final*. Brasília: Secretaria de Transportes do Governo do Distrito Federal (GDF). Retrieved from http://editais.st.df.gov.br/pdtu/final/relatorio_final.pdf
- Gomide, A. de A. (2008). *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: O projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana* (Texto para discussão n. 1.334). Brasília: Ipea. Retrieved from <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1486>
- Gomide, A. de A., Pereira, A. K., & Machado, R. (2017). O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, 20(1), 3-12. <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311>
- Gomide, A., & Pires, R. (2014a). *Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas* (1st ed.). Brasília: Ipea.

- Gomide, A., & Pires, R. (2016). Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia Política*, 24(58), 121-143.
- Gomide, A., & Pires, R. (2021). Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: O desenvolvimento de uma abordagem e suas repercussões. In *Boletim de Análise Político-Institucional* (No. 29). Ipea.
- Gomide, A., & Pires, R. (2023). *Arranjos de implementação e ativação de capacidades para políticas públicas: A ação governamental em ambientes político-institucionais complexos* (Unpublished manuscript). Brasília.
- Howlett, M., Rayner, J., & Mukherjee, I. (2014). The elements of effective program design: A two level analysis. *Politics and Governance*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/263125346_The_Elements_of_Effective_Program_Design_A_Two_Level_Analysis
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy: Principles and processes*. Canada: Oxford University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Capano, G. (2015). Re-thinking governance in public policy: Dynamics, strategy and capacities. In M. Howlett, M. Ramesh, & G. Capano (Eds.), *Varieties of governance: Studies in the political economy of public policy* (pp. 1-20). London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137477972_1
- Howlett, M. (2015). Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. *Política e Sociedade*, 34(3-4), 173-182. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002>
- Marques, E. (2018). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, Centro de Estudos da Metrópole.
- O'Toole, L. J. Jr. (2014). Interorganizational relations and policy implementation. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The Sage handbook of public administration* (2nd ed.). London: Sage Publications.
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). Unpacking policy capacity: Issues and themes. In M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Peters, G. (2005). Policy instruments and policy capacity. In M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Raiser, M., et al. (2017). *De volta ao planejamento: Como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade* (Relatório de Pesquisa No. 117392-BR). Brasília: Banco Mundial. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/pt/237341502458978189/pdf/117392->
- Sager, F., & Gofen, A. (2022). The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation. *Governance*, 35(2), 347-364. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/gove.12677>
- Tribunal de Contas do Distrito Federal. (2018). *Auditoria de recursos externos. Contrato BID nº 1957/OC-BR – PTU/DF 2018*. Retrieved from <https://www2.tc.df.gov.br/auditoria-financeira-operacoes-de-credito-exercicio-de-2018-2-2-2/>
- Wegrich, K., & Hammerschmid, G. (2017). Infrastructure governance as political choice. In K. Wegrich, G. Kotska, & G. Hammerschmid (Eds.), *The governance of infrastructure*. Canada: Oxford University Press.
- Wegrich, K. (2021). Policy instruments and administrative capacities. *Oxford Research Encyclopedias, Politics*. Retrieved from <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1370>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2018). Policy capacity: Conceptual framework and essential components. In X. Wu, M. Ramesh, & M. Howlett (Eds.), *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice* (1st ed.). London: Palgrave Macmillan.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

Yin, R. (2015). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (5th ed., C. M. Herrera, Trans.). Porto Alegre: Bookman. (Original work published by Palgrave Macmillan).