

CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS AOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: O CASO DO BRT SUL DO DF

Relatório de Pesquisa



CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS AOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: O CASO DO BRT SUL DO DF

Relatório de Pesquisa

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Claudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Chefe de Gabinete

Márcio Simão

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS AOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: O CASO DO BRT SUL DO DF

Relatório de Pesquisa

ipea

Brasília, 2016

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Coordenação técnica do relatório

Ariadne de Oliveira Santiago

Autora

Ariadne de Oliveira Santiago

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
1 INTRODUÇÃO.....	7
2 CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO E SEUS ANTECEDENTES.....	9
2.1 Origem e objetivos	11
2.2 Público-alvo, expansão, abrangência e características da obra	13
2.3 Orçamento, modalidade de execução e arranjo de financiamento e de execução da obra.....	14
2.4 Entrada no PAC.....	14
2.5 Execução física e financeira	16
3 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO	18
3.1 Projetos	18
3.2 Gestão da obra e articulação federativa.....	21
3.3 Licitação e contratação.....	24
3.4 Licenciamento ambiental.....	30
3.5 Desapropriação e relação do governo com a sociedade.....	34
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS.....	41
ANEXO A	44
ANEXO B.....	45
ANEXO C	47
ANEXO D	48
ANEXO E	49
ANEXO F	54

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa *Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura*, desenvolvida pelo Ipea com a colaboração de pesquisadores de diversas universidades brasileiras. Apesar da taxa de investimento em infraestrutura ter se elevado na passagem da década de 2000 para a de 2010, em função da disponibilidade de recursos fiscais e dos esforços do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), diversos estudos apontaram as dificuldades na execução desses investimentos tanto pelo setor público quanto pelo setor privado. Desse modo, a pesquisa investigou fatores de ordem institucional que impactam no cronograma e no orçamento da execução de grandes obras, entre eles: a qualidade dos projetos de engenharia, a coordenação governamental, o licenciamento ambiental, a atuação dos órgãos de controle e a participação da sociedade civil. A pesquisa se baseou no estudo e na comparação de casos, isto é, de projetos que compõem a carteira do PAC de diferentes eixos de investimento (logístico, energético e social-urbano) e implementados por diversas modalidades (pelo setor público, pela iniciativa privada, pelo governo federal e por estados e municípios). Paralelamente, foi aplicado, por meio de uma parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), um questionário para mais de 2 mil servidores federais do setor de infraestrutura com o objetivo de identificar o perfil desses funcionários e os principais constrangimentos para a sua atuação efetiva. Acredita-se que os achados proporcionados pela pesquisa como um todo possam contribuir para o entendimento da atuação do Estado brasileiro em uma área pouco estudada, mas essencial para o desenvolvimento econômico, social e ambiental – sobretudo para a melhoria dos processos de planejamento e da gestão desses investimentos.

1 INTRODUÇÃO

O estudo de caso do BRT Sul (*bus rapid transit*) do Distrito Federal (DF) se insere em um contexto mais amplo de pesquisa que busca a compreensão aprofundada dos condicionantes institucionais à execução de obras de infraestrutura no Brasil contemporâneo. O objetivo do projeto é buscar explicações para seu lento ritmo de execução, problema que existe apesar do aumento no investimento público em infraestrutura na última década (Gomide, 2015). Para isso, foi necessário apontar e avaliar inovações institucionais voltadas para a superação de possíveis constrangimentos na execução dos projetos, utilizadas não só pelo setor público, mas também pelo privado. A metodologia usada foi o estudo comparativo de seis obras brasileiras de infraestrutura de grande porte. Inserido em tal contexto de investigação, este estudo específico do caso do BRT Sul do DF permite um melhor entendimento de aspectos relacionados a obras com duas características definidoras do investimento em infraestrutura no Brasil: incluídas no eixo de investimento social-urbano, e de execução na modalidade pública e descentralizada.

No decorrer do estudo, ficou claro que o serviço inicialmente previsto foi entregue de forma incompleta, visto que uma das etapas da obra (etapa 2), correspondente a 13% do empreendimento, não foi concluída até o fim de 2014 (tabela 1). Além disso, em termos de execução, a Controladoria-Geral da União (CGU) avalia a execução da obra do Expresso DF até 2013 como ineficiente – Relatório nº 7/2014 –, pois ele não seria concluído no prazo nem com o custo inicialmente previstos. Em seu relatório, a CGU calculou a eficiência da obra até 2013 em 54%, com base na proporção do custo e do tempo previstos sobre o custo e o tempo realizados até então (CGU, p. 31). Por conseguinte, foram considerados no estudo aspectos principalmente referentes à primeira etapa da obra e no intervalo temporal de 2008 até fim de 2014.

TABELA 1
Planejamento versus execução da obra do BRT Sul do DF

	Planejado	Situação atual (dez./2014)
Execução física (%)	100	87
Prazo (meses)	18	30
Financiamento (R\$)	561 milhões	381,5 milhões
Contrapartida (R\$)	98 milhões	199,7 milhões
Aditamento (%)	Até 25% (Lei nº 8.666/1993)	21,58% ¹

Fontes: Caixa Econômica Federal e Consórcio BRT Sul.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Aditamento para 87% de execução física da obra.

Com este estudo sobre a obra do Expresso Sul do DF, pretende-se identificar os fatores institucionais que determinaram tal ritmo e elevação de custos de sua execução. Para isso, foram levantadas informações referentes a aspectos determinantes para a implementação do projeto, como: planejamento, projeto e gestão; licitação e contratação; licenciamento ambiental; desapropriação e conflitos fundiários; articulação federativa; relações Estado-sociedade civil; controles burocráticos e jurídicos, entre outros. O enfoque central da pesquisa consiste em identificar elementos que contribuíram ou obstaculizaram a execução do empreendimento, bem como as inovações que permitiram a superação de impedimentos e desafios no encaminhamento do projeto estudado (Gomide, 2015).

A metodologia utilizada para a produção deste relatório consistiu basicamente em estudo de caso, realizado por meio de duas técnicas de pesquisa: levantamento de dados secundários, como *sites* institucionais, relatórios e documentos oficiais dos órgãos envolvidos – como o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), Instituto Brasília Ambiental (Ibram/DF), Ministério das Cidades (MCidades), entre outros –, mídias digitais e impressas, e notícias e informações cibernéticas no geral; e a realização de entrevistas semiestruturadas com atores selecionados por meio da técnica de amostragem não aleatória de bola de neve (*snowball*), ou seja, por indicação progressiva de atores responsáveis pelas diversas áreas envolvidas na execução da obra (King *et al.*, 1994). As entrevistas realizadas estão no anexo A.

A pesquisa foi balizada pelas entrevistas realizadas em Brasília-DF, em que as informações obtidas foram complementadas pela análise documental. Serão apresentadas neste relatório as informações levantadas a partir desse processo de pesquisa. Primeiro, serão caracterizados o empreendimento e seus antecedentes. Em seguida, o processo de implementação será detalhado, abordando aspectos facilitadores e impeditores da execução da obra. A partir dessa análise, serão destacadas as inovações adotadas no processo de implementação do investimento.

Como complemento às principais fontes de pesquisa, e para conhecer o serviço de transporte ofertado pelo empreendimento em estudo, a autora utilizou o BRT Sul no trecho da Rodoviária do Plano Piloto até o terminal de Santa Maria, observando e registrando fotograficamente alguns aspectos da obra em funcionamento (figura 1). As fotos mostram como funciona o embarque, a lotação e a troca de ônibus ao longo da linha do BRT Sul na direção Plano Piloto – Santa Maria, sem ser em horário de pico. Ao longo do relatório, serão apresentados alguns registros feitos, e os demais estarão no anexo B.

FIGURA 1
Viaduto da estação do Park Way



Elaboração da autora.

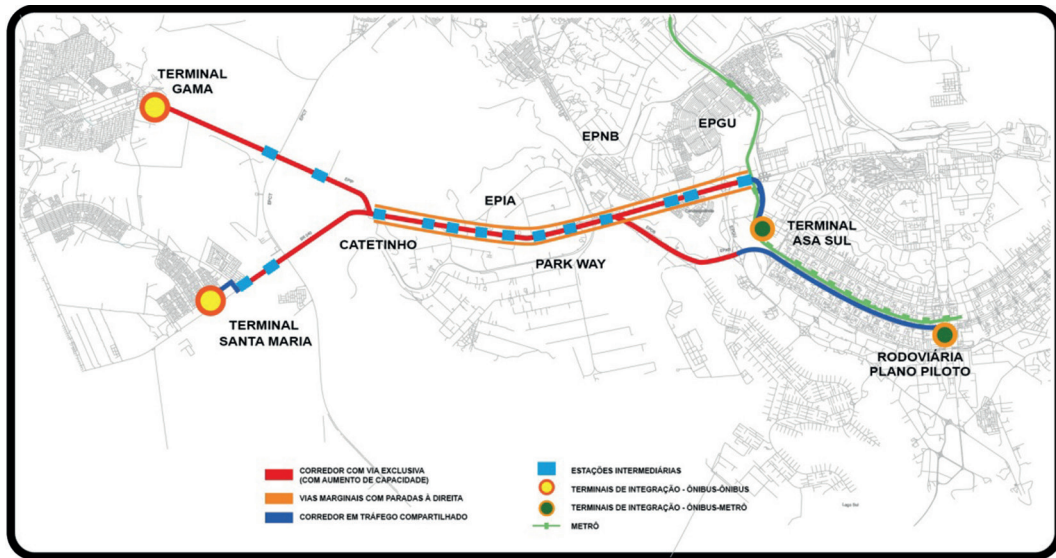
2 CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO E SEUS ANTECEDENTES

O *bus rapid transit* (BRT) é uma tecnologia desenvolvida no Brasil – em Curitiba/PR – e utilizada em mais de oitenta cidades do mundo. Trata-se de uma alternativa de transporte rápido de massas (TRM), destacando-se pelo baixo custo e pelo menor tempo de implantação em relação a outros modais – de acordo com o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), um sistema BRT custa de quatro a vinte vezes menos que sistemas de veículos leves sobre trilhos e entre dez e cem vezes menos que um sistema de metrô. O sistema de BRT possui cinco características centrais: infraestrutura segregada com prioridade, alinhamento das vias de ônibus, cobrança da tarifa fora do ônibus, tratamento das interseções e embarque em nível (ITDP).¹

O BRT Sul do Distrito Federal, também chamado de Expresso DF, constitui um sistema de ônibus, meio de transporte de grande capacidade, que integra as regiões administrativas (RAs) do Gama, de Santa Maria e o entorno sul ao Plano Piloto, passando pelo Park Way – na figura 2, pode-se ver o traçado previsto para a obra inicialmente. Tal interligação é feita por meio de corredor de transporte exclusivo e prevê sistema de bilhetagem único e embarque pré-pago. Suas informações básicas serão apresentadas a seguir.

1. Para mais detalhes sobre o ITDP Brasil, ver: <<https://goo.gl/o6cGIH>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

FIGURA 2
Mapa do traçado do BRT Sul do DF



Fonte: Consórcio BRT Sul.

FIGURA 3
Plataforma de embarque do BRT Sul na Rodoviária do Plano Piloto



Elaboração da autora.

FIGURA 4
Painel com esquema informativo sobre o embarque na plataforma da Rodoviária do Plano Piloto



Elaboração da autora.

2.1 Origem e objetivos

Em 30 de janeiro de 2008, o Governo do Distrito Federal (GDF) assinou um contrato de empréstimo² com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para implantar o Programa de Transporte Urbano (PTU),³ cujo objetivo era “melhorar as condições de mobilidade e a acessibilidade da população do Distrito Federal, principalmente aquela de menores recursos, aumentando a integração entre os núcleos urbanos locais” (SIM, 2013, p. 2). O PTU fazia parte do Programa Brasília Integrada, que abrange todas as ações desenvolvidas para a área de transportes e trânsito no DF. Ele previa a criação do Sistema de Transporte do Eixo Sul como uma das metas do programa de governo 2007-2010 do Distrito Federal.

Na concepção inicial do PTU, não estava especificada a modalidade de transporte que comporia o Sistema de Transporte do Eixo Sul. A intenção do governo em exercício (de José Roberto Arruda) era, de início, construir uma linha de metrô no trecho de Santa Maria e do Gama até o Plano Piloto.⁴ Entretanto, estudos de demanda por transporte da região evidenciaram que ela era insuficiente para o modal. Concluiu-se, então, que a melhor opção para modernizar o transporte da região seria a implementação de um sistema de BRT, representado no PTU por corredor exclusivo Eixo Sul – veículo leve sobre pneus (VLP).

Em razão da perspectiva inicial de construção de uma linha de metrô no trecho de Gama e Santa Maria até o Plano Piloto, as definições de traçado, a elaboração do projeto básico e a licitação da obra do BRT Sul, como prevista no PTU, foi realizada pela Companhia do Metrô/DF (entrevista). A grave crise institucional vivida pelo Distrito Federal entre o fim de 2009 e ao longo de 2010 (SIM, 2013, p. 5) resultou na transferência da obra para a Secretaria de Transportes do GDF (antiga ST e atual Secretaria de Estado do Distrito Federal – Semob).

2. Contrato nº 1957/OC-BR, do GDF com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi firmado em 30 de janeiro de 2008, e o primeiro desembolso de recursos desse banco para o programa ocorreu em 2 de abril de 2009.

3. Notícia no site do BID: <<http://migre.me/uRZQh>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

4. Informação obtida em entrevista e observada em: <<http://migre.me/uS07x>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

Sob responsabilidade da Semob, a partir de 2011, a obra do BRT Sul foi inserida no Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) do Distrito Federal e entorno – também parte do Brasília Integrada. O PDTU, aprovado pela Lei Distrital nº 4.566/2011, foi constituído com base nas definições do PTU e estabeleceu as diretrizes para os transportes coletivos, tráfego de veículos, sistema viário e modos não motorizados (ciclistas e pedestres), para dez anos no Distrito Federal. Nele foi adotada a premissa de que a integração entre as linhas e os modais de transporte (rodoviário e ferroviário) é fundamental para que se obtenha um Sistema de Transporte Público Coletivo (STPC) de melhor qualidade e com menores custos operacionais (CGU, 2014, p. 6). Tal modelo integrado de transporte pressupõe o uso de linhas com serviço tronco-alimentado, em que o usuário realiza transbordos para chegar ao seu destino, ao contrário do chamado serviço direto, em que o usuário dispõe de uma linha que o leve diretamente do seu ponto de origem ao de destino.

O programa temático *Transporte Integrado e Mobilidade* do PPA 2012-2015 é composto por sete objetivos específicos (OEs), com diferentes unidades responsáveis. O BRT Sul (Ação 1.794 – implementação de veículo leve sobre pneus Eixo Sul)⁵ está relacionado ao OE 001 – “Implantar e manter a infraestrutura de transporte rodoviário, visando soluções que priorizem o transporte coletivo e a melhoria da mobilidade e acessibilidade da população, além da expansão e modernização dos equipamentos de apoio”.

Como a inclusão de uma obra no Programa de Aceleração do Crescimento Mobilidade exige a existência de um PDTU,⁶ o BRT Sul pôde concorrer para dele fazer parte a partir de 2011. Assim, em 2012, o projeto do BRT Sul foi selecionado para o conjunto de obras do PAC 2 pela categoria de seleção do PAC Mobilidade Grandes Cidades. O objetivo desse eixo consistia em “requalificar e implantar sistemas estruturantes de transporte público coletivo, visando a ampliação da capacidade e promovendo a integração intermodal, física e tarifária do sistema de mobilidade nos grandes centros urbanos” (Brasil, 2011).

Segundo entrevistas, mesmo após fazer parte do PAC Mobilidade, o fato de a obra ter sido originada no Metrô-DF merece destaque pois impactou aspectos tanto de execução como de operacionalização do BRT Sul, que serão apresentados mais a fundo ao longo do relatório. Um exemplo de problema na execução diz respeito ao orçamento disponível para o empreendimento. Como a Secretaria de Transporte do GDF assumiu a obra já licitada com base no projeto básico, e este era pouco preciso e detalhado, o TCDF pediu revista dos valores da obra com base em mensurações possivelmente subestimadas de custos⁷ – o que teria contribuído para a insuficiência de recursos para finalização da obra, como será apresentado em detalhes na seção *Licitação e contratação*. Além disso, a operacionalização do BRT Sul enfrenta desafios, pois a localização dos terminais do Gama e de Santa Maria na saída das cidades-satélites segue a lógica de adequação de sistemas metroviários, o que não permite o recolhimento dos usuários de dentro das cidades-satélites de forma eficiente.⁸

5. Como se pode ver, o BRT era denominado VLP, por isso o uso desse termo em alguns documentos oficiais, notícias etc.

6. Conforme a Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, que trata da sistemática do PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades: “é condicionante do programa que as intervenções propostas apresentem compatibilidade com o plano diretor municipal e com o plano de transporte urbano integrado ou equivalente” (Neto e Galindo, 2015, p. 19). A exigência de plano diretor de transporte decorre do Estatuto da Cidade, da Lei nº 10.257, de 17 de julho de 2001, que exigiu incorporação direta da questão do transporte e da mobilidade urbana na política urbana municipal.

7. Informação obtida por entrevista com servidores da Semob/DF.

8. Lembrando que o relatório foca na implementação da obra, então alguns pontos serão apontados sobre a operacionalização, mas sem o intuito de se aprofundar neles.

2.2 Público-alvo, expansão, abrangência e características da obra

De acordo com estudos preliminares, o Expresso DF atenderia uma população diária aproximada de 600 mil pessoas, onde estão localizadas algumas das maiores densidades populacionais do Distrito Federal (NTU, 2012). Ele teria 43,7 km de extensão, com 35 km de via exclusiva, como consta na tabela 2.

TABELA 2
Características básicas do BRT Sul do DF previstas no projeto executivo

Extensão	35 KM de via exclusiva	Tempo médio de viagem hoje	90 minutos
Terminais novos	Gama e Santa Maria		
Anexos de terminais	TAS/Rodoviária do plano piloto e rodoviária do Gama	Tempo médio de viagem após o Expresso DF	40 minutos
Estações	15	Passageiros transportados na hora de pico/sentido	20 mil por hora
Passarelas	15		
CCO	Terminal Asa Sul (TAS)	Empregos gerados	6 mil empregos por ano

Fonte: Site Consórcio BRT Sul.

O Expresso DF previa constituir uma importante conexão entre as regiões administrativas de Santa Maria, Gama, Park Way e Plano Piloto. Além disso, o corredor atenderia a população residente no entorno sul do DF, por isso considerava-se as subáreas da Asa Sul, Asa Norte, Gama, Santa Maria, no DF; e Novo Gama, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental, no entorno (Consórcio BRT Sul e NTU, 2012).

Quanto às características da obra, o corredor tem pavimento misto (asfalto e concreto), de modo a suportar um tráfego mais intenso. O projeto executivo prevê a construção de dois terminais de integração (Gama e Santa Maria), quinze estações e quinze passarelas. Além disso, estavam previstas áreas de ultrapassagem em todos os trechos entre as estações do BRT. Tais características podem ser vistas na figura 2 e na tabela 2. Vale ressaltar que, como a obra não foi concluída, 13% de sua extensão não foi executada, o que será explicitado logo mais na seção sobre *execução física e financeira*.

FIGURA 5
Terminal de Santa Maria, em 1º de julho de 2016



Elaboração da autora.

2.3 Orçamento, modalidade de execução e arranjo de financiamento e de execução da obra

Os recursos destinados à obra do BRT Sul somavam, até dezembro de 2014, R\$ 760,7 milhões, sendo R\$ 561 milhões provenientes do governo federal – financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF) –, e R\$ 199,7 milhões de contrapartida do GDF. Dessa forma, o arranjo de financiamento é caracterizado por dois agentes financeiros, a CEF com o financiamento do FGTS no nível federal, e o Governo do Distrito Federal, com suas contrapartidas, no nível distrital.

Quanto à execução da obra do BRT Sul, é de responsabilidade do Governo do Distrito Federal. A companhia do Metrô do DF foi responsável pela elaboração do projeto básico e da licitação para o projeto executivo e para a obra, em conjunto. Na licitação foi escolhido o Consórcio BRT Sul, constituído por quatro empresas:

- Construtora Andrade Gutierrez S/A;⁹
- Via Engenharia S/A;¹⁰
- OAS Ltda.;¹¹ e
- Setepla Tecnometal Engenharia S/A (empresa projetista).¹²

A execução da obra é acompanhada pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DER) do DF, responsável pelos projetos de engenharia, acompanhamento dos licenciamentos e pela articulação com o Consórcio do BRT Sul. Outra licitação foi realizada, em 2013, para apoio ao gerenciamento e supervisão da execução do projeto executivo de engenharia, da execução das obras civis e fornecimento e montagem de sistemas de controle, vencida também pelo Consórcio BRT Sul, dessa vez formado por:¹³

- Empresa Brasileira de Engenharia e Infraestrutura Ltda. (Ebei);¹⁴
- Control Tec Gerenciamento de Obras Ltda.;¹⁵
- Setec Hidrobrasileira Obras e Projetos Ltda.¹⁶

2.4 Entrada no PAC

É importante que se compreenda a dimensão temporal da execução da obra. Assim, apresenta-se na figura 6 a linha do tempo do empreendimento, à qual será feita referência ao longo do relatório.

O Sistema de Transporte de Passageiros Eixo Sul (BRT Sul) foi incluído no PAC 2, no eixo *Cidade Melhor* na subárea *Mobilidade Urbana* em abril de 2012. Ele foi selecionado pelo processo seletivo para beneficiar os municípios que concorreram ao PAC Modalidade Grandes Cidades. O processo seletivo possuía três etapas, como consta na Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, do Ministério das Cidades, que institui o processo de seleção e as diretrizes gerais para o PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades.

9.CNPJ: 17.262.213/0001-94.

10. CNPJ: 00.584.755/0001-80.

11. CNPJ: 14.310.577/0009-61.

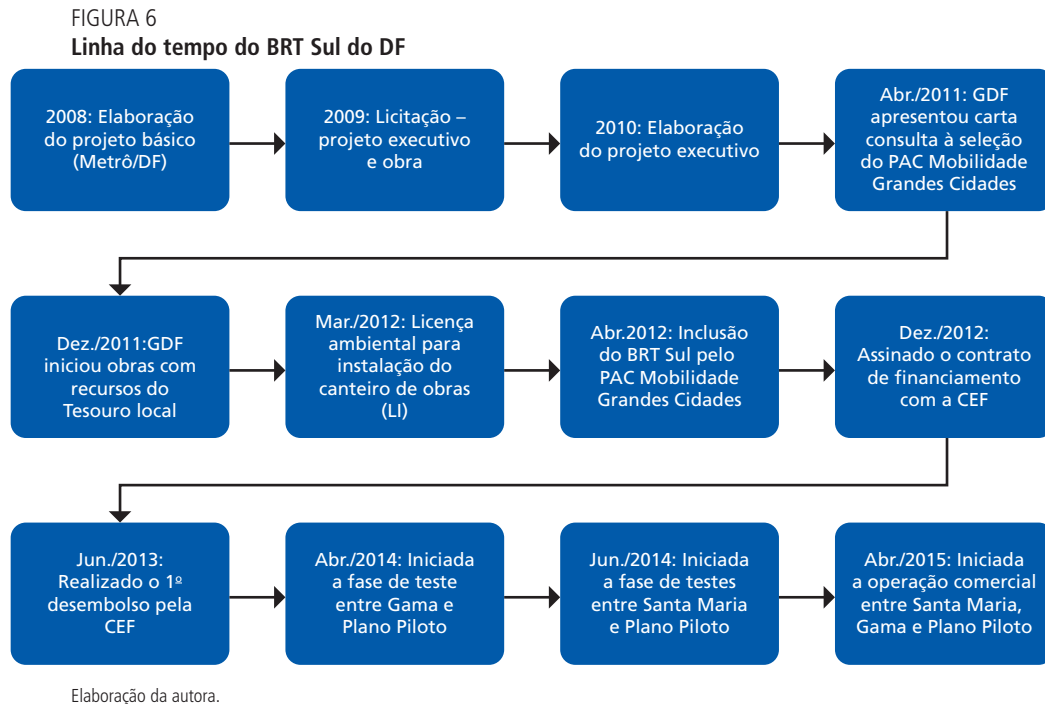
12. CNPJ: 61.683.330/0001-13.

13. Esse ponto será retomado na seção sobre licitações e contrato.

14.CNPJ: 10.500.017/0001-61.

15.CNPJ: 53.066.189/0001-81.

16.CNPJ: 01.483.360/0001-54.



A carta consulta do BRT Sul¹⁷ foi apresentada em abril de 2011. O resultado foi divulgado pela Portaria nº 185, de 24 de abril de 2012. As condições para os proponentes vencedores eram:

Art. 2º. Os proponentes terão prazo de até 18 (dezoito) meses para a entrega dos projetos finalizados, contados a partir da data de publicação da seleção das propostas, conforme previsto na Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011.

§ 1º. O não atendimento ao prazo estabelecido inviabilizará a celebração do termo de compromisso ou contrato de operação de crédito para execução da obra, excluindo a proposta dos empreendimentos selecionados para o PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades.

§ 2º. Os projetos finalizados deverão manter estrita correlação com as propostas selecionadas e serão submetidos à validação dos critérios de enquadramento estipulados na Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011.

Art. 3º. *Eventuais alterações no orçamento, que impliquem necessidade de aporte de recursos superiores aos orçamentos cadastrados no programa serão de responsabilidade exclusiva da parte proponente do empreendimento, devendo o Ministério das Cidades ser imediatamente informado acerca da elevação de custos.* (Brasil, 2012, grifo nosso).

Chama-se atenção para a questão orçamentária no caso do BRT Sul – vejamos o art. 3º da citação anterior. Como se pode ver na linha do tempo da figura 6, a licitação conjunta do projeto e da obra já havia ocorrido quando o BRT Sul entrou na carteira do PAC 2. Por isso, o orçamento apresentado no processo seletivo teve de ser enquadrado às exigências do financiamento pela Caixa Econômica Federal. Nesse ponto, destaca-se um aspecto: a exigência, para liberação do financiamento da CEF, de enquadramento dos preços aos estipulados nas tabelas Sicro e Sinapi.¹⁸

17. Número 000095.02.73/2011-68.

18. As duas tabelas oficiais – do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) – foram utilizadas, até 2014, como referências de preços para projetos de construção civil e rodoviários. Os índices de preços são mantidos, respectivamente, pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e pela Caixa Econômica Federal (CEF). O Sinapi, especificamente, é de gestão compartilhada da CEF e do IBGE, sendo ela responsável pela base técnica de engenharia e pelo processamento de dados, e este pela pesquisa mensal de preço, metodologia e formação dos índices. Para mais informações, ver: <goo.gl/3xrLkT>. Acesso em: 19 jul. 2015.

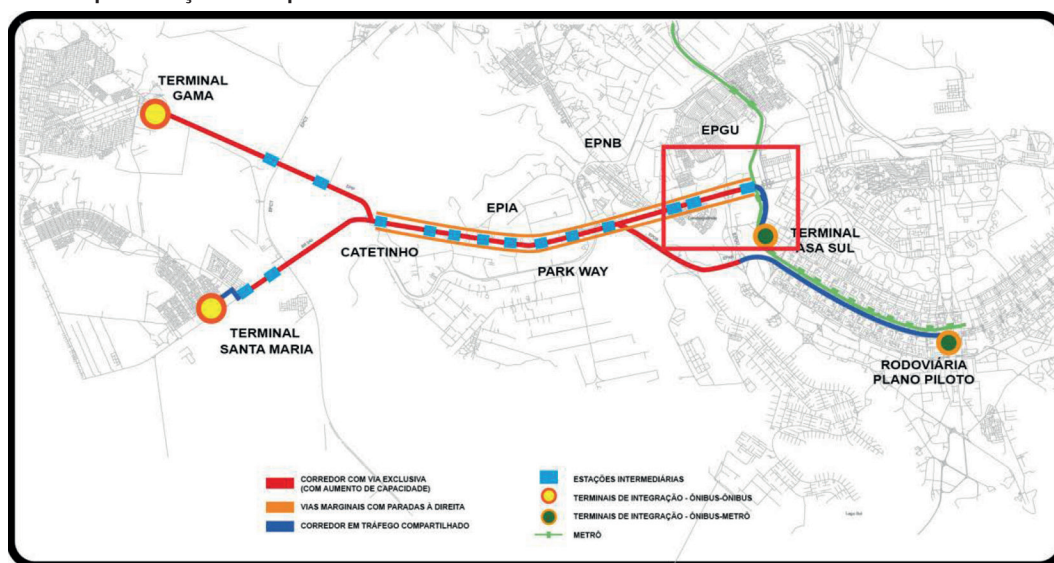
Conforme as entrevistas realizadas, foram detectados problemas nessa exigência. Primeiro, houve uma demora de quatorze meses para a liberação do primeiro desembolso, desde a entrada a obra no PAC em abril de 2012 até junho de 2013. Segundo, constatou-se uma defasagem dos valores das tabelas em que o financiamento se embasa. A data-base de tais tabelas (Sicro e Sinapi) é o ano da licitação – no caso do BRT Sul, de 2009. A entrada da obra do PAC ocorreu em abril de 2012. Para assinar o contrato com a CEF, era preciso fazer a decomposição dos preços previstos na licitação, conforme os valores das tabelas. A diferença entre os valores da licitação e os considerados pela CEF, ou seja, a diferença entre os valores do momento da execução e o das tabelas consideradas na licitação não era reembolsada pelo financiamento. No caso do BRT Sul, o proponente local (GDF) arcou com tais custos para que fosse possível a continuidade da obra, o que fez com que o valor da contrapartida fosse elevado (R\$ 199,7 milhões).

Além disso, vale ressaltar que a obra foi realizada, durante um ano e meio (de dezembro de 2011 a junho de 2013, como apresentado na figura 6), com verbas do governo local – o que totalizou o gasto de R\$ 150 milhões. Deste valor, a CEF apenas reconheceu para reembolso R\$ 100 milhões para o GDF. Esses fatores justificam o alto valor de recursos desembolsados pelo GDF ser característica marcante da obra do BRT Sul, pois ele ofereceu 26,3% dos recursos totais destinados para o empreendimento, frente aos 17,5% previstos, como se pode ver na tabela 1.

2.5 Execução física e financeira

No quesito da execução física, o empreendimento não foi finalizado por completo, mas apenas o que se denomina *primeira etapa* da obra. Os 13% faltantes para a conclusão da obra correspondem a sua *segunda etapa*, constituída por dois subtrechos – Subtrecho-3 (8% da obra) e Subtrecho-4 (5% da obra) —, parte da obra que levaria o corredor do BRT ao terminal da Asa Sul, como representado na figura 7, no retângulo vermelho. Para fins da pesquisa, foi enfocada sobretudo a primeira fase do empreendimento.

FIGURA 7
Representação da etapa 2 do BRT Sul do DF



Fonte: site do Consórcio BRT Sul.
Elaboração da autora.

Os motivos levantados nas entrevistas para a não realização da segunda etapa dizem respeito tanto à questão financeira, dado que o orçamento restante (R\$ 185,5 milhões) não seria suficiente para executá-la, quanto aos aspectos políticos e de falta de consenso sobre aspectos técnicos dos trechos faltantes. No que se refere aos aspectos políticos, os problemas enfrentados derivariam da troca do governo do GDF no fim de 2014, visto que as mudanças administrativas e as diversas prioridades políticas do governo de Rodrigo Rollemberg (gestão de 2014 a 2018, pelo PSB) exigiriam maiores esforços de articulação da gestão do projeto para que ele continuasse sendo executado. Já no que concerne aos aspectos técnicos, a maneira de construção da via no trecho que ligará a Estrada Parque Indústria e Abastecimento (Epia) ao terminal de integração da Asa Sul também gera discordâncias – sobretudo sobre a melhor maneira de se construir o viaduto que atravessaria a estação *Shopping* do metrô –, o que obstaculiza a finalização da obra.¹⁹

A dificuldade orçamentária é enfrentada, entre outros motivos, em razão da alteração do valor original do contrato²⁰ para execução da obra, firmado em 25 de agosto de 2011, como resultado de um pedido de revisão do TCDF. Essa alteração foi realizada por meio do seu Segundo Termo Aditivo, sofrendo uma redução de R\$ 53,8 milhões – ponto que será mais detalhado no tópico de licitação e contratos. Assim, a disponibilidade de orçamento para execução da segunda etapa da obra ficou reduzida. Além disso, o valor do aditamento ao contrato para o empreendimento já estaria bastante próximo do limite admitido por lei – o aditamento ao contrato estava em 21,58% para 87% de execução física da obra, sendo que o limite previsto por lei é 25%, como consta no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, a seguir:

Seção III Da alteração dos contratos

Art. 65. Os contratos regidos por esta lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I. unilateralmente pela administração

(...)

por acordo das partes

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, *até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato*, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos (Brasil, 1993, grifo nosso).

Assim, dado o valor de aditamento de 21,58% (tabela 1), a realização da segunda etapa não poderia gerar mudança de valor no contrato maior que 3%, para não extrapolar o limite de 25% de aditamento previsto por lei. Entretanto, conforme previsões do projeto para a segunda etapa, tal valor seria superado,²¹ o que constitui outro entrave para a continuidade da obra.

Como consta na tabela 2, a obra apresentava mais de doze meses de atraso, se comparada à previsão de tempo de execução total, de dezoito meses. A entrega da obra completa estava prevista, assim, para ser feita em junho de 2013, mas a finalização de 87% dela ocorreu em junho de 2014. Em maio de 2013, a postergação do cronograma foi oficializada pela assinatura do Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 015/2009-Metrô-DF, que prorrogou por doze meses o prazo de execução do BRT Sul (Distrito Federal, 2013). Nas entrevistas, foi

19. Informações obtidas em entrevistas com a Semob/MCidades e com a e Sepac/MP.

20. Contrato nº 15/2009 (Metrô-DF).

21. Informações obtidas em entrevista com o Consórcio BRT Sul.

levantado que um dos principais motivos para tal atraso foi o período de um ano e meio em que a obra foi executada com recursos do GDF, marcado por execução abaixo da capacidade do consórcio, dada à limitação do Tesouro distrital frente ao fluxo financeiro previsto no cronograma de obra. Segundo Relatório nº 07/2014 da CGU (CGU, 2014, p. 23), no início de 2013 – depois de um ano sendo executada com recursos locais – apenas²¹, 42% da obra tinha sido executada. No fim de 2013, por sua vez, ela completou 70% de realização. Ou seja, no ano em que passou a receber financiamento da CEF (a partir de junho de 2013), 48,58% da obra foi executada. Fica claro que o fluxo de recursos adequado à capacidade de execução do consórcio resultou na aceleração da obra em até 126%.

A partir da inserção da obra no PAC 2 (abril de 2012), a primeira etapa – até a entrega para fase de testes – foi executada em dois anos e dois meses, sendo que, a partir do primeiro desembolso da CEF, foi finalizada em um ano. Fica evidente, assim, que a demora inicial se deu, também, pelo tempo necessário para o cumprimento das exigências para a contratação e liberação do primeiro desembolso do financiamento – oito meses e seis meses (da entrada no PAC em abr./2012 até a assinatura do contrato em dez./2012, e da assinatura do contrato até o desembolso em jun./2013), respectivamente.

3 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

A partir das características apresentadas como base para a análise da execução do empreendimento do Expresso DF, serão levantados fatores determinantes que explicam o ritmo e a elevação dos custos da implementação da obra. Alguns pontos já apresentados serão aprofundados, para a melhor compreensão do processo da obra em estudo, desde sua concepção, até a operação. Vale ressaltar que será dado enfoque a aspectos da obra até o fim de 2014.

3.1 Projetos

O projeto básico da obra do BRT Sul do DF foi elaborado pela empresa terceirizada Altran TCBR²² contratada pela Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF), em 2008 (Relatório/Voto – GCAM, TCDF). Nele, foi feita a caracterização da área de projeto, incluindo a caracterização socioeconômica e administrativa do Distrito Federal (Gama, Santa Maria e Plano Piloto) e entorno (Novo Gama, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental) que seriam atingidas pelo projeto, com apresentação de diversas informações socioeconômicas da população, bem como dados de trabalho e renda e setores produtivos. Depois, o projeto mostra a situação dessas áreas quanto ao sistema de transporte público em 2008 (oferta e demanda do serviço na região), da infraestrutura viária e da infraestrutura de apoio (terminais rodoviários e pontos de parada do transporte coletivo), deixando claro que são inadequados para atender a demanda crescente em razão do crescimento da população. Essa caracterização-base do projeto constituiu o estudo prévio de impactos socioterritoriais.

No que diz respeito ao Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), tem-se que, como a obra do BRT Sul do DF estava inserida no Programa Brasília Integrada (do Plano de Transporte Urbano), o licenciamento prévio (LP) tinha sido concedido a partir do Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica (RAAE). Assim, o licenciamento prévio do BRT Expresso DF exigiu a elaboração de um Relatório de Impacto Ambiental Complementar (Riac), feito com base em EIAs e Rimas já elaborados para as regiões abarcadas pela obra – ponto que será detalhado no tópico licenciamento socioambiental.

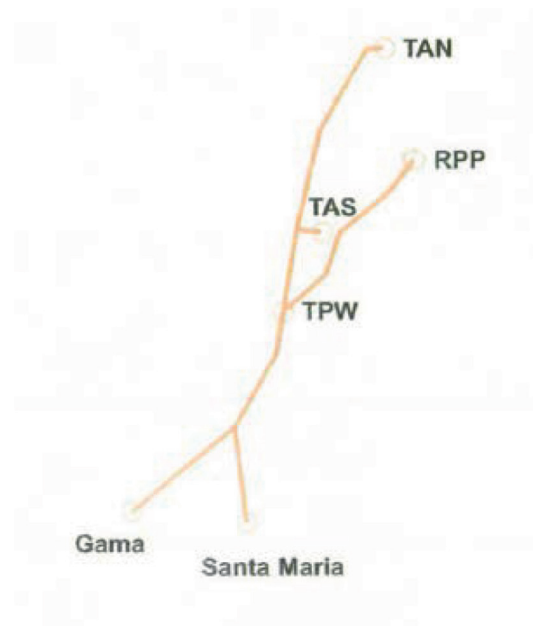
22. Altran do Brasil Ltda. CNPJ/MF: 03.895.991/0001-06.

No projeto básico, também foi apresentada a concepção do Novo Sistema de Transporte baseado no modelo tronco-alimentado flexível (anexo B), em que haveria diversas linhas troncais, de alta demanda, interligando as cinco estações terminais envolvidas (Gama, Santa Maria, Asa Sul, Asa Norte e Rodoviária do Plano Piloto), com integração físico-tarifária com linhas alimentadoras/distribuidoras circulares locais que chegam/saem desses terminais. Também foi estipulado o sistema mais eficiente de linhas troncais, que interligariam cinco pontos:

- Os terminais Gama e Santa Maria, que seriam construídos;
- Terminal Asa Sul (TAS), que atendia apenas o metrô, e seria adaptado para receber os ônibus do Eixo Sul;
- O terminal Park Way (TPW), que seria construído, permitindo o transbordo para as futuras linhas que se destinarão ao Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo, Recanto das Emas, Lago Sul, São Sebastião e Paranoá;²³
- Terminal da Asa Norte (TAN), que seria construído; e
- Rodoviária do Plano Piloto (RPP), que será adaptada, via Eixo Rodoviário Sul (Eixão), com característica de linha expressa (sem paradas ao longo do percurso).

A estipulação do melhor traçado foi feita por meio de uma análise por simulação, a fim de identificar, entre sete alternativas (Metrô-DF, 2008, p. 48-52), qual a configuração de linhas troncais mais adequada para o caso. A opção encontrada foi a alternativa 3 representada na figura 8.

FIGURA 8
Representação esquemática de alternativa 3 de traçado



TAN – Terminal da Asa Norte
RPP – Rodoviária do Plano Piloto
TAS – Terminal da Asa sul
TPW – Terminal do Park Way
Fonte: Metrô-DF (2008).

No projeto básico, foram estipulados: o modelo operacional – faixas exclusivas, capacidade e estrutura dos veículos, plataformas a nível, sistema de bilhetagem único e pagamento

23. O terminal do Park Way foi posteriormente retirado do projeto, quando da licitação, o que será detalhado mais à frente.

prévio etc. –, e as obras de engenharia, com as adequações necessárias na infraestrutura viária para permitir a fluidez e a exclusividade do corredor de transporte coletivo. Para essas definições, a obra foi subdividida em dez subtrechos (figura do anexo D), que foram detalhados à parte no projeto. Por fim, é apresentada proposta de Sistema Inteligente de Transporte (SIT) (Metrô-DF, 2008, p. 162-177), que envolve o uso intensivo dos recursos de informática e das telecomunicações aplicados na gestão do transporte. Quanto aos aspectos mais específicos de planejamento, o cronograma e o orçamento não haviam sido previstos pelo projeto básico.

Em razão dos elementos necessários para o funcionamento do serviço tronco-alimentado, pode-se observar que, apesar de constar como meta do DFTrans, a implementação do sistema integrado é um processo que envolve outros órgãos e entidades do GDF, como a Semob/DF e o DER (CGU, 2014). Segundo entrevista, essa articulação para operação do sistema apresentou falhas, pois o DFTrans foi convocado a implementar o SIT na fase de testes do BRT Sul, sem ter grande participação ao longo da execução e planejamento da obra. Além disso, mesmo o transporte sobre pneus não fazendo parte da alçada do Metrô – sua responsabilidade é o transporte sobre trilhos –, pelas entrevistas ficou evidente que o DER não foi contatado no processo de elaboração do projeto, apesar de ter declarado anuência com o projeto básico no *Ofício nº 1.341/2009/GDG: anuência do DER/DF, que se posiciona de acordo com o projeto básico*. Tal falta de cooperação incorreu em falhas técnicas²⁴ que tiveram de ser corrigidas na elaboração do projeto executivo.

A licitação lançada pelo Metrô-DF para concorrência conjunta para a elaboração do projeto executivo e execução da obra – processo que será mais bem detalhado em tópico específico – incluiu apenas algumas partes do projeto básico, ou seja, apenas os subtrechos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9 (anexo D). Os subtrechos 7 e 10 foram excluídos do edital de pré-qualificação em razão de diversas dificuldades técnicas encontradas nesse trecho da Epia Sul/norte. Também foram excluídas as obras/adaptações relativas ao trecho urbano do Gama e de Santa Maria (Metrô-DF, 2008, p. 103 e 105), além da adequação/reforma a ser realizada na Rodoviária do Plano Piloto para receber a operação dos veículos utilizados nas vias troncais (Metrô-DF, 2008, p. 75 e figura 3.25 da p. 78) e o terminal do Park Way, uma vez que essa obra estava prevista no PTU do DF.

Assim, o projeto executivo feito pela empresa projetista Setepla do Consórcio BRT Sul (vencedor da licitação do projeto e da obra) já se referia a uma obra de menor escopo – condizente com o previsto na licitação. Um aspecto que chamou a atenção no processo de elaboração do projeto executivo é que foram elaborados projetos executivos específicos de cada subtrecho, ao longo da execução da obra. Dessa forma, essa elaboração faseada permitia a continuidade da execução do empreendimento, o que foi considerado uma vantagem pelos entrevistados.²⁵ Entre as mudanças de traçado, chama a atenção a alteração que se fez necessária em razão do conflito com as floriculturas do Park Way, pois exigiu ajuste de geometria da obra – assunto abordado no tópico sobre desapropriações.

O projeto executivo da obra previa sua execução completa até junho de 2013, ou seja, tinha a previsão de construção em dezoito meses – vale ressaltar que houve um projeto executivo com relação à obra no geral, e projetos executivos menores referentes a subtrechos e elaborados de forma faseada. Quanto ao orçamento previsto pela licitação da obra e do

24. Segundo entrevistas, tais falhas derivaram da falta de experiência do Metrô-DF com obras de transporte sobre pneus.

25. Informações obtidas em entrevistas com o DER/DF.

projeto executivo, de início, ele seria de R\$ 587,4 milhões, tendo sofrido alterações posteriormente (especificadas na seção *Licitação e contratação*).

3.2 Gestão da obra e articulação federativa

Apesar de o Metrô-DF ter sido responsável pela elaboração do projeto básico, da licitação do projeto executivo e da obra e da contratação do Consórcio BRT Sul, a execução da obra em si foi de responsabilidade do DER/DF. No DODF nº 196, de sexta-feira, 7 de outubro de 2011, foi feita a cessão da posição contratual do Metrô-DF de contratante para o DER/DF por meio do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 015/2009. Logo em seguida, em 7 de dezembro de 2011, foi feita uma retificação ao Terceiro Termo Aditivo do contrato para ceder a condição de contratante para a Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal, atual Semob/DF.²⁶ A responsabilidade pela supervisão da obra passou, assim, a ser feita pela Semob/DF, e o DER/DF ficou a cargo da execução. Para o melhor esclarecimento de como se deu a gestão da obra, será apresentado o esquema representado na figura 9.

FIGURA 9
Esquema da gestão do BRT Sul do DF



Elaboração da autora.

Como foi dito, a obra do Expresso DF foi concebida pelo GDF, e inicialmente projetada, licenciada e licitada pelo Metrô-DF. Sua execução foi de responsabilidade do DER/DF, por meio do Consórcio BRT Sul, contratado para tal fim. O controle administrativo-procedimental da execução da obra foi feito pelo TCDF, MPDF e pela CGU/DF. Já a operação dos serviços ficou sob responsabilidade do DFTrans, sendo que a frota dos ônibus utilizados pelo sistema do BRT Sul pertence à empresa Pioneira – empresa com a maior frota do DF, com 640 ônibus em 2014.

O monitoramento e a supervisão da obra ficaram, no nível federal, sob responsabilidade da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac) do MP e da Secretaria Nacional de Transporte da Mobilidade Urbana do MCidades. Na estrutura organizacional do PAC, a Sepac era encarregada²⁷ das atividades da Secretaria Executiva do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac), cujo objetivo era “consolidar as

26. Aspectos mais específicos dessas mudanças contratuais serão apresentados na seção sobre licitação e contratação.

27. O Decreto nº 6.025 estabeleceu a estrutura organizacional básica do PAC, composta por duas instâncias formais de gestão e um sistema de monitoramento e gestão da informação (Pires, 2015, p. 187).

ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC” (Pires, 2015, p. 187). Além disso, a Sepac passou, a partir de 2011, a ter competências esta-tuárias referentes ao Sistema de Monitoramento do PAC para: “a) subsidiar a definição das metas relativas aos projetos integrantes; b) monitorar e avaliar os resultados; e c) produzir informações gerenciais relativas ao PAC” (Pires, 2015, p.189). Assim, os resultados mais importantes da Sepac eram os relativos à execução do PAC (Sepac, 2013).

No caso do empreendimento do BRT Sul, por ser uma obra enquadrada no PAC Mo-bilidade Grandes Cidades, cujo processo seletivo é desenvolvido pelo Ministério das Cidades, a Semob do MCidades também assumiu papel de supervisão e monitoramento no nível nacional, voltado sobretudo para questões técnicas do programa de mobilidade urbana. Esta secretaria era responsável por fazer análises técnicas de enquadramento e hierarquização de propostas, seleção de empreendimentos e monitoramento de contratos visando à implantação de infraestrutura de mobilidade urbana das obras do PAC (Semob, 2014, p. 16).

No âmbito distrital, por sua vez, a Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal – antiga secretaria de transportes – é a responsável pela supervisão da obra no que tange aos aspectos locais, sobretudo da obra como ação do GDF – a ela estão vinculados o Metrô-DF e o DER/DF. Ainda no GDF, a Casa Civil do DF – que, com *status* equivalente à de secretaria de estado, é o órgão de apoio e assessoramento administrativo e político ao governador²⁸ – foi designada para a gestão de todos os empreendimentos do PAC no Dis-trito Federal, organizando e coordenando a ação das autarquias, empresas públicas, em vias de centralizar as negociações da Sepac e da CEF. Assim, desde que o BRT Sul entrou para o PAC, a Casa Civil do DF o monitorou de perto, objetivando a resolução de problemas intra e intergovernamentais da obra e visando à prestação e à celeridade.

Por meio de uma licitação por RDC Presencial em 2013, três empresas²⁹ foram sele-cionadas para “Apoio ao gerenciamento e supervisão da execução do projeto executivo de engenharia, da execução das obras civis e fornecimento e montagem de sistemas de controle” – processo que será mais bem detalhado na seção sobre licitação e contratação. Assim, as em-presas selecionadas auxiliaram a gestão do empreendimento em seu último ano de execução.

Um ponto que merece destaque diz respeito à execução da obra pelo DER/DF junto com o Consórcio-DF é que, no DER, foi criada uma comissão que se encontrava seman-almente para discutir o projeto da obra, formada por um engenheiro responsável pela execução física da obra, um responsável pelo projeto (esse participava do grupo de gestão integrada (GGI) desenvolvido pela CEF) e outro que presidia a comissão e lidava com relações insti-tucionais. Segundo entrevistas, essa comissão significou uma inovação na gestão do DER/DF, dada à frequência dos encontros e a cultura de execução que visava criar soluções de engenharia que fosse de rápida execução para que a obra prejudicasse o tráfego o menos possível. Um exemplo dessa atuação foi apontado pelo ator entrevistado do Ibram/DF, que elogiou o acompanhamento próximo e assíduo dos engenheiros do DER no processo de licenciamento do BRT Sul, garantindo a rápida solução de problemas.

O papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal de supervisora das obras tam-bém merece relevo. A CEF desempenhou o monitoramento próximo à obra física em si (acompanhamento na ponta), pois realizava os desembolsos mediante a medição da execução

28. Para mais informações, ver: <goo.gl/2uf0Hb>. Acesso em: 19 ago. 2015.

29. As empresas vencedoras foram: Empresa Brasileira de Engenharia e Infraestrutura Ltda. (Ebei); Control Tec Gerenciamento de Obras Ltda.; Setec Hidrobrasileira Obras e Projetos Ltda.

física e orçamentária do empreendimento, feita regularmente e rigorosamente – por meio de vistorias para controlar a compatibilidade da execução do projeto com os valores e as previsões do contrato. Além disso, a CEF desempenhou papel de articulação entre atores governamentais ao constituir, junto com a Casa Civil do DF, o GGI, por solicitação do Ministério das Cidades, para articular financiador e proponente do contrato. Este grupo era um espaço de acompanhamento do empreendimento, do qual participavam a CEF, o GDF (representado pela Casa Civil do DF e pelos órgãos distritais que ela designasse) e o Ministério das Cidades. Ele ajudava na identificação de encaminhamentos a serem tomados e nos nós administrativos a serem desfeitos, especialmente em relação ao contrato de financiamento. Um exemplo de atuação do GGI apontado em entrevista foi a negociação feita com a Polícia Rodoviária Federal (PRF) para alteração do local de um de seus postos que estava ao longo da pista do BRT Sul, ainda a ser construída. Tal negociação permitiu que o conflito fosse resolvido com relativa celeridade (questão que será apresentada na seção *Desapropriação e relação do governo com a sociedade*).

A Casa Civil do DF desempenhou papel central ao preparar os encontros dos GGIs e priorizar o encaminhamento do BRT Sul. Ela fez reuniões de articulação para auxiliar o DER e a Semob/DF (antiga Secretaria de Transportes do DF) na prevenção e resolução de entraves que não estavam sob sua alçada e foi a principal responsável pela viabilização de recursos do Tesouro distrital para a execução da obra. Assim, a articulação interfederativa do empreendimento era feita por meio do GGI, tendo como principais instituições articuladoras a CEF e a Casa Civil do DF. Para melhor compreender as relações federativas e a coordenação entre atores governamentais na gestão da obra, tem-se a figura 10.

BOX 1

O papel da Caixa Econômica Federal

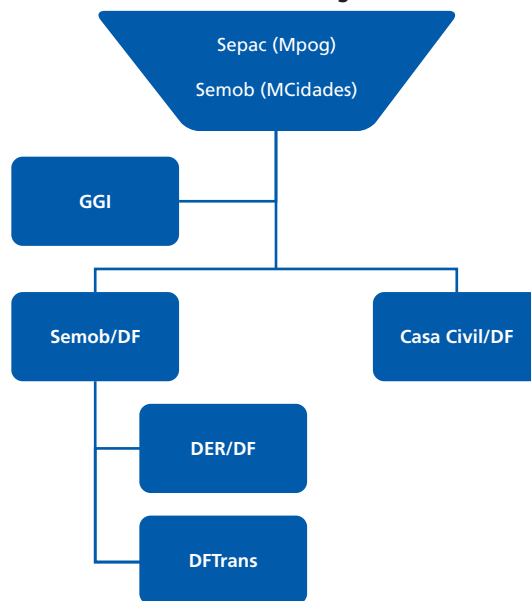
Foi detectado ao longo da pesquisa, para além do caso da obra aqui estudada, que a CEF desempenha um papel distinto ao de simples agente financeiro: o de apoio às políticas de governo no geral. Tal função foi inserida na missão desse banco – que diz: “Atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do país, como instituição financeira, agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado brasileiro” – entrevista com agente da CEF, em outubro de 2012. Essa função é desempenhada em todo o Brasil, dada à capilaridade da CEF. Uma das formas de atuação da instituição nesse sentido é por meio do Projeto Representante Caixa nos Municípios (RCM),¹ em que “supervisores particulares” da Caixa atuam em conjunto com as prefeituras com a intenção de dar orientação e assistência técnica in loco para implementação de políticas públicas, alavancando processos paralisados, apoiando contratações de obras e dando andamento para demandas represasdas.

Elaboração da autora.

Por fim, o principal órgão responsável pela operacionalização do BRT Sul é o DFTrans. Segundo entrevistas, a atuação do órgão foi “mais reativa do que proativa” (entrevista com DFTrans, dia 1º de julho de 2016), visto que ele foi convocado à implementação do sistema integrado de transporte apenas na fase de testes, em abril de 2014. O sistema integrado que se implementou apresenta algumas falhas, como a má acessibilidade dos cartões e a sobrecarga das linhas alimentadoras. O Sistema Inteligente de Trânsito ainda não foi completamente implementado pois, entre outros, ainda há estações que continuam sem funcionar (apenas quatro estações do BRT inicialmente previstas funcionam de fato)³⁰ e o sistema de controle operacional de transporte não foi efetivado. Para o DFTrans, o BRT Sul está inacabado como serviço, e não apenas como obra.

30. Ao utilizar o BRT Sul, a autora verificou que o ônibus passa por várias estações construídas e finalizadas, mas ainda fechadas e sem funcionar.

FIGURA 10
Esquema da gestão da obra nos diferentes níveis de governo



Elaboração da autora.

Em resumo, a figura 10 representa uma tentativa de mostrar como a articulação federativa da obra foi realizada, no nível nacional, pela Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) – no nível mais geral das obras do PAC – e pela Semob (Ministério das Cidades) – a respeito de obras de mobilidade urbana, especificamente. No nível distrital, a Casa Civil do DF desempenhou papel central de articulação institucional para garantir a execução da obra desde a construção até a sua operacionalização, enquanto a Semob/DF supervisionou a execução da obra desempenhada pelo DER/DF e supervisiona a operacionalização, feita pelo DFTrans. No âmbito interfederativo, destacam-se a CEF e a Casa Civil por meio de sua atuação no GGI, grupo que permitiu um diálogo entre as entidades envolvidas na obra em ambos níveis de governo.

3.3 Licitação e contratação

A partir do projeto básico apresentado pelo Metrô-DF, deu-se início ao processo de licitação para elaboração de projeto executivo de engenharia e execução de obras civis destinados à implantação do sistema de transporte de passageiros entre as cidades do Gama, de Santa Maria e do Plano Piloto (Eixo Sul), incluindo o Sistema Inteligente de Trânsito. Tal processo foi realizado pela Lei nº 8.666/1993 e iniciou com a publicação do *aviso de pré-qualificação* – do edital de Pré-Qualificação nº 02/2008 – publicado no DODE, de 16 de maio de 2008, com data de abertura de 1º de julho de 2008.

Aviso de Pré-Qualificação nº 02/2008.

A Companhia do Metropolitano do Distrito Federal, por meio da Comissão Especial de Licitação, Torna Público a realização de pré-qualificação para execução do projeto executivo de engenharia e execução de obras civis destinados à implantação do Sistema de Transporte de Passageiros entre as cidades de Gama, Santa Maria e Plano Piloto. O edital e seus anexos encontram-se à disposição dos interessados, a partir dia 20 de maio de 2008, das 8h30 às 11h30 e das 14h30 às 17h, Edifício Sede do Complexo Administrativo, na Avenida Jequitibá, 155, Águas Claras-DF. A sessão pública para recebimento e abertura da documentação será realizada no dia 20 de junho de 2008 às 10h, no endereço acima mencionado. Maiores informações através dos telefones 3353-7237/7257 (Distrito Federal, 2008).

Para a segunda fase da licitação, por meio do Edital nº 007/2008, o resultado da concorrência saiu em 12 de fevereiro de 2009, consagrando como vencedor o Consórcio BRT Sul – constituído pelas empresas: Construtora Andrade Gutierrez S/A; Via Engenharia S/A; OAS Ltda.; Setepla Tecnometal Engenharia S/A (empresa projetista):³¹

Fase 2 –Pré-Qualificação nº 02/2008 – Resultado

A Companhia do Metropolitano do Distrito Federal, por meio da Comissão Especial de Licitação, de conformidade com os termos do edital e após analisar as propostas do Sistema Inteligente de Transporte e Metodologia Executiva e as propostas de preços apresentadas pelos Consórcios VLT Eixo Sul, BRT Sul e CNO, declara o Consórcio BRT Sul, por ter apresentado o menor preço, vencedor da Concorrência nº 007/ 2008/Metrô-DF - Fase 2 - Pré-Qualificação nº 02/2008 (Distrito Federal, 2009).

Como se pôde observar a partir da linha do tempo da obra (figura 6), tal licitação – que estipulava que a execução do projeto fosse indireta, de tipo menor preço e o regime de execução fosse a empreitada por preço unitário de serviços, bens e equipamentos – foi pretérita à entrada do empreendimento no PAC 2, em 2012. Como já dito anteriormente, depois de o BRT Sul ter sido incluído na carteira de obras do PAC Grandes Cidades, os valores nela estipulados tiveram que ser adequados às normas da CEF de precificação baseada nas tabelas Sicro e Sinapi, gerando diferenças de preço que precisaram ser arcadas pelo proponente local (GDF) para que fosse possível a continuidade da obra. Nesse ponto, fica evidente a importância das tabelas de preço e de todo o conjunto de normativos que são aplicados aos financiamentos feitos pela CEF para a execução das obras de infraestrutura.

O contrato firmado entre o Consórcio BRT Sul e o Metrô-DF foi o nº 15/2009, cujo extrato foi publicado no DODF em maio de 2009:

Extrato de contrato

Processo: 0097.000.501/2008. Contratante: Companhia do Metropolitano do Distrito Federal Metrô-DF. Contratada: Consórcio BRT Sul. Espécie: Contrato nº 15/2009-Metrô-DF. Objeto: I - execução do Projeto Executivo de Engenharia; II - execução de obras Civas, incluindo: terraplenagem, pavimentação, obras de artes especiais, estações e terminais de passageiros, edificações operacionais e pátios de estacionamentos de veículos, obras de reurbanização, fornecimento e montagem de sistemas de controle, destinados à implantação do Sistema de Transporte de Passageiros entre as cidades do Gama, Santa Maria e Plano Piloto. Valor: R\$ 587.400.719,83 (Quinhentos e oitenta e sete milhões, quatrocentos mil, setecentos e dezenove reais e oitenta e três centavos). Vigência: 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir do primeiro dia após sua assinatura. Dotação Orçamentária: Fonte: 100 e 136, Natureza das Despesas: 44.90.51 e Programa de Trabalho: 15.451.0084.1110.0147. Data de Assinatura: 11/05/2009. Pela Contratante: José Gaspar de Souza, José Dimas Simões Machado, Celso Renato Pitanguy Lucena, Cairo Ramos, Antônio Manoel Soares. Pelo Consórcio BRT Sul: Construtora Andrade Gutierrez S/A: Carlos José de Souza e Flávio Gomes Machado Filho. Construtora OAS Ltda.: José Lunguinho Filho. Via Engenharia S/A: Luiz Felipe Cardoso de Carvalho. Setepla Tecnometal Engenharia Ltda.: Jorge Bayerlein – (DODF nº 91, 13/5/2009, p. 45).

Como mostrado na seção 3.2, durante dois anos, a responsabilidade pelo contrato se concentrava no Metrô-DF; entretanto, a partir de 4 de outubro de 2011, com a assinatura do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato, esta instituição cedeu a posição contratual de contratante ao Departamento de Estradas de Rodagem.³² Logo em seguida, em dezembro de 2011, o Terceiro Termo Aditivo foi retificado, e a responsabilidade de contratante foi destinada à Semob/DF, como consta no DODF a seguir:

31. Respectivamente, CNPJ: 17.262.213/0001-94; CNPJ: 00.584.755/0001-80; CNPJ: 14.310.577/0009-61; CNPJ: 61.683.330/0001-13.
32.DODF nº 196, sexta-feira, 7 de outubro de 2011, p. 69.

Retificação

No Extrato de Contrato publicado DODF nº 196, de 7 de outubro de 2011, página 69, no Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 015/2009, Onde se lê: – Objeto: Cessão da posição contratual do Metrô-DF, em que figura na condição de Contratante, ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER/DF), (...).Leia-se: “Objeto: Cessão da posição contratual do Metrô-DF, em que figura na condição de Contratante, à Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal” (DODF nº 233, quarta-feira, 7 de dezembro de 2011, p. 74).

O Contrato nº 015/2009/Metrô-DF ficou estruturado, então, com a Semob/DF como contratante, o Consórcio BRT Sul, denominado contratado, e o DER/DF, considerado executor do contrato. O último Termo Aditivo ao contrato até a presente data foi o sexto, com o objetivo de prorrogar o prazo de execução do contrato por mais seis meses a partir da data de sua assinatura, em 6 de junho de 2014 (DODF nº 130, terça-feira, 1º de julho de 2014, p. 59).

No que diz respeito ao valor do Contrato nº 15/2009, ele teve seu valor original alterado em 25 de agosto de 2011 por meio do seu Segundo Termo Aditivo, que resultou na redução de R\$ 53,8 milhões (10% do valor inicial), em atendimento à Decisão nº 3.670/2011/TCDF sobre pedido de revisão do contrato,³³ para se adequar às peculiaridades de preços de mercado que possam justificar desvios em relação aos preços básicos apontados pelo sistema Sicro/Dnit. Em novembro de 2013, foi firmado o Quinto Termo Aditivo ao Contrato, contemplando a exclusão e inclusão de serviços, o que resultou em um acréscimo de 21,58% no seu valor – total de aditivo ao contrato para a execução de 87% da obra.³⁴

Em junho de 2013, foi feita outra licitação, desta vez pela ST/DF (atualmente Semob/DF), por RDC presencial – nº 001/2013. Tal licitação, do tipo técnica e preço, no regime de empreitada por preço global, foi destinada para “Prestação de Serviços de Apoio ao Gerenciamento e Supervisão da Execução do Projeto Executivo de Engenharia, da Execução das Obras Cíveis e Fornecimento e Montagem de Sistemas de Controle”. O Consórcio BRT Sul vencedor era composto pelas empresas: Empresa Brasileira de Engenharia e Infraestrutura Ltda.; Control Tec Gerenciamento de Obras Ltda.; Setec Hidro brasileira Obras e Projetos Ltda. O contrato consagrado com elas é o de nº 14/2003, cujo extrato foi publicado em:

Extrato do contrato de prestação de serviço nº 14/2013.

Processo: 090.002.061/2012 – Espécie: Contrato de Prestação de Serviços nº 14/2013. Partes: Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal e Consórcio BRT Sul (Control Tec Gerenciamento de Obras Ltda., Empresa Brasileira de Engenharia de Infraestrutura Ltda. e Setec Hidrobrasileira Obras e Projetos Ltda.). Objeto: 3.1. O contrato tem por objeto a prestação de serviços de apoio ao gerenciamento e supervisão da execução do projeto executivo de engenharia, execução das obras cíveis, fornecimento e montagem de sistemas de controle, destinados à implantação do Sistema de Transporte de Passageiros entre as Cidades do Gama e de Santa Maria, e o Plano Piloto – BRT Sul, de acordo com o prescrito no Edital do RDC nº 01/2013-ST/DF (folhas 763 a 865) e a proposta de preços nas folhas 910 a 923, que passam a integrar o presente ajuste; 3.2. Serão de propriedade da Contratante todas as peças dos trabalhos executados pela Contratada em decorrência das supervisões de obras, tais como folhas de cálculo, de ensaios, memoriais, originais de

33. Mais especificamente, o valor foi reduzido em R\$ 53.780.899,12 (cinquenta e três milhões, setecentos e oitenta mil, oitocentos e noventa e nove reais e doze centavos), passando o valor global do contrato para R\$ 533.619.830,71 (quinhentos e trinta e três milhões seiscentos e dezenove mil oitocentos e trinta reais e setenta e um centavos) (DODF, 9 set. 2011, seção 2, p. 37).

34. Caso se considere o valor inicial do contrato, antes da redução imposta pelo TCDF, podemos dizer que o seu valor inicial teve um aumento total de aproximadamente 11,6%.

desenhos, cadernetas de locação e nivelamento, seções, amarrações, inclusive cartões, ras-cunhos e outros documentos afins. Valor total do contrato: R\$ 17.912.809,89 (dezesete milhões, novecentos e doze mil, oitocentos e nove reais e oitenta e nove centavos). Notas de Empenho: nº 2013NE00630 – Emissão: 08/10/2013 – Valor: R\$ 2.328.665,28 (dois milhões, trezentos e vinte e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e vinte e oito centavos); nº 2013NE00632 – Emissão: 08/10/2013 – Valor: R\$ 537.384,30 (quinhentos e trinta e sete mil, trezentos e oitenta e quatro reais e trinta centavos); e nº 2013NE00634 – Emissão: 09/10/2013 – Valor: R\$ 716.512,40 (setecentos e dezesseis mil, quinhentos e doze reais e quarenta centavos) – Unidade Orçamentária: 26.101 - Programa de Trabalho: 26.453.6216.1794.0003 - Natureza da Despesa: 44.90.51 - Fonte de Recursos: 100. Prazo de Vigência: O contrato terá vigência de 18 (dezoito) meses, a contar de sua assinatura, permitida a prorrogação na forma da Lei vigente. Data de assinatura: 15/10/2013. Signatários: Pelo Distrito Federal - José Walter Vazquez Filho e pela contratada – Fabio Luiz Ramos de Abreu. (DODF nº 217, quinta-feira, 17 de outubro de 2013, p. 153-154).

Nessa segunda licitação, o TCDF entrou com processo para revisões de falhas formais ao edital, em 21 de maio de 2013. Logo em seguida, tais modificações foram incorporadas ao edital pela publicação de sua alteração em 23 de maio. Além disso, foram interpostos recursos sobre o julgamento da proposta técnica e da habilitação dos concorrentes pelos consórcios CEV e BRT Sul, que foram julgados e analisados pela comissão especial de licitações como parcialmente procedentes em 23 de julho de 2013,³⁵ a partir de quando as planilhas de julgamento foram adequadas ao julgamento realizado (TCDF, Julgamento de recursos interpostos, Comissão Especial de Licitação nº 1/2013).

No que diz respeito aos problemas enfrentados no processo de licitação e de contrato, sabe-se que o Tribunal de Contas do Distrito Federal encaminhou dois processos referentes à obra do BRT Sul: o Processo nº 889/2009 sobre a primeira licitação, para projeto executivo e execução da obra, que estava em fase de prorrogação de prazo em julho de 2015; e o Processo nº 25.778/2012 de auditoria da execução dos contratos, que estava em fase de execução do relatório final de auditoria, também em julho de 2015.

O objetivo do Processo nº 889/2009 era analisar o primeiro processo licitatório, desenvolvido pelo Metrô, por isso analisou o edital de pré-qualificação nº 002/2009/Metrô-DF. A primeira decisão do TCDF, em 26 de junho de 2008, propunha a anulação do certame, por dois motivos: por licitar conjuntamente o Sistema Inteligente de Trânsito e as obras de engenharia, o que contraria a norma estabelecida no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993 por frustrar o caráter competitivo da concorrência; e por considerar necessário o parcelamento adequado às obras de engenharia,³⁶ não se admitindo o uso do instituto “pré-qualificação”, já que não tem necessidade de análise detida da qualificação técnica dos interessados – isso se dá a partir de que a licitação do SIT é feita separadamente. O Metrô deveria, então, manter suspenso o certame até que fossem apresentadas razões suficientes para manutenção da licitação conjunta, para o não parcelamento da obra e para a exigência de capital social totalmente integralizado e de comprovação técnico operacional em um único contrato (TCDF, Decisão nº 3.616/2008).

35. O acompanhamento de todo o processo da segunda licitação está disponível no *site* da Semob/DF: <goo.gl/hdT19u>. Acesso em: 29 jul. 2015.

36. Tal exigência diz respeito ao art. 23, da Lei de Licitações: “§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala” (Brasil, 1994).

Além disso, algumas adequações foram impostas ao processo licitatório, como a questão da disponibilidade orçamentária. Segundo o Ministério Público de Contas do DF (MPC/DF), a despesa prevista da obra era incompatível com o Plano Plurianual (PPA) do DF, que tinha disponibilidade de R\$ 208 milhões – nos anos-base 2008, 2009 e 2010 do programa “2800 – Transporte Seguro” em que se insere o Projeto “1794 – Implantação de Veículo Leve sobre Pneus” – valor que não seria suficiente para cobrir o total previsto. Assim, o metrô teve de regularizar tal situação até a etapa seguinte à licitação, do julgamento das propostas comerciais das empresas pré-qualificadas.

Como o Metrô-DF encaminhou os esclarecimentos pertinentes para o TCDF, sem que o TCDF tivesse tempo hábil para determinar instrução preliminar, este autorizou o Metrô a proceder ao recebimento dos envelopes dos licitantes, e determinou que a abertura deles ocorresse apenas após a manifestação da Corte das Contas (Tribunal de Contas do Distrito Federal, Despacho singular nº 92/2008, Gabinete Conselheira Anilcéia Machado – GCAM). A partir das justificativas apresentadas pelo Metrô-DF, o TCDF, em julho de 2008, votou a favor do prosseguimento da licitação, dando orientações para a Comissão de Licitação do Metrô-DF³⁷ (Tribunal de Contas do Distrito Federal, Decisão nº 4526/2008).

Para a segunda fase de qualificação – a Concorrência nº 007/2008 –, foi decidido que, no prazo de trinta dias, se adotassem medidas para garantir a regularização das falhas identificadas nos autos, ante a possibilidade de declaração de ilegalidade e anulação de todo o processo licitatório da Concorrência, como:

- a) apresentação do anexo V-A corrigido e respectivos comprovantes de recebimento por parte dos consórcios habilitados; b) regularização da equação orçamentária; c) apresentação da manifestação do Iphan sobre o projeto básico do empreendimento em tela; d) detalhamento dos custos de mobilização e desmobilização adequados ao projeto, com a correspondente repactuação do contrato; e) revisão do percentual de BDI no que diz respeito ao item administração central, com sua redução, e consequente repactuação do termo contratual já assinado; f) correção e correspondente repactuação dos valores contratados; g) apresentação de declaração do Ibram de que a LP nº 001/2008 inclui o projeto do Eixo Sul ou, alternativamente, apresentação da LP específica (Tribunal de Contas do Distrito Federal, Decisão nº 4.342/2009).

Depois do envio das documentações requeridas pelo Metrô-DF, o TCDF decidiu que algumas diligências não foram satisfatoriamente respondidas, o que o fez, assim:

- II. determinar ao Metrô-DF que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe ao tribunal acerca do andamento das negociações com a Coordenação Andina de Fomento (CAF), havendo necessidade de apresentar o contrato de financiamento externo, com o respectivo cronograma de desembolso e as exigências de contrapartida do GDF (fonte 100); III. reiterar ao Metrô-DF as diligências constantes das alíneas “d”, “e”, “f” e “g” da Decisão nº 4342/09” (Tribunal de Contas do Distrito Federal, Decisão nº 6.463/2009).

Por ter dado prosseguimento ao certame antes de o TCDF ter analisado o cumprimento das diligências, um funcionário, o Sr. José Gaspar de Souza, recebeu multa no valor de R\$ 12.536,00, equivalente a 100% do valor-base (Tribunal de Contas do Distrito Federal, Acórdão nº 253/2009). Além disso, o tribunal, pela Decisão nº 7.957/2009, item III, considera

37. “que o Plenário: IV - oriente a Comissão de Licitação do Metrô-DF no sentido de que o disposto no item 8.6.5 do edital de pré-qualificação nº 2/2008 deve ser interpretado de forma consentânea com os termos do art. 33, III, da Lei nº 8.666/1993” (TCDF, Relatório Voto-GPAT).

vários itens da Decisão nº 4.342/2009 descumpridos, determinando que o metrô anule o Edital de Concorrência nº 007/2008 e o respectivo contrato, no prazo de quinze dias. O diretor presidente da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal apresentou o pedido de reexame, a que o TCDF conferiu efeito suspensivo. Assim, o item III da Decisão nº 7.957/2009 é suspenso temporariamente, até apreciação de mérito do recurso (Tribunal de Contas do Distrito Federal, Decisão nº 261/2010). Como resultado, o TCDF considerou o pedido de reexame parcialmente procedente para:

- a) manter, em parte, os termos do Acórdão nº 253/2009 que aplicou ao Sr. José Gaspar de Souza a multa de R\$ 12.536,00 de sorte que a mesma seja suportada, solidariamente, por todos os membros do Conselho de Administração e da Diretoria Colegiada do Metrô que autorizaram o prosseguimento do procedimento licitatório que culminou na assinatura do contrato, o que deverá ser apurado pela 3ª ICE para que sejam chamados em audiência prévia, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, mantendo-se suspensa a execução da multa; b) *tornar sem efeito o inciso III, da Decisão nº 7.957/2009*, que determinou a anulação da licitação do contrato firmado entre a jurisdicionada e o Consórcio BRT Sul (Tribunal de Contas do Distrito Federal, Decisão nº 3.670/2011, grifo nosso).

A partir de 28 de agosto de 2012, depois de o Contrato nº 15/2009 já estar sob responsabilidade da Sebom/DF e do DER/DF, foi feita uma análise para repactuação do contrato para que fossem feitos ajustes no seu valor, conforme a Decisão nº 7.957/2009, por preço unitário. É nesse momento que o valor do contrato é reajustado, reduzindo em R\$ 53 milhões seu valor total, como dito antes (Decisão nº 3.670/2011).

O outro processo em andamento até julho de 2015 no TCDF tem por objeto avaliar, em seus aspectos mais relevantes, a execução do Contrato nº 15/2009 celebrado entre o Metrô-DF e o consórcio BRT Sul, que vigorou até 11 de maio de 2015 – Processo nº 25.778/2012.³⁸ O relatório prévio de autoria do contrato foi apresentado (por Despacho singular nº 131/2015/GCMA) em 16 de abril de 2015. Nele foram apresentados quatorze achados de auditoria que, caso sejam comprovados, somariam um possível superfaturamento da ordem de R\$ 105 milhões (p. 4). Assim, o TCDF encaminhou a documentação ao DER/DF, à Semob/DF e ao Consórcio BRT Sul, para manifestação e conhecimento em um prazo determinado, ainda sem resposta registrada.

Como se pôde ver pelas informações apresentadas, o processo de licitação e de contratos foi determinante para a execução da obra aqui em análise porque causou tanto atraso no seu início como revisão no valor da licitação. O processo de controle pelo TCDF a respeito da licitação conjunta para projeto executivo e obra, motivo para suspensões do processo e adiamentos nos prazos, atrasou o início da contratação e, logo, de execução do empreendimento. Como a obra entrou no PAC após a licitação ter sido realizada, os valores licitados tiveram de ser revisados para que fossem adequados às exigências do financiamento da CEF, o que resultou em uma elevada contrapartida do GDF. Além disso, a revisão do valor do contrato solicitada pelo TCDF que gerou a redução no montante destinado à obra teve repercussão em sua execução, visto que a segunda etapa do empreendimento enfrenta entraves orçamentários que impedem que ela que seja implementada.

38. Como o relatório final ainda está sendo executado, os resultados das auditorias apresentadas ainda são provisórios e não dizem respeito ao posicionamento do TCDF.

3.4 Licenciamento ambiental

Para fins de licenciamento ambiental, cujo Processo nº 391.000.472/2009 foi iniciado em 2008 pelo Metrô-DF com base no projeto básico da obra, o órgão licenciador foi, inicialmente – de 20 de maio a 2 de junho de 2008 –, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Em 10 de novembro de 2009, o procedimento passou a ser conduzido pelo Ibram/DF,³⁹ quando o diretor presidente do Metrô-DF encaminhou o Relatório de Impacto Ambiental Complementar do Sistema de Transporte de Passageiros entre as cidades de Gama, Santa Maria e Brasília (projeto Eixo Sul) ao superintendente de licenciamento ambiental do Ibram/DF para subsidiar análise de sua viabilidade ambiental.

Com relação à localização e ao zoneamento, o Sistema de Transporte Coletivo Eixo Sul (VLP) contemplaria o transporte de passageiros das cidades de Gama, Santa Maria e Plano Piloto. Segundo a Lei Complementar nº 3, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), a área que compreende o empreendimento incide em:

- zona urbana do conjunto tombado (trecho Epiá Sul – Epiá Norte e Eixo Rodoviário Sul);
- zona urbana de uso controlado I (trecho Catetinho – Park Way);
- zona urbana consolidada, zona urbana de expansão e qualificação e zona urbana de uso controlado II (trecho Gama);
- zona urbana consolidada, zona urbana de expansão e qualificação e zona urbana de uso controlado II (trecho Santa Maria).

De acordo com o mapa ambiental do Distrito Federal – ano 2006, o empreendimento estaria inserido nas seguintes unidades de conservação (UCs):

- área de proteção de manancial (APM) do córrego Ponte de Terra, área de proteção ambiental (APA) das bacias dos córregos Gama e Cabeça de Veado e APA do Planalto Central (trecho Gama);
- área de proteção de manancial do Ribeirão do Gama, APA das bacias dos córregos Gama e Cabeça de Veado e APA do Planalto Central (trecho Santa Maria);
- área de relevante interesse ecológico (Arie) do Riacho Fundo, Parque das Aves e Área de Tombamento do Plano Piloto (trecho Catetinho – Park Way – Eixo Rodoviário Sul).

O procedimento de licenciamento ambiental da obra se iniciou com o Ofício nº 160/2008/PRE/Metrô-DF, remetido em 20 de maio de 2008, ao então gerente-executivo do Ibama/DF, sr. Francisco Palhares. Nele, foram encaminhados: requerimento específico de licença de instalação, documentações exigidas e *Relatório do Projeto Conceitual do Sistema Proposto*, todos relativos à implantação do BRT Eixo Sul (Parecer Técnico nº 17/2011 do MPU, p. 2).

Primeiramente, o licenciamento prévio do BRT Eixo Sul foi ratificado em conjunto com o LP do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal como um todo. Assim, o projeto do VLP recebeu a chancela do Ibram/DF pela Licença Prévia nº 001/2008 do Ibama, resultado de um processo iniciado em 2006, que exigiu como estudo ambiental o Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica. Quando da transferência do processo de licenciamento para o nível distrital, após análise do processo, o Ibram ratificou novamente

39. Essa alteração se deu em razão do licenciamento do BRT Sul não se enquadrar na Resolução Conama nº 237, que regulamentou os empreendimentos e as atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional que seriam da jurisdição do Ibama para licenciamento.

a Licença Prévia nº 001/2008, sob o nº 016/2009, para todo o empreendimento. Entretanto, apesar de anunciar a licença de corredores para ônibus, não foram feitos os estudos específicos nem previstos todos os traçados, entre eles algumas partes do traçado do BRT Sul. Assim, para obter tal licença por completo, foi solicitado ao Metrô-DF a elaboração de estudos complementares – o Relatório de Impacto Ambiental Complementar.

Em 10 de novembro 2009, o Metrô-DF encaminhou o Riachão ao superintendente de licenciamento e fiscalização ambiental do Ibram/DF,⁴⁰ datado de novembro de 2009 e elaborado pela empresa MRS Estudos Ambientais Ltda.⁴¹ Em 25 de novembro de 2009, o Ibram emitiu nota técnica declarando compatibilidade e suficiência das informações do Riachão para a análise de viabilidade ambiental do empreendimento, e encaminhando o projeto para audiência pública. Esta ocorreu em 8 de fevereiro de 2010 na Administração Regional do Gama.

A análise do Riachão foi feita também pela câmara técnica do conselho gestor da APA Gama-Cabeça de Veado, pela Caesb, pelo Instituto Chico Mendes, entre outros. Com base no Riachão, o Instituto Chico Mendes solicitou autorização (nº 16/2010) para o licenciamento ambiental do VLP com condicionantes.⁴² Da mesma forma, o conselho gestor da APA Gama-Cabeça de Veado autorizou o licenciamento ambiental do empreendimento, com algumas recomendações semelhantes às da Caesb, como a necessidade de outra localização do canteiro central das obras – a área prevista para implantação do canteiro de obras situava-se na bacia hidrográfica do Catetinho, o que geraria risco de desabastecimento para captação do Catetinho –, e outras complementações ao Riachão. Assim, buscou-se outra localização para o canteiro de obras, que por fim foi instalado nas proximidades do balão do Periquito, junto à cidade do Gama e na entrada de Santa Maria, respectivamente⁴³ (anexo F).

Além disso, a Superintendência da Gestão de Áreas Protegidas (Sugap) emitiu Parecer Técnico (nº 10/2010 – Geuni/DICNISUGAP/Ibram) solicitando a exclusão do trecho EPDB-Epar-Rodoviária do Plano Piloto, em razão dos potenciais impactos ambientais sobre a Arie Santuário de Vida Silvestre Riacho Fundo. Tal mudança não foi acatada pelo Metrô-DF, pois, em sua perspectiva, o traçado defendido pelo empreendedor é mais vantajoso social, econômica e ambientalmente que o sustentado pelo parecer. Assim, o Metrô-DF propôs que se implementasse o projeto em sua configuração original, adotando-se o conjunto de medidas mitigadoras previsto no Riachão. Em segundo parecer, a Sugap posiciona-se favoravelmente à execução do projeto, enumerando diversas condicionantes, restrições e exigências a serem seguidas pelo empreendedor (Parecer Técnico nº 17/2011 do MPU, p. 17). O MPU considera o segundo parecer lesivo, equivocado e retrógrado, pois não apresenta argumento suficiente para mudança de posicionamento com relação ao primeiro.⁴⁴

Em fevereiro de 2011, o Metrô encaminha documentação solicitando a Rerratificação da LP nº 001/2008-Ibama.⁴⁵ O Ibram/DF emitiu, em seguida, aprovação do Riachão e dispôs favoravelmente a concessão da rerratificação. Por fim, a Licença Prévia nº 001/2011/Ibram, de 14 de fevereiro de 2011 (Rerratificação da LP nº 001/2008-Ibama), é emitida, de forma

40. Ofício nº 431/2009 - PRE/Metrô-DF, de 10 nov. 2009.

41. CNPJ: 94.526.480/0001-72.

42. Ofício nº 229/2010/Dibio/Instituto Chico Mendes, de 23 ago. 2010.

43. Mais especificamente, a localização do canteiro de obras era: QS 31, Balão do Periquito, cruzamento da DF-001 com a DF 065 - RA XXI - Riacho Fundo II/DF.

44. O que posteriormente resultou em uma ação civil pública contra o Metrô e o Ibram, e será mais bem explicado mais à frente.

45. Documentos enviados pelo Ofício nº 63/2011/PRE/Metrô-DF, de 11 fev. 2011: Cópia da ART do Crea/DF para o Relatório de Controle Ambiental (RCA), que foi rejeitado no Ibram como estudo ambiental para este empreendimento; dados da equipe técnica responsável pelo Riachão; cópia da Ata de Audiência Pública, de 8 de fevereiro de 2010, relativa ao projeto do empreendimento.

que a localização do VLP fosse completamente incluída na LP do Programa Brasília Integrada. Ela envolvia compensações que, por meio do cálculo da compensação ambiental através do método do Ibama, e a condicionante 24 da LP nº 001/2011/Ibram, perfaziam o valor de R\$ 945.978,75.⁴⁶

Quanto à manifestação do Iphan, a Superintendência Regional do Iphan no DF dirige ofício,⁴⁷ em 6 de maio de 2009, ao secretário de Estado de Transporte do DF informando que o instituto aprova o projeto do sistema de transporte em questão, com base no projeto básico de engenharia. Por intermédio do Ofício nº 4/2010/PRE, de 8 de janeiro de 2010, o Metrô encaminha a manifestação favorável à licença ambiental das concessionárias de serviços públicos: DER, CEB, Novacap e Caesb, assim como à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico (Adasa), ao Ibram/DF. A Adasa do DF concedeu ao Metrô/DF, em março de 2011, outorga com direito do uso de recursos hídricos para lançamento de águas pluviais decorrente do Eixo Sul – Epia no ribeirão Riacho Fundo.⁴⁸

No que diz respeito à licença de instalação (LI), solicitada em 20 de maio de 2008, tem-se que ela deveria ser emitida antes da elaboração do projeto executivo, visto que este era parte integrante do Contrato nº 015/2009 do Metrô-DF – celebrado com o Consórcio BRT Sul –, em que a ordem de serviço para a elaboração do projeto executivo foi condicionada à emissão da LI. Pela Carta nº 070/2011/PRE/Metrô-DF, de 25 de março de 2011, o Metrô apresentou a situação do atendimento às exigências para expedição da licença prévia e de instalação, em atendimento à Informação Técnica nº 697/2010, como a situação do atendimento das condicionantes da LP nº 001/2011. A partir dessa carta, o Ibram/DF se posiciona favorável à concessão da LI ao Corredor de Transporte Eixo Sul, determinando exigências, restrições e medidas compensatórias – no total eram 58. Assim, foi concedida a LI nº 010/2011, com validade de quatro anos corridos, em 11 de abril de 2011. Esta LI autoriza apenas o início das obras nos trechos entre a estaca 0 e 50 (no trecho Santa Maria-Catetinho) e estaca 2000 a 2050 (no trecho Gama-Catetinho). A partir de então, foram emitidas autorizações ambientais por subtrechos da obra do BRT Sul, como a nº 027/2012, emitida para os subtrechos I e II, em 27 de abril de 2012.

A autorização para instalação do canteiro de obras foi solicitada pelo Consórcio BRT Sul, vencedor da licitação para implantação do projeto, em setembro de 2011, pela Carta nº 02/2011. No pedido foram anexados: croquis da localização; o *layout* das instalações; o cronograma de instalação; bem como a autorização para utilização da área por parte do seu titular, a Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap).⁴⁹ Primeiro foi emitida a Autorização Ambiental nº 028/2011, que autorizava apenas a instalação do pré-canteiro (1ª fase). A instalação e operação do canteiro de obras central e pontos de apoio por meio de cessão de uso a título precário foram concedidas em março de 2012.⁵⁰

Entre os problemas que apareceram no processo de licenciamento ambiental, chama-se atenção para a ação civil pública com pedido de liminar⁵¹ em desfavor do Metrô/DF e do Ibram que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) entrou, pela Procuradoria-Geral do DF (PGDF), em 7 de abril 2011. Ela obrigava o Metrô-DF a elaborar

46. Carta nº 070/2011/PRE/Metrô-DF, de 25 mar. 2011.

47. Ofício nº 216/2009.

48. DODF nº 49, segunda-feira, 14 de mar. 2011, p. 49.

49. Ofício nº 1.337/2011, de 6 de setembro de 2011: “foi acolhido o pedido realizado, qual seja de autorizar a cessão de uso a título precário da área localizada no imóvel Gama, para implementação do canteiro de obras do veículo leve sobre rodas (VLP)”.

50. DODF nº 48, 8 de mar. 2012, p. 48.

51. Mandado de citação e intimação nº 1-20110110583880-000609/2011, impetrado pelo Ministério Público por meio do Procedimento Interno nº 08190.120072/10-11, instaurado pela Promotoria de Defesa do Meio Ambiente (Prodema).

e submeter ao Ibram/DF estudos prévios de impacto ambiental específicos para o BRT Sul, para apresentação de licenciamento ambiental prévio também específico, excluindo trecho entre a EPDB-Epar que atinge diretamente a Arie do Riacho Fundo e a APA Gama, Cabeça de Veado. Ao mesmo tempo em que impunha ao Ibram/DF que suspendesse imediatamente a LP para o empreendimento do VLP, cabendo ao órgão apenas emitir as licenças específicas para o VLP após aprovação do EIA/Rima a ser apresentado. Assim, o MPDFT requeria:

- a) a citação do réu, para apresentar contestação no prazo legal;
- b) ao final sejam confirmados os pedidos liminares e antecipatórios
 - b.1) condenar o Metrô-DF ao cumprimento de obrigação de fazer consistente em submeter o projeto básico de engenharia para implementação do VLP ao devido licenciamento ambiental específico, não se podendo para tanto aproveitar a Licença Prévia nº 001/2008/Ibama, 0016/2010/Ibram e 001/2011/Ibram;
 - b.2) condenar o Metrô-DF ao cumprimento de obrigação de fazer consistente em realizar, como antecedente necessário ao licenciamento ambiental, o devido Estudo Prévio de Impacto Ambiental, o devido Relatório de Impacto de Meio Ambiente, a devida Audiência Pública, nos termos da Resolução Conama nº 001/86;
 - b.3) decretar a nulidade das LP nº 001/2008/Ibama, 016/2009/Ibram e 001/2011/Ibram para o licenciamento do empreendimento veículos leves sobre pneus, diante da ausência de licenciamento específico e estudos ambientais do empreendimento

Em resposta à liminar, o Ibram, na Informação Técnica nº 002/2011 – Sulfi/Ibram, em 6 de maio de 2011, encaminhou as informações à PGDF sobre a viabilidade ambiental do Corredor de Transporte Coletivo Eixo Sul, em análise nos autos do Processo nº 391.000.472/2009. No documento, o Ibram conclui que, do ponto de vista da análise técnico-ambiental, o empreendimento foi considerado viável, pois os autos do processo permitiram tal avaliação, pelos motivos expostos.

A emissão da rerratificação para inclusão do Projeto Eixo Sul, se dá tão somente por orientação da condicionante de nº6, constante na LP nº 001/2008/Ibama, que licencia o Programa Brasília Integrada, devido à visão sistêmica do Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal.

Não obstante, poderia ter sido emitida uma licença prévia para o Projeto Eixo Sul, isoladamente, haja vista os documentos acostados ao processo, mas a razão pela sua não emissão é que, deste modo ficaria prejudicada a visão ambiental estratégica do projeto dentro do Programa Brasília Integrada, amplamente defendida nos dois órgãos ambientais que tiveram acesso aos processos em questão (p. 13-14).

Assim, o processo de licença ambiental do BRT Sul prosseguiu e a LP nº 001/2011 ainda vigora. Em 22 de janeiro de 2015, foi requerida a prorrogação da Licença de Instalação nº 010/2011 ao Ibram/DF, para as obras de implementação do Corredor Eixo Sul (DODF nº 20, terça-feira, 27 de janeiro de 2015, p. 39). Em entrevista com o Ibram/DF, foi dito que a atual fase de operação ocorre de forma provisória sob uma licença de testes, já que a obra ainda não é considerada concluída em termos ambientais. Entre as exigências do Ibram para a implementação da LI nº 010/2011, estava a elaboração do Plano de Controle Ambiental (PCA), Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), Projeto Básico de Drenagem e o Plano Básico Ambiental (PBA). Todos foram realizados nos prazos previstos. Entretanto, segundo o Ibram, ainda resta o cumprimento do PBA, bem como a execução de compensações para que o empreendimento seja considerado finalizado.

No que tange à gestão do processo de licenciamento ambiental do BRT Sul, a equipe do Ibram/DF considera a articulação do DER/DF e do Consórcio do BRT Sul com o órgão licenciador bastante eficaz. Conforme o Ibram, foi feito acompanhamento constante e específico das questões relativas ao licenciamento ambiental do empreendimento, ou seja, centralizado em uma ou poucas pessoas dos órgãos envolvidos. Dessa forma, os problemas que surgiram eram sanados com presteza, sobretudo pela constante presença de um interlocutor da execução da obra nas reuniões do Ibram sobre mudanças em questões de licenciamento. Este é um exemplo da atuação eficiente da comissão de engenharia do DER, como especificado na seção sobre *Gestão da obra e articulação federativa*.

Apesar da avaliação positiva do Ibram sobre a gestão do processo de licenciamento ambiental realizada pelos órgãos executores e pela empresa responsável pela obra (Consórcio BRT Sul), o Ibram/DF avalia que o quesito de pior desempenho da obra diz respeito à comunicação com a sociedade, partindo do princípio de que tal interlocução evita acidentes ambientais. Segundo entrevista, o processo de construção não contou com disseminação satisfatória de informações sobre alteração de tráfego ou do impacto ambiental gerado pelo novo sistema.⁵² Nesse sentido, tem-se registro de apenas uma audiência pública realizada para fins de licenciamento provisório, quando da emissão da LP nº 001/2011.

Como ficou claro, a obra do BRT Eixo Sul é considerada não concluída pelo órgão licenciador ambiental do Distrito Federal, não apenas por estar incompleta em termos físicos – a segunda etapa na obra não enfrenta problemas de licenciamento socioambiental –, mas, também, porque o sistema de integração previsto para a operação não está sendo implementado como o previsto, visto que a maioria das estações continuam sem funcionar. No geral, o processo de licenciamento ambiental do empreendimento não enfrentou grandes entraves nem constituiu motivo de atraso da obra. Tal fato se deve, entre outros, pelo motivo de a obra já ter feito parte de um programa de transporte do DF (o PTU), cujo licenciamento prévio incorporava parte significativa da obra do BRT Sul. Além disso, a gestão do licenciamento deste empreendimento teve destaque por ter tido acompanhamento constante e específico dos órgãos executores responsáveis nos assuntos de licenciamento.

3.5 Desapropriação e relação do governo com a sociedade

A área que abarca a obra do BRT Sul do DF se localiza na faixa de domínio do DER/DF e sob a rodovia. Assim, houve poucos problemas em termos de desapropriação de terras ao longo de sua execução. Segundo o DER/DF, no geral, foram feitas pequenas alterações de local de quiosques às margens da Epia, sem gerar grandes desavenças. Não foram criadas, assim, instâncias de negociação entre gestores das obras para processamento de conflitos fundiários. Entretanto, houve dois episódios relativamente conflituosos relacionados ao terreno da obra: um posto da Política Rodoviária Federal teve de ser removido, e um conjunto de floriculturas que causaram readaptação da geometria do traçado da obra.

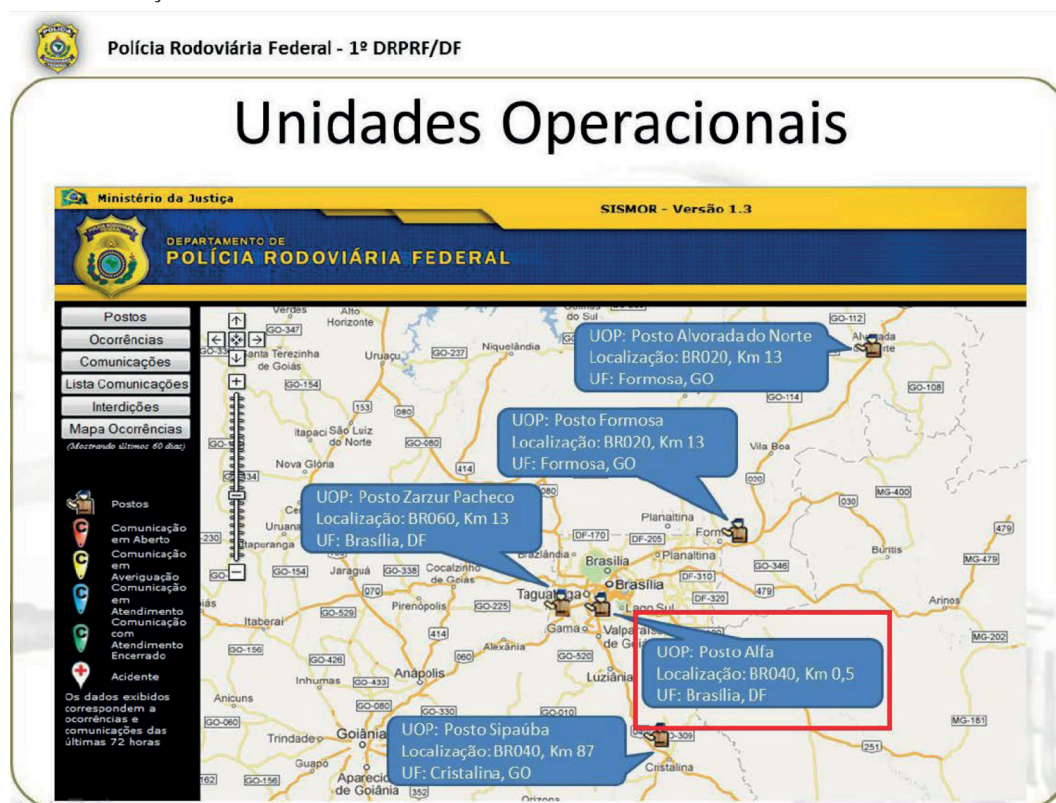
Com relação ao primeiro caso, havia um posto da PRF, chamado Posto Alfa, que se localizava no centro da Rodovia BR-040, onde se viabilizava a obra do Expresso Sul. A mudança desse posto, que atendia a região de maior demanda do trecho de sua circunscrição, para a lateral da BR-040 demandou intenso esforço de negociação, envolvendo a PRF, a Casa Civil do DF e o DER/DF articulados no GGI. Tal processo retardou a implementação da obra no trecho da BR-040 em que o posto se localizava (figura 11), e foi reconhecida sua necessidade no relatório da PRF do TCU, como consta no trecho do mesmo.

52. Isso resultou em desentendimentos com a sociedade, dada a falta de informação sobre a obra executada, como se pode ver na notícia: <goo.gl/6KtgOW>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Entendemos que a localização do Posto Alfa é adequada, pois está próxima a região que mais demanda atendimento da unidade ao longo do trecho sob sua circunscrição. Não obstante, foi negociado com o Departamento de Estrada e Rodagem do Distrito Federal (DER) a mudança do Posto Alfa do centro da rodovia para sua lateral, tendo em vista que viabiliza-se no centro da BR-040, onde estava localizado o referido posto, grande obra de mobilidade urbana do governo do DF – BRT SUL, por onde transitarão, aproximadamente, 600.000 (seiscentas mil) pessoas por dia, o que promete reduzir por maneira o número de acidentes naquele trecho, pois tende-se a reduzir o fluxo de veículos bem como reduziu-se, consideravelmente, os cruzamentos em nível na aludida rodovia, fatos esses considerados essenciais para o grande número de ocorrências de acidentes de trânsito naquela região (Relatório de gestão de exercício de 2013 do 1º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/DF, Ministério da Justiça, p. 25).

Assim, as atividades do Posto Alfa foram transferidas para a antiga Sede do 1º DRPRF/DF, a qual passou por manutenção predial para adequação das instalações. Essa manutenção foi resultado da negociação com a PRF, que envolveu compensações, como a instalação da antena de comunicação no outro prédio e construção de um novo posto na lateral da rodovia.

FIGURA 11
Localização do Posto Alfa da Polícia Rodoviária Federal



Fonte: Relatório de gestão de exercício de 2013 do 1º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal/DF/MJ.
Obs.: destaque da autora.

O segundo caso⁵³ diz respeito a um conjunto de floriculturas do Park Way, localizado na margem da Epia (figura 12) há cerca de trinta anos, onde trabalham quinze pessoas. Tal local pertence à faixa de domínio do GDF, sendo que parte era da jurisdição do DER/DF e parte da Administração do Núcleo Bandeirante, então as floriculturas dispunham de permissão do GDF para lá permanecerem. Com a previsão de o BRT Sul invadir o espaço

53. Informações a respeito desse tópico foram obtidas principalmente por meio das entrevistas com o DER/DF e com um atual membro da Sepac e então funcionário da Casa Civil do DF.

do conjunto de floriculturas, o DER/DF iniciou negociação para remanejá-lo, ou seja, para realizar a desocupação do local.

FIGURA 12
Local do conjunto de floriculturas do Park Way



Fonte: Google maps.
Obs.: destaque da autora.

FIGURA 13
Floriculturas em 1º de julho de 2016



Elaboração da autora.

Assim, foi oferecida uma alternativa de local na faixa de domínio do DER/DF para realocar o conjunto. Posteriormente, tal área foi disponibilizada pelo Ibram ao *Camping* de Brasília, pois os ocupantes das floriculturas não se manifestaram a respeito da mudança. Foi construída, então, uma nova estrutura básica para o remanejamento do conjunto para as proximidades do Zoológico, com base nos aspectos da estrutura atual. Entretanto, a desocupação não foi realizada, visto que a justiça foi acionada pelos floricultores com liminar

de permanência. Apesar das tentativas da PGDF de derrubar as liminares do conjunto das floriculturas, a mobilização da Secretaria de Ordem Pública não era feita a tempo de os floricultores entrarem com outra liminar. De acordo com o DER/DF, em 2014, foi dada a sentença final a favor do DER/DF, e as floriculturas deveriam ter sido retiradas no local em setembro de 2014; o que, no entanto, não ocorreu. Segundo entrevistados, a ação de desocupação foi impedida por motivos políticos em razão do ano eleitoral, e das possíveis repercussões negativas que o ato poderia causar. A questão do conjunto de floriculturas do Park Way influenciou a execução da obra do Expresso DF, tanto em aspectos temporais, por ter gerado atraso na execução do viaduto do Park Way para ir ao aeroporto, quanto físicos, por ter sido necessário ajuste na geometria da obra – estreitamento provisório (redução no número de pistas).

No que diz respeito especificamente à relação da sociedade civil com as instituições responsáveis pela gestão do BRT Sul, percebeu-se que a obra, por não envolver grande número de desapropriações, apresenta aparente ausência de conflito no decorrer de sua execução. Apesar disso, serão apresentados alguns aspectos que geraram discordâncias ao longo da implementação do Expresso DF.

Entre os episódios potencialmente conflituosos, a construção do terminal do Park Way ganha destaque. Como foi especificado na seção anterior, esse terminal não foi considerado na licitação da obra do BRT Sul por já estar incluído no PDTU do DF. Assim, a sua construção seria realizada com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), e tinha custo previsto de R\$ 20 milhões a R\$ 25 milhões. Apesar de não fazer parte do escopo do empreendimento em estudo, os conflitos com a sociedade civil que dele surgiram influenciaram o andamento da obra indiretamente, dado que o terminal a ser construído coincidia com uma das estações do BRT Sul.

A construção do terminal do Park Way enfrentou forte resistência da população local, que era contra uma construção daquele porte em seu bairro – o terminal previa uma estrutura ampla, pois seria um ponto de interligação de linhas de BRTs, bem como disporia de um centro comercial. Assim, a Associação de Moradores do Park Way se mobilizou para entrar em contato com o DER/DF por meio de sua ouvidoria. Essa ação desencadeou reuniões com a Administração do Park Way, tanto na obra (no canteiro de obras, com engenheiros do DER/DF, para esclarecer aspectos da obra) quanto na própria administração do Park Way. Por fim, a construção do terminal foi inviabilizada por motivos de orçamento, visto que o custo inicial previsto de R\$ 25 milhões não havia incluído os custos para o deslocamento das pistas. Para fazê-lo, o valor total seria correspondente ao dobro daquele inicialmente proposto. O GDF decidiu, então, não construir o terminal, e apenas a estação do BRT Sul foi feita no local.

Outro aspecto marcante no que toca a relação da sociedade no processo de implementação do projeto do BRT Sul é a falha de comunicação com a população sobre o decorrer da construção da obra em geral – de como o processo impactaria o trânsito, o sistema de transporte da região, entre outros. Segundo avaliação a respeito do licenciamento ambiental – feita pelo Ibram/DF –, o BRT Sul, de todos os critérios de avaliação da obra, obteve a pior avaliação no quesito comunicação com a sociedade.⁵⁴ Como dito na seção de licenciamento

54. A comunicação social é um critério do Ibram/DF de licenciamento ambiental que avalia a interação entre a empresa empreendedora, a comunidade e o poder público em torno da natureza dos projetos de forma a permitir o pleno desenvolvimento deles. O princípio em que se baseia é de que consulta ao público tem um papel crítico de levantar informações sobre os impactos associados à implantação destes projetos e de estabelecer a aproximação e a participação das partes envolvidas, a fim de maximizar os benefícios e reduzir as consequências negativas deles advindas.

ambiental, o Ibram/DF considerou insatisfatório o compartilhamento de informações sobre a obra e suas conseqüentes alterações no tráfego e na vida das pessoas/do meio ambiente. Além disso, houve registro de apenas uma audiência pública realizada para fins de licenciamento provisório, para emissão da LP nº 001/2011.

O critério para avaliação ambiental baseado na comunicação social parte do princípio de que a informação é um ponto crítico para a efetiva participação dos cidadãos atingidos pelos projetos, além de que que tal interlocução evita acidentes ambientais. Um público informado poderá entender melhor as vantagens (benefícios) e desvantagens de um projeto, sendo capaz de contribuir significativamente para seu planejamento, além de ter mais confiança no empreendimento que vai se inserir na comunidade. Ou seja, em termos ambientais, uma das maiores falhas do processo de execução da obra derivava do reduzido fornecimento de informações sobre a obra em si, bem como sobre interdições e alterações nas vias para a população, apesar do impacto que geraria no funcionamento dos meios de transporte e no trânsito.

Conforme mapeamento de notícias realizado, a partir da entrada em operação da linha do BRT Sul, mesmo que em fase de testes, a manifestação de insatisfação com a obra se fez mais evidente, sobretudo no que diz respeito ao novo sistema de bilhetagem e de integração. Entre as formas de demonstração de revolta, a população usuária do transporte implantado interditou a BR-040, fez reclamações diretas a autoridades e opinaram em canais de ouvidoria das instituições responsáveis pela obra, como o DER/DF e o DFTrans (anexo E, com as principais notícias relacionadas ao BRT Sul). Tal manifestação resultou no interrompimento provisório do funcionamento do sistema de integração e a adaptação das linhas do BRT Sul.

Em termos gerais, viu-se que a participação da sociedade se limitou a contestações difusas e pouco visíveis, sem ter sido identificada uma arena institucionalizada voltada para a centralização do atendimento de reclamações e troca de informações com o público atingido/beneficiado pela obra. Durante a construção da linha do BRT Sul, o perfil da participação da sociedade era de demonstração de insatisfação com os impactos de curto prazo da obra, feita sobretudo pelas pessoas que não seriam beneficiadas pelo serviço de transporte que seria oferecido após a obra finalizada, por meio das ouvidorias dos *sites* institucionais. Após a construção do corredor exclusivo, e durante a operacionalização da obra, a própria população usuária do meio de transporte questionou aspectos práticos do sistema aplicado, o que incorreu em adequações provisórias em seu funcionamento. Em tal contexto, vale chamar atenção para o episódio do conjunto de floriculturas do Park Way, visto que constitui exemplo de resistência de um grupo de pessoas da sociedade civil que até então tem superado a imposição estatal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A execução do empreendimento do BRT Sul do Distrito Federal foi marcada por alguns fatores positivos e outros negativos. Entre os primeiros, que teriam facilitado a implementação da obra, está a baixa complexidade tecnológica do sistema de transporte a ser implementado, visto que a técnica necessária para a execução do BRT Sul está consolidada e foi desenvolvida nacionalmente. Além disso, o fato de a obra estar localizada em região antropizada e sem interesse para uso do solo nem arqueológico facilitou o processo de licenciamento ambiental, bem como ela estar sob rodovia e em faixa de domínio do DER/DF não demandou grande número de desapropriações.

Outro fator positivo identificado foi o fato de o BRT Eixo Sul constituir prioridade política local, por estar presente em um programa do GDF (PDTU) antes de ter sido inserido no PAC. Em decorrência disso, o governo local garantiu disponibilidade de recursos distritais, que foi essencial para a execução da obra – especialmente no caso do BRT Sul, que foi executado por um ano e meio com verbas do Tesouro local e contou com alto valor em contrapartidas do proponente.

Em termos de gestão, o GDF também mobilizou a Casa Civil do DF na articulação interna e externa para execução de obras do PAC, priorizando a obra do Expresso DF como um dos principais projetos do governo. Esta instância cumpriu função de liderança e de decisão em relação à relevância da obra, assim como atuou de forma intensa em seu monitoramento. Sua atuação parece ter sido essencial para muitos dos avanços que possibilitaram a entrega parcial do projeto, como pelo fato de tentar acelerar a liberação dos recursos na CEF. Vale ressaltar que o andamento da execução da obra acelerou-se significativamente a partir de sua entrada no PAC, em razão não só da disponibilidade de recursos, mas também do arranjo institucional de implementação em que o órgão responsável (Sepac) possui lócus institucional forte, que permitiu a coordenação institucional e a resolução de conflitos com relativa presteza, como no caso da negociação da Sepac com a PRF para o deslocamento de um de seus postos (Posto Alfa), que se encontrava no caminho previsto para o BRT Sul.

No que tange à execução física da obra, um elemento positivo identificado foi o porte e o capital de giro das empresas que compunham o Consórcio BRT Sul, visto que eles garantiam a manutenção da obra por serem suficientes para continuar sua construção quando havia atraso no repasse de recursos. Por fim, apesar de ser uma obra de execução subnacional, pelo governo do DF, a proximidade geográfica com as instituições do governo federal garantiu maior facilidade de articulação e rapidez na resolução de conflitos ao longo da obra.

Entre os aspectos que prejudicaram a execução da obra e elevaram seus custos, está a lentidão no processo de implementação do projeto durante o período em que esta ocorreu com recursos locais – de dezembro de 2011 a dezembro de 2012, apenas 21,42% da obra tinha sido executada. O período de execução da obra com recursos locais foi estendido, também, em razão da demora para efetivação da contratação do financiamento da CEF. O processo licitatório também retardou o início da obra, visto que enfrentou processo do TCDF que gerou suspensões e revisão de valores de contrato. Inconsistências e deficiências do projeto básico, elaborado por empresa contratada pelo Metrô-DF, fizeram com que fossem necessárias adaptações e correções na elaboração dos projetos executivos, causando alterações de valor e atrasos na obra, assim como problemas operacionais posteriores (como a localização dos terminais não ser a ideal para o sistema de BRT). No que diz respeito à relação com a sociedade civil, não foi identificado esforço ao longo da gestão do empreendimento em garantir a troca de informações e em estabelecer diálogo com a população atingida pela obra. O caráter dessa relação foi contestatório e reivindicatório por parte da sociedade, se desenvolveu de forma difusa e não causou atrasos na obra.

Outro entrave marcante identificado ao longo das entrevistas foi a suposta defasagem das tabelas de valores Sicro e Sinapi, em que o financiamento da CEF se baseia. Diferenças entre os valores reais e os das tabelas não seriam considerados no financiamento, nem quando havia mudanças de projeto que exigissem alteração nos valores. Assim, no caso do BRT Sul, tais diferenças foram arcadas pelo governo do DF. Além disso, o tempo entre a assinatura do contrato com a CEF e a liberação do primeiro desembolso foi longo. Por fim, a principal dificuldade enfrentada pelo empreendimento atualmente é sua operação, visto que o

Sistema Inteligente de Transporte não foi entregue por completo, e o sistema de integração enfrenta problemas, como linhas alimentadoras sobrecarregadas e baixa acessibilidade do cartão de transporte público.

Apesar dos problemas enfrentados, foram identificadas algumas inovações adotadas pelos órgãos gestores da obra que auxiliaram a superação dos obstáculos. O primeiro aspecto detectado com relação ao BRT Sul foi o papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal no monitoramento da obra, pela constante avaliação da execução física e orçamentária do contrato, que faz parte de sua missão institucional de apoiar as políticas de governo no geral.⁵⁵ Por meio da participação no Grupo de Gestão Integrada – composta pelo financiador, a Casa Civil do DF e instituições por ela designadas –, ela auxiliou articulação entre atores governamentais. As reuniões do GGI foram de valiosa contribuição na articulação interfederativa na gestão da obra ao identificar os nós em que o governo federal poderia atuar como facilitador, bem como desconstituir algumas falácias dos políticos que participavam das reuniões no alto nível gerencial. Assim, junto com a Casa Civil do DF, a CEF desempenhou papel importante na relação interfederativa e no monitoramento da obra.

O DER/DF também desenvolveu um modelo de gestão da execução da obra que se mostrou eficaz, por meio da criação de uma comissão de engenharia constituída por três engenheiros que ficaram individualmente responsáveis pelas tarefas centrais para implementação da obra – execução; projeto e; burocracia e relações institucionais –, em constante articulação com o Consórcio BRT Sul e com órgãos licenciadores. Dessa forma, o processo de licenciamento ambiental foi acompanhado de perto pelo DER/DF, presente em todas as reuniões do Ibram/DF a respeito da obra, o que acelerava a resolução de problemas. Outra inovação por parte da gestão do órgão executor do contrato foi a elaboração de projetos executivos e o licenciamento de instalação feitos por subtrechos, acompanhando a execução da obra em parcelas. Com essa estratégia, as construções eram realizadas com continuidade.

A partir das características da obra do Expresso DF e de sua execução, fica clara a importância das regras para a contratação e o financiamento dos empreendimentos de infraestrutura. Vê-se que a execução da obra depende do processo de liberação de desembolsos, a não ser que disponha de recursos provenientes de outras fontes. Assim, o tempo necessário para a efetivação do contrato de financiamento é fator determinante para a rapidez da execução da obra. Da mesma maneira, os valores das tabelas de preço consideradas para o financiamento da CEF tiveram impacto direto na viabilização da execução do empreendimento, visto que demandou alto valor em recursos de contrapartidas locais para que ela continuasse sendo implementada. Isso deixou clara a importância da compatibilidade dos preços das tabelas oficiais com as de mercado, para que se evitem paralisações em obra em casos em que tais recursos não sejam disponíveis localmente. Além disso, o empreendimento do BRT Sul serviu de exemplo de gestão em termos de articulação entre as instituições envolvidas em sua execução, tanto pelo papel desempenhado pela CEF e pela Casa Civil do DF no nível interfederativo quanto pela estratégia do DER/DF na implementação do projeto. Tais medidas chamam a atenção para as vantagens da criação de espaços de interlocução específicas para o encaminhamento de questões da obra que está sendo implementada.

55. Não se sabe, entretanto, se tal função é desempenhada pela CEF para acompanhamento de todas as obras por ela financiadas.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1993.
- _____. Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1994.
- _____. Lei nº 4.566, de 4 de maio de 2011. Dispõe sobre o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal (PDTU/DF) e dá outras providências. **DODF**, Brasília, 2011.
- _____. Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011. Institui processo de seleção e diretrizes gerais para o PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do MCidades. Brasília: MCidades, n. 37, seção 1, p. 81, 2011.
- _____. Portaria nº 185, de 24 de abril de 2012. Divulga o resultado do processo de seleção para beneficiar os municípios integrantes dos grupos MOB 1, MOB 2 e MOB 3, do PAC Mobilidade Grandes Cidades, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Mcidades. Brasília: MCidades, 2012. n. 83.
- _____. Ministério da Justiça. **Relatório de gestão de exercício de 2013 do 1º Distrito Regional de Polícia Rodoviária Federal**. Brasília: MJ, 2013.
- CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinap)**. [s.d.a]. Disponível em: <<http://goo.gl/NsPrT>>. Acesso em: 19 jul. 2015.
- _____. **Municípios contam com representantes Caixa para acelerar projetos**. [s.d.b]. Disponível em: <<http://goo.gl/w49FsH>>. Acesso em: 22 jul. 2015.
- _____. **Trabalho técnico social**. [s.d.c]. Disponível em: <<http://goo.gl/wElkvr>>. Acesso em: 24 jul. 2015.
- CONSÓRCIO BRT SUL. Disponível em: <www.brtsul.com.br>. Acesso em: 4 jun. 2015.
- CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório nº 07/2014**. Brasília: OGU, 2014.
- DISTRITO FEDERAL. Aviso de Pré-Qualificação nº 02/2008. **DODF**, n. 92, p. 68, seção 3, 16 maio 2008.
- _____. Comissão Especial de Licitação. Concorrência nº 07/2008, fase 2 – Pré-Qualificação nº 02/2008. Resultado. **DODF**, n. 31, p. 50, seção 3, 12 fev. 2009.
- _____. Contrato nº 015/2009-Metrô/DF. **DODF**, 23 maio 2013, p. 9, seção 3.
- GOMIDE, A. Condicionantes institucionais à execução de projetos de infraestrutura: uma nota de pesquisa. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, Ipea, n. 7, p. 65-72, 2015.
- IBRAM/DF – INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL. Parecer técnico nº 8/2012.
- ITDP – INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO. **Transporte Público**. Disponível em: <<http://goo.gl/H5Xe0f>>. Acesso em: 19 jul. 2015.
- KING, G. *et al.* Designing social inquiry. **Scientific Inference in Qualitative Research**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- METRÔ-DF – COMPANHIA DO METROPOLITANO DO DISTRITO FEDERAL. Aviso de Pré-Qualificação nº 2/2008. **DODF**, de 16 de maio de 2008. Seção 3, p. 68.

NETO, V. C. L.; GALINDO, E. P. **A política nacional de mobilidade urbana, os planos de mobilidade e os municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <goo.gl/KYJA1u>.

NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Caderno técnico NTU**, 2012.

PAC – PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. **Balanço do PAC 2: 4 anos**. 2014.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Orgs.) **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.

SANT'ANNA, C. Obras do BRT agridem meio ambiente no Park Way. **Brasil 247**. Disponível em: <http://goo.gl/1kFtvk>. Acesso em: 29 jul. 2015.

SEMOB – SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL. **Supervisão da obra do BRT**. Disponível em: <http://goo.gl/BYNU0Y>. Acesso em 29 jul. 2015.

_____. **Relatório de gestão da Semob**. 2014.

SEPAC – SECRETARIA DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. **Relatório de gestão do Sepac**. Brasília: Sepac, 2013.

SIM – SISTEMA INTEGRADO DE MOBILIDADE. **Programa de transporte urbano do Distrito Federal**. Informações PTU – 2º S/2013 – UEGP-PTU/DF. Brasília: SIM, dez. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CONSÓRCIO BRT SUL. Aviso de recebimento de autorização ambiental para instalação de canteiro de obras. **DODF**, n. 48, 8 de março 2012, seção 3, p. 48.

DER/DF – DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO DISTRITO FEDERAL. Retificação de cessão de contrato para Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal. **DODF**, n. 233, 7 de dezembro de 2011, seção 3, p. 74.

METRÔ-DF – COMPANHIA DO METROPOLITANO DO DISTRITO FEDERAL. Fase 2 - Pré-Qualificação nº 02/2008 – resultado. **DODF**, 12 de fevereiro de 2009, seção 3, p. 50.

_____. Extrato de Contrato. **DODF**, n. 91, 13 de maio 2009, seção 3, p. 45.

_____. Carta nº 070/2011/PRE/Metrô-DF, 25 de março de 2011.

_____. Extrato de contrato. **DODF**, 9 de setembro de 2011, seção 3, p. 37.

_____. Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 015/2009 - Cessão da posição contratual do Metrô-DF, em que figura na condição de contratante, ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER/DF). **DODF**, n. 196, 7 de outubro 2011, seção 3, p. 69.

MPU – MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. Parecer Técnico nº 17/2011. Analisa o procedimento de licenciamento ambiental do veículo leve sob pneus – Divisão de Perícias Externas (DIPEX)/Departamento de Perícias e Diligências (DPD).

SECRETARIA DO ESTADO DE TRANSPORTES DO DISTRITO FEDERAL. Extrato do Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 15/2009. **DODF**, n. 106, 23 de maio de 2013, seção 3, p. 36.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES DO DISTRITO FEDERAL. Extrato do contrato de prestação de serviço nº 14/2013. **DODF**, n. 217, 17 de outubro de 2013, seção 3, p. 153-154.

_____. Sexto Termo Aditivo do Contrato nº 015/2009. **DODF**, n. 130, terça-feira, 1º de julho de 2014, seção 3, p. 59.

_____. Aviso de requerimento de prorrogação de licença de instalação. **DODF**, n. 20, 27 de janeiro de 2015, seção 3, p. 39.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo nº 889/2009.

_____. Processo nº 25.778/2012.

ANEXO A

Lista das entrevistas realizadas

- Coordenadora-Geral de mobilidade urbana da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).
- Coordenadora-Geral de Recursos Hídricos, Hidrovias e Marinha Mercante da Sepac/MP.
- Dois analistas de infraestrutura da Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal (Semob) do Ministério das Cidades (MCidades).
- Governadora de filial da Gerência de Governo da Caixa (Gigov) da Caixa Econômica Federal (CEF).
- Três membros da Comissão de Engenharia do BRT Sul do DER/DF.
- Membro do Consórcio BRT Sul.
- Gerente de licenciamento e acompanhamento de condicionantes do Ibram/DF.
- Três auditores de controle externo no Núcleo de Fiscalização de Obras do TCDF.
- Dois servidores da Semob/DF.
- Um servidor da Gerência de Programação e Monitoramento (GPM) do DFTrans.

ANEXO B

Fotos tiradas em 1º de julho de 2016 pela autora

FIGURA B.1

Embarque no BRT Sul direção Santa Maria, em 1º de julho de 2016



Elaboração da autora.

FIGURA B.2

Interior do BRT Sul, às 16h do dia 1º de julho de 2016



Elaboração da autora.

FIGURA B.3
Placa informativa no terminal de Santa Maria



Elaboração da autora.

FIGURA B.4
Estação do Park Way, do viaduto



Elaboração da autora.

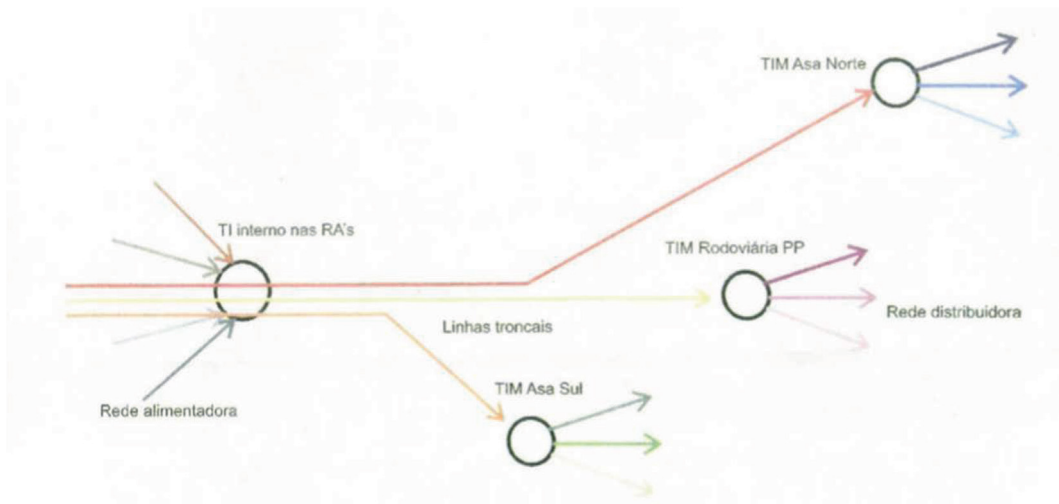
ANEXO C

FIGURA C.1
Modelo de sistema tronco-alimentado clássico



Fonte: Projeto básico (Metrô-DF, 2008).

FIGURA C.2
Modelo de sistema tronco-alimentado flexível



Fonte: Projeto básico (Metrô-DF, 2008).

ANEXO D

FIGURA D.1
BRT Sul por subtrechos – projeto básico



Fonte: Projeto básico (Metrô-DF, 2008).

ANEXO E

Dossier de Notícias (resumo)

1. R7 Brasília (de 17 ago. 2013 às 15h15 – atualizado em: 17 ago. 2013 às 15h18)

Obras do Expresso DF resultam em novas interdições no trânsito. Trecho próximo à quadra 8 do Park Way ficará fechado das 22h às 5h

O tráfego de veículos nos dois sentidos será desviado para as vias marginais

Geilson Lima/GDF

O trecho da Estrada Parque Indústria e Abastecimento (Epia) próximo à quadra 8 do Park Way, Região Administrativa (RA) do DF, ficará fechado para trânsito, entre 22h desta segunda-feira (19) e 5h de terça-feira (20), tanto no sentido Plano Piloto quanto Gama/Santa Maria, devido às obras do Expresso DF.

O bloqueio será necessário, segundo o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), para dar continuidade aos serviços de pavimentação e encabeçamento de viadutos que estão em curso nesse trecho.

2. Correio Braziliense (de 2 dez. 2014 às 07h32 – atualizado em: 2 dez. 2014 às 09h50)

Manifestantes fecham a BR-040 em protesto contra mudanças no BRT Sul. O trânsito está parado nos dois sentidos da via e já tem 8 km de extensão

Thiago Soares

Ao menos trezentos manifestantes interditam a faixa da BR-040, no sentido Plano Piloto, próximo ao terminal do Expresso DF, desde às 6h desta terça-feira (2/12). Passageiros pedem por melhorias no transporte público, contrários às mudanças no BRT Sul. A Polícia Militar e a Polícia Rodoviária Federal (PRF) foram acionadas por volta das 7h e está no local. Houve confusão entre os manifestantes.

Mais cedo, os manifestantes chegaram a interditar parcialmente também o sentido inverso, mas a pista foi liberada em poucos minutos. O trânsito está completamente parado para os motoristas que desejam seguir para o Plano Piloto e já tem 8 km de extensão. A polícia tenta negociar com os manifestantes. “Tentamos negociar para liberar, pelo menos, uma pista”, disse Joilson Silva, agente da Polícia Rodoviária Federal. “Mas eles só aceitam se tiver alguém do DFTrans. Entramos em contato, mas ninguém deu retorno para confirmar que viria aqui”, prosseguiu.

O DFTrans afirmou à reportagem ter enviado uma equipe ao local para negociar a liberação da via com os manifestantes. Mais de trinta coletivos estão sem operar. “Ontem (1º), o DFTrans determinou à Pioneira para disponibilizar mais quatro ônibus nas linhas alimentadoras no Gama e em Santa Maria, além de reforçar a equipe que orienta os passageiros nas estações”, informou o órgão, em nota. Por volta das 9h45, os manifestantes liberaram a via no sentido Goiás.

Desde o último sábado (29/11), os usuários do transporte público que seguiam do Gama ou de Santa Maria até o Cruzeiro, Guará, Lago Sul, Núcleo Bandeirante, Paranoá, SAAN, SIA, SMU ou Sudoeste devem utilizar os terminais de integração (BRT) para

chegar à Rodoviária do Plano Piloto. Porém são várias as reclamações sobre o serviço até o momento.

A doméstica Lucia Maria Soares, 46 anos, que participa do protesto, é uma das passageiras que se sentiu prejudicada com as mudanças. Lúcia mora na quadra 303 de Samambaia e trabalha no Lago Sul. Após as modificações no sistema, ela passou a gastar R\$ 8,00 e chegar atrasada ao trabalho porque o ônibus demorou a passar no ponto. “Esse sistema de integração, em vez de melhorar a nossa vida, piorou. Em minha opinião deve ser suspenso”, disse.

Segundo os passageiros, os ônibus não param nas paradas, o valor da passagem para quem não tem o cartão do Sistema de Bilhetagem Automática (SBA) é mais caro, já que os passageiros têm que pagar a passagem integral, e há muita demora na saída dos coletivos.

3. Correio Braziliense (de 2 dez. 2014 às 10h40 – atualizado em: 2 dez. 2014 às 11h11)

Após protesto na BR-040, DFTrans cancela mudanças no Expresso DF

Thiago Soares

Desde sábado, os usuários de transporte público que seguem do Gama ou de Santa Maria até o Cruzeiro, Guará, Lago Sul, Núcleo Bandeirante, Paranoá, SAAN, SIA, SMU ou Sudoeste devem utilizar os terminais de integração (BRT) para chegar à Rodoviária do Plano Piloto.



Após um dos diretores do DFTrans afirmar que iria cancelar as alterações anunciadas no fim de semana para o Expresso DF, a população liberou a via

Manifestantes fecham a BR-040 em protesto contra mudanças no BRT Sul

Com a presença da Polícia Militar do Distrito Federal, da Polícia Rodoviária Federal (PRF) e ao menos trezentos manifestantes, Lúcio Lima, um dos diretores do DFTrans disse que iria suspender as mudanças. “Vamos identificar o que houve de errado na operação integração. Por isso, vamos retornar o sistema como estava”, afirmou. A fala dele esfriou os ânimos e levou as pessoas a liberarem a via no sentido Plano Piloto. No caminho inverso, já havia sido aberta. “Estamos abertos ao diálogo com a população, afinal o transporte é para atender a todos. Hoje seria o segundo dia de operação em dia útil. Aconteceu esse protesto, então não deu para fazer a avaliação do sistema de integração”, continuou.

A manifestação, iniciada às 6h e terminada por volta das 10h20, aconteceu por problemas no atendimento do BRT Sul. Desde sábado, os usuários de transporte público que seguiam do Gama ou de Santa Maria até o Cruzeiro, Guará, Lago Sul, Núcleo Bandeirante, Paranoá, SAAN, SIA, SMU ou Sudoeste devem utilizar os terminais de integração (BRT) para chegar à Rodoviária do Plano Piloto.



No ápice da manifestação, o trânsito chegou a ter 8 km de veículos parados

Entre as reclamações, estão o fato de os ônibus não pararem nas paradas, o valor mais elevado da passagem para quem não tem o cartão do Sistema de Bilhetagem Automática (SBA), já que os passageiros têm que pagar a passagem integral, e demora na saída dos coletivos.

4. R7/DF (de 3 abr. 2015 às 20h10 – atualizado em: 3 abr. 2015 às 20h10)

Passageiros enfrentaram problemas no primeiro dia de cobrança da tarifa do BRT

A tarifa a R\$ 3,00 passou a ser cobrada a partir desta sexta-feira. No primeiro dia de cobrança da tarifa do BRT, a recarga de bilhetes eletrônicos na Rodoviária do Plano Piloto apresentou falha. Segundo o DFTrans, a conexão com a internet caiu durante a madrugada e a situação foi

normalizada apenas às 10h. Por causa dos problemas, dois veículos foram recolhidos à garagem para troca do validador de cartões, o que provocou espera de quarenta minutos. O bilhete é a forma utilizada por passageiros para pagar a tarifa no BRT, que liga o Plano Piloto ao Gama e Santa Maria. O sistema operou nove meses em teste e passou a ter as passagens cobradas a partir desta sexta-feira (3). Segundo o GDF, equipes do DFtrans percorreram estações do BRT para identificar os problemas e fazer ajustes. Além do problema na recarga dos bilhetes, usuários do passe livre estudantil reclamaram que o bilhete não foi aceito. O DFTrans esclarece, no entanto, que o uso do benefício não é permitido aos fins de semana e feriados.

5. De 20 abr. 2015 às 20h43 e atualizado em: 20 abr. 2015 às 22h31

DFTrans abre cinco postos para venda de bilhetes do BRT nesta terça

As bilheterias abertas são as do Gama, Park Way, Plano Piloto e Santa Maria. Para utilizar os ônibus, o usuário é obrigado a ter cartão de bilhetagem.

Dificuldades

Passageiros do transporte público do DF enfrentaram dificuldades no último sábado (11) para recarregar o bilhete único e creditar o cartão de bilhetagem automática para utilizar o BRT nos postos do DFTrans.

No posto da Rodoviária do Plano Piloto, um aviso na parede falava que não haveria atendimento. A informação era diferente no portal do DFTrans, que dizia que todos os postos abririam no sábado das 8h às 12h. O posto foi aberto às 9h. Segundo o gerente de bilhetagem Cleiverson Mariano, o atraso de deu por causa de uma falha em uma máquina leitora de tíquetes.

No dia 6 de abril, primeiro dia útil desde que teve início a cobrança de tarifa para o Expresso DF, houve fila para adquirir o cartão que dá acesso aos ônibus, na volta para casa. Funcionários do DFTrans orientavam os usuários do modelo, que faz o transporte do Gama e de Santa Maria ao Plano Piloto. Pela manhã, o sistema chegou a travar em alguns momentos.

6. De 25 mar. 2015 às 20h54 e atualizado em 26 mar. 2015 às 16h24 – G1/DF

Rolleberg ouve queixas de lotação, filas e falta de funcionários no BRT

Governador fez percurso do Expresso DF, do Gama ao Plano, nesta quarta. Ele disse que é preciso aumentar número de funcionários e de ônibus.

O governador do Distrito Federal, Rodrigo Rolleberg, percorreu o trajeto do Expresso DF nesta quarta-feira (25) e recebeu reclamações dos passageiros sobre a qualidade do serviço. Os usuários se queixaram sobre a desorganização das filas, a lotação dos ônibus e a falta de funcionários em postos de bilhetagem automática do DFTrans.

Rolleberg embarcou na estação do Gama às 7h, acompanhado do secretário de Mobilidade do DF, Carlos Tomé. O ônibus que levou os representantes do GDF chegou à Rodoviária do Plano Piloto 45 minutos depois.

“Nós queremos conversar com os empresários no sentido de aumentar a quantidade de ônibus, para que com isso possa dar mais conforto para a população”, disse o governador à reportagem da TV Globo.

Segundo ele, a iniciativa serviu para conhecer o sistema e para ouvir os passageiros sobre o serviço, que começa a ser pago a partir do próximo sábado (28). “A população conhece como ninguém os problemas e pode apontar os caminhos para a solução.”

O governador disse que é preciso aumentar o número de funcionários e de ônibus. “Com um número maior de veículos circulando em horários de pico, haverá mais conforto e segurança”, afirmou Rollemberg.

O início da cobrança de tarifa no BRT Sul vai provocar alterações nas linhas alimentadoras – que fazem a ligação de bairros de Santa Maria e Gama com os terminais das duas regiões. A tarifa desses ônibus vai subir de R\$ 2,00 para R\$ 3,00 e será integrada ao BRT – quando o passageiro chegar aos terminais, não terá de pagar uma segunda tarifa.

A tarifa vai custar R\$ 3,00. Desde o início da operação do BRT, em junho do ano passado, não havia cobrança de passagem. O anúncio oficial foi feito na manhã da última sexta-feira (20) pela Secretaria de Mobilidade Urbana e pelo DFTrans.

De acordo com o DFTrans, as chamadas linhas “paradoras”, que fazem embarque e desembarque de passageiros nos Eixinhos e nos pontos do Park Way, terão o trajeto estendido até a rodoviária central do Gama e ao terminal sul de Santa Maria, na quadra 401– hoje elas têm como parada final nos terminais do BRT nas duas regiões.

Para embarcar nos veículos do BRT, os usuários deverão obrigatoriamente usar o cartão de bilhetagem automática. Durante a primeira semana, a venda do bilhete será reforçada nos terminais e estações. Depois da primeira semana, a venda volta a ser feita exclusivamente nos postos fixos do DFTrans.

Segundo o secretário de Mobilidade Urbana, Carlos Tomé, a cobrança para R\$ 3,00 se dá como em todas as rotas que ligam as regiões administrativas ao Plano Piloto. “Agora fica caracterizado, sem sombra de dúvida, que é uma linha de ligação entre uma cidade e o Plano Piloto. É uma cobrança usual de todas as linhas dessa natureza. Não é nenhuma mudança de curso, nenhuma solução improvisada ou tirada da cartola. Apenas tiramos a operação daquela linha para dentro da legalidade e da sistemática adotada em todo o DF.”

Extensão das linhas

Os veículos das linhas expressas só param nos principais terminais: BRT do Gama, Santa Maria e Park Way e rodam pelo Eixão. As linhas paradoras buscam e recolhem passageiros no Eixinho Sul, nos terminais do Park Way, Caub, Periquito e Santos Dumont, e também passarão a coletar usuários dentro das regiões.

“A partir do dia 28, as linhas paradoras do BRT não terão mais como final o terminal de Santa Maria e Gama, e vão entrar pelas cidades coletando as pessoas dentro das regiões, diminuindo a necessidade das linhas alimentadoras”, disse o secretário. “Não é uma nova sistemática que vá atender a 100% dos usuários, mas acreditamos que 40% dos usuários não mais precisarão fazer a troca de ônibus no terminal.”

ANEXO F

FIGURA F.1
Localização do canteiro de obras do BRT Sul do DF



Fonte: Ibram/DF (2012).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Jéssica de Almeida Corsini (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Thércio Lima Menezes (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

