OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE SEIS GRANDES PROJETOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Gabriela Lotta

Professora do Bacharelado de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). *E-mail*: <qabriela.lotta@ufabc.edu.br>

Arilson Favareto

Professor do Bacharelado em Planejamento Territorial e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC e Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

E-mail: <a rilson.favareto@ufabc.edu.br>

Ao longo dos anos 2000, o Estado brasileiro passou por uma série de transformações tanto em termos de conteúdo de suas políticas como em seu desenho, sua gestão e seu monitoramento. Uma das iniciativas de maior visibilidade no período é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem como um de seus componentes principais o investimento em grandes projetos de infraestrutura. Embora o PAC tenha a grande virtude de retomar o papel ativo do Estado na promoção da competitividade econômica, pesquisas mostram que seus resultados muitas vezes ficam aquém do esperado, não apenas em termos de entregas, como também de avanços de gestão e relação Estado-sociedade. Entre os problemas na gestão desses grandes projetos, cabe mencionar: desigualdades espaciais produzidas pela competitividade; conflitos socioambientais decorrentes de seus impactos; impactos territoriais indesejados da competitividade; e ausência de procedimentos de gestão antecipada da contestabilidade. A isso também se somam dificuldades de cumprimento de cronograma de execução da obra ou de orçamento.

Este estudo parte dessas críticas para analisar quais são os condicionantes institucionais que impactam positiva ou negativamente o desempenho dos investimentos em infraestrutura reunidos no PAC. Pretende-se, especificamente, analisar o desenho institucional e dos mecanismos de planejamento e gestão de projetos de infraestrutura vinculados ao programa com o intuito de identificar que elementos de seu desenho afetam positiva ou negativamente seu desempenho. Para isso, são analisados os arranjos de execução de seis diferentes obras de infraestrutura em curso no Brasil. A análise busca observar como as características de cada arranjo promovem — ou não — formas de coordenação entre diferentes atores,

o que, por sua vez, impacta os processos decisórios e, consequentemente, os resultados da gestão de infraestrutura. São analisadas as formas de coordenação em três dimensões-chave: intersetorialidade (coordenação intragovernamental), relações federativas (coordenação intergovernamental) e relações com o território e seus agentes (coordenação com forças e interesses sociais locais para além do Estado).

A ideia central que emerge deste estudo confirma a importância dos condicionantes institucionais para o desempenho dos investimentos em infraestrutura, descreve as formas de coordenação existentes no arranjo de gestão e identifica temas críticos em cada uma das dimensões observadas. Contudo, chama-se atenção também para o fato de que que boa parte dos problemas existentes antecede a gestão dos investimentos propriamente, o que remete à necessidade de vincular o tema dos arranjos institucionais de execução de projetos de infraestrutura ao tema das capacidades e das formas de planejamento do Estado brasileiro. Essa afirmação geral se sustenta em quatro afirmações intermediárias apresentadas no trabalho.

Em primeiro lugar, no caso específico das grandes obras de infraestrutura reunidas no PAC, boa parte dos problemas verificados deve-se ao fato de que os projetos foram herdados pelo programa. Isto é, sua elaboração é anterior, e não houve lógica única — e nem mesmo similar — de desenho e decolagem dos projetos. Isso limitou, de partida, a capacidade dos arranjos institucionais em contornar problemas que, de certa maneira, já estavam dados, de forma expressa ou latente. Em segundo, embora com fortes e evidentes impactos espaciais, parte expressiva dos projetos é territorialmente cega: estes são desenhados como se os municípios e

EXTO PARA DISCUSSÃO

as regiões onde são feitos os investimentos fossem meros repositórios dos investimentos. Com isso, muitas vezes se multiplicaram conflitos que geraram atrasos e readequações. Boa parte desses problemas poderia ter sido objeto de gestão antecipada da contestabilidade, caso houvesse tratamento mais afirmativo das forças sociais e dos interesses dos agentes mais representativos do tecido social e econômico dos territórios em que se realizam as obras. Em terceiro lugar, a coordenação vertical (relação com entes federados) aparece como dimensão marginal nas obras analisadas. Em parte, isso se deve à afirmação anterior de que os programas são, em sua maioria, territorialmente cegos. Mas, também em parte, isso é em razão da própria dinâmica de atuação do governo federal brasileiro no período. A baixa densidade das relações federativas estabelecidas na execução das obras compromete a capacidade de desenhar as políticas de forma adequada aos territórios e sobrecarrega a atuação do governo federal na sua gestão, o que dificulta, assim, a eficácia em antever e resolver problemas. Em quarto lugar, por fim, a coordenação intragovernamental ou intersetorial ocorre nas obras analisadas, mas de forma bastante restrita e reativa. Esta é central no processo de monitoramento, mas desconsidera o envolvimento da diversidade de atores relevantes nos processos de formulação e planejamento das obras. Embora a análise dos processos de planejamento tenha sido objeto de outro estudo nos marcos desta pesquisa, observou-se que, na dinâmica de gestão do PAC, os tipos de ações de coordenação são predominantemente reativos e mobilizam atores e recursos para resolver problemas já instalados e que poderiam ter sido previstos ou minimizados caso essa articulação tivesse se estabelecido desde a etapa anterior. Dessa forma, antecipar-se-iam ou minimizar--se-iam problemas que resultam em atrasos e aditivos contratuais que encarecem as obras.

Soma-se a isso um modelo de coordenação adotado para a gestão do programa que se apoia predominantemente naquilo que a literatura chama de mecanismos de rede: procedimentos que dependem de adesão voluntária e cooperativa de diferentes atores — nesse caso mobilizados sempre *a posteriori* — quando se trata de equacionar conflitos derivados da ausência de gestão antecipada de problemas e da contestabilidade. Apenas de forma complementar, a gestão apoia-se também — e de forma dependente

do funcionamento das redes mobilizadas por gestores — em mecanismos hierárquicos, porém quase sempre informais, derivados da autoridade transmitida aos burocratas envolvidos com o programa, por tratar-se de clara prioridade governamental. O resultado é a fragilidade dos mecanismos de *enforcement* das decisões de coordenação — que restam dependentes de redes, e não de regras e processos institucionalizados —, agravada pela alta variabilidade no grau de sucesso e comprometimento entre atores.

SUMÁRIO EXECUTIVO