Texto para Discussão

2293

Brasília, abril de 2017

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A BUROCRACIA DE INFRAESTRUTURA: NOTAS PARA UMA HISTÓRIA SOBRE A CONSTRUÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS NO BRASIL

Ciro Campos Christo Fernandes
Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Doutor em administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape-FGV). *E-mail*: <ciro.fernandes@enap.gov.br>.

Mauro Santos Silva
Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). *E-mail*: <mauroms@fgvmail.br>.

Bruno Queiroz Cunha
Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ipea. Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) no IE/UFRJ e mestre em regulação pela London School of Economics and Political Science (LSE). *E-mail*: <bruno.cunha@ipea.gov.br>.

Pedro Assumpção Alves
Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Enap. Mestre em demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: <pedro.alves@enap.gov.br>.

O trabalho foi construído a partir de um levantamento histórico exploratório, baseado em pesquisa documental e revisão da literatura. Focaliza-se a formação do aparato burocrático da área de infraestrutura econômica, analisada na perspectiva da construção do Estado brasileiro e das suas capacidades técnicas, administrativas e políticas. A burocracia da infraestrutura é o segmento burocrático voltado à provisão de meios indispensáveis à atividade econômica, o que abrange os setores de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, telecomunicações, energia elétrica, petróleo e gás, e biocombustíveis.

O conceito de arranjos institucionais designa as combinações entre burocracia, organizações da administração pública, leis, normas, rotinas, instâncias decisórias e relacionamentos, construídas em torno da formulação e implementação dos projetos de governo. Tendo por base esse conceito, o trabalho se ocupa de explorar os nexos entre os sucessivos arranjos institucionais identificados ao longo da periodização histórica adotada e a construção das capacidades estatais de natureza técnica e política relacionadas à área de infraestrutura.

A trajetória dos arranjos institucionais é analisada com base em uma periodização que considera as inflexões na estruturação das funções do Estado e, de forma correspondente, na organização da administração pública e nos marcos legais em cada período. Os seguintes momentos são demarcados no trabalho: os primórdios do desenvolvimentismo (1930-1945); a administração paralela e as iniciativas desenvolvimentistas (1946-1963); as empresas estatais e o Estado desenvolvimentista (1964-1988); e a emergência do Estado regulador e o ressurgimento do ativismo estatal (1988-2016).

Ao longo do período 1930-1945, não se constituiu uma burocracia especificamente voltada para a área da infraestrutura, que foi objeto somente de iniciativas pontuais. Os arranjos institucionais nesse período se conformaram impulsionados pela proliferação de instâncias corporativas de articulação entre elites empresariais, profissionais, militares e burocratas, dentro de um arcabouço legal cada vez mais orientado para a constituição do estado corporativista. Este desenho alcançou sua configuração mais explícita com o Estado Novo. O processo de estruturação da burocracia voltou-se tão somente para a construção do estado administrativo, cujo desenho ainda não previa a atuação empresarial na produção de bens e serviços. Esse processo sofreu uma descontinuidade depois de 1945, com o enfraquecimento do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), acarretando uma histórica debilitação da administração direta.

O período 1946-1963 teve como sua marca a expansão da chamada administração paralela. Gerou-se daí uma burocracia especializada, constituída para a formulação dos planos e projetos de desenvolvimento econômico, com ênfase nos investimentos em infraestrutura. A perspectiva da diversificação produtiva e da solução dos gargalos na oferta de transportes, energia e comunicações se explicitou nos documentos de planejamento e ganhou forma mais completa no Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Porém, a constituição dessa burocracia não foi resultado de um redesenho organizacional da administração federal ou de alguma iniciativa de fortalecimento da capacidade de coordenação do governo e de construção de estruturas e mecanismos institucionais que apoiassem um projeto de desenvolvimento. Os arranjos institucionais desse período se desenvolveram pela criação de conselhos, comissões e grupos de trabalho, sob formatos de relativa informalidade, com participação restrita aos setores da burocracia especializada e representantes do setor privado. Sendo assim, a construção das capacidades técnicas avançou na área da infraestrutura, embora de forma lenta, descontínua e fragmentada, concentrando-se em alguns órgãos que representavam "ilhas de excelência".

O período 1964-1988 foi de avanço do modelo delineado durante a experiência da administração paralela, estabelecendo-se a continuidade entre os planos nacionais de desenvolvimento, a criação de um ministério de planejamento e coordenação e a edição de uma norma geral de diretrizes e organização da administração pública, o Decreto-lei nº 200/1967. A aproximação com modelos e instrumentos próprios da administração privada se impôs, particularmente no caso das empresas estatais, o que foi facilitado pela ampla autonomia e orientação descentralizadora do Decreto-lei nº 200. Os arranjos adotados institucionalizaram os planos como instrumento de articulação com o setor empresarial, sem maiores avanços em relação à relativa informalidade e natureza cooptativa. A construção das capacidades técnicas e políticas foi apoiada pelo dinamismo, autonomia e agilidade das empresas estatais, que se tornaram provedoras dos quadros qualificados da administração direta. Com isto, também se produziu clara assimetria entre as estatais e os órgãos responsáveis pela formulação das políticas públicas e pela coordenação, supervisão e controle de sua implementação. A ausência de uma burocracia central de coordenação e articulação dotada da legitimidade e empoderamento necessários concorreu para o declínio gradual da trajetória do desenvolvimento econômico, que ao final deste período sofre com os efeitos acentuados dos choques externos de 1974 e 1979.

O período inaugurado em 1988 se caracterizou pela crise do estado desenvolvimentista e inflexão do crescimento econômico, abrindo uma transição ainda incompleta. A contenção da descentralização, advinda do Decreto-lei nº 200, trouxe dificuldades para a manutenção e revigoramento dos arranjos institucionais herdados do estado desenvolvimentista, afetando particularmente a área da infraestrutura. Não obstante, no início dos anos 1990, a infraestrutura voltou a ser foco de uma agenda própria e diversa da agenda desenvolvimentista. Após anos de desinvestimento das empresas estatais, que refluíram do seu protagonismo do período anterior, houve engajamento com privatizações e delegação de serviços públicos. As agências reguladoras emergiram e passaram a abarcar uma fatia substantiva da agenda governamental na área de infraestrutura: além das atribuições estritamente regulatórias, vinculadas ao estabelecimento dos parâmetros de operação, monitoramento, orientação e sanção dos prestadores de serviços regulados, também passam a atuar como *experts* setoriais, apoiando, em alguns momentos, a formulação das políticas nos ministérios. Já no século XXI, nota-se que a realidade do estado regulador brasileiro aponta para a necessidade de maior coordenação com o planejamento estatal. Planos de investimento e gestão na área de infraestrutura ascenderam com vigor a partir de 2007, o que deu ao Estado novo caráter ativo e de coordenação setorial. Isto não reverteu o funcionamento do aparato regulatório e das agências reguladoras, mas colocou pressão adicional sobre a busca por maior coesão estatal e burocrática no campo das políticas de infraestrutura.

Conclui-se ser marcante, ao longo da maior parte do período analisado, a persistência de um vetor de construção do aparato Estatal que desloca a formação da burocracia para fora da administração direta. O imediatismo e o engajamento frequente com soluções corretivas indicam a necessidade de um reforço também na "cabeça" do sistema, notadamente os ministérios, que padecem de instrumentos, meios e recursos estáveis e de alto nível para que possam aglutinar eficientemente as instâncias descentralizadas.