

## ABORDAGEM HOLÍSTICA NO PLANEJAMENTO DAS INFRAESTRUTURAS

Jean Marlo Pepino de Paula

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Assim como as demais políticas públicas, os empreendimentos de infraestrutura dependem diretamente de uma complexa e indissociável rede de vínculos que cria um ambiente com iniciativas interdependentes para atender a demandas específicas ao longo do seu ciclo de vida. Entretanto, no Brasil, ainda é comum as iniciativas públicas que envolvem grandes obras serem desenhadas e priorizadas sem uma análise prévia de causalidade e totalidade.

Stewart e Ayres (2001) destacam a complexidade dos problemas enfrentados nesse setor. Os autores destacam que, desde a década de 1970 – mais intensamente, na década de 1990 –, tem sido reconhecido que a complexidade, a profundidade e a interdependência destes problemas exigem cada vez mais soluções holísticas. Mas, para esses autores, tais práticas não foram incorporadas às políticas públicas por serem de difícil compreensão e, por vezes, contraintuitivas, pois trazem conclusões desconfortáveis para os tomadores de decisão. Além do confronto com interesses particulares, a formação acadêmica convencional não prepara para lidar com a complexidade, e a ultraespecialização é um obstáculo ao seu processamento.

Na última década, é possível observar iniciativas e práticas internacionais que indicam a relevância de uma visão holística nas políticas públicas. Para Ejigu (2007), a carência de um planejamento regional sólido na Suécia resulta em planos locais fragmentados e pouco integrados, o que exemplifica as complexidades e as incertezas que estão presentes no planejamento das infraestruturas. Além das influências tecnológicas, Ejigu (2007) também lembra que as novas formas de relação, como privatizações, globalização e internacionalização, também estão induzindo mudanças no planejamento e no desenvolvimento das infraestruturas, bem como promovendo inovações nos arranjos institucionais e nas relações intragovernamentais.

Alsulami e Mohamed (2010) também abordam o tema ao destacar que a sustentabilidade está relacionada ao futuro e à perspectiva de longevidade e sobrevivência – termo que é frequentemente associado a questões ecológicas. De forma mais ampla, a sustentabilidade de uma infraestrutura representa a capacidade que possui para fornecer continuamente um serviço, exigindo determinadas características para garantir sua funcionalidade. Para Alsulami e Mohamed (2010), a sustentabilidade das infraestruturas depende das habilidades que apresentam para fornecer continuamente os serviços em meio a restrições internas e externas. Enquanto as restrições internas representam gestão, operação e manutenção, as limitações externas estão relacionadas às interferências naturais ou antrópicas.

O governo australiano reconhece que a complexidade dos problemas enfrentados pelas instituições públicas requer esforços para entender como os componentes interagem, como trabalhar em cooperação entre jurisdições e organizações e como envolver *stakeholders* – exigindo competências além das tradicionais capacidades analíticas, conceituais e de gerenciamento de projetos. A Comissão Australiana sobre Serviços Públicos (APSC – em inglês, Australian Public Service Commission) mostra, por exemplo, a importância do conhecimento na delimitação e definição dos problemas para a qualificação dos investimentos dos governos (APSC, 2007). A APSC também afirma que os esforços para atuar no comportamento individual e das organizações podem trazer benefícios econômicos, sociais e para a comunidade. Entretanto, são ações complexas que envolvem diversas ferramentas, como leis, sanções, regulações, fiscalização, taxas e subsídios, além da oferta de serviços públicos e de informação e orientação aos cidadãos.

O governo inglês também está estimulando instituições como o Departamento de Transportes e, principalmente, a Comissão de Desenvolvimento

Sustentável<sup>1</sup> a desenvolver estudos sobre a relação do comportamento dos cidadãos e de organizações nos problemas públicos. Além destas áreas, o reconhecimento da complexidade das políticas públicas também está avançando em outras áreas do governo inglês. A abordagem holística também está presente nas obras públicas, por meio de práticas de gerenciamento, e na avaliação das políticas públicas, como aquelas utilizadas pelo governo inglês (*PROjects IN Controlled Environments* – PRINCE2) e os padrões recomendados pelo Instituto de Gerenciamento de Projetos (*Project Management Institute* – PMI).

No Brasil, os estudos sobre infraestruturas críticas são conduzidos pelo Exército brasileiro sob a denominação de estruturas estratégicas terrestres (EETer). Brasil (2013, p. 22) descreve as EETers como “instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição, total ou parcial, provocarão sério impacto social, ambiental, econômico, político, internacional ou à segurança do Estado e da sociedade”.

Neste trabalho, três características de um sistema foram eleitas para discutir sobre iniciativas que contribuem para maior eficiência e efetividade do sistema de transportes brasileiro. A composição exclusiva de entes públicos federais, por exemplo, o delimita como um sistema de transportes público federal (STPF), e não nacional. Por isso restou claro a necessidade de uma abordagem mais ampla e completa, que evidencie as interações intrainstitucionais e com o ambiente. Mas, ainda assim, a endogenia destas iniciativas deve ser monitorada, continuada e aprimorada.

Isso porque a precária capacidade interna para uma abordagem mais completa das grandes obras dificulta a qualificação dos gastos tendo em vista as limitações que apresentam para interpretar e adaptar sua estrutura ao mundo real a que está sujeito. A identificação da interdependência entre as diversas iniciativas é, portanto, uma forma para contribuir com a qualificação dos investimentos e, conseqüentemente, o sucesso das obras públicas brasileiras.

O reconhecimento de que os resultados esperados das obras públicas não são “um curioso e inconsequente epifenômeno dos acontecimentos materiais”, conforme lembrado por Paula (2015, p. 18), pode ser percebido por meio de iniciativas que são capazes de contribuir para uma visão holística das infraestruturas, garantindo a oferta de serviços.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Disponível em: <<https://goo.gl/fiOKWO>>.