

OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE COORDENAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE SEIS GRANDES PROJETOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO¹

Gabriela Lotta
Arlison Favareto

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos 2000, o Estado brasileiro passou por várias transformações, tanto em termos de conteúdo de suas políticas como em seu desenho, gestão e monitoramento. Em relação ao primeiro, a década passada foi marcada por priorização de políticas sociais (combate à pobreza, expansão do acesso a direitos e valorização do salário mínimo) e daquelas voltadas à retomada do crescimento econômico (especialmente projetos de infraestrutura, expansão do crédito, estímulos às exportações e ampliação do mercado consumidor interno). Muitos autores qualificam este processo como um novo conjunto de políticas de caráter desenvolvimentista. Com relação às mudanças de gestão, as transformações envolvem a percepção de que a reforma do Estado dos anos 1990 trouxe poucos resultados à melhoria das políticas públicas. Ao mesmo tempo, a demanda crescente por otimização de recursos – aliada à necessidade de ampliação dos serviços e da infraestrutura – fez com que o governo federal passasse a experimentar novos arranjos institucionais voltados ao aumento da efetividade das políticas por meio da articulação horizontal, vertical e com atores da sociedade (Lotta e Favareto, 2016). Um dos resultados dessas mudanças, naquela década, foi o desempenho positivo do Brasil em diversos indicadores de desenvolvimento, de forma a obter, simultaneamente, um crescimento econômico com redução da pobreza e da desigualdade (IBGE, 2011).

Um dos vetores para a produção desses resultados foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),² lançado em 2007 com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento continuado e acelerado do Brasil, ao desobstruir gargalos que impediam investimentos e, assim, promover a retomada do planejamento e da

1. Este capítulo é uma versão modificada de Lotta e Favareto (2016).

2. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>.

execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética. Para tanto, havia, na sua operacionalização, explícita tentativa de estabelecer mecanismos ágeis de coordenação e gestão por meio de novos arranjos institucionais. No entanto, embora o PAC traga a grande virtude de retomar o papel ativo do Estado na promoção da competitividade econômica, pesquisas mostram que seus resultados muitas vezes ficaram aquém do esperado, tanto em termos de entregas como de avanços em gestão e relação Estado-sociedade (Lotta e Favareto, 2016). Por fim, havia ainda uma dificuldade de execução dos projetos, seja no cumprimento de cronograma ou na adequação orçamentária.

Considerando a relevância e a centralidade do PAC na agenda recente do desenvolvimento brasileiro e, junto disso, os desafios postos à adoção de arranjos eficientes para a gestão do programa, este capítulo busca estudar o desenho institucional e os mecanismos de planejamento e gestão de projetos de infraestrutura a ele vinculados. O intuito principal é identificar que elementos do desenho do programa afetaram positiva ou negativamente seu desempenho. Após uma apresentação da literatura pertinente sobre o tema, são analisados os arranjos institucionais adotados para a execução de seis diferentes obras em curso e que compuseram a carteira do programa. Essa etapa busca observar como as características de cada arranjo contribuíram ou não para a efetivação da coordenação entre diferentes atores, o que, por sua vez, impactou processos decisórios e, conseqüentemente, os resultados da gestão de infraestrutura. A análise é feita tendo-se como base a coordenação promovida em três dimensões diferentes: intersetorialidade, relações federativas e relações com o território e os seus agentes.

O estudo elaborado neste capítulo pretende fornecer evidências de que os arranjos institucionais desempenham papel decisivo na forma como os investimentos em infraestrutura são administrados e nos resultados desta gestão. Entretanto, destaca-se também o fato de que boa parte dos problemas verificados antecederam os arranjos de gestão dos investimentos propriamente, o que remete à necessidade de vincular este tema ao tema das capacidades e das formas de planejamento do Estado brasileiro.

Para demonstrar essa ideia, este capítulo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na seção 2, retoma-se aspectos da literatura que discutem os condicionantes dos grandes projetos de infraestrutura, apontando-se quais os principais elementos que devem ser considerados para a gestão de obras públicas, com enfoque central nos problemas relativos à coordenação de diferentes atores para realização de processos decisórios mais efetivos. Na seção 3, são apresentadas considerações concernentes aos arranjos institucionais para a coordenação, de maneira a discutir esses dois conceitos, as diferentes dimensões e mecanismos de coordenação, e como se espera que eles enfrentem os problemas apontados

na seção anterior. A quarta seção traz o desenho da pesquisa realizada, com a apresentação das variáveis abordadas e dos casos analisados, e a seção 5 revela os principais resultados obtidos. Finalizamos o texto com algumas considerações a título de conclusão, retomando as perguntas iniciais, as principais evidências obtidas e as suas consequências para o entendimento do PAC em si e para o futuro dos arranjos institucionais de execução de obras de infraestrutura no Brasil em geral.

2 CONDICIONANTES DA EXECUÇÃO DE GRANDES PROJETOS DE INFRAESTRUTURA: POR QUE OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS IMPORTAM?

As dificuldades para execução de projetos de infraestrutura não são problema exclusivo do contexto brasileiro. A literatura internacional já aponta, há alguns anos, as dificuldades inerentes à execução dos chamados megaprojetos, o que envolve gestão de riscos, diminuição de contestação e de impactos indesejados e externalidades negativas.

Pensando sobre as especificidades da gestão de infraestrutura, Gomide (2015) sistematiza alguns dos principais problemas que afetam a execução das obras: deficiências de planejamento e gestão e dificuldades de coordenação de atores e atividades, entre outros. Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter (2003), por sua vez, ao analisar várias obras de infraestrutura em diferentes países, apontam para a existência constante do que denominam paradoxo da *performance*. O que esse paradoxo significa é que, ao mesmo tempo em que são cada vez mais propostos e construídos projetos de grande porte, estes continuam tendo desempenho pobre em termos de implementação, de forma que os custos acabam sendo sempre maiores do que os previstos, deixando os projetos em risco. Para eles, projetos de grande porte envolvem necessariamente muitos riscos e incertezas, sendo que as estratégias de tomada de decisão a respeito de riscos deveriam estar no centro do processo decisório. No entanto, estes aspectos acabam sendo negligenciados em prol de tomadas de decisão mais restritas e feitas de cima para baixo, sem envolvimento de quem pode ser afetado pelo projeto.

Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter (2003) trabalham também com a ideia de que um bom processo decisório envolve arranjos institucionais que promovam *accountability* como algo fundamental para promoção de diálogo contínuo entre cidadãos e políticos. Esse processo de construção deliberativa de decisões é condição para que estas sejam mais assertivas, gerando maior eficácia e efetividade na obra em construção. Quanto ao caso brasileiro, Pires (2015) aponta que há quatro vetores atuais cercado as políticas voltadas ao desenvolvimento. O primeiro diz respeito à lógica política que permeia o Estado brasileiro após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A divisão de poderes e o presidencialismo de coalizão trazem a necessidade de viabilizar as ações por meio de apoios políticos, o que dificulta a coordenação intragovernamental, “pois recursos administrativos essenciais passam

a ser filtrados pela lógica da manutenção do apoio político” (Pires, 2015, p. 183). O segundo diz respeito à descentralização político-administrativa, que acabou por envolver municípios e estados nas políticas públicas, exigindo capacidade de articulação entre os entes federativos. O terceiro vetor tem relação com a garantia de direitos individuais, coletivos e difusos, o que exige capacidade de coordenação e negociação. Por fim, o quarto vetor envolve a construção de ambiente institucional que incorpore a participação social nos processos de formulação e controle das políticas públicas. Somados à necessidade de transparência, mais uma vez se reforça a importância de que o Poder Executivo seja capaz de articular e envolver outros atores na produção das políticas públicas (Pires e Gomide, 2014b).

Todos esses elementos do contexto atual brasileiro têm levado o Estado à construção de novas maneiras de formular, implementar e avaliar as políticas públicas. O tema da coordenação torna-se, assim, central para compreender as condições que permitem sucesso ou insucesso dos projetos de infraestrutura. Essa coordenação só pode ser alcançada por meio de arranjos institucionais constituídos para esse fim, como os que serão analisados neste trabalho. A isso é dedicada a próxima seção, na qual são discutidas as questões sensíveis na análise desses arranjos e de sua função na promoção de coordenação.

3 TEMAS SENSÍVEIS NA ANÁLISE DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA COORDENAÇÃO: O QUE DIZ A LITERATURA

Os arranjos institucionais são aqui compreendidos como regras específicas que os agentes estabelecem para suas transações econômicas, políticas e sociais, e que definem a forma de coordenação em campos específicos, “delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste e as formas de relação entre os atores”, como definem Pires e Gomide (2014b, p. 19). Esses arranjos, amplamente estudados pelos autores, incorporam avanços tanto em relação às capacidades técnicas do Estado (competências dos seus agentes para coordenar e levar adiante suas políticas) quanto às suas capacidades políticas (habilidade dos agentes em expandir a articulação com diferentes atores sociais). O seu desenho é condição para promoção de coordenação entre estes diferentes atores e capacidades, e isso tem sido elemento cada vez mais evidente na gestão pública: quanto mais especialização e diferenciação, maior a necessidade de coordenação (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Analisando diferentes arranjos institucionais nas políticas públicas no Brasil, Lotta e Favareto (2016) apontam que há quatro dimensões distintas que têm sido incorporadas – de diferentes maneiras – nos arranjos atuais: intersetorialidade, relações federativas, territorialidade e participação social. Neste trabalho, analisaremos apenas as três primeiras.

A *intersetorialidade* envolve a coordenação de diferentes setores governamentais para a construção conjunta de soluções para problemas sociais (Cunill-Grau, 2005). Ela se define à medida que diferentes competências setoriais, programas ou temas de políticas públicas são organizados e integrados horizontalmente. A segunda dimensão é a *subsidiariedade*, que envolve as formas como as políticas consideram as relações federativas, ou seja, como os diversos entes se relacionam no processo de produção das políticas públicas. A terceira dimensão envolve o tratamento da *questão territorial*. A literatura associa à ideia de território a necessidade de mobilizar três dimensões da vida social local: intermunicipalidade, intersetorialidade e permeabilidade aos interesses e à participação dessas forças sociais nos mecanismos de planejamento e gestão. A quarta dimensão (que não será objeto deste trabalho) analisa como diversos atores sociais são considerados no processo de produção de políticas públicas, levando em conta a emergência deste tema na CF/1988 e a crescente percepção de que as instituições participativas, embora necessárias, nem sempre têm tido êxito (Coelho e Favareto, 2008).³

A maneira como essas quatro dimensões funcionam nos arranjos institucionais, por sua vez, pressupõe a existência de distintas formas de coordenação possíveis. Três são os mecanismos de coordenação apontados por Bouckaert, Peters e Verhoest (2010): hierarquia, mercado e rede.

A *hierarquia* é a lógica de coordenação baseada nos recursos de autoridade e poder. Esta se dá pela imposição de coordenação por meio de leis e estruturas organizacionais, em que há alta formalização e rotinização e pouco espaço para criatividade e flexibilidade (Pires e Gomide, 2014b). O mecanismo de *mercado* tem como base a ideia de coordenação por meio de trocas entre atores com interesses específicos. Caberia ao governo operar mecanismos de mercado baseados na existência de interessados na competição e na regulação. A ideia de *redes* surge como uma forma alternativa de coordenação, que depende de colaboração voluntária e solidariedade entre os atores (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). Ou seja, estes se envolveriam de forma independente, baseados em confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (Pires e Gomide, 2014b). Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) apontam que cada mecanismo se efetiva por meio de instrumentos usados pelo setor público para promover a coordenação. A análise desses instrumentos, segundo os autores, pode ser uma das chaves para compreender como estão desenhados e estruturados esses mecanismos.

Neste estudo, os arranjos institucionais são examinados como formas de promoção da coordenação entre diferentes tipos de atores (intersetoriais, federativos, sociais ou do território), por meio de processos que conformam diferentes tipos de

3. Embora essa quarta dimensão seja essencial para a análise dos arranjos, ela não será tratada aqui por ter sido objeto de pesquisa específica nos marcos do mesmo projeto de pesquisa. A respeito, ver Abers (2015).

mecanismos (hierarquia, mercado e redes). Da análise combinada desse conjunto de dimensões e variáveis, é possível descortinar quais são os elementos que aparecem associados a melhores graus de desempenho na execução de grandes obras de infraestrutura. Para a abordagem analítica, foram selecionados seis diferentes casos de empreendimentos que apresentaram variação em termos de resultados, especificamente em termos de cumprimento de cronograma e orçamento. Este exame implica a identificação dos atores envolvidos, das formas de envolvimento e dos mecanismos de promoção da coordenação entre estes, com base na metodologia já desenvolvida por Lotta e Favareto (2016), aqui aplicada à análise específica dos mecanismos de coordenação e seus respectivos instrumentos.

4 DESENHO DE PESQUISA: DOS CONCEITOS ÀS DIMENSÕES E VARIÁVEIS EM ANÁLISE

Nesta seção, são analisados os arranjos institucionais dos casos. Para cada dimensão retomam-se os aspectos centrais da bibliografia e como estes podem ser traduzidos em variáveis observáveis.⁴

4.1 Intersetorialidade: coordenação intragovernamental

A intersetorialidade tem como base uma problemática existente em boa parte das organizações públicas: o excesso de especialização. Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) afirmam que isso aumenta os problemas de coordenação, especialmente na separação entre formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Esses problemas afetam a qualidade das decisões públicas. A coordenação intersetorial envolve, portanto, o ajuste mútuo entre atores ou a adoção de interações mais deliberativas, capazes de produzir resultados positivos aos participantes (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). A intersetorialidade é mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas.

4.2 Subsidiariedade: coordenação federativa

A literatura sobre os arranjos institucionais também aponta a dimensão das relações federativas como central para compreender a coordenação entre atores de diferentes entes federativos na promoção de políticas públicas. Essa variável é ainda mais importante no caso de países com lógicas federativas complexas como o Brasil, onde os entes têm diferentes responsabilidades sobre uma mesma política. Segundo Arretche (2012), a CF/1988 descentralizou a execução de uma série de políticas públicas para estados e municípios. No entanto, isso não levou a uma efetiva autonomia dos

4. Cabe aqui uma ressalva: a pesquisa à qual este estudo está vinculado partiu da ideia de comparar fatores, considerando-se experiências de sucesso e insucesso. A definição do grau de sucesso teve por critérios o cumprimento de metas, cronograma e orçamento das obras. No entanto, esse critério de sucesso é bastante relativo e parcial, visto que o bom desempenho em termos de cumprimento de cronograma pode não se refletir em maior efetividade, qualidade e inclusão.

entes subnacionais, na medida em que a Constituição também desenhou regras que deram ampla autoridade legislativa à União. No caso das políticas de infraestrutura, isso também pode ser evidenciado. Observando-se apenas os casos dessa pesquisa, pode-se ver como existem complexidades inerentes à divisão de responsabilidades entre os entes federativos sobre as políticas de transportes, mobilidade urbana, e do setor elétrico. Para compreender como os arranjos institucionais se diferenciam em termos de relações federativas, podemos considerar a diferenciação proposta por Arretche (2012), envolvendo responsabilidade e autonomia decisória em três perspectivas: normatização (quem faz a lei, quem regulamenta), financiamento (quem financia) e execução das políticas (quem executa).

4.3 Territórios

Uma das principais características das políticas públicas no Brasil neste século reside na incorporação da dimensão territorial ao vocabulário dos gestores públicos e aos instrumentos de planejamento e execução das políticas. Neste texto, os seguintes elementos são considerados indicadores a serem observados para análise de como ocorre a incorporação da dimensão territorial nos arranjos: *i*) a identificação prévia de nexos entre os investimentos a serem realizados e as características do tecido social e econômico local, para além da simples mitigação ou compensação dos impactos negativos a serem gerados; *ii*) a existência de instrumentos de planejamento e gestão em escala intermunicipal; *iii*) a efetiva participação do poder público e da sociedade civil local nesses espaços; e *iv*) a existência de incentivos à participação de forças sociais representativas da heterogeneidade estrutural dos territórios nos seus processos de formulação e gestão, em todas as suas etapas. A análise desse conjunto de casos, tomando-se por base os instrumentos e os elementos a partir dos quais se concretizam os arranjos institucionais voltados ao planejamento e à gestão dos projetos selecionados, leva à identificação de três campos de problemas principais: o caráter territorialmente cego dos investimentos; a presença marginal de formas de coordenação federativa; e a ocorrência de tentativas de coordenação setorial meramente reativas, *a posteriori*, desencadeadas somente quando entraves geravam atrasos e dificuldades que afetavam o cronograma e o orçamento dos empreendimentos.

5 RESULTADOS

A aplicação do desenho de pesquisa apresentado na seção anterior faz-se nesta seção por meio de dois movimentos a um só tempo descritivos e analíticos. Inicialmente, introduz-se o desenho do arranjo institucional adotado para a gestão do PAC e de cada projeto específico, com o intuito de mostrar como ali predominaram formas de coordenação em rede. Em seguida, são abordadas separadamente cada uma das três dimensões já destacadas: as coordenações intersetorial, federativa e territorial.

5.1 O modelo de gestão do PAC e as especificidades dos arranjos em cada projeto

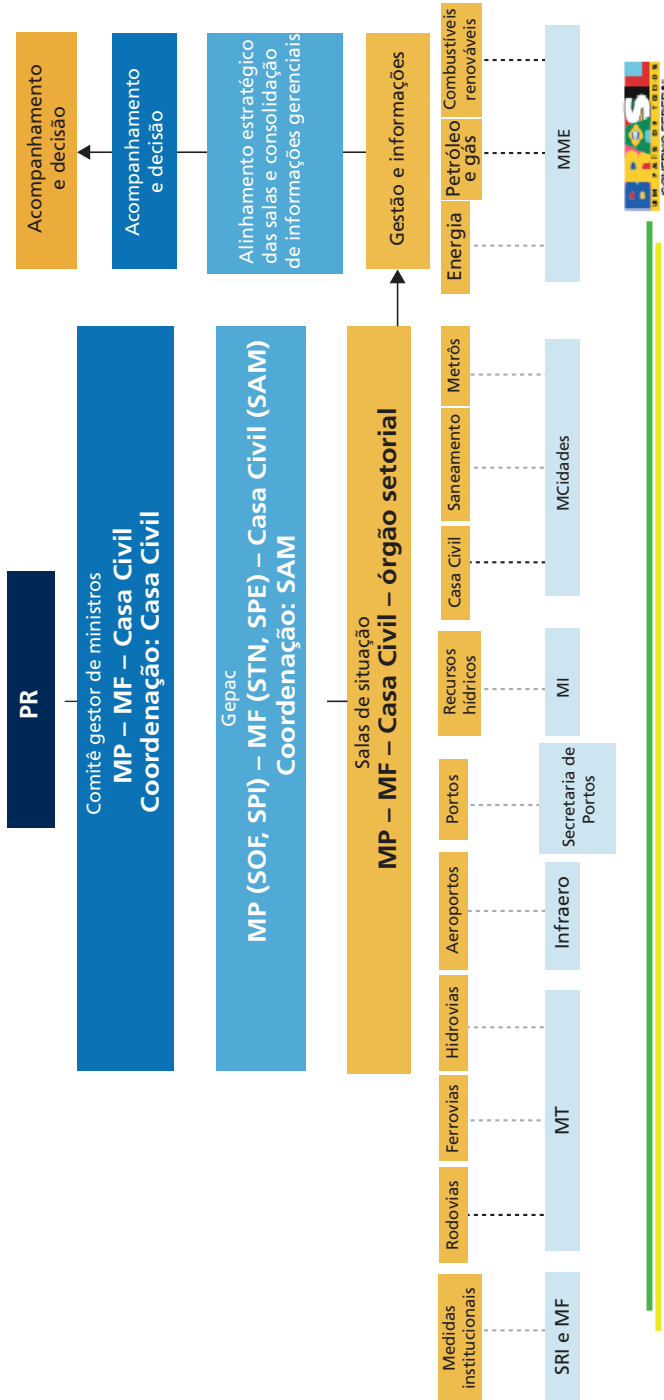
A construção do PAC deu-se não apenas pela seleção e priorização de projetos de infraestrutura, mas também pela constituição de um sistema de coordenação baseado na articulação entre diferentes setores do governo federal. Essa articulação se constituiu em uma lógica ao mesmo tempo hierárquica e intersetorial, na qual diferentes atores participavam de decisões distintas, como é demonstrado na figura 1.

O Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) foi integrado pelos titulares da Casa Civil da Presidência da República, do MP e do MF, e teve como função acompanhar, supervisionar e coordenar as ações necessárias à implementação e à execução dos empreendimentos do PAC. O Gepac foi um órgão vinculado ao CGPAC, situado na Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac)/MP. Vale ressaltar que, embora instituídos, o CGPAC e o Gepac eram órgãos com poucas funções práticas no programa, tendo a Sepac maior centralidade e atuação, na medida em que possuía a função de elaborar os balanços quadrimestrais, consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do programa.

Para seu funcionamento concreto em termos de articulação, foram criados diversos instrumentos de coordenação vinculados à estrutura do PAC. Em primeiro lugar, podemos citar o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC), criado para integrar as informações gerenciais a respeito da obra, gerir as metas do programa e liberar os recursos. O SisPAC foi administrado e acompanhado pela Sepac, embora fosse alimentado por cada um dos ministérios responsáveis pelas obras.

Também foram instituídos os balanços quadrimestrais, reuniões de avaliação do andamento do PAC que funcionaram como espaços de prestação de contas previstos em lei. A função original dos balanços foi apresentar os resultados alcançados pelo programa à sociedade e aos interessados. No entanto, ao longo dos anos, como afirmam alguns gestores, os balanços passaram também a funcionar como pontos de “*stress* programado”, para os quais as equipes se preparavam previamente no levantamento de informações e resolução de problemas, a fim de prestarem contas no momento previsto.

FIGURA 1
Modelo de gestão e monitoramento do PAC



Fonte: Governo federal.
 Obs.: MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; MF – Ministério da Fazenda; Gepac – Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento; SOF – Secretaria de Orçamento Federal; SPI – Secretaria de Planejamento do Investimento; STN – Secretaria do Tesouro Nacional; SPE – Secretaria de Política Econômica; SAM – Subchefia de Articulação e Monitoramento; SRI – Secretaria de Relações Institucionais; MT – Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária; MI – Ministério da Integração Nacional; MCI – Ministério das Cidades; e MME – Ministério de Minas e Energia.

Existiram também as salas de situação, reuniões interministeriais envolvendo diferentes atores convocados pela equipe da Sepac, nas quais eram apresentados problemas de andamento das obras e as soluções eram encaminhadas. Essas salas eram temáticas e compostas pelos três ministérios do CGPAC, pelo ministério setorial relacionado à política e pela equipe da secretaria. Eram também espaços para levantamento das informações a serem reveladas nos balanços e, como apontado anteriormente, instrumentos importantes para a resolução de conflitos e articulação intersetorial, embora muitas vezes *a posteriori*. As salas de situação funcionavam como elo entre a gestão do PAC e o nível operacional dos ministérios, e eram responsáveis pela gestão e pelo tratamento das informações repassadas ao Gepac e ao CGPAC. Elas realizavam o acompanhamento de cronogramas físico e financeiro para assegurar os prazos e metas, gerenciar as restrições e induzir melhorias no que fosse necessário (Lotta e Favareto, 2016). Além disso, foram criados, nos ministérios setoriais, comitês gestores e responsáveis que organizavam e repassavam as informações para as salas de situação e o SisPAC.

Outro avanço importante para a capacidade de coordenação do PAC foi a construção da carreira de analista de infraestrutura que, ao modelo de outras estratégias do governo federal, apresentava um desenho intersetorial (servidores poderiam transitar entre diferentes instituições federais). Também é importante ressaltar que a gestão do PAC mobilizou gestores públicos de diferentes órgãos relacionados à infraestrutura ou à gestão. Essa escolha de técnicos de diferentes organizações para auxiliar na gestão central do programa apresentou potencial de promover fortalecimento das redes e trocas de informações sobre as obras, como verificaremos a seguir.

Todo esse arranjo se combina com certas especificidades que dizem respeito aos tipos de projetos geridos no âmbito do PAC. Eles diferenciam-se pela modalidade de execução – direta ou indireta –, pela forma de inserção nos marcos regulatórios do setor ao qual estão ou estiveram vinculados (transportes, energia ou outros), e pelas consequências disto para como se constituem mecanismos específicos de financiamento, consulta, envolvimento de atores e partilha de responsabilidades, que podem ser visualizadas em cada uma das três dimensões prioritárias de análise dos arranjos e das formas de coordenação aqui destacadas. As formas de financiamento, igualmente, implicaram mecanismos de supervisão e controle específicos. É o caso de todas as obras financiadas pela Caixa Econômica Federal (Caixa), que – para sua própria supervisão – instituiu os chamados Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), compostos pela própria Caixa, pelo proponente dos projetos e pelas instituições parceiras. O GGI teve como função garantir a articulação entre os diferentes entes federativos e demais organizações públicas envolvidas com a obra.

Esses aspectos podem ser melhor visualizados no quadro 1. E a repercussão dessas especificidades será discutida mais adiante, quando serão apresentados os resultados da análise aplicada a cada dimensão de coordenação.

QUADRO 1
Aspectos dos arranjos específicos de execução dos projetos selecionados no âmbito do PAC

Projetos	Área	Modalidade de execução	Intersetorialidade	Integração federativa	Territórios considerados de forma ativa ou passiva (tratamento das especificidades locais, espaços e atores)
BRT do Distrito Federal	Transporte urbano	Indireta	Projeto monitorado no âmbito do PAC. Gestão concomitante pelo GGI.	Obra planejada no âmbito do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal. Entrada no PAC posterior ao planejamento. Obra monitorada pelo governo federal, mas com ampla participação dos atores do Distrito Federal. Coordenação federativa promovida também pelo GGI (Caixa). Financiamento compartilhado entre governo federal e contrapartida do Distrito Federal.	Dimensão territorial é contemplada no PDOT do Distrito Federal, que previu a construção da obra.
Metrô de Salvador	Transporte urbano	Indireta	Projeto monitorado no âmbito do PAC. Gestão concomitante pelo GGI.	Obra planejada pelos governos municipal e estadual. Entrada no PAC posterior ao planejamento. Monitoramento realizado no âmbito desse programa. Obra sofreu alteração de responsabilidade entre entes federativos. Financiamento via convênio entre governo estadual, Caixa e governo federal. Houve anteriormente financiamento via Banco do Brasil.	Dimensão territorial é contemplada no planejamento da obra por beneficiar o território (demanda nasce de necessidade local).
Usina Termelétrica (UTE) Candiotá	Energia	Direta	Projeto monitorado no âmbito do PAC.	Obra planejada pelos atores locais, à luz de experiências prévias já existentes na região. Entrada no PAC posterior ao planejamento da obra. Monitoramento realizado no âmbito desse programa. Municípios e governo estadual têm papel importante na articulação com governo federal para viabilização da obra. Financiamento com captação de recursos externos via Eletrobras com recursos repassados para a gestora da obra.	Território é visto como beneficiário da obra pela geração de empregos permanentes e pelo aumento de arrecadação. Empreendimento tem alta aderência às características do tecido social local. Forças sociais locais participam do processo de discussão sobre os impactos e as formas de compensação e mitigação.

(Continua)

(Continuação)

Projetos	Área	Modalidade de execução	Intersetorialidade	Integração federativa	Territórios considerados de forma ativa ou passiva (tratamento das especificidades locais, espaços e atores)
Usina Hidrelétrica (UHE) Teles Pires	Energia	Privada	Projeto monitorado no âmbito do PAC.	Obra planejada no âmbito federal, relacionada ao planejamento energético mais amplo. Baixo envolvimento dos atores locais no processo de planejamento. Monitoramento realizado no âmbito do PAC. Gerou constituição de consórcio intermunicipal <i>a posteriori</i> , como fruto da própria intervenção. Financiamento pela Eletrobras.	Dimensão territorial não foi contemplada no processo decisório. Atores locais fazem reivindicações e mobilizações <i>a posteriori</i> .
Rodovia BR-163	Transporte regional	Direta	Projeto monitorado no âmbito do PAC.	Obra planejada pelo governo federal com diferentes graus de envolvimento de atores locais ao longo do tempo. Governos municipais só foram envolvidos após as decisões, para mitigação de problemas. Monitoramento realizado no âmbito do PAC. Financiamento via governo federal.	Dimensão territorial incorporada de maneira ambígua. Alto grau de heterogeneidade de interesses e atores envolvidos; dificuldade de contemplar as diferentes demandas de atores. Alto grau de contestação e de modificações introduzidas no projeto.
Ferrovia Transnordestina	Transporte regional	Privada	Intersetorialidade promovida no planejamento conjunto para desenho do traçado que envolve o MI, o MT, o MF e a Presidência da República. Projeto monitorado no âmbito do PAC.	Obra planejada em âmbito federal com pouco envolvimento de municípios e governos estaduais em seu planejamento. Monitoramento realizado no âmbito do PAC. Entes federativos têm responsabilidade pelas desapropriações. Financiamento público – com participação de bancos e fundos e da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).	Aderência parcial do empreendimento ao território – conflitos localizados em certos espaços e benefícios concentrados em outros. Alto grau de heterogeneidade de interesses e atores envolvidos. Alto grau de contestação e de modificações introduzidas no projeto.

Elaboração dos autores.

É importante observar quais mecanismos de coordenação predominam no arranjo do programa como um todo. Buscamos, portanto, identificar em quais deles os instrumentos existentes no PAC se encaixavam pela conceituação da literatura.

No quadro 2, mostramos o resultado dessa análise, que permitiu constatar que os instrumentos adotados pelo PAC possuíam, em grande medida, similaridade com os clássicos da coordenação em rede. O quadro 2 traz os mecanismos de redes, tal como definidos por Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), e como estes se apresentam no caso específico dos instrumentos de gestão do programa.

QUADRO 2
Definição de mecanismos de coordenação em rede e análise dos instrumentos adotados no PAC

Mecanismos de coordenação em rede como definidos pela literatura	Instrumentos adotados pelo PAC
Sistema de gestão financeira orientada a resultados, mas baseada em trocas de informações do andamento das políticas.	Instrumentos adotados pelo PAC se assemelham à ideia de pagamento vinculado ao atingimento de metas, mas baseado em acordos e informações estabelecidas entre diferentes agentes. Empenho dos recursos do PAC dependeu de aprovação por parte da Sepac – que, por sua vez, recebia informações dos diferentes ministérios. Há, portanto, repasse baseado em alcance de resultados, mas estes são acordados e estabelecidos ao longo do processo de monitoramento.
Aprendizado interorganizacional (rotatividade de funcionários, trocas de experiências etc.).	A atuação dos analistas de infraestrutura nos diferentes ministérios e a participação de técnicos e outros gestores no PAC reforçam a ideia de investimento no aprendizado interorganizacional. Este se constitui não apenas pela troca formal de servidores entre órgãos, mas também pelas trocas informais de experiências e informações potencializadas pelas redes sociais dos indivíduos das diferentes carreiras e organizações.
Existência de instrumentos procedimentais e manuais para consulta e sua obrigatoriedade.	Havia diferentes instrumentos normativos no caso do PAC: desde aqueles previstos anteriormente para esse programa e obrigatórios a toda a administração pública até aqueles vinculados diretamente à gestão do programa. Com relação aos primeiros, podemos citar normas de compras no setor público (licitações) e de licenciamento dos projetos. Em ambos os casos, há alta normatização, com existência de instrumentos procedimentais e manuais obrigatórios e padronizados. Esses instrumentos são aderentes à lógica de coordenação hierárquica, mas não são originários ou exclusivos do programa. Sobre o segundo, o PAC criou procedimentos internos para alimentação de sistemas, realização de reuniões etc. Houve, no entanto, um grau considerável de liberdade em termos de planejamento e gerenciamento das obras no que concerne à gestão do programa, cujas características estão mais relacionadas àquelas da obra e do setor do que ao programa em si. Nessa situação, há menor obrigatoriedade e capacidade de <i>enforcement</i> dos procedimentos do PAC, o que os caracteriza como mecanismo de rede.
Estabelecimento de funções ou entidades de coordenação.	No PAC, houve o estabelecimento de diferentes funções e entidades de coordenação, como o CGPAC. Embora sejam formalizadas por decreto, elas não tinham hierarquia formal, na medida em que eram compostas por ministros que deviam “coordenar” outros ministros. Estas dependiam, portanto, de uma autoridade prática, e não hierárquica, o que resulta na ideia de mecanismo de rede.
Sistemas para trocas de informações.	O PAC criou diversos sistemas para trocas de informações, o que potencializou sua capacidade de coordenação em rede (por exemplo, o SisPAC e as salas de situação).
Entidades coletivas para tomada de decisão.	O PAC se baseou na construção de entidades coletivas para tomada de decisão em seus diversos níveis hierárquicos. Desde a constituição do CGPAC até as salas de situação, há um conjunto de espaços formalizados para tomada de decisão coletiva, características da coordenação em rede.

Elaboração dos autores.

Como se pode notar, a coordenação do PAC esteve voltada basicamente para o uso de instrumentos de coordenação em rede. Estes se davam pela construção de ambiente de compartilhamento de ideias e objetivos comuns e pelo estabelecimento de valores coletivos em prol das políticas a serem coordenadas. Além disso, baseavam-se na troca de informações e em sistemas de *enforcement* relativamente frouxos, na medida em que dependiam de adesão não contratualizada nem hierárquica, mas construída a partir de reputação, prestígio e decisões conjuntas.

Para tanto, no caso do PAC, o papel prioritário do programa e das obras e sua vinculação próxima à Presidência desempenharam papel fundamental. Além de funcionarem como espaços de tomada coletiva de decisão, os comitês com participação de ministros e da Presidência funcionaram como espaços para determinação de diretrizes gerais que orientavam ações coletivas a serem coordenadas pela Sepac. Havia, nesse processo, priorização e empoderamento das ações determinadas pela Presidência, que davam respaldo institucional às atividades de articulação dos atores da secretaria. Assim, as salas de situação se tornaram espaços legitimados para que os atores da Sepac pudessem cobrar ou encaminhar ações.

Estabelecimento de prioridades, construção de atores e setores de prestígio e legitimidade eram ingredientes para a construção de acordos tácitos em prol da governança por parte da Sepac, que se tornou instância ao mesmo tempo facilitadora e com alguma capacidade de *enforcement*.

Esses mesmos ingredientes, no entanto, não tiveram grau de institucionalização e permanência suficientes para que pudessem ter continuidade independentemente da conjuntura. Como acontece em geral com os mecanismos de coordenação em rede, estes dependem de processo constante de reforço e reconstrução de acordos, narrativas e compromissos, visto que sua sustentação está baseada na adesão “voluntária”. Isso se pode observar mais claramente em cada uma das três dimensões específicas de coordenação, analisadas a seguir.

5.2 Investimentos em infraestrutura territorialmente cegos

Boa parte dos problemas verificados nas formas de coordenação que impactam o desempenho dos projetos e das obras de infraestrutura deriva do fato de que essas iniciativas foram, em geral, territorialmente cegas. Isto é, viam os territórios como meros espaços que iriam receber investimentos. As características locais foram tomadas em conta, via de regra, no que diz respeito à necessidade de identificar eventuais impactos negativos dessas obras e que precisavam ser objeto de ações compensatórias ou mitigadoras, de forma que não implicassem restrições à sua realização. Um dos gestores entrevistados confirma essa percepção ao afirmar que processos de licenciamento deveriam acontecer antes da contratação das obras porque muitas vezes problemas identificados nos estudos de impacto demandam

soluções que não cabem no escopo do contrato já existente. Isso resulta em potenciais conflitos que frequentemente acarretam atrasos ou encarecimento dos projetos.

Os trabalhos de Berdegué, Bebbington e Escobal (2015a; 2015b) têm enfatizado o caráter espacialmente neutro das políticas setoriais sob o ângulo dos efeitos indiretos ou não antecipados. Pode-se aplicar essa ideia à gestão de conflitos. A não identificação prévia das características sociais dos territórios e a ideia subjacente de que um mesmo modelo de projeto ou de investimento deveria funcionar da mesma forma em lugares com identidades e condicionantes locais tão diversos são características comuns nos casos em estudo, com exceção do BRT do Distrito Federal – que já constava do plano diretor local, do qual se pode inferir algum grau de aderência – e da UTE Candiota – cujas características são coerentes com traços marcantes da economia local. É justamente essa maior ou menor aderência e coerência entre o projeto da obra e o tecido social e econômico dos territórios o que desencadeia processos de contestação, que muitas vezes acarretam atrasos e aumentos de custos.

De forma um tanto esquemática, mas útil à ilustração do argumento referido anteriormente, pode-se dizer que há três situações distintas nos casos aqui apresentados. Na primeira, estão empreendimentos que tiveram um grau relativamente baixo de contestabilidade, o que gerou um volume de ações igualmente pequeno – comparativamente aos demais casos, obviamente – de medidas voltadas a seu equacionamento. Estão nessa situação a UTE Candiota e o BRT do Distrito Federal: é evidente a alta aderência deles às características e aos interesses do tecido social local, somada a uma menor complexidade das obras quando comparadas a outras analisadas. A UTE Candiota é um empreendimento com alta aderência à região onde se instala, marcada pela produção do carvão como um dos vetores econômicos mais importantes e pela existência prévia de outros empreendimentos similares. Eventuais problemas decorrentes, como os impactos ambientais, são, assim, mais facilmente absorvidos porque encontram contexto marcado pela permeabilidade a esse tipo de conflito. O BRT do Distrito Federal, igualmente, atendeu a uma demanda local. Em certo sentido, sua existência beneficia moradores e empreendimentos. Os poucos problemas verificados são aspectos relativamente laterais de sua execução.

Em outro extremo, estão empreendimentos marcados por alto grau de contestabilidade, caso da ferrovia Transnordestina. Além de envolver uma gama maior e mais complexa de atores (dezenas de municípios e vários governos estaduais, além de indivíduos e empresas), os impactos positivos da obra estão longe de ser homogêneos. O propósito principal do empreendimento é o escoamento de produção do interior para os principais portos do Nordeste. Como consequência, o efeito para a maior parte dos municípios da vasta região que se situa entre

esses dois polos (o produtor e os portos, estes, sim, diretamente beneficiados) é simplesmente arcar com prejuízos decorrentes da obra, como deslocamentos de atividades produtivas e locais de moradia, fragmentação de unidades agropecuárias e alterações na paisagem. Não faziam parte do planejamento do empreendimento formas de ampliar os benefícios do negócio para essas localidades, apenas formas de compensação e mitigação de impactos. Não se trata de querer que a empresa responsável pela obra de engenharia assumia custos de projetos complementares voltados a ampliar ou gerar formas de aproveitamento de possíveis externalidades criadas com essa construção. Consiste, isso sim, em evidenciar que a identificação e a definição, pelo Estado, do tipo de investimento em infraestrutura a ser feito e a previsão – ou não – de coordenação com projetos de desenvolvimento territorial afetam a geração de benefícios indiretos para a economia e a população local e, por extensão, têm igualmente influência sobre o grau de contestabilidade ao empreendimento. Além disso, também aqui, boa parte das negociações com entes envolvidos se fez após a elaboração do projeto original, sem pactuação prévia. Como seria de imaginar, o resultado foi um processo absolutamente errático de revisões de projeto, bem como de renegociações, com enormes atrasos e redimensionamento de custos.

O caso da rodovia BR-163 poderia ser incluído também nesse bloco, com uma ressalva: nessa obra, os benefícios para o território são vistos pelos atores locais como ambíguos. Por um lado, há impactos ambientais e sociais muito severos – sobretudo indiretos –, por outro, a rodovia serve também à população local e leva a uma valorização das terras de parte de seus habitantes, diferentemente da ferrovia Transnordestina, que se volta ao transporte de grandes cargas. Disso decorre o fato de haver mais ambiguidade, dividindo a população local e fazendo com que a obra seja vista como algo importante e necessário, porém, com muitas consequências negativas, que precisariam ser equacionadas. Dessa ambiguidade, resultou um longo caminho até o licenciamento e, agora, até a execução completa da obra.

Em situação intermediária, estão casos como a UHE Teles Pires. Ali, a obra não tem alta aderência aos interesses da população local porque se trata da geração de energia para a rede de distribuição. Isto é, atende prioritariamente a uma demanda do sistema de energia do país. Tanto é que, segundo informações obtidas, a opção tecnológica adotada prioriza a alimentação do sistema nacional e praticamente impede o acesso local à energia gerada. Seria errado dizer que não houve contestabilidade nesse caso e que os impactos ambientais e sociais são menos severos. Mas parece ser correto afirmar que a percepção desses impactos e, sobretudo, a constituição de atores coletivos capazes de verbalizar e amplificar tais impactos para a esfera pública são mais restritas ou de menor repercussão que nos casos mencionados no parágrafo anterior. Parte disso se deve ao maior peso de grandes propriedades fundiárias, em vez de um mosaico de populações

tradicionais, pequenos municípios e agricultores de pequeno porte, como nos casos anteriores. Outra parte se deve ao caráter mais localizado da obra. E há ainda de se considerar que esse empreendimento em especial compõe um conjunto de cinco obras previstas. Com tudo isso, foi possível aos gestores encontrar formas mais rápidas de encaminhamento dos conflitos, algumas vezes direcionando aqueles potenciais ou expressos para as obras futuras, que serão objeto de novos processos de licenciamento.

Esses problemas aqui elencados, associados ao fato de que os territórios são tomados como passivos, e não como ativos, não podem ser atribuídos a uma falha no arranjo constituído para a gestão do PAC. Isso porque, nos casos mencionados, o programa herdou as obras, que haviam sido desenhadas e planejadas em momento anterior. Mas resta evidente que o fato de se ter um planejamento das propostas territorialmente cego impactou negativamente a capacidade de antecipação da contestabilidade. Diante disso, os projetos e o arranjo de coordenação equivocadamente apostam que as instâncias constituídas para atuar no processo de licenciamento das obras seriam suficientes para promover a absorção e o encaminhamento dos conflitos (comitês de gestão de recursos hídricos, ritos de licenciamento ambiental e medidas derivadas). Ocorre, todavia, que esses espaços e ritos se constituíram praticamente há três décadas, e, de lá para cá, os dilemas da participação se complexificaram (Abers, 2015; Piagentini e Favareto, 2014). Finalmente, espera-se também que os entes federativos se vinculem à iniciativa por meio desses espaços constituídos, aspecto que é tratado na próxima subseção.

5.3 A presença marginal da coordenação federativa

A análise dos casos selecionados permite afirmar que, na maioria das vezes, a coordenação vertical apareceu como dimensão marginal. Não há, nos casos analisados, evidências da participação de entes locais na formulação ou gestão das obras. Se em parte isso ocorre em razão da afirmação anterior, de que os investimentos tomam os territórios como elemento passivo, em parte também deve ser atribuído à própria dinâmica de atuação do governo federal. Diversas pesquisas têm demonstrado que, ao longo dos últimos anos, tem ocorrido um processo de (re)centralização de políticas (Arretche, 2012; Oliveira e Lotta, 2014). Esse movimento, que já era evidente no caso das políticas sociais, fica também claro ao se olhar para as políticas de infraestrutura. A constatação da baixa capacidade institucional dos municípios – somada ao projeto de desenvolvimento nacional da Presidência da República à época – fez com que o governo federal assumisse papel não apenas de indutor mas também de executor de políticas públicas até mesmo no plano local, em que a atuação de outros entes federativos poderia ser maior.

O papel de protagonista do governo federal foi ainda mais forte nas políticas de infraestrutura, especialmente nas situações relacionadas a obras de energia.

Nesses casos, nos termos utilizados pelos gestores do PAC, a melhor localidade é determinada por questões naturais – especialmente geográficas –, de forma a sobrar pouco espaço para negociação prévia com os entes federativos sobre a sua realização. Essa evidência está presente em praticamente todos os casos analisados, nos quais, até mesmo quando a política foi originalmente proposta pelo município – como no caso da UTE Candiota –, o governo federal assumiu praticamente toda a responsabilidade pela regulamentação, pelo financiamento, pela execução e pelo monitoramento das obras. Couberam aos municípios, quando muito, papéis específicos e relativamente marginais. Mas os demais entes federativos (municípios e estados) foram pouco envolvidos nos processos decisórios mais relevantes ao planejamento e à implementação das obras.

A relação com os municípios e os estados apareceu também – e na maioria das vezes – quando, em primeiro lugar, houve problemas a serem resolvidos *a posteriori*, ou, em segundo lugar, na ocasião de o governo federal, por iniciativa paralela à gestão da obra, ter optado por realizar outras ações na região, buscando suprir um *deficit* histórico do Estado com a população local.

Com relação à primeira situação, o caso da Transnordestina, relatado por Sousa e Pompermeier (2016), demonstra como pode ocorrer articulação *a posteriori* para resolução de problemas não antevistos. Os autores dissertam a respeito do exemplo de Barragem do Serro Azul, construída pelo governo do estado de Pernambuco, que provocou uma readequação do traçado da rodovia pela troca de informações entre o projeto da Transnordestina e os estados e municípios afetados. Também pode ser citado o caso do metrô de Salvador, no qual a falta de integração entre os entes federativos levou à elaboração de um plano de operação que envolvia os governos estadual e federal, enquanto o município de Salvador criou um plano de ônibus que gerou problemas entre ambos e um processo de integração com elaboração também apenas *a posteriori* (Sousa e Pompermeier, 2016).

No que diz respeito à segunda situação mencionada, quando o governo federal atua com projetos paralelos, pode-se citar o caso da implementação de equipamentos de saúde indígena na região de Teles Pires, ou das capacitações a municípios para acessarem recursos federais, como também ocorreu com os municípios daquela região. Mas, até mesmo nesses casos, o governo federal ainda aparece como ator protagonista, e os governos municipais como receptores das ações pouco articuladas previamente.

Em apenas uma circunstância a relação entre entes federativos aparece de forma mais contínua e aprofundada: a do BRT. Esse caso, no entanto, ao menos em parte, pode ser explicado pela própria proximidade física da obra em relação ao governo federal. Ainda assim, serve como contraponto aos demais casos e demonstra que um processo de coordenação vertical mais bem estabelecido potencializa a

execução da obra e diminui os conflitos. Vale ressaltar que, no caso do BRT do Distrito Federal, esse processo também se diferencia dos demais, visto que foi a Caixa que exerceu o papel fundamental que permite a articulação vertical por meio de seus mecanismos próprios de coordenação. Para tanto, ela constituiu um grupo de coordenação que envolve os mais diversos atores relacionados à obra, incluindo gestores municipais. Os relatos sobre a experiência creditam à própria articulação do banco parte de seu sucesso.

Essa baixa articulação vertical encontrada em quase todos os casos traz pelo menos três consequências negativas: compromete a capacidade de desenhar ações mais adequadas aos territórios; sobrecarrega a atuação do governo federal na gestão dos investimentos, o que pode, por sua vez, comprometer a qualidade, o tempo de entrega e a previsão de custos; e dificulta a sua competência de antever e resolver problemas.

5.4 Uma coordenação intersetorial *a posteriori* e reativa

De forma similar aos problemas de coordenação federativa, a coordenação intragovernamental ou intersetorialidade nos casos em questão revelou-se igualmente restrita e limitada. Como foi dito anteriormente, essa coordenação pode ser avaliada pelo grau de integração das políticas nos diferentes momentos do ciclo – isto é, na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação dos projetos de infraestrutura. Nas obras analisadas, pode-se perceber dois avanços bastante limitados com relação à intersetorialidade.

O primeiro diz respeito ao processo de licenciamento e o segundo, ao processo de monitoramento das ações. Nos últimos anos, houve uma mudança normativa que aproxima cada vez mais a dimensão de licenciamento ambiental da inclusão de aspectos culturais e sociais. Isso gera integração entre diferentes órgãos – como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares e o Ministério da Saúde – que, conjuntamente, são envolvidos no processo de concessão das licenças para as obras. Esse é, sem dúvida, um avanço na dimensão da intersetorialidade, embora se atenha à dimensão do licenciamento.

O segundo avanço está relacionado à realização de monitoramento intragovernamental. A análise dos casos demonstra que, na grande maioria das vezes, houve enfoque muito grande de intersetorialidade no processo de monitoramento, fruto do desenho do PAC. Salas de situação, grupos de trabalho e outros instrumentos foram fortemente utilizados para tentar garantir a execução razoável dos investimentos. Isso não se observou no momento de formulação das políticas, quando acontece seu planejamento. Exceção é o caso da Ferrovia

Transnordestina, em que houve articulação de diferentes ministérios desde o processo de planejamento da obra (MI e MT). Nos demais casos, não há relatos de processos de coordenação prévios à sua implementação. O não envolvimento desses atores na formulação fez com que a coordenação intragovernamental ocorresse sempre reativamente aos problemas, praticamente bloqueando a possibilidade de que eles fossem adequadamente previstos ou considerados na etapa de planejamento, o que poderia permitir sua gestão antecipada.

Mesmo quando a gestão do PAC buscou integração com outros órgãos, isso aparece a reboque e, muitas vezes, em questões desconectadas da obra em si. É o caso da articulação feita pela Coordenação de Energia Elétrica e Petróleo e Gás do PAC para viabilização de ações complementares no entorno das obras como Teles Pires. Nessa situação, a secretaria responsável pela gestão do programa no MP realizou articulações com o Ministério da Saúde e o MCidades para realização de obras complementares no local, como a casa de saúde indígena – apontada anteriormente –, reformas de aeroportos e levantamento de *deficit* habitacional. Essas articulações, no entanto, não estão relacionadas ao processo de planejamento ou implementação das obras em si, mas dizem respeito a uma tentativa, do governo federal, de redução de *deficit* histórico na região em questão, e dependem de ação “voluntária” dos gestores do PAC.

Dessa forma, a atuação do PAC como articulador e viabilizador de diálogos entre os diferentes atores aconteceu sempre *a posteriori*, quando “a luz amarela acendeu”, termo usado por gestores desse programa. Claramente, os operadores exerceram papel central na coordenação intragovernamental, por exemplo, por meio do monitoramento conjunto nas salas de situação. Se tivesse sido antevisto, com a extensão da coordenação à etapa anterior, de planejamento, tal problema poderia não se concretizar ou apresentar maiores chances de resolução simplificada.

Esse não envolvimento de atores diversos no processo de formulação não se deu por conta da estrutura de funcionamento do PAC, mas, sim, pelo próprio processo de seleção de obras, cujos contornos principais, como já se disse anteriormente, se encontravam previamente definidos. Ou seja, muito embora os gestores do programa articulassem mecanismos de coordenação entre os atores envolvidos buscando produzir complementaridades e reduzir contradições (Pires, 2015), esta articulação estava necessariamente fadada a ter seu potencial limitado pela forma como as obras entram na esfera de gestão do PAC.

Outro elemento importante diz respeito aos mecanismos para promoção da coordenação. No caso de quase todas essas obras envolvidas no PAC, a coordenação se deu dentro da lógica da operação do programa, isto é, na lógica das salas de situação e dos sistemas de monitoramento. A exceção é o caso do BRT do Distrito Federal e do metrô de Salvador, nos quais havia estrutura de coordenação paralela promovida pela Caixa e presente em todas as obras do MCidades.

Como aponta Pires (2015, p. 203), ao analisar o processo de articulação conduzido pelos gestores do PAC:

esses agentes atuam como nós de uma rede de informações para monitoramento e construção de capacidades. Esse termo pretende dar conta de três elementos centrais para a compreensão da operação cotidiana do PAC: (a) a ideia de rede evoca a importância de interações pessoais, as quais perpassam fronteiras organizacionais no interior do governo, mas não necessariamente respeitando estruturas e protocolos hierárquicos típicos da burocracia federal; (b) o complemento “informação” designa o objeto primordial dessas interações entre agentes situados lateralmente (órgãos do governo) e acima, no eixo vertical, até o Comitê de Ministros (CGPAC) e a Presidência da República; (c) por fim, as ideias de “monitoramento” e “construção de capacidades” se referem às finalidades e usos das informações transacionadas na rede, nos seus eixos vertical e horizontal.

Se, por um lado, essas constatações reforçam a importância dos operadores do PAC e de suas redes para fazer a coordenação acontecer, por outro, também demonstram que boa parte do processo de articulação foi baseada em uma lógica de mecanismos de rede, em parte de maneira combinada com aqueles de hierarquia informal. Os mecanismos de hierarquia, por sua vez, são relativos à atuação verticalizada em uma cadeia de comando. Nesse caso, no entanto, essa cadeia se deu de maneira relativamente informal, dependente de acordos mútuos e de determinação do próprio presidente, visto que o poder hierárquico esteve nas mãos da Casa Civil (segunda gestão de Lula) ou do MP (gestão de Dilma) e, em ambos os casos, não havia formalmente hierarquia entre esses ministérios e os demais. Assim, o processo de *enforcement* dava-se pela construção de uma autoridade por parte da Presidência, e não pela existência formal de estruturas de distribuição de poder organizacionais. Em ambos os casos, seja no uso dos mecanismos de rede, seja no uso dos mecanismos de hierarquia informais existentes, pode-se afirmar que a capacidade de promover coordenação dependeu de comprometimento mútuo entre atores diferentes, estimulado pela atuação dos operadores do PAC, mas não apenas disso, já que a capacidade de *enforcement* era limitada. Isto é, como afirma um operador do programa, “a gente faz essa articulação, mas não define o que será feito”.

Nessa direção, frequentemente se ouve de pesquisadores e gestores do programa que o sucesso nas tentativas de agilizar a resolução de problemas é atribuído a características pessoais de burocratas envolvidos na gestão. Esses burocratas teriam legitimidade, conhecimentos ou um capital de relações que lhes permitia mobilizar os recursos necessários à adoção de boas soluções. Ou seja, não se devia a procedimentos, mas a recursos mobilizados em rede. Por sua vez, é inegável que, por se tratar de programa absolutamente prioritário para o governo federal, havia alguma transferência de autoridade embutida no exercício da função, e esses

burocratas eram vistos como portadores da vontade presidencial. Disso advém a afirmação de que se trata de uma combinação dos dois elementos (rede e hierarquia), mas com predominância do primeiro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa partiu da hipótese de que arranjos institucionais são importantes para explicar o sucesso ou o fracasso das obras de infraestrutura, considerando-se que as características deles contribuiriam para a efetivação da coordenação entre diferentes atores, o que, por sua vez, impactaria os processos decisórios e, conseqüentemente, os resultados da gestão desses projetos de investimento. O aspecto mais importante a se destacar é a confirmação dessa importância das formas de coordenação postas em prática por meio dos arranjos institucionais para o desempenho dos investimentos em infraestrutura.

No que diz respeito à questão territorial, deve ter ficado claro que – apesar dos impactos locais – a maior parte dos projetos pode ser considerada territorialmente cega, pois estes foram desenhados tomando-se os municípios e as regiões como passivos, meramente recebendo investimentos. Se fossem consideradas afirmativamente as especificidades dos territórios, parte significativa dos problemas que posteriormente implicaram atrasos poderia ser contornada, praticando aquilo que a literatura chama de gestão antecipada da contestabilidade.

No que diz respeito à coordenação vertical, procurou-se demonstrar como esta aconteceu de forma marginal nas obras analisadas, seja pela não consideração dos territórios como parte ativa da formulação dos projetos, seja pela própria dinâmica de atuação do governo federal, marcada por certo grau de centralização, especialmente no caso dessas obras de infraestrutura. A consequência aqui é a limitação na capacidade de desenhar os investimentos com maior aderência aos territórios de destino e a sobrecarga para gestores federais para acompanhá-los.

No que concerne à coordenação intersetorial, esta também ocorreu de forma restrita. Foi central no monitoramento, mas limitada justamente por se ater a essa etapa do ciclo, quando deveria se dar desde o momento de formulação e planejamento das obras. Sem isso, a coordenação ocorreu sempre de forma reativa aos problemas, o que teve consequências para o escopo de soluções possíveis, com repercussões em termos de tempo e custos das obras. Além disso, viu-se que – quando se estabelece – essa coordenação se valeu do que a literatura qualifica como mecanismos de rede, baseados em adesão relativamente voluntária e cooperativa de diferentes atores, de forma combinada com mecanismos baseados em hierarquia informal, o que garantiu solidez no caso de adesão firme, mas também deu margem a fragilidades no caso de elos mais débeis. Em ambos os casos, no entanto, é clara a dependência de um processo de construção e reforço de uma autoridade prática (Abers e Keck, 2013), muitas vezes destituída do poder formal para comandar,

mas que se legitimou pela dinâmica de poder existente no governo federal – no qual as obras assumiram caráter prioritário – e no empoderamento estabelecido e reforçado cotidianamente pelo chefe do Poder Executivo.

Ainda em relação aos mecanismos de rede predominantes no sistema de coordenação, eles envolveram a formação de ambiente de compartilhamento de ideias e objetivos comuns, baseando-se não somente na troca de informações, mas também em sistemas de *enforcement* relativamente frouxos, na medida em que dependem de adesão não contratualizada nem hierárquica, mas construída a partir de reputação, prestígio e decisões conjuntas. No caso do PAC, o caráter de prioridade dos projetos vinculados ao programa desempenhou papel destacado, pois engendrou espaços distintos e singulares de tomada coletiva de decisão. A legitimação e o empoderamento dos gestores das salas de situação funcionaram como elementos garantidores da eficácia das ações. Além da legitimidade centralizada, o programa adotou incentivos como liberação agilizada de recursos, facilitação de procedimentos legais e celeridade em processos que também se sustentam na priorização. Esses ingredientes e outros mencionados ao longo do texto, no entanto, não tinham grau de institucionalização e estabilidade suficientes para garantir continuidade independentemente de mudanças conjunturais. De forma comum, em situações apoiadas em mecanismos de coordenação em rede, há fragilidade decorrente da necessidade de constante reforço e reconstrução de acordos e compromissos, já que sua sustentação se baseia na adesão “voluntária” de atores e em interações fortemente pessoalizadas.

Por fim, um último ponto crucial a se destacar é que parte expressiva dos problemas de coordenação enfrentados por meio dos arranjos institucionais está relacionada a aspectos que se originaram antes do momento da gestão propriamente dita. Isto é, há processos, situações e conflitos que se constituem no momento do planejamento. No caso específico do PAC, os projetos foram herdados pelo programa. Não se pode, portanto, atribuir ao arranjo neste estabelecido a responsabilidade por parte das falhas e dos prejuízos que estas acarretam à execução dos investimentos. Disso decorre a necessidade de vincular o tema dos arranjos institucionais de coordenação ao tema das capacidades estatais. Uma nova geração de projetos de infraestrutura precisará não apenas aperfeiçoar esses arranjos, mas também ampliá-los já para a fase de formulação dos projetos, para o planejamento, como destacado aqui. Isso implica rever tanto a estrutura de coordenação pensada para a gestão das obras quanto a própria legislação que determina seu planejamento.

Tal afirmação não deve ser interpretada como constatação de que os problemas verificados são herdados e não dizem respeito ao PAC. Ela precisa ser considerada combinadamente com a conclusão principal apresentada anteriormente e que diz respeito aos problemas internos de coordenação do programa. O resultado de ambas é a constatação de que as falhas de coordenação identificadas são agravadas pela

inércia e pelo caráter cumulativo dos problemas que se verificam desde o momento da concepção estratégica e do planejamento dos projetos. Logo, o aperfeiçoamento dos arranjos institucionais envolve, inseparavelmente, aspectos internos ao desenho do PAC e aspectos relativos à sua inserção no desenho dos mecanismos institucionais de planejamento estratégico do Estado brasileiro.

Finalmente, é preciso reconhecer que tudo o que foi dito antes pode importar menos em certas condições: aquelas em que a complexidade da situação envolvida nas obras de infraestrutura torna menos decisivo o papel de arranjos robustos. Nos casos mais complexos, que envolvem diferentes atores, altos impactos sociais e ambientais e, portanto, amplo potencial de contestação, o arranjo de coordenação torna-se algo fundamental para a forma como surgem e são tratados os problemas e as contestações que resultam em atraso ou aumento de custos das obras. Já em condições menos complexas, nas quais há potencialmente menor impacto e contestabilidade, o grau de exigência que recai sobre os arranjos pode ser menor, de forma que estes se tornam condições menos relevantes para que a obra se efetive. Essas situações, no entanto, tendem a ser minoria quando se trata de grandes obras de infraestrutura, razão pela qual é de extrema importância levar em conta a necessidade de aperfeiçoar os arranjos de coordenação que podem sustentar eventual nova geração desses projetos no futuro.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. **Conflitos, mobilizações e a participação institucionalizada**: a relação com a sociedade civil na construção de grandes obras de infraestrutura. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de pesquisa).
- ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Practical authority**: agency and institutional change in Brazilian water politics. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.
- BERDEGUÉ, J. A.; BEBBINGTON, A.; ESCOBAL, J. Conceptualizing spatial diversity in Latin American rural development: structures, institutions and coalitions. **World Development Journal**, v. 73, p. 1-10, Sept. 2015a.
- _____. Explaining spatial diversity in Latin American rural development: structures, institutions and coalitions. **World Development Journal**, v. 73, p. 129-137, 2015b.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, B.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. London: Palgrave MacMillan, 2010.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Questioning the relationships between participation and development. **World Development Journal**, v. 36, n. 12, p. 2937-2952, 2008.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: CLAD, 2005.

FLYVBJERG, B.; BRUZELIUS, N.; ROTHENGATTER, W. **Megaprojects and risk: an anatomy of ambition**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2003.

GOMIDE, A. **Condicionantes institucionais à execução de projetos de infraestrutura**: uma nota de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. No prelo.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. **Qualificando a recentralização**: repasses e relações intergovernamentais no Brasil. São Paulo: Anpocs, 2014.

PIAGENTINI, P.; FAVARETO, A. S. Instituições para regulação ambiental: o processo de licenciamento ambiental em quatro países produtores de hidreletricidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 30, p. 31-43, jul. 2014.

PIRES, R. Por dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores. *In*: ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Burocracia de médio escalão**. Brasília: Enap, 2015.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de programas federais. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: ABCP, 2014a.

_____. (Org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014b.

SOUSA, R.; POMPERMEYER, F. **Condicionantes institucionais ao investimento em infraestrutura**: elaboração, avaliação e seleção de projetos. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2239).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria de los estudios territoriales. *In*: MANZANAL, M.; NELMAN, G.; LATTUADA, M. (Ed.). **Desarrollo rural**: organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2016. p. 51-70.

ARAUJO, V. Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 63-99, jan./jun. 2015.

BAGNASCO, A. **Tre Italie**: la problematica territoriale dello sviluppo italiano. Bologna: Società Editrice il Mulino, 1977.

BANCO MUNDIAL. **Reshaping economic geography**. Washington: The World Bank, 2009. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/730971468139804495/pdf/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf>>.

BCG – BOSTON CONSULTING GROUP. **From wealth to wellbeing**. Boston: BCG, 2013.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Política de desarrollo rural**. Washington: BID, 2005.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. *In*: BACELAR, T. (Org.). **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA, 2010.

FAVARETO, A. *et al.* **A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)**. São Paulo: Rimisp, 2013. (Documentos de Trabajo Rimisp).

HOCHSTETLER, K.; TRANJAN, R. Environment and consultation in the brazilian democratic developmental state. **Comparative Politics**, New York, v. 48, n. 4, p. 497-516, July 2016.

HOMMEL, T. **Strategies des fimes industrielles et contestation sociale**. Paris: Cirad; Inra, 2004.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura e planejamento no Brasil**: coordenação estatal da regulação e dos incentivos em prol do investimento – o caso do setor elétrico. Brasília: Ipea, 2012.

LEITÃO, K. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: PAC x o projeto de desenvolvimento para a Amazônia brasileira. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 16., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

_____. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento:** um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO*, 17., 2012, Cartagena, Colombia. **Anais...** Cartagena: CLAD, 2012.

MACARIO, V. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão:** o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes. 2013. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MODREGO, F.; BERDEGUÉ, J. **De Yucatan a Chiloé:** dinâmicas territoriales rurales en América Latina. Buenos Aires: Teseo Editorial, 2012.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **What future for our countryside?** A rural development policy. Paris: OECD, 1993.

_____. **Territorial review:** Brasil 2013. Paris: OECD, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/U5cIjk>>.

PAULA, J.; CARVALHO, M.; GONÇALVES, P. **Gerenciamento de obras públicas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2284).

PECQUEUR, B. Gouvernance et régulation, un retour sur la notion de territoire. **Géographie, Économie et Société**, v. 4, n. 2, 2012.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Burocracia, democracia e políticas públicas:** arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, no prelo.

_____. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 1, p. 25-30, 2011.

RAIMUNDO, L.; SABATINI, R. Investimento em infraestrutura e desenvolvimento econômico. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura e planejamento no Brasil**: coordenação estatal da regulação e dos incentivos em prol do investimento – o caso do setor elétrico. Brasília: Ipea, 2012. (Relatório de pesquisa).

ROLNIK, R. Remoções forçadas em tempos de novo ciclo econômico. **Carta Maior**, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/FzQ3Pn>>.

VAINER, C. O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém, Pará. **Anais...** [s.l.]: Anpur, 2007.

VERHOEST, K.; BOUCKAERT, G. Machinery of government and policy capacity: the effects of specialisation and coordination. *In*: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Ed.). **Challenges to state policy capacity**: global trends and comparative perspectives. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005. p. 92-111.

VERHOEST, K.; BOUCKAERT, G.; PETERS, G. Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005. **International Review of Administrative Sciences**, v. 73, n. 3, p. 325-348, 2007.