

O CONCEITO DE GOVERNANÇA APLICADO ÀS POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA¹

Alexandre Gomide²

Ana Karine Pereira³

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, um dos consensos de política pública no Brasil é o aumento dos investimentos em infraestrutura como forma de alavancar o crescimento econômico e o bem-estar social. Assim, os governos têm, nos últimos anos, envidado esforços na formulação e na execução de planos, programas e projetos voltados a aumentar o investimento público e privado no setor, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, o Programa de Investimento em Logística (PIL), de 2012, e, mais recentemente, o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), criado em 2016. Contudo, em que pese a importância dessas iniciativas, os resultados apresentados são, na melhor das hipóteses, mistos (Machado, Gomide e Pires, 2018).

Nesse sentido, a fim de analisar os fatores que impactam a execução do investimento em infraestrutura no Brasil, neste artigo argumenta-se pela utilidade do conceito de governança como perspectiva analítica. Em outras palavras, a governança como um aspecto central a ser considerado tanto no diagnóstico quanto no enfrentamento dos problemas de execução de planos, programas e projetos de investimentos no setor.

O conceito de governança adotado neste trabalho não a interpreta como uma coisa ou um modelo normativo, mas sim como um processo. Na definição adotada por Marques (2016), que segue Le Galès (2011) e Stoker (1998), seria “o conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas públicas e inseridos em contextos institucionais específicos” (Marques, 2016, p. 95). Assim, para se entender e enfrentar os problemas da produção das políticas no setor, há que se levar em conta as relações e as interações entre os diferentes atores (do Estado, do mercado e da sociedade) envolvidos nos processos de seleção e implementação dos projetos de investimento.

Este artigo é dividido em mais quatro partes, além desta introdução. A seguir, na seção 2 discute-se a questão do planejamento e da racionalidade técnica nos processos decisórios das políticas de infraestrutura. Por sua vez, a seção 3 apresenta a complexidade do ambiente institucional brasileiro explicando como ela impacta a governança do setor. A seção 4 aborda o papel do setor privado, alertando para os custos de transação envolvidos na viabilização das parcerias público-privadas (PPPs). Por fim, a seção 5 apresenta as principais conclusões.

2 O PLANEJAMENTO E A RACIONALIDADE TÉCNICA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS

Atrasos e sobrecustos marcaram a execução dos empreendimentos em infraestrutura no Brasil nos últimos anos, além do fato de somente uma parte do total alocado orçamentariamente para os

1. Este artigo é baseado em Gomide e Pereira (2018).

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

3. Professora adjunta da área de ciência política da Universidade Federal de Goiás (UFG).

projetos no setor ter sido convertida em estoque de capital ou bens e serviços para a sociedade. Em um contexto de disponibilidade de recursos fiscais (entre os anos de 2005 e 2013), muito disso foi atribuído à falta de capacidade do Estado no que condiz ao planejamento, à seleção e à execução dos projetos (Raiser *et al.*, 2017).

Não obstante, a literatura internacional indica que problemas no planejamento e na seleção de projetos de infraestrutura não são uma exclusividade brasileira. Flyvbjerg (2007; 2014), a partir de uma base de dados com mais de 2 mil grandes projetos de energia e transportes implementados em 104 países, de seis continentes, no período 1927-2013, mostra que cerca de 80% deles foram marcados por sobrecustos (média de +43%) e 40% do mesmo total apresentaram déficit em relação aos benefícios estimados (média de -17%). Também são apontados como resultados do baixo desempenho da implementação dos projetos do setor a distribuição desigual dos riscos e os impactos socioambientais mal calculados (Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter, 2003).

Para Flyvbjerg e Sustain (2015), fatores técnicos, psicológicos e político-econômicos explicariam esses resultados. Os primeiros envolveriam previsões imperfeitas, uso de dados inadequados, erros não intencionais, falta de experiência por parte dos planejadores etc. Por sua vez, as explicações psicológicas estariam na chamada “falácia do planejamento” e no viés de otimismo dos planejadores (Kahneman e Tversky, 1979; Lovallo e Kahneman, 2003).⁴ Finalmente, as explicações político-econômicas compreenderiam a estratégia deliberada dos planejadores de apresentar benefícios superestimados e custos (ou riscos) subestimados para aumentar a probabilidade de os projetos serem aprovados. Interesses materiais explicariam este comportamento, pois a aprovação e a execução de um projeto proporciona acesso a recursos escassos e ganhos financeiros e políticos para diversos atores (políticos profissionais, empreiteiras, consultores privados, investidores, entre outros).

Tais constatações levam a crer que o diagnóstico usual da ineficiência brasileira no gasto em infraestrutura, devido à limitada capacidade estatal de planejamento e seleção de projetos de investimento, apresenta limites. Devido às implicações econômicas, sociais e políticas dos investimentos em infraestrutura, vários atores, de dentro e de fora do governo, procuram influenciar a tomada de decisão nas políticas do setor. São muitos interesses em jogo, o que coloca o conceito de governança utilizado por este artigo como central para entender a política de infraestrutura.

Em um ambiente complexo (como veremos a seguir), tais características dificultam a racionalidade do processo decisório, uma vez que os diversos atores elencam diferentes tipos de evidência (ou interpretam as mesmas evidências de maneiras divergentes), conforme seus respectivos interesses (Wegrich e Hammerschmid, 2017). Soma-se a isso o fato de que empreendimentos de infraestrutura são evitados por incertezas e riscos, devido aos longos prazos de implementação, às interfaces complexas que envolvem e à presença de ativos específicos, que levam a comportamentos oportunistas. Conforme Simon (1972), quanto mais atores envolvidos e mais incertas e ambíguas as condições para a tomada de decisão, mais problemático se torna o uso de técnicas racionais de planejamento e seleção de projetos. De tal modo, processos de alocação do investimento no setor são fundamentalmente políticos, permeados por conflitos de interesses, negociações e concessões mútuas entre os diferentes atores e interesses em jogo.

4. De acordo com essa explicação, planejadores e tomadores de decisão, involuntariamente, desenham cenários de sucesso na execução de seus projetos, ignorando riscos e erros de cálculo. Esse excesso de otimismo pode ser atribuído a vieses e limitações cognitivas, isto é, a forma como a mente humana processa a informação.

E isso acontece não só no Brasil: pesquisa realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em parceria com a Hertie School of Governance (Oprisor, Hammerschmidt e Löffler, 2015) mostrou que as prioridades políticas são o critério mais relevante na tomada de decisão nesse setor. A mesma pesquisa também não encontrou relações entre os indicadores de planejamento (existência e relevância de planos nacionais de infraestrutura) e de entrega dos projetos (desempenho) nos países pesquisados.⁵

3 O AMBIENTE INSTITUCIONAL E A GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS DO SETOR

No caso brasileiro, os problemas na governança das políticas de infraestrutura intensificam-se quando se leva em conta o complexo ambiente político-institucional característico do período pós-redemocratização, marcado pelas coalizões partidárias, pelas relações federativas, pela participação social, pelas PPPs, pelos controles externos etc. – ver *Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas*, de Roberto Rocha C. Pires e Alexandre Gomide, neste número do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi).

Tais características apresentam várias implicações na produção das políticas do setor e para os resultados alcançados. Uma delas é a fragmentação e a divisão do aparelho administrativo do Estado pelo fato de a gestão dos ministérios e das agências responsáveis pelas políticas de infraestrutura ser distribuída a políticos de diferentes partidos da coalizão do governo (Melo e Pereira, 2017), dificultando a coordenação intragovernamental das políticas do setor. Além disso, os critérios para nomeações dos cargos de direção desses órgãos implicam, muitas vezes, o clássico “dilema dos políticos”, em que é preciso optar pela conquista de apoio político ou pela qualificação técnica dos órgãos (Geddes, 1994). Como se sabe, um dos instrumentos que o Executivo dispõe para garantir o apoio dos parlamentares para a aprovação da agenda do presidente é a liberação de emendas orçamentárias apresentadas por eles de forma individual. Durante a aprovação do orçamento, pelo Congresso, são introduzidos novos projetos de investimento e também alteradas alocações de recursos previstas no projeto de orçamento apresentado inicialmente pelo Executivo. Isso, por sua vez, dificulta o planejamento de forma consistente pelo governo, e pode ser fonte de ineficiências alocativas, uma vez que os recursos destinados pelas emendas podem não ser suficientes para a conclusão dos projetos (Raiser *et al.*, 2017). Da mesma maneira, as regras do sistema político brasileiro resultam em um viés econômico de seleção para a entrada, por meio do instrumento do financiamento de campanhas eleitorais, incentivando a busca de fontes de recursos para a manutenção de mandatos políticos. Neste contexto, os projetos de infraestrutura, com seus vultosos investimentos e inúmeros contratos que envolvem, oferecem diversas oportunidades, ao incentivar a troca de favores entre políticos eleitos e empresas: aos primeiros cabe a aprovação de políticas e projetos que criam mercados para a atuação das empresas, as quais, por sua vez, devolvem os favores recebidos por meio do financiamento às campanhas eleitorais (Machado, Gomide e Pires, 2018).

No que diz respeito à configuração do Estado brasileiro, os entes federados são um importante agente de implementação das políticas. No caso do PAC, 62% dos recursos do programa foram alocados para estados e municípios (Melo e Pereira, 2017). Apesar disso, estudos apontam que eles foram pouco envolvidos nos processos decisórios. Como consequência, os projetos do setor tenderam a ser “territorialmente cegos”. De acordo com Lotta e Favareto (2018), os governos locais agiram de forma pontual na gestão de grandes empreendimentos, atuando *a posteriori* para solucionar problemas

5. Disponível em: <<https://goo.gl/NPKzAZ>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

que surgiram na fase de implementação.⁶ Outra questão relaciona-se ao problema da assimétrica capacidade técnica dos municípios brasileiros para a elaboração de projetos e execução dos recursos alocados pelo governo federal (Sátyro, Cunha e Campos, 2016; Marengo, Strohschoen e Joner, 2017). Nesse contexto, regiões carentes de capacidade administrativa acabam influenciando negativamente a entrega dos empreendimentos selecionados.⁷

Já no que concerne ao sistema de *accountability* horizontal, as agências de fiscalização e controle conquistaram bastante poder e autonomia no Brasil, interferindo nos processos decisórios (Raiser *et al.*, 2017). Analogamente, o Ministério Público (MP), por meio da promoção de ações civis públicas, vem intervindo constantemente na implementação de grandes obras – sobretudo no que se refere à proteção do meio ambiente e à garantia dos direitos das comunidades locais (Scabin, Cruz e Pedroso Júnior, 2014). De um lado, essas interferências podem provocar paralisações nos processos decisório e de implementação dos projetos, causando atrasos e aditivos orçamentários. De outro, essas intervenções podem produzir aperfeiçoamentos no projeto, ao conciliar e inserir novos interesses.⁸

Por fim, no que diz respeito à participação institucionalizada da sociedade civil, a adoção de interfaces socioestatais nas políticas públicas tem ocorrido de forma heterogênea (Pires e Vaz, 2014). Na área de infraestrutura, pode-se afirmar que os processos decisórios são insulados e opacos. O principal canal institucionalizado de participação social são as audiências públicas no âmbito do processo de licenciamento ambiental (Abers, 2018). Contudo, esse instrumento tem sido criticado por: ser temporalmente pontual, não contemplando as demandas que deveriam ter sido consideradas na fase de concepção dos projetos; apresentar uma natureza excessivamente informativa; e não representar um mecanismo de cogestão (Hochstetler, 2018; Abers, 2018; Fonseca *et al.*, 2013). Isso sem mencionar que os processos de licenciamento ambiental exigem coordenação interfederativa, intragovernamental e entre governo e sociedade. A literatura mostra que, quando o controle de processos regulatórios é partilhado entre diferentes atores, o equilíbrio pode ser ineficiente, mesmo no caso de informação completa (Martimort, 2006 *apud* Pegô *et al.*, 2018). A ausência de canais de participação efetivos entre burocracias estatais e comunidades afetadas, quando somada ao fato de que empreendimentos de infraestrutura geram impactos ambientais e sociais, produz um cenário de intensa judicialização no processo de implementação dessas obras, e o Judiciário passa a ser o espaço principal de solução de conflitos.

4 O PAPEL DO SETOR PRIVADO

Em decorrência dos problemas de desempenho na execução dos projetos de investimentos em infraestrutura conduzidos pelo setor público, muito se advoga pela maior participação da iniciativa privada na governança do setor, por meio de PPPs. Todavia, sem a participação do Estado na garantia da qualidade dos projetos, na coordenação e na regulação dos agentes, o investimento privado não se

6. Exemplo disso é fase 3 da usina termelétrica de Candiota que, apesar de ter sido fruto de uma proposta municipal, teve sua gestão marcada pela forte centralização no governo federal no que diz respeito às ações de financiamento, monitoramento e regulamentação das obras (Gomide *et al.*, 2016).

7. Isso é exemplificado pela pavimentação da BR 163/PA, em que a estrutura precária das superintendências regionais e das unidades locais do setor de transportes mostrou-se incompatível com as atribuições desses órgãos (Panariello, 2015).

8. O caso da usina hidrelétrica de Belo Monte, construída no estado do Pará, exemplifica bem essa situação. O seu processo decisório e de implementação foi marcado por 24 ações civis públicas, o que provocou diversas interrupções – sendo a mais longa delas a paralisação entre os anos de 2001 a 2006 (Pereira, 2014). Entretanto, a atuação do MP também evidenciou a necessidade de políticas de compensação para a comunidade indígena e ribeirinhos (Vilaça, 2017).

realiza. Dos governos é exigida capacidade de monitorar e fazer cumprir os complexos contratos que as parcerias com o setor privado implicam.

Fiani (2018) alerta para os custos de transação envolvidos na viabilização das PPPs. De acordo com ele, a governança das PPPs engloba diversos agentes privados,⁹ os quais, muitas vezes, são competidores entre si, em relações de longa duração; investimentos conjuntos em ativos específicos; e contratos incompletos. Essas particularidades, associadas à complexidade e às incertezas inerentes aos projetos de investimento, podem levar a comportamentos oportunistas por parte dos agentes envolvidos na PPP. Em outras palavras, os arranjos de implementação das PPPs são também propensos a diversos tipos de conflitos de interesses, o que também exige relação, interação e coordenação entre agentes públicos e privados. Isso sem mencionar a necessidade de transparência e envolvimento dos *stakeholders* e da sociedade civil nos arranjos de governança a serem constituídos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se percorreu neste artigo, são diversos atores (políticos, sociais e privados), com distintos interesses, envolvidos nas políticas para o setor, em contexto de incerteza, fragmentação decisória e conflitos de várias espécies. Se governança representa o processo no qual um conjunto de atores (estatais e não estatais) relacionam-se (formal e informalmente) em ambientes institucionais específicos na produção de políticas públicas, ela emerge ao primeiro plano como perspectiva para se compreender os problemas de eficiência econômica e legitimidade dos planos, dos programas e dos projetos de investimento em infraestrutura.

Nesse sentido, pode-se concluir que, mais do que o uso adequado de técnicas de planejamento e seleção de projetos – que são importantes –, a construção de estruturas e arranjos de governança capazes de produzir racionalidade técnico-econômica e legitimidade democrática na produção das políticas do setor são essenciais.¹⁰ Isso passa pelo envolvimento dos atores interessados, sobretudo da sociedade civil, nos processos decisórios. Dessa forma, poderiam ser garantidas a transparência, a contestabilidade e a *accountability* dos planos, dos programas e dos projetos do setor, aumentando a eficiência na execução dos investimentos. Parafraseando Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter (2003, p. 139, tradução dos autores), “existem poucas evidências de que há uma relação inversa entre eficiência e democracia na produção de programas e projetos de investimentos em infraestrutura. Muito pelo contrário”.¹¹

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

9. Entre eles empreiteiros, bancos, investidores, fornecedores, operadores e usuários.

10. Sobre arranjos de governança, ver *Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas*, de Roberto Rocha C. Pires e Alexandre Gomide, neste número do Bapi.

11. “*There is little evidence that efficiency and democracy are trade-offs for megaproject decision making. Quite the opposite*” (Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter, 2003, p. 139).

FIANI, R. Arranjos institucionais e custos de transação em parcerias público-privadas. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

FLYVBJERG, B. Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes and cures. **Environment and Planning B – Planning and Design**, v. 34, p. 578-597, 2007.

_____. What you should know about megaprojects and why: an overview. **Project Management Journal**, v. 45, n. 2, p. 6-19, 2014.

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

FLYVBJERG, B.; SUSTEIN, C. R. The principle of the malevolent hiding hand; or, the planning fallacy writ large. **Social Research**, v. 83, n. 4, p. 979-1004, 2015.

FONSECA, I. *et al.* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 1, p. 7-30, 2013.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building State capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GOMIDE, A. A. *et al.* **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura**: achados e recomendações. Brasília: Ipea, 2016.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

HOCHSTETLER, K. A. Conflicts between state and civil society related to infrastructure projects. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Prospect theory: an analysis of decision under risk. **Econometrica**, v. 47, p. 2, p. 263-291, 1979.

LE GALÈS, P. Urban governance in Europe: what is governed? *In*: BRIDGE, G.; WATSON, S. (Eds.). **The new Blackwell companion to the city**. Hoboken: John Wiley e Sons, 2011.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

LOVALLO, D.; KAHNEMAN, D. Delusions of success: how optimism undermines executives' decisions. **Harvard Business Review**, v. 81, n. 7, p. 56-63, 2003.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MARQUES, E. C. L. Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura. *In*: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. v. 1, p. 71-100.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. The governance of infrastructure in multiparty presidentialism. *In*: WEGRICH, K.; KOSTKA, G.; HAMMERSCHMID, G. (Eds.). **The governance of infrastructure**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

OPRISOR, A.; HAMMERSCHMID, G.; LÖFFLER, L. **Hertie School-OECD global expert survey on public infrastructure**. Berlin: OCDE; Hertie School of Governance, 2015.

PANARIELLO, L. **Pavimentação da BR-163/PA**. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

PEGÔ, B. *et al.* O licenciamento ambiental como condicionantes à execução de obras de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PIRES, R.; VAZ, A. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 61-91, 2014.

RAISER, M. *et al.* **De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade**. Washington: Grupo Banco Mundial, 2017.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 286-317, 2016.

SCABIN, F. S.; CRUZ, J.; PEDROSO JÚNIOR, N. N. Environmental licensing in Brazil: judicialization, environmental protection and the rights of local communities. *In*: UNITAR-YALE CONFERENCE ON ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND DEMOCRACY, 3., 2014, New Haven. **Annals...** New Haven: Yale, 2014.

SIMON, H. A. Theories of bounded rationality. *In*: MCGUIRE, C. B.; RADNER, R. (Eds.). **Decision and organization**. Amsterdam: North-Holland, 1972.

STOKER, G. **Governance as theory: five propositions**. Oxford: Blackwell Publishers, 1998.

VILAÇA, L. De práticas a capacidades: a atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 61-82, 2017.

WEGRICH, K.; HAMMERSCHMID, G. Infrastructure governance as political choice. *In*: WEGRICH, K.; KOSTKA, G.; HAMMERSCHMID, G. (Eds.). **The governance of infrastructure**. Oxford: Oxford University Press, 2017.