

**RECONFIGURAÇÕES DA AÇÃO ESTATAL NA POLÍTICA DE INFRAESTRUTURA
NO PERÍODO RECENTE: AVANÇOS E LIMITES**

Raphael Amorim Machado

Pesquisador visitante na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail:* <raphael.machado@ipea.gov.br>.

Alexandre de Ávila Gomide

Técnico de planejamento e pesquisa e diretor na Diest/Ipea. *E-mail:* <alexandre.gomide@ipea.gov.br>.

Roberto Rocha Coelho Pires

Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail:* <roberto.pires@ipea.gov.br>.

O objetivo deste texto é construir um panorama sintético da trajetória das políticas de infraestrutura no Brasil no período recente, com ênfase nos setores de logística (rodovias e ferrovias) e energia elétrica. Para isso, destaca os principais esforços e avanços no sentido da retomada do protagonismo do governo federal na área, assim como os limites e obstáculos enfrentados que contribuíram para a produção de resultados incompletos e conquistas parciais.

O texto parte de um esforço analítico-interpretativo que se apoia na inter-relação de três categorias principais.

A configuração das políticas de infraestrutura tem como elemento crítico-constitutivo os *instrumentos da ação pública*, que dão materialidade, sustentação e estabilidade às relações cotidianas de implementação no interior de determinados arranjos institucionais. Os instrumentos constituem dispositivos ao mesmo tempo técnicos e sociais, que organizam as relações específicas entre agentes do poder público e os demais parceiros não governamentais ou destinatários das políticas.

A segunda categoria mobilizada é a de *arranjos institucionais*, entendidos como o conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem o modo particular como se articulam atores (e seus interesses) na implementação de uma política, projeto ou ação governamental específica. A ideia de arranjo chama atenção para o modelo de governança implícito na condução de projetos de infraestrutura, definindo os atores (burocráticos, políticos, sociais ou econômicos), as instituições e suas formas de interação.

Por último, a noção de *ambiente político-institucional* visa chamar atenção para o fato de que arranjos e seus

instrumentos não operam no vácuo, mas, sim, sob um conjunto de regras do jogo mais gerais (por exemplo, dispositivos constitucionais) que informam os processos de organização administrativa do Estado e do sistema político. Em conjunto, os instrumentos da ação pública, os arranjos institucionais e o ambiente político-institucional oferecem caminhos para análises compreensivas sobre os modelos de governança embutidos na condução de políticas públicas específicas.

Com base nesse referencial analítico, o texto elabora uma breve reconstituição da trajetória histórica do setor de infraestrutura, perpassando o período militar, reformas dos anos 1990, até a retomada do protagonismo estatal no setor entre os anos 2005-2013.

As conclusões do texto apontam que os avanços no desenvolvimento de instrumentos e arranjos para dotar o Executivo Federal de maior capacidade de produção de políticas para o setor de infraestrutura no período recente foram incompletos e insuficientes. Incompletos, uma vez que os novos arranjos e instrumentos não lograram superar algumas de suas limitações internas (por exemplo, processos decisórios insulados da sociedade civil). Insuficientes, porque, ainda que plenamente desenvolvidos, não tiveram condições de contrabalançar os constrangimentos externos e os desafios de governança impostos pelo ambiente político-institucional brasileiro (tais como a fragmentação do aparelho do Estado e os interesses de curto prazo de atores políticos dentro da lógica do sistema político vigente). Esses fatores concorrem para explicação dos resultados verificados, em termos de implementação e efetividade dos projetos.