CAPÍTULO 2

ARRANJOS, INSTRUMENTOS E AMBIENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL NA RECONFIGURAÇÃO DA AÇÃO ESTATAL EM POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA NO BRASIL[1]

Raphael Amorim Machado
Alexandre de Ávila Gomide
Roberto Rocha Coelho Pires

1 INTRODUÇÃO

As últimas décadas têm sido marcadas por intensas transformações no padrão de atuação estatal na área de infraestrutura no Brasil. Essas transformações, por sua vez, guardam estreitas conexões com a orientação político-ideológica dos governos acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e na redução de desigualdades. Assim, este capítulo se dedica a analisar as reconfigurações institucionais da ação estatal no setor de infraestrutura na virada do século XXI, com especial atenção aos desdobramentos, mudanças e continuidades observados nos governos Lula e Dilma em relação aos períodos anteriores.

A escassez de recursos fiscais não foi o principal problema para a implantação de projetos no setor em poucos momentos da história brasileira (Orair, 2016). O período compreendido entre 2005 e 2013 pode ser caracterizado como uma dessas janelas de oportunidade para a "aceleração do crescimento" por meio do investimento público. No entanto, o balanço geral dos resultados é, na melhor das hipóteses, misto. Apesar de entregas importantes e outras realizações – como a ampliação da taxa de investimentos, a geração de empregos etc. –, atrasos e estouros de orçamento foram recorrentes no período, além da presença de conflitos sociais em torno de alguns projetos.

É importante salientar que tais problemas não são realidade exclusiva do Brasil, pois projetos de infraestrutura carregam consigo alta complexidade e riscos desconhecidos. Em geral, a sua governança envolve um número elevado e variado de atores e consegue despertar interesses distintos, com isso, os riscos e a complexidade do processo decisório e de implementação são, muitas vezes, mal representados e acentuados por um viés de otimismo na etapa de planejamento e orçamento.

1. Este capítulo é uma versão modificada de Machado, Gomide e Pires (2017).

Dadas essas características, levantamentos internacionais recentes indicam que nove entre dez projetos de infraestrutura realizados no mundo, durante o século XX e início do XXI, apresentaram atrasos e estouros de orçamento significativos (Flyvbjerg, 2014; Flyvbjerg e Sunstein, 2016).

Reconhecendo as complexidades intrínsecas ao setor, buscamos neste texto construir um panorama sintético da trajetória das políticas de infraestrutura no Brasil. Este esforço toma como base estudos de caso de projetos realizados em pesquisas anteriores,[2] e tem seu foco limitado aos setores de logística (rodovias e ferrovias) e energia elétrica. Pretende-se, com isso, abordar: *i)* os principais esforços e avanços no sentido da retomada do protagonismo do governo federal na área, no período entre 2005 e 2013; e *ii)* os limites e obstáculos enfrentados que contribuíram para a produção de resultados incompletos e conquistas parciais.

Este esforço analítico-interpretativo se apoia na inter-relação de três categorias principais. A primeira diz respeito à ideia de arranjos institucionais como o conjunto de regras e procedimentos, formais e informais, que definem o modo particular como se articulam atores (e seus interesses) na implementação de política, projeto ou ação governamental específico (Gomide e Pires, 2014; Pires e Gomide, 2016). 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) e suas formas de interação. Os arranjos podem assumir contornos variados, a depender dos instrumentos que mobiliza e como estes configuram, criam papéis e distribuem recursos e capacidades de ação entre os atores envolvidos (Pires, 2016).

Nesse sentido, a configuração dos arranjos tem como elemento crítico-constitutivo os instrumentos da ação pública – a segunda categoria analítica mobilizada –, que preenchem os arranjos de forma a dar materialidade, sustentação e estabilidade às relações cotidianas de implementação no interior destes (Pires, 2016). Um instrumento constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza as relações específicas entre os agentes do poder público e entre esses e os demais parceiros não governamentais ou destinatários das políticas (Salamon, 2002). Para além do seu caráter técnico, os instrumentos são portadores de preconcepções e representações sobre os atores cujas relações buscam organizar, e, como qualquer outra instituição, tornam o comportamento e as interações entre os atores previsíveis, uma vez que regulam os papéis, as posições e os recursos disponíveis para os que

2. A pesquisa coletiva condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura (Gomide *et al.*, 2016), desenvolvida no âmbito do Ipea, serve como base empírica para as análises desenvolvidas neste trabalho. A pesquisa se baseou no estudo e na comparação de projetos que compuseram a carteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em diferentes eixos de investimento (logístico, energético e social-urbano) e implementados por diversas modalidades (pelo setor público, pela iniciativa privada, pelo governo federal e por estados e municípios).

participam em um arranjo. Ao mesmo tempo, criam também constrangimentos a outros cursos de ação e interação possíveis (Lascoumes e Le Galès, 2007; 2012).

Por fim, como a terceira categoria analítica, 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. Trata-se da "macromoldura" que, por um lado, provê as possibilidades e os limites para a conformação dos arranjos institucionais, mas, por outro lado, também tensiona, fricciona e perturba as categorias existentes e as relações que elas regulam (Fiani, 2014; Gomide e Pires, 2014). Em conjunto, essas três categorias oferecem caminhos que integram o micro (instrumentos), o meso (arranjos) e o macro (ambiente) em análises dinâmicas sobre os modelos de governança embutidos na condução de políticas públicas específicas e permitem reflexões sobre continuidades e mudanças na produção e sustentação da ação coletiva necessária à implementação de projetos governamentais. Dessa forma, elas oferecem alicerces conceituais para a análise das reconfigurações institucionais e administrativas da ação estatal no setor de infraestrutura no período recente (2005-2013) e dão base para interpretações sobre os seus efeitos, resultados e tendências.

Com base nesse referencial analítico, partiremos para uma breve reconstituição da trajetória histórica do setor de infraestrutura, do período militar, passando pelas reformas liberalizantes dos anos 1990, até a retomada do protagonismo estatal entre os anos 2005-2013, momento no qual o investimento inicia uma curva descendente. A partir daí, buscaremos explicar a constituição desse último período por meio de identificação e análise dos arranjos e mecanismos desenvolvidos no interior dos programas de investimento do governo federal, em especial, seu funcionamento em torno de obras de grande vulto. Na sequência, abordaremos elementos que contribuam para a explicação dos resultados observados, com base nas tensões e fricções entre os arranjos e instrumentos desenvolvidos e o ambiente político-institucional no qual eles se inserem.

Argumentaremos que os avanços no desenvolvimento de recursos e acertos 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), e 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 diferentes fatores concorrem

para a explicação dos resultados, em termos de implementação e efetividade dos projetos, obtidos até o momento, como conquistas parciais, projetos incompletos, pouca efetividade sobre a redução de desigualdades regionais, dificuldade de lidar com direitos de minorias e corrupção.

2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA NO BRASIL

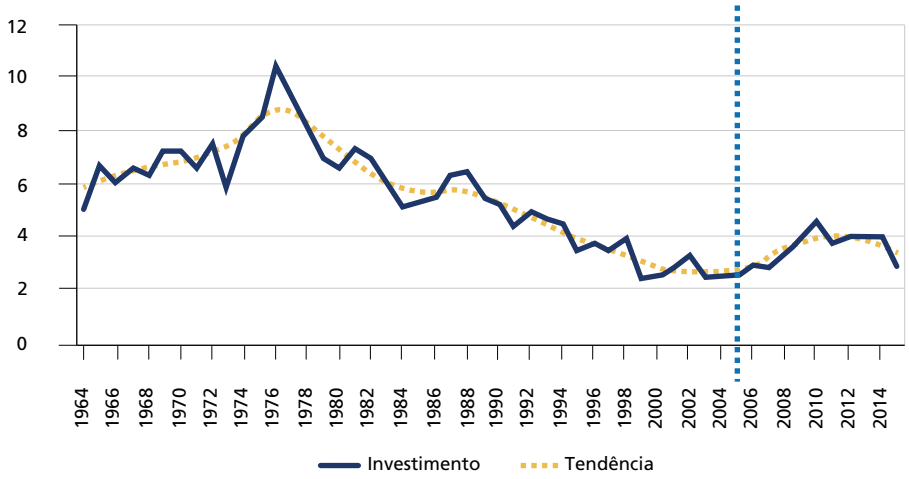
Tradicionalmente, as políticas de infraestrutura dependem do protagonismo do investimento estatal. Assim, há momentos em que o poder público, em especial o governo federal, promove ações voltadas à elevação dos investimentos no setor (Campos Neto, 2014). Em outros momentos, tais ações se retraem – seja em virtude de posicionamentos ideológicos ou de limitação de capacidades de financiamento –, afetando diretamente o desempenho do setor. O gráfico 1 ilustra este argumento ao indicar o auge dos investimentos públicos no final dos anos 1970 e o declínio nas décadas seguintes, como resultado da crise fiscal do Estado.[3] No período recente, assinalado pela linha tracejada vertical, observa-se um novo ciclo interpondo-se ao ciclo histórico mais longo, com uma fase de ascensão na taxa de investimentos no quinquênio a partir de 2006, após ter apresentado tendência de declínio desde meados da década de 1990 (Orair, 2016).

O período entre 1964 e 1980, em que vigia a ditadura militar no Brasil, foi marcado por um pico de investimento público em infraestrutura. Em especial nos anos 1970, o desenvolvimento de infraestrutura econômica ocupou espaço privilegiado no pensamento tecnocrático e no ideário desenvolvimentista do período. Esses investimentos se concentraram no fortalecimento de setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional, tais como energia e transportes. Somado à elaboração e à construção de grandes projetos, o regime militar criou uma estrutura administrativa capaz de planejar tais empreendimentos. Caso patente pode ser exemplificado na criação do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), em 1965, cuja estrutura organizacional possibilitou a formação de um corpo de técnicos especializados, assim como a incorporação de aspectos intermodais ao processo de logística (Barat, 2007).

Estratégia semelhante foi implantada no setor elétrico. A criação e institucionalização das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) como empresa de planejamento energético, durante a década de 1960, permitiu uma maior centralização de estudos e supervisões para a implantação de unidades geradoras. Ao longo da década de 1970, foram criados os primeiros planos nacionais de energia elétrica, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento do setor (Mercedes, Rico e Pozzo, 2015).

3. O investimento público, como um todo, engloba investimentos não necessariamente ligados à infraestrutura. Durante a década de 1970, grande parte do investimento público foi realizado sobre indústrias de base, ligadas aos setores de petroquímica, mineração e siderurgia, ou seja, fora do setor de infraestrutura. Apesar dessa limitação, a série histórica acompanha, em grande medida, a variação do volume de investimentos em infraestrutura no período.

GRÁFICO 1
Investimentos públicos a partir do produto interno bruto (PIB) (1964-2015)
(Em %)



Fonte: Orair (2016).
Elaboração dos autores.
Obs.: Considera-se o total de investimentos do governo nas três esferas federativas e das empresas estatais federais. A série de investimentos públicos está baseada no conceito de aquisição líquida de ativos físicos, a fim de prover subsídios para a análise do impacto econômico da política fiscal. Esse é um conceito restrito, pois não inclui, por exemplo, os subsídios do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) às empresas privadas ou para o programa Minha Casa Minha Vida, as capitalizações de empresas estatais, as aquisições de imóveis não relacionados a uma obra e as transferências de capital que financiam investimentos dos entes subnacionais (Orair, 2016, p. 33).

Em praticamente todos os casos, os esforços governamentais se davam com pouca ou nenhuma interlocução com a sociedade civil, resultando na não incorporação das demandas da sociedade, sobretudo dos grupos minoritários, nas discussões sobre os impactos sociais e ambientais das obras decididas pelo regime.[4] Com as crises econômicas das décadas de 1970 e 1980, o Estado passou por um forte processo de endividamento, resultando na perda de sua capacidade de investimento (Rezende, 1987). O projeto autoritário de desenvolvimento fracassou em seu propósito de manter um alto nível de investimento em infraestrutura, além de não reconhecer as necessidades das populações impactadas.

Nas décadas de 1980 e 1990, marcadas pelo processo de distensão política e redemocratização, o Brasil passou por um período de estagnação de investimentos em infraestrutura econômica, tendo a relação investimento-PIB ficado abaixo do volume de recursos requeridos para sustentar um processo de crescimento, assim como para enfrentar diversas carências sociais. A crise fiscal minou as bases de financiamento de projetos de longo prazo, erodindo também os recursos necessários

4. Exemplos deste tipo de investimento tecnocrático foram as instalações das Usinas Hidrelétricas (UHEs) de Itaipu, Paulo Afonso, Tucuruí, Sobradinho e Itaparica, construídas sem a necessidade de um licenciamento ambiental (Costa, 2014).

para a manutenção da infraestrutura existente. Como fator agravante, os governos dos anos 1990 adotaram um receituário baseado na austeridade fiscal e na expectativa de que os investimentos privados viessem a preencher a lacuna de investimentos. Nessa perspectiva, o setor deveria ser objeto privilegiado de desestatização com a venda de ativos ou a concessão dos serviços para a iniciativa privada, e a resultante disso foi a desobrigação do Estado na gestão da infraestrutura, com a extinção e desestruturação de organizações voltadas para o planejamento do setor e de seu corpo burocrático.

No interior da perspectiva de desestatização emergiu a figura jurídica das agências reguladoras, que tiveram o objetivo de dotar o Estado de capacidade para regular as licenças e exigir contrapartidas na prestação dos serviços públicos. Porém, o processo de concessão da infraestrutura brasileira foi mal planejado em termos regulatórios e deixou diversas brechas, tendo sido feito de forma independente de questões de redesenho institucional (Gomide, 2011), o que gerou problemas para o setor de logística, tais como: cálculos tarifários desajustados e dualidades de interpretações de regras, assim como uma grande fragilidade na fiscalização das cláusulas presentes nos contratos (Pereira, 2014). Como consequência, muitos contratos de concessão tiveram de ser renegociados, nem sempre de maneira vantajosa para o interesse público e a correta prestação dos serviços (Guasch, 2004).

No início dos anos 2000, os efeitos do desmonte do aparato de planejamento e da queda dos níveis de investimento público começaram a ser percebidos como problemas críticos a serem enfrentados para a retomada do desenvolvimento (Easterly e Servén, 2003). Nesse momento, tornava-se claro que, mais do que disponibilizar recursos financeiros, a retomada do investimento estatal no setor requeria também a reestruturação de capacidades estatais de planejamento e de implementação de projetos de infraestrutura. Esse esforço se reinicia já no final da década de 1990, por meio do programa Brasil em Ação e pelo plano Avança Brasil, lançados por Fernando Henrique Cardoso durante seus dois mandatos, respectivamente. Todavia, é na segunda metade da década seguinte que o ativismo estatal na área de infraestrutura começa a se tornar mais visível e reconhecível com o lançamento de programas de investimento.

2.1 A retomada do ativismo estatal no investimento em infraestrutura

A agenda econômica do primeiro governo Lula (2003-2006) foi preenchida por uma radicalização da ortodoxia fiscal (Loureiro, Santos e Gomide, 2011). Nesse período, as taxas de *superavit* primário chegaram a 4% do PIB, reduzindo a capacidade de investimento estatal. Esta perspectiva passou a ser alterada na passagem do primeiro para o segundo governo Lula, quando pressionado pelo baixo crescimento da economia – estagnado em cerca de 2% ao ano. Com a necessidade de incutir

uma marca econômica em sua gestão, iniciou-se um processo de reinvestimento gradual em infraestrutura.

Patente desse esforço foi o PAC. Este programa foi lançado em 2007, no início do segundo mandato de Lula, e em sua primeira edição (2007-2010) visou ampliar o investimento público em infraestrutura, utilizando cerca de 0,5% do *superavit* primário em conjunto com os projetos de investimentos anunciados pelas empresas estatais. Foram tomadas medidas facilitadoras da execução orçamentária provenientes do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), como o remanejamento de 30% das receitas entre os subtítulos internos do programa. O PAC 1 possibilitou que o investimento público em infraestrutura passasse de 1,62% do PIB, em 2006, para 3,27% do PIB, em 2010. A segunda edição (2011-2014) ampliou em 72% o volume de recursos investidos, totalizando mais de R$ 1 trilhão (Brasil, 2014).

Entre os objetivos do PAC figuraram cinco eixos principais: *i)* aumento da eficiência produtiva de áreas consolidadas; *ii)* indução ao desenvolvimento em áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral; *iii)* redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas; *iv)* integração regional sul-americana; e *v)* a autonomia energética brasileira (Brasil, 2007). O intuito governamental com o PAC era atrair também o capital privado para investimentos no país, promovendo uma melhoria na formação de infraestrutura e servindo para movimentar o mercado da engenharia brasileira.

Ressalte-se que o PAC foi beneficiário de um regime de ampliação do espaço fiscal, introduzido no regime de metas primárias para conferir tratamento orçamentário diferenciado aos investimentos prioritários (Orair, 2016) e um aumento das receitas do Estado, puxado pelo *boom* das *commodities* (Prates, 2007). Até então, suas ações vinham priorizando o investimento em infraestrutura com base no orçamento da União e deduções da meta de *superavit* fiscal.

Com o objetivo de ampliar a participação da iniciativa privada para esse investimento, a presidente Dilma lançou, em 2012, o Programa de Investimento em Logística (PIL), que se materializou especificamente em um pacote de concessões à iniciativa privada para o investimento na infraestrutura logística brasileira (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos). As metas do PIL eram ambiciosas: foram anunciados R$ 133 bilhões em investimentos, sendo que apenas em cinco anos o dispêndio de recursos seria na ordem de R$ 79,5 bilhões, e R$ 53,5 bilhões seriam investidos num prazo de 20 a 25 anos (Brasil, 2012).

A atração da iniciativa privada vinha sob a forma de benefícios para o investimento em infraestrutura, tais como: *i)* taxas de juros de financiamento pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) mais 1% ao ano, com carência de até cinco anos e amortização de 25 anos; *ii)* incentivos do BNDES para as concessionárias de serviços públicos emitirem debêntures de infraestrutura, diminuindo o custo

do financiamento dos empreendimentos; *iii)* financiamento governamental de até 80% do valor dos empreendimentos; *iv)* aumento na taxa de retorno das concessões; e *v)* mudanças regulatórias que permitiriam um ambiente de negócios mais competitivo (Brasil, 2012).

As primeiras concessões rodoviárias[5] e aeroportuárias[6] do programa foram bem-sucedidas, diferentemente das de portos e ferrovias, que não atraíram interesse dos investidores e não saíram do papel. As principais dificuldades foram as mudanças regulatórias ensejadas pelo programa, bem como a falta de maturidade de alguns projetos.

No final do primeiro mandato da presidente Dilma, contudo, começam a se consolidar revezes à trajetória dos anos anteriores nas ações governamentais no setor. O PAC já se mostrava combalido pelo número de projetos sob sua responsabilidade – do PAC 1 ao PAC 2, houve um crescimento da carteira de investimentos, totalizando mais de 40 mil empreendimentos –, causando diluição do caráter prioritário das suas ações dentro do governo. Em um cenário econômico muito menos favorável do que em relação às gestões do presidente Lula, o governo Dilma ampliou os subsídios de financiamento dos empreendimentos e desonerações tributárias para o setor privado em detrimento do investimento público, perfazendo uma estratégia de utilizar o espaço fiscal para tais fins. Essas medidas tiveram um alto custo fiscal, com pouca reação do investimento privado (Orair, 2016).

No segundo mandato de Dilma, iniciado em 2015, o PIL obteve uma segunda versão, em que houve um esforço governamental para relaxar algumas regras regulatórias presentes na primeira edição. Porém, o quadro de deterioração da economia brasileira e a inviabilidade de projetos sem subsídios públicos para atrair o setor privado não permitiram a realização das concessões previstas pelo programa.

Como um balanço dos resultados alcançados pelo período temos uma elevação substancial dos investimentos em infraestrutura entre 2005 e 2013. Ainda que estudos independentes indiquem que o aumento dos investimentos no período não tenha se traduzido numa melhor oferta de serviços (Frischtak e Noronha, 2016), houve melhora no subsetor de rodovias (Campos Neto, Conceição e Romminger, 2015).

---

5. Foram concedidos 7,5 mil quilômetros de rodovias no programa, incluindo os trechos de: *i)* BR-101, na Bahia; *ii)* BR-262, entre Espírito Santo e Minas Gerais; *iii)* BR-153, entre Tocantins e Goiás; *iv)* BR-050, entre Goiás e Minas Gerais; *v)* BR-163, no Mato Grosso; *vi)* BRs 163, 267 e 262, no Mato Grosso do Sul; *vii)* BRs 040, 060, 53, 262, entre o Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais; e *viii)* BR-116, em Minas Gerais. Grande parte dessas concessões rodoviárias passa por dificuldades relativas a empréstimos e termos de equilíbrio econômico-financeiro, reivindicando alterações nas regras contratuais (Fariello e Beck, 2016).

6. Foram concedidos seis aeroportos: *i)* São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte; *ii)* Guarulhos, São Paulo; *iii)* Viracopos, São Paulo; *iv)* Brasília, Distrito Federal; *v)* Confins, Minas Gerais; e *vi)* Galeão, Rio de Janeiro. As concessões aeroportuárias foram dinamizadas pela realização de grandes eventos esportivos no país, tais como a Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (FIFA), a Olimpíada e a Paraolimpíada, no Rio de Janeiro.

No que concerne ao objeto deste trabalho – a análise das reconfigurações institucionais da ação estatal no setor observadas nos governos Lula e Dilma –, a trajetória descrita nesta seção nos impõe duas necessidades: a primeira envolve compreender em maior profundidade os arranjos institucionais e os instrumentos da ação pública que viabilizaram a retomada do ativismo estatal nas políticas de infraestrutura no período; e a segunda nos conduz a buscar possíveis explicações em fatores político-institucionais para os resultados produzidos. Essas são as questões que orientam as seções seguintes.

3 NOVOS ARRANJOS E INSTRUMENTOS PARA AS POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA

A retomada do investimento em infraestrutura, a partir da segunda metade da década de 2000, não se deu simplesmente pela inversão de recursos financeiros, mas foi pautada, também, pela (re)construção de capacidades estatais.[7] Essa reconstrução, por sua vez, demandou o desenvolvimento de arranjos institucionais e instrumentos de políticas públicas capazes de lidar não somente com as complexidades intrínsecas aos projetos de infraestrutura, mas também com uma série de desafios impostos pelo ambiente político-institucional erigido no processo de redemocratização dos anos 1980 e 1990.

A Constituição de 1988 marcou uma inflexão no sentido da democratização do Estado no Brasil. A Carta consolidou processos democratizantes que já vinham se expressando na década anterior e deflagrou novas bases para a garantia de direitos individuais, coletivos e difusos, promovendo maior inclusão política e reformas na estrutura de um Estado antes autoritário e centralizador. Se por um lado, essa inflexão representa um dos mais importantes avanços sociopolíticos do país, por outro, introduziu complexidades e desafios não triviais para a produção de políticas públicas, sobretudo na área de infraestrutura. Esse ambiente político-institucional introduziu pelo menos quatro principais vetores que se entrelaçam, de forma dinâmica e nem sempre previsível, na ação governamental: *i)* as relações entre os poderes Executivo e Legislativo se dão em meio a desafios para a construção da governabilidade (Abranches, 1988; Freitas, 2016); *ii)* a necessidade de articulação federativa entre a União, os estados e os municípios para a implementação de políticas (Arretche, 2012); *iii)* a emergência de órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) e outros órgãos de fiscalização e controle da atuação estatal, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama), a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Fundação Cultural Palmares – a Carta deu ao Ministério Público autonomia e a função de proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente

7. De acordo com Skocpol (1985), capacidades estatais são as habilidades das burocracias do Estado em implementar objetivos oficiais, especialmente em face da resistência de grupos sociais ou frente às circunstâncias não favoráveis.

e dos interesses difusos e coletivos; e *iv)* a criação de formas institucionais de participação social nos processos de formulação e controle das políticas públicas, possibilitando a inclusão de novos atores políticos provenientes da sociedade civil em arenas decisórias.

Como consequência, a governança da política do setor se tornou mais complexa, exigindo o desenvolvimento e a sofisticação dos arranjos institucionais e dos instrumentos da ação pública. Neste sentido, mudanças nestas categorias puderam ser observadas em, pelo menos, três dimensões: organizacional, regulatória e financeira.

3.1 Organizacional

A primeira e, talvez, principal mudança diz respeito à dimensão organizacional. Com o lançamento de novos programas, especialmente o PAC, o governo foi se dando conta de que a capacidade de implementação de projetos de infraestrutura contida nos ministérios existentes não seria suficiente para a realização dos diversos projetos constantes da carteira de investimentos. Assim, o governo reestruturou ou criou organizações voltadas ao planejamento e à dinamização dos investimentos.

A primeira estatal criada com esse objetivo foi a Empresa de Pesquisa Energética (EPE),[8] dentro da reforma regulatória do setor elétrico brasileiro. Ela foi concebida vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME) com o objetivo de realizar estudos e projeções da matriz energética, apoiando as iniciativas governamentais no sentido de melhoria e expansão da capacidade energética do país. A importância da EPE pode ser verificada frente à complexidade do setor elétrico, que conta com um parque de geração diversificado e uma malha de transmissão interconectada, exigindo planejamento e coordenação da operação do sistema (Mercedes, Rico e Pozzo, 2015). A nova estatal teve importância fundamental na realização dos leilões para a construção de novas usinas de geração elétrica, fornecendo capacidade técnica para as decisões governamentais.

Aos moldes da EPE, no final de 2012 foi criada a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL),[9] com o intuito de prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor logístico brasileiro, visando à integração entre os diversos modos de transporte. A empresa seria a responsável por pensar a integração de toda a estrutura logística, compatibilizando e otimizando o uso dos diversos modos de transporte existentes, visando, também, a integração continental.

8. Criada pela Lei nº 10.847/2004 e pelo Decreto nº 5.184/2004.
9. Criada pela Lei nº 12.743/2012.

Em 2018, ainda no rol de criação de organizações, foi fundada a Estruturadora Brasileira de Projetos S.A. (EBP),[10] tendo como acionistas instituições financeiras do Brasil e o BNDES. A função da empresa foi apoiar governos em diferentes níveis federativos na estruturação de projetos para comporem as carteiras dos programas de investimento.

Durante os anos 1990 e 2000, os órgãos de planejamento e execução de investimentos em transportes estiveram vinculados, quase que exclusivamente, ao desenvolvimento de projetos rodoviários, faltando capacidade técnica para os ferroviários. Com o intuito de construir e explorar a infraestrutura ferroviária, além de coordenar, executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras sob sua outorga, a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A foi reestruturada, por meio da Lei nº 11.722/2008.

No que concerne aos instrumentos de planejamento, logo no lançamento do PAC, o governo precisou estruturar uma carteira de obras de transportes para o programa, criando o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). A iniciativa contou com o apoio do Ministério dos Transportes (MT) e do Ministério da Defesa, erigindo uma base para o investimento e expansão dos diversos modos de transporte no país. No entanto, os estudos do PNLT foram apresentados concomitantemente ao lançamento do PAC, que incorporou, de forma incompleta, suas diretrizes. O plano integrou alguns projetos listados no programa, visando um alinhamento de esforços.

O desenho institucional de coordenação do PAC previu a criação de um comitê coordenador, integrando representantes da Casa Civil, do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Ele estabeleceu uma unidade técnica especial, funcionando no Tesouro Nacional, para processar as informações necessárias, a fim de acompanhar os projetos e tomar decisões sobre os desembolsos e o tratamento fiscal aplicável. Essa unidade técnica atuava em colaboração com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI), ambas do MP. A unidade especial seria também uma base para o desenvolvimento de unidades de monitoramento e planejamento nos ministérios setoriais.

Com a posterior criação do PAC, os arranjos e instrumentos de gestão e coordenação tiveram que se tornar mais robustos para dar conta de uma série de desafios. O primeiro seria articular os objetivos do programa com ministérios pertencentes à coalizão presidencial, tal como o MT e o MME, os quais foram entregues à base aliada durante os governos petistas.[11] O segundo seria monitorar

10. Grande parte dos projetos desenvolvidos pela EBP foi utilizada na estruturação do PIL. Disponível em: <www.ebpbrasil.com>.

11. O MME foi liderado por Dilma Rousseff entre 2003 e 2005. A partir de 2008, o ministério ficou sob responsabilidade do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), na figura de Edison Lobão, até janeiro de 2015. O MT ficou sob a responsabilidade do extinto Partido Liberal (PL), atual Partido da República (PR).

uma extensa carteira de obras disseminada entre os diversos entes municipais e estados da Federação. O terceiro seria dotar os órgãos executivos de capacidade técnica, ou seja, de recursos humanos nos ministérios da área de infraestrutura para o planejamento, fiscalização e monitoramento na execução de projetos. Por último, mas não menos importante, estavam as questões associadas à transparência e a relação com os órgãos de controle.

Para o enfrentamento desses desafios, o programa utilizou uma estrutura tripartite de coordenação, composta por Casa Civil, MP e MF. Alguns ajustes foram necessários e criou-se um Comitê Gestor do PAC (CGPAC), contando também com um Grupo Executivo do PAC (GEPAC). Sua secretaria executiva foi ocupada pela subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, incluindo a participação das secretarias do Tesouro Nacional e de Política Econômica, ambas ligadas ao MF, além da SOF e da SPI, ligadas ao MP. A institucionalização desse arranjo ocorreu com o Decreto nº 6.025/2007.

Esta estrutura de coordenação no interior do Poder Executivo federal brasileiro possibilitou um monitoramento próximo pela Presidência da República, dotando o arranjo de hierarquia e autoridade prática de coordenação (Pires, 2015; Lotta e Favareto, 2016). O acompanhamento da execução das obras era feito nas salas de situação, criadas para se ter um controle mais próximo das diversas áreas de investimento. Nesses espaços institucionais participavam membros do GEPAC e órgãos setoriais, coordenados pela Casa Civil, com o intuito de facilitar a troca de informações e dar celeridade ao processo de implementação dos projetos.

A segunda edição do PAC, no governo Dilma, alterou marginalmente esse arranjo com a mudança da coordenação do programa da Casa Civil para o MP, que criou uma secretaria específica para tal finalidade, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC).[12] Ela fez a mediação entre os diversos órgãos da burocracia federal e os empreendedores das obras, assim como atuou em diversos processos de licenciamento ambiental, compatibilizando agendas e demandas.

Para dotar os órgãos executivos de capacidade técnica de planejamento, fiscalização e monitoramento da execução de projetos, criou-se a carreira de analista de infraestrutura (composta por 1.200 vagas) e o cargo de especialista em infraestrutura sênior (com 184 vagas). A lei[13] definiu a carreira como transversal, com lotação no MP e exercício descentralizado em órgãos da administração pública federal direta ou exercício descentralizado provisório em autarquias e fundações.

Por fim, a quarta dimensão na qual foram verificados desenvolvimentos importantes em termos de arranjos e instrumentos da ação pública reúne elementos

12. Uma análise acerca do funcionamento da SEPAC pode ser encontrada em Pires (2015).
13. A carreira de analista de infraestrutura foi criada pela Lei nº 11.539/2007.

associados a transparência e relação com os órgãos de controle. Os balanços do PAC constituíam momentos de sistematização e análise global dos investimentos e sua execução, assim como de divulgação para a imprensa, além da disponibilização das informações por meio de um *hotsite*.

Outra articulação importante que passou a ocorrer a partir dos arranjos do PAC se deu no sentido da construção de um relacionamento mais próximo com os órgãos de controle, sobretudo o TCU e a CGU. Nesse sentido, a SEPAC assumiu para si parte do desafio de articular preventivamente com os órgãos de controle, objetivando o fluxo contínuo das obras, e negociou com o TCU a elaboração de um plano de fiscalização, já em seu primeiro ano de execução, como tema de maior significância (Ribeiro, 2014). Igualmente, logrou-se redução no número de obras apontadas com indícios de irregularidades graves seguida de recomendação de paralisação. Segundo Ribeiro (2014), isso ocorreu devido às mudanças na legislação que rege o assunto, principalmente aquelas contidas nas leis de diretrizes orçamentárias, que possibilitaram à Comissão Mista de Orçamento (CMO) do Congresso Nacional a reversão de decisão do TCU de paralisar obras com indícios de irregularidades. Assim, a CMO foi instituída como a principal articuladora entre a administração pública federal, o congresso e os órgãos de controle acerca de discussões e decisões compartilhadas quanto à paralisação de obras com irregularidades (Olivieri, 2016).

Em suma, é possível que o PAC tenha servido como um laboratório de experiências institucionais (Cardoso Júnior e Navarro, 2016), em que a necessidade de coordenação impôs o enfrentamento de desafios e levou a inovações organizacionais e gerenciais voltadas para o aprimoramento da implementação de projetos de infraestrutura. Nessa perspectiva de inovação, o PAC, além de induzir o crescimento econômico, foi enquadrado como um programa de aceleração da ação governamental (Pires, 2015), em que o foco foi a articulação e a coordenação de instâncias públicas para a implementação multissetorial de projetos de infraestrutura.

3.2 Regulatória

Uma das dificuldades observadas na relação entre o poder público e o privado na produção de políticas de infraestrutura diz respeito aos procedimentos licitatórios, que trazem problemas de seleção adversa e risco moral.[14] Para enfrentar esses desafios, o governo criou um instrumento regulatório para flexibilizar a legislação vigente: a Lei nº 12.462/2011. Ela instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), que flexibilizou os mecanismos de contratação de obras públicas, introduzindo a inversão das fases da licitação – com a abertura das propostas

14. A primeira diz respeito ao risco de a administração contratar uma empresa que não seja capaz de entregar o objeto solicitado, ou que o faça com baixa qualidade e fora do prazo pactuado. Já a segunda diz respeito ao contratado que muda de comportamento após a celebração do contrato, visando obter vantagens sobre a administração pública, normalmente por meio de aditivos contratuais com aumento de preços.

das empresas concorrentes num momento anterior à análise dos documentos jurídicos – e permitindo que uma obra seja contratada em sua totalidade, a chamada empreitada integral, na qual a empresa se responsabiliza por todas as fases do projeto, entregando o empreendimento em condições de uso para a administração pública. Esse mecanismo foi instituído visando solucionar a baixa capacidade de contratação de projetos básicos de infraestrutura pela burocracia federal, uma vez que a contratação integrada coaduna a constituição do projeto e a sua execução sob a responsabilidade de uma mesma empresa ou consórcio. O RDC introduziu também a remuneração variável dos contratos, elencando critérios como desempenho, qualidade, sustentabilidade ambiental e cumprimento de prazos para os valores pagos aos parceiros privados.

Outras medidas regulatórias adotadas referem-se ao licenciamento ambiental, cujo processo requer o envolvimento de uma gama de organizações e possui um alto grau de complexidade. A fim de racionalizá-lo, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Justiça, o Ministério da Cultura e o Ministério da Saúde redigiram portarias interministeriais, com o intuito de regulamentar a atuação dos órgãos e entidades da administração pública durante o processo, no sentido de buscar uma maior coordenação e agilidade nas tratativas entre os diferentes órgãos e entidades envolvidos neste licenciamento. Além disso, editou-se a Lei Complementar nº 140/2011, que tratou da cooperação federativa com relação à proteção do meio ambiente. A lei caracterizou as atribuições de cada ente federativo, de forma a definir os tipos de empreendimentos e atividades por estes licenciados, além de avançar no compartilhamento de responsabilidades federativas para uma gama de ações administrativas, cobrindo os diversos aspectos da gestão ambiental.

Essas inovações – a criação do RDC e as mudanças no rito de licenciamento ambiental – foram gestadas nas discussões no interior das salas de situação, ressaltando o caráter de experimentação e inovação institucional do PAC.

3.3 Financeira

Devido às características do investimento em infraestrutura (longo prazo de maturação, *sunk costs*), o financiamento desses projetos depende de aportes de capital majoritariamente público para sua realização. Os recursos públicos investidos no PAC não sofreram contingenciamentos até 2014, pois receberam tratamento fiscal diferenciado e foram diretamente deduzidos da meta de *superavit* fiscal do governo. Esta estratégia foi acompanhada pela expansão nas concessões de crédito público de longo prazo, tendo como agente fiduciário o BNDES (Orair, 2016). Atenta-se que cada projeto de infraestrutura possui uma estrutura própria de financiamento, devido à sua complexidade e ao volume de recursos necessários para sua consecução. Desse modo, arranjos e instrumentos financeiros estiveram estritamente relacionados a cada tipo de projeto.

Outra forma de financiamento bastante utilizada no PAC foi o acesso a fundos de pensão, como a Fundação Petrobras de Seguridade Social, a Fundação dos Economiários Federais e a Caixa de Previdência dos Funcionários do Brasil, entre outros, que passaram a investir numa ampla gama de projetos do PAC.[15] A utilização desses recursos foi feita por meio de complexos arranjos entre os fundos e o BNDES; assim, os fundos de pensão, os bancos públicos e os fundos do governo foram elementos centrais do financiamento da infraestrutura nos anos recentes (Jardim e Silva, 2015).

Da mesma maneira, foram criados benefícios tributários para aplicações financeiras em instrumentos de mercado com o objetivo de financiar investimentos públicos, como as debêntures de infraestrutura (Vasquez, Hallack e Queiroz, 2016). Compatível com a estratégia de atrair investimentos privados para o financiamento de obras do PAC, foi promulgado o Decreto nº 8.325/2014, o qual zerou a alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) no financiamento de obras em rodovias e ferrovias. O BNDES ainda criou programas e linhas de financiamento beneficiando a iniciativa privada para minorar seus custos e incentivar sua participação nos empreendimentos. Algumas dessas ações foram: o Programa BNDES de Sustentação do Investimento (PSI), disponibilizando crédito para a indústria, e o programa de Financiamento de Máquinas e Equipamentos.

Cita-se ainda a instituição do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura, formalizado na Lei nº 11.488/2007, que suspendeu a contribuição de tributos – Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – na aquisição de máquinas, equipamentos novos e materiais de construção utilizados em obras de infraestrutura.

4 INCOMPLETUDES E INSUFICIÊNCIAS

Apesar das inovações nos arranjos e nos instrumentos para execução da política de infraestrutura, percebe-se uma série de incompletudes e insuficiências no desenvolvimento e na implantação. Elas, por sua vez, nos ajudam a melhor entender os resultados alcançados ao final do ciclo compreendido entre 2005-2013, como também levantam questionamentos a respeito da sustentabilidade do legado institucional desse período. Argumentamos que os limites nos arranjos e nos instrumentos se dividem em dois tipos: *i)* internos, ou seja, alusivos às

15. Exemplo disso é o financiamento da obra da UHE de Belo Monte, que compreende o consórcio Norte Energia, o grupo Eletrobras (49%), os fundos de pensão Petros e Funcef (10%, cada), sociedades de propósito específico, como Neoenergia S.A. e Amazônia (20%), autoprodutoras (10%) e outros (0,25%). Disponível em: <http://norteenergiasa.com.br/site/portugues/composicao-acionaria/>. Acesso em: 15 jun. 2017.

incompletudes deles próprios; e *ii)* externos, referentes às suas insuficiências frente aos constrangimentos impostos pelo ambiente político-institucional.

4.1 Incompletudes de arranjos e instrumentos

Uma primeira limitação se refere ao planejamento setorial e à forma de seleção dos projetos de investimentos. De acordo com pesquisa conduzida pelo Ipea, estes dois fatores de ordem institucional, que possibilitaram a implementação de projetos de infraestrutura, são considerados como o principal condicionante ao sucesso na execução das obras estudadas (Gomide *et al.*, 2016). Apesar de o governo ter empreendido esforços para retomar o planejamento de longo prazo no setor de infraestrutura, por meio da criação de novas organizações e da formulação de planos setoriais, os instrumentos não foram devidamente institucionalizados. Faltaram normatizações sobre os processos de elaboração e, sobretudo, vinculação legal dos planos, impedindo, assim, a previsibilidade necessária para a orientação do comportamento do setor privado e demais partes interessadas (*stakeholders*) (Castellar, 2016). Igualmente, os processos de seleção de projetos de infraestrutura se deram na ausência de critérios robustos de avaliação de alternativas e de identificação de riscos, o que abriu espaço para julgamentos exclusivamente políticos, isto é, carentes de viabilidade técnico-financeira (Sousa e Pompermayer, 2016). Carteiras de projetos foram formadas pela simples agregação de pré-projetos ou de projetos preexistentes, muitas vezes desatualizados e elaborados em outro contexto.

As empresas estatais sofreram revezes na institucionalização de seus objetivos. Por exemplo, a EPL não conseguiu se estabelecer no interior da burocracia federal na integridade de suas funções, muito disso por conta do próprio fracasso das concessões do PIL, cuja coordenação estava sob responsabilidade da empresa. No entanto, a EPE mostrou-se um bastião do planejamento setorial elétrico de médio e longo prazos, elaborando, em conjunto com outros órgãos, diversos planos setoriais a fim de estruturá-lo.

Outro conjunto de limitações diz respeito aos marcos regulatórios para concessão, uso e manutenção de infraestrutura. Uma vez que o PAC priorizou a construção de novos projetos financiados majoritariamente por recursos públicos, os instrumentos de regulação da atuação do setor privado permaneceram inalterados desde as reformas regulatórias da década de 1990, e a única exceção foi a reforma do marco regulatório do setor elétrico, em 2004. Somente em 2012, o PIL trouxe a questão da melhoria da governança regulatória para ampliar a participação do capital privado por meio de propostas de reformas para o setor de portos e ferrovias. As duas reformas ganharam fortes adversários, tanto no âmbito interno à burocracia federal quanto a entidades e atores do setor privado, não logrando seus objetivos iniciais.

A dimensão territorial foi amplamente desconsiderada na decisão dos empreendimentos a serem executados. Esta é uma das conclusões do estudo de Lotta e Favareto (2016), que caracterizaram os investimentos em infraestrutura do PAC como territorialmente cegos. Para esses autores, os municípios e as regiões que receberam os projetos foram tratados como meros repositórios de obras, não se atentando para as especificidades locais. Relacionada a isso esteve a alta centralização do governo federal nos processos decisórios, caracterizando uma baixa densidade das relações verticais estabelecidas entre os entes federados. Casos de conflitos entre projetos da União e dos entes federados evidenciaram a falta de diálogo para a implementação dos projetos em âmbito federal, resultando em sobreposições de obras e atrasos. Marcando exceção em relação a esse quadro figuram os investimentos da Petrobras, cujo planejamento tentou distribuir espacialmente o desenvolvimento pelo país.

Apesar do avanço do PAC na coordenação e no monitoramento da carteira de investimentos, observou-se uma gradativa sobrecarga na estrutura de governança criada, afetando negativamente a efetividade do arranjo – na última contabilização realizada, encontravam-se, na carteira do programa, cerca de 40 mil obras. Lotta e Favareto (2016) chamam a atenção ainda para o tipo de coordenação adotada por essa iniciativa, caracterizada como reativa, ou seja, voltada para resolver problemas que poderiam ter sido previstos ou minimizados, caso houvesse algum tipo de integração de ações em etapa anterior.

Políticas de infraestrutura são eivadas de conflitos. São muitos os atores envolvidos no planejamento, na decisão e na execução dos projetos, como diferentes burocracias públicas e níveis de governo, empresas privadas e organizações da sociedade civil. Cada um deles persegue objetivos diferentes, segue distintas lógicas institucionais, e muitos têm poder de veto (formal ou informal) na tomada de decisões. Pelo escopo territorial e financeiro dos empreendimentos, interesses de políticos, empreiteiros e investidores precisam ser contemplados. Da mesma maneira, as obras tendem a impactar a vida de comunidades e o meio ambiente à sua margem.

Atualmente, o principal mecanismo de intermediação de interesses entre Estado, empreendedor e sociedade é o processo de licenciamento ambiental, o qual exige capacidade de coordenação do governo, pois atravessa diversos órgãos e organizações, muitas com poder de veto, como é o caso do Ibama. É no licenciamento que os conflitos com a sociedade acabam tomando forma, pois a necessidade dos estudos de impacto ambiental suscita controvérsias com as populações direta e indiretamente atingidas pelos empreendimentos, além de instigar a participação de atores laterais ao processo, como organizações não governamentais (ONGs) e o Ministério Público Federal. Todas as demandas sociais por equipamentos e serviços

públicos confluem no processo de licenciamento, por não terem outro canal para se expressarem, e tais particularidades acabam por alongar os prazos necessários para a emissão das licenças.

Em outras palavras, por não ter sido criado um espaço institucional para processamento de conflitos de interesses socioambientais, o licenciamento assumiu tal função. Contudo, as audiências públicas realizadas no processo, em vez de serem um canal de participação institucional da sociedade civil, acabam sendo tratadas de maneira formal e ritualística, não privilegiando um processo dialógico entre as partes interessadas. Ademais, as audiências públicas acontecem tardiamente, após as decisões já terem sido tomadas (Abers, 2016). Desta maneira, a judicialização dos projetos de infraestrutura foi uma constante nos últimos anos.

Em suma, a falta de transparência e de discussões na fase de planejamento e seleção de projetos acarreta conflitos tardios que poderiam ter sido antecipados. Conforme Flyvbjerg (2014), projetos de grande vulto deveriam ser submetidos ao escrutínio público por meio de mecanismos de transparência e participação das partes interessadas nos processos decisórios, pois isso minoraria os problemas associados a subestimação de custos e superestimação de benefícios que os caracterizam.

No que se refere aos controles administrativos, o estudo de Olivieri (2016) indicou que a administração pública federal brasileira é refém de suas próprias ineficiências, especificamente nas atividades de planejamento, implementação e monitoramento, e estas ampliariam o espaço para a ação discricionária dos órgãos de controle. Em outras palavras, para o autor, os órgãos do Executivo exercem muito fracamente os controles administrativos e não têm mecanismos organizacionais para identificar, prevenir e corrigir falhas que podem levar a irregularidades e fraudes. Assim, na ausência desses controles internos, nem os órgãos executivos nem os de controle externo atuariam de forma eficaz: estes, por mais que se expandam, continuariam identificando recorrentemente irregularidades e fraudes semelhantes, não desenvolvendo capacidade de corrigir os problemas que dão origem às irregularidades.

Pelo exposto, corrobora-se a afirmação de que as maiores limitações para a implementação das políticas de infraestrutura no Brasil do período recente não foram fiscais, mas sim de ordem administrativa e institucional. A execução da carteira de investimentos prevista no período atrasou e custou mais que o planejado, e os projetos nem sempre foram entregues com a qualidade esperada (Frischtak e Noronha, 2016).

4.2 Constrangimentos do ambiente político-institucional

Arranjos e instrumentos não operam no vácuo. Ainda que eles tivessem sido plenamente desenvolvidos, seriam insuficientes, pois esbarrariam em

constrangimentos externos provenientes das suas interações com o ambiente institucional, cujos traços marcantes impuseram dificuldades à governança dos projetos de infraestrutura.

Ressalte-se, no entanto, que a nossa compreensão sobre os nexos causais do ambiente no constrangimento da plenitude dos arranjos e instrumentos criados é ainda limitada, e pesquisas com este intuito estão em andamento. De tal modo, não buscaremos oferecer uma explicação causal forte, nem exaurir todas as possibilidades de complicações na relação entre ambiente, arranjos e instrumentos. Dito isto, pretendemos assinalar dois vetores de influência, provenientes do ambiente, sobre as operações dos arranjos e instrumentos, cuja inter-relação impõe constrangimentos externos à governança dos projetos de infraestrutura no Brasil contemporâneo.

O primeiro vetor decorre das características e efeitos do sistema político-eleitoral. Ele é marcado pelo presidencialismo de coalizão, cujas características implicam a criação de uma base de apoio, construída por uma distribuição de cargos executivos para aliados em troca de apoio político na arena legislativa. Como decorrência, o alinhamento de ministros à agenda governamental se torna mais custoso. Melo e Pereira (2017), analisando as deficiências de implementação do PAC, argumentam que a alta fragmentação partidária e a consequente entrega de ministérios e seus cargos internos de confiança para a base aliada criaram inconsistências na implementação de políticas de infraestrutura, uma vez que a taxa de sobrevivência de secretários executivos naqueles ministérios foi baixa, implicando alta rotatividade. Tal explicação, contudo, desconsidera o arranjo de implementação do PAC, que criou uma estrutura tripartite de coordenação político-administrativa, e também uma unidade especial no núcleo do governo responsável pelo monitoramento da execução do programa. Este arranjo foi dotado da imprescindível autoridade prática (poder de influência e penetração institucional) para garantir a consistência na implementação do programa,[16] mas a rotatividade no comando dos ministérios, por diferentes partidos, e nos cargos de direção superior, certamente acarretam inconsistências na gestão das políticas.

Ademais, nosso sistema político-eleitoral resulta no viés econômico de seleção para a entrada, possibilitado pela legislação, que permitiu, até 2014, o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas. O financiamento de campanhas possibilita ao poder econômico a interferência no processo democrático, criando uma assimetria entre os candidatos, incentivando-os a buscarem vantagens e fontes de recursos para a manutenção de suas posições no sistema político. Isso se agrava quando levamos em consideração as diversas denúncias de financiamento irregular de campanhas – chamado de "caixa dois" – e a proeminência dos recursos privados nas campanhas, que, em 2010, atingiram

16. O trabalho de Macário (2013) oferece uma análise sobre o papel da coordenação do PAC no funcionamento do MT, apontando que a lógica partidária possui uma influência marginal sobre a distribuição de recursos e seu empenho.

a marca de 53% do financiamento eleitoral, sendo que boa parte desses recursos foram doados por um leque restrito de empresas (Speck, 2012). Essa relação entre o público e o privado incentiva a troca de favores entre políticos eleitos e empresas, em que aos primeiros cabe a aprovação de políticas e projetos que criam mercados para a atuação das empresas, e estas, por sua vez, devolvem os favores recebidos por meio do financiamento às campanhas eleitorais.

Os projetos de infraestrutura, pelos seus vultosos investimentos e inúmeros contratos, oferecem, assim, oportunidades para um constante fluxo de recursos para irrigar campanhas e promover a manutenção de grupos políticos em suas posições de poder. Nesse cenário, a corrupção entre políticos, burocratas de alto nível e gestores de grandes empresas tem margem para se perpetuar. Isso ainda compromete a finalidade dos projetos, distorcendo sua elaboração e estrutura de gastos, inflacionando os preços e contribuindo para os atrasos e a baixa qualidade na provisão da obra, ou mesmo a sua incompletude (Fazekas e Tóth, 2017).

Concomitantemente, outro traço do ambiente político-institucional brasileiro a constranger o funcionamento de arranjos e instrumentos é a instituição de um sistema judicial detentor de uma *accountability* horizontal relativamente autônoma (Kerche, 2009). Isso propiciou um duplo movimento: de um lado, a judicialização da política; de outro, uma politização das instituições. Os novos papéis atribuídos às organizações judiciárias e de controle, a partir da Constituição de 1988, aumentaram a demanda por suas decisões, cuja atuação é interpretada como um meio fundamental para a expansão de direitos (Vianna e Bom Jardim, 2015). A atuação dessas organizações favorece a transparência e a *accountability*, e pode até repercutir em aprimoramentos da ação governamental e do gasto público, como identificado por Pires e Gomide (2015). Como qualquer outra organização no interior do Estado, a atuação do Judiciário e suas organizações correlatas é resultante de um arranjo contraditório de forças, cabendo a problematização de uma visão acerca da hipertrofia das instâncias jurídicas e de controle burocrático sobre a administração pública.

A deflagração da Operação Lava-Jato, no primeiro semestre de 2014, começou a deslindar a extensa rede de corrupção montada no entorno dos grandes projetos de infraestrutura, os quais foram utilizados, muitas vezes, para financiar campanhas eleitorais. A situação criada pela operação em torno de membros das elites políticas e econômicas foi amplamente coberta pela mídia, incitando práticas consideradas arbitrárias na condução das investigações por parte de órgãos judiciais (Fontainha, 2016).

O Ministério Público Federal ganhou proeminência, pois é o responsável pela formulação das acusações formais oriundas das investigações da Polícia Federal. A ampla utilização do instituto da colaboração premiada[17] por esse ministério, nas

17. O instituto da colaboração premiada foi promovido pela Lei nº 12.850, aprovada em agosto de 2013, com o intuito de regulamentar a obtenção de provas para o combate ao crime organizado.

acusações concernentes à Operação Lava-Jato, aumentou o alcance das investigações do órgão, sendo mais um elemento de instabilidade inserido pelo ambiente político-institucional para o funcionamento dos programas de infraestrutura.

As consequências indesejadas dessas ações de combate à corrupção para as políticas de infraestrutura foram impactantes, concorrendo para a paralisação dos programas de investimentos e a desestruturação de cadeias produtivas, tal como o setor de petróleo e gás e sua correlata indústria naval (Pereira e Teixeira, 2017).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste texto foi analisar as reconfigurações institucionais e administrativas da ação estatal no setor de infraestrutura na virada do século XXI, atentando-se para os desdobramentos, mudanças e continuidades observados no período 2005-2013 em relação aos momentos anteriores. Buscamos construir um panorama das políticas do setor no Brasil, destacando as principais mudanças nos arranjos de governança e nos instrumentos da ação pública durante a retomada do protagonismo do governo federal na área, assim como os limites e obstáculos que contribuíram para a produção de resultados incompletos.

Pudemos observar uma retomada ascendente da curva de investimentos públicos no período analisado, como indicado no gráfico 1. Em uma das raras janelas de oportunidades, em que o contingenciamento fiscal de recursos não deu a tônica dos investimentos, foi possível implementar uma série de projetos rodoviários, ferroviários e hidrelétricos que, junto a outras ações no âmbito organizacional, regulatório e financeiro, provocaram importantes mudanças na administração pública brasileira.

As inovações e mudanças experimentadas nesse período lograram resultados parciais. Apesar de importantes realizações – como a ampliação da taxa de investimento público e o grande número de obras executadas –, foram recorrentes os atrasos e estouros de orçamento, assim como conflitos sociais e malversação de recursos. Avanços em arranjos e instrumentos organizacionais (criação de empresas estatais, coordenação de órgãos governamentais e fortalecimento de órgãos de transparência e controle), regulatórios (procedimentos licitatórios, regimes de contratação de obras públicas e procedimentos de licenciamento ambiental) e financeiros (não contingenciamento do investimento e uso de diferentes fontes de financiamento) foram conduzidos no interior dos programas implementados. Porém, esses avanços no desenvolvimento das capacidades estatais para políticas no setor foram incompletos e insuficientes. Incompletos, uma vez que os novos arranjos e instrumentos não lograram superar algumas de suas limitações internas – tais como falhas de planejamento e processos decisórios insulados da sociedade civil –; e insuficientes, porque, ainda que plenamente desenvolvidos, eles 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.

As complexas relações que se estabeleceram entre arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional têm apontado riscos ao legado das políticas públicas desenvolvidas no setor de infraestrutura. Somado à deterioração fiscal do país, esse cenário tem impactado no declínio da curva do ciclo de investimentos, comprometendo o crescimento da economia. Compreender os acertos e erros passados visando buscar inovações institucionais para a retomada de investimentos no setor em um futuro próximo torna-se um imperativo.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. **Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada**: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2231). Disponível em: <https://goo.gl/r7cYk7>. Acesso em: 25 ago. 2017.

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, [s. l.], v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. 232 p.

BARAT, J. **Logística, transporte e desenvolvimento econômico**. São Paulo: CLA Editora, 2007.

BRASIL. **1º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: <http://goo.gl/qj7LNN>. Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. **Programa de Investimento em Logística**: rodovias e ferrovias. Brasília: Governo Federal, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/Dk8f7z>. Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. **11º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento II**: 2011-2014. Brasília: MP, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/TYcCuw>. Acesso em: 25 ago. 2017.

CAMPOS NETO, C. A. S. **Investimentos na infraestrutura de transportes**: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 2014). Disponível em: <http://goo.gl/6caMIP>. Acesso em: 30 abr. 2016.

CAMPOS NETO, C. A. S.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; ROMMINGER, A. E. Impacto da infraestrutura de transportes sobre o desenvolvimento e a produtividade no Brasil. *In*: MESSA, A. *et al.* (Org.). **Produtividade no Brasil**: desempenho e determinantes. Brasília: Ipea, 2015. v. 2, cap. 13. Disponível em: <https://goo.gl/i2KQnc>. Acesso em: 25 ago. 2017.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; NAVARRO, C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2174). Disponível em: <https://goo.gl/46b4gL>. Acesso em: 25 ago. 2017.

COSTA, A. da. Sustainable dam development in Brazil: the roles of environmentalism, participation and planning. *In*: SCHEUMANN, W.; HENSENGERTH, O. (Ed.). **Evolution of dam policies**: evidence from the big hydropower states. [s. l.]: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2014. p. 13-53.

EASTERLY, W.; SERVÉN, L. **The limits of stabilization**: infrastructure, public deficits, and growth in Latin America. Washington: The World Bank, 2003.

FARIELLO, D.; BECK, M. Falhas de gestão do governo dificultam avanço de concessões. **O Globo**, Rio de Janeiro, 7 jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/A1FdAu>. Acesso em: 25 ago. 2017.

FAZEKAS, M.; TÓTH, B. Infrastructure for whom? Corruption risks in infrastructure provision across Europe. *In*: WEGRICH, K.; KOSTKA, G.; HAMMERSCHMID, G. (Ed.). **The governance of infrastructure**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2017.

FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. cap. 3.

FLYVBJERG, B. What you should know about megaprojects and why: an overview. **Project Management Journal**, Oxford, United States, v. 45, n. 2, p. 6-19, Apr. 2014.

FLYVBJERG, B.; SUNSTEIN, C. R. The principle of the malevolent Hiding Hand: or the planning fallacy writ large. **Social Research: an international quarterly**, [s. l.], v. 83, n. 4, p. 979-1004, 2016.

FONTAINHA, F. O direito e a crise política: o ponto de vista das ciências sociais. [s. l.], **JOTA**, nov. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/iMrgK2>. Acesso em: 25 ago. 2017.

FREITAS, A. M. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. 150 p.

FRISCHTAK, C.; NORONHA, J. **PAC**: avaliação do potencial de impacto econômico. Brasília: CBIC, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/sgFAc4>. Acesso em: 25 ago. 2017.

GOMIDE, A. de. A. **A política das reformas institucionais no Brasil**: a reestruturação do setor de transportes. 2011. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/WmM4bH>. Acesso em: 25 ago. 2017.

GOMIDE, A. de. A. *et al.* **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura**: achados e recomendações. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://goo.gl/vxvLge>. Acesso em: 25 ago. 2017.

GOMIDE, A. de. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. cap. 1. Disponível em: <http://goo.gl/L1JQk3>. Acesso em: 25 ago. 2017.

GUASCH, J. L. Granting and renegotiating infrastructure concessions: doing it right. Washington, DC: **World Bank Institute Development Studies**, 2004. Disponível em: <http://goo.gl/n80D16>. Acesso em: 25 Aug. 2017.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**: neodesenvolvimentismo? São Paulo: Editora Unesp, 2015.

KERCHE, F. **Virtude e limites**: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: EDUSP, 2009.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 1-21, jan. 2007.

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, [s. l.], v. 9, n. 18, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/yF7krb>. Acesso em: 25 ago. 2017.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. **Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil**: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração do crescimento. Brasília: Ipea, nov. 2016. (Texto para Discussão, n. 2253). Disponível em: <https://goo.gl/QeHXhV>. Acesso em: 25 ago. 2017.

LOUREIRO, M. R.; SANTOS, F. P.; GOMIDE, A. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 76, p. 63-76, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/kw4skF>. Acesso em: 25 ago. 2017.

MACÁRIO, V. P. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão**: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes. 2013. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/R1ST8Q>. Acesso em: 25 ago. 2017.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Reconfigurações da ação estatal na política de infraestrutura no período recente**: avanços e limites. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2352).

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

MERCEDES, S. S. P.; RICO, J. A. P.; POZZO, L. Y. Uma revisão histórica do planejamento do setor elétrico brasileiro. **Revista USP**, São Paulo, n. 104, p. 13-36, 2015.

OLIVIERI, C. **A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2016. (Texto para Discussão, n. 2252). Disponível em: <https://goo.gl/sXyrKf>. Acesso em: 25 ago. 2017.

ORAIR, R. O. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2016. (Texto para Discussão, n. 2215). Disponível em: <https://goo.gl/CgP6Qx>. Acesso em: 25 ago. 2017.

PEREIRA R.; TEIXEIRA, D. Em colapso, indústria naval já demitiu quase 50 mil e tem dívida bilionária. **Estadão**, São Paulo, 29 maio 2017. Disponível em: <https://goo.gl/jGAukV>. Acesso em: 25 ago. 2017.

PEREIRA, V. B. **Transportes**: história, crises e caminhos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

PIRES, R. R. C. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In*: LOTTA, G.; CAVALCANTE, P. (Org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015. cap. 6.

_____. **Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26).

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PRATES, D. M. A alta recente dos preços das commodities. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 323-344, 2007. Disponível em: <http://goo.gl/3HX24R>. Acesso em: 25 ago. 2017.

REZENDE, F. O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira. *In*: LIMA JUNIOR, O. B.; ABRANCHES, S. H. (Coord.). **As origens da crise**: Estado autoritário e planejamento no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ; São Paulo: Editora Vertice, 1987.

RIBEIRO, R. **Avaliação da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – 2007/2014**. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2014. (Nota Técnica, n. 15). Disponível em: <https://goo.gl/1Cmvvn>. Acesso em: 25 ago. 2017.

SALAMON, L. M. The tools approach and the new governance: conclusion and implications. *In*: SALOMON, S. L. (Ed.). **The tools of government**: a guide to the new governance. New York: Oxford University Press, 2002. p. 600-610.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). **Bringing the state back in**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1985.

SOUSA, R. P.; POMPERMAYER, F. M. **Condicionantes institucionais ao investimento em infraestrutura**: elaboração, avaliação e seleção de projetos. Brasília: Ipea, out. 2016. (Texto para Discussão, n. 2239). Disponível em: <https://goo.gl/jfyzJq>. Acesso em: 25 ago. 2017.

SPECK, B. W. O financiamento político e a corrupção no Brasil. *In*: BIASON, R. C. (Org.). **Temas de corrupção política no Brasil**. São Paulo: Balão Editorial, 2012.

VAZQUEZ, M.; HALLACK, M.; QUEIROZ, R. **Condicionantes institucionais à execução de projetos de infraestrutura**: financiamento de longo prazo. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2016. (Texto para Discussão, n. 2266). Disponível em: <https://goo.gl/qGaiXy>. Acesso em: 25 ago. 2017.

VIANNA, L. J. W.; BOM JARDIM, F. P. Judges, their associations, and politics: notes of a research agenda. **Sociologies in Dialogue**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 92-105, 2015.