

INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA URBANA SOB ARRANJOS FEDERATIVOS HÍBRIDOS: CONSIDERAÇÕES PARA UMA AGENDA DE PESQUISAS APLICADA

Ricardo Antonio de Souza Karam¹

1 INTRODUÇÃO

No passado recente, a temática metropolitana recuperou protagonismo na agenda federal. Inovações institucionais e organizacionais, como a criação de um ministério específico, o aumento da participação social e a introdução de novos estatutos legais relacionados ao espaço urbano, foram seguidas de aumentos significativos no volume de investimentos em programas voltados à melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Tal movimento, contudo, foi marcado pelos tradicionais desafios técnicos e políticos que permeiam a atuação dos Estados democráticos, tanto do ponto de vista da criação de consensos mínimos nos espaços de formulação quanto da escolha das estratégias e dos instrumentos de implementação mais adequados. À luz dessas condicionantes, o objetivo deste artigo é discutir as possibilidades de aprimoramento do planejamento, do monitoramento e da coordenação das ações envolvendo a União, os estados, os municípios e a iniciativa privada.

O interesse pelo tema guarda relação com a rediscussão do pacto federativo brasileiro, em pauta na agenda pública. Às vésperas da comemoração dos trinta anos da Carta cidadã, multiplicam-se as vozes defensoras de ajustes no modelo em vigor desde a redemocratização. A busca da intersectorialidade nas políticas públicas em meio à emergência de novas temáticas transversais torna ainda mais críticos os desafios colocados à gestão pública contemporânea, principalmente à luz do padrão de atuação setorializado e autarquizado do Estado brasileiro nos seus três níveis de governo.

Nesse contexto, as contribuições do referencial teórico neoinstitucionalista são recuperadas, a fim de subsidiar algumas reflexões sobre possibilidades de novas e mais eficazes formas de articulação, divisão de responsabilidades e financiamento intergovernamentais.

2 (NEO)ATIVISMO ESTATAL NA INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA

A retomada dos investimentos em infraestrutura teve um novo e importante capítulo com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em suas duas fases. Lançado em 2007, o PAC mobilizou vultosos recursos para alavancar a economia do país a partir de uma ampla e ambiciosa carteira de projetos de investimentos, na qual foi reservado um eixo exclusivo para a infraestrutura social e urbana, abarcando obras de saneamento básico, habitação, transporte público, bem como de educação, saúde, assistência social, esporte e cultura.

Já em 2010, ao celebrar alguns dos resultados iniciais do programa, que incluíam o aumento na participação do investimento total no PIB, de 16,4%, em 2006, para 18,7%, em 2008, bem como o aumento na participação do investimento público nesse montante, de 1,6%, em 2006, para 2,9%, em 2009, o governo anunciou uma segunda fase, o PAC 2, popularizado como PAC Cidade em seu eixo de investimentos em infraestrutura social e urbana (Brasil, 2012a). Em valores correntes,

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, atualmente em exercício no Instituto Brasileiro de Museus (Ibram).

o montante projetado na nova etapa – 2011 a 2014 – totalizava R\$ 955 bilhões, ante R\$ 559,6 bilhões investidos entre 2007 e 2010 (também em valores correntes), sendo que os três eixos diretamente relacionados à melhoria da qualidade de vida urbana – Minha Casa Minha Vida, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã – representavam 37,5% desse total: R\$ 358,3 bilhões. A viabilização desses projetos, a serem implementados em parceria com os demais entes, seria possível, segundo a avaliação do governo federal, em função da *melhoria do relacionamento com estados e municípios, que permitiria um diálogo interfederativo mais qualificado para a seleção de obras e sua execução, casos do saneamento e da habitação, bem como pelo aprimoramento dos projetos dos entes federados, diante da disponibilidade de recursos do PAC* (Brasil, 2012b).

A execução do PAC 2 não foi, contudo, tão simples quanto o esperado pelos gestores federais. Fatores inerentes à complexidade do arranjo intergovernamental adotado, tais como a escolha política das prioridades, a multiplicidade de atores envolvidos no planejamento, a implementação e o monitoramento das obras, a atuação das instituições financeiras oficiais como agentes operadores, a qualidade dos projetos apresentados, a falta de articulação das ações, entre outros, representaram obstáculos por vezes muito superiores tanto às competências administrativas dos entes subnacionais quanto às capacidades de negociação e articulação do governo federal. Como resultado, acumularam-se atrasos e impasses que terminaram por comprometer o ritmo de implementação das ações urbanas do PAC 2, notadamente a partir da crise econômica que se instalou desde 2014. Só no município de São Paulo, o maior da Federação, o descompasso entre os números inicialmente propostos em 2013 – R\$ 12 bilhões (valores correntes) – e o efetivamente contratado até dezembro de 2016 – R\$ 7,1 bilhões (valores correntes) – mostra o significativo hiato a separar ambição e capacidade de realização, não chegando a atingir 60%.

3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

O desafio da gestão metropolitana no Brasil tem condicionantes institucionais já bastante conhecidas. Nossa “questão urbana” ganha espaço e relevância política na transição para a década de 1970, quando o contingente populacional rural passa a ser suplantado pelo urbano. Em 1973 é oficializada a criação das primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) em oito Unidades da Federação (UFs),² por meio da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho. Em sua redação, ao contrário dos dispositivos legais anteriores, a titularidade da gestão é conferida aos governadores, que presidem o conselho deliberativo de cada RM e têm poder de indicar os integrantes dos respectivos conselhos consultivos. Em um contexto de crescente centralização financeira, concentração de competências legislativas e autoritarismo político que marcam o período, não faltaram críticas dos que identificaram nesse processo uma solução jurídico-institucional cujo objetivo era fazer das RMs instâncias privilegiadas de consolidação do modelo econômico vigente, embora ao custo de afastar os municípios do processo decisório.

Com a redemocratização, nova transformação ocorre. Antes alijados do processo político, os municípios passam a contar com inédita autonomia jurídica após a Carta de 1988 e veem seu protagonismo nas políticas públicas alcançar um novo patamar, simultâneo ao esvaziamento da esfera estadual no novo arranjo político-institucional. Tal processo retarda os debates que vinham sendo travados no âmbito da Assembleia Constituinte, com vistas a tornar as RMs instâncias singulares no novo pacto federativo, sendo o assunto remetido de maneira genérica, sem quaisquer critérios básicos, para a alçada das Constituições estaduais.

2. São criadas as RMs de São Paulo, de Belo Horizonte, de Porto Alegre, do Recife, de Salvador, de Curitiba, de Belém e de Fortaleza.

Tal solução, contudo, mostra seus limites diante da incapacidade da esfera local de, sozinha, fazer frente aos graves problemas que permeiam as realidades metropolitanas. Saneamento básico, habitação, transportes, segurança, entre inúmeras outras temáticas, não respeitam jurisdições político-administrativas e colocam-se como desafios transversais a exigir soluções integradas do arranjo intergovernamental. Somando-se a esse estado de coisas o esgotamento do modelo de repartição de recursos, que concentra a capacidade de investimento no governo federal, chegamos ao impasse dos dias atuais, que impede avanços mais significativos na melhora da gestão e, conseqüentemente, das condições de vida das populações dos grandes centros urbanos brasileiros.

Com a criação do Ministério das Cidades (MCCidades), em 2003, outros elementos passam a compor esse quadro. À nova pasta é conferida a atribuição legal de gerir as políticas e os programas relacionados às temáticas urbanas, englobando o planejamento, a regulação e a execução de ações voltadas ao desenvolvimento urbano, à urbanização, à habitação, ao saneamento básico e ambiental, ao transporte urbano e ao trânsito. Até então, tais competências encontravam-se a cargo de uma secretaria especial alocada na estrutura da Presidência da República. Vale ressaltar, o surgimento do ministério ocorre dois anos após a aprovação da Lei nº 10.527, conhecida como Estatuto das Cidades, cuja promulgação foi comemorada como um avanço no caminho da modernização dos instrumentos de gestão urbana e de democratização dos processos decisórios.³

Se, do ponto de vista institucional, a criação do MCCidades representou um inegável esforço de conferir maior coordenação intersetorial no interior do governo federal e melhor articulação federativa, do ponto de vista de volume de recursos alocados nos programas prioritários só há um impulso significativo com o lançamento do PAC. Contudo, para além da dimensão política, determinantes relacionados à natureza e ao funcionamento dos arranjos institucionais e organizacionais responsáveis pela implementação das políticas urbanas seguiram representando entraves para a gestão integrada dos espaços metropolitanos.

4 O PAPEL DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Autores contemporâneos que se interessam pelo papel das normas sociais, políticas e econômicas no desenvolvimento, comumente designados institucionalistas (ou neoinstitucionalistas), têm procurado estabelecer distintos recortes em suas linhas de pesquisas, a fim de dar conta de diversos desafios com que se defrontam nas análises de realidades concretas. Resgatadas como variável independente estruturante das relações sociais e dos resultados econômicos, as instituições têm sido estudadas desde o nível mais amplo e abstrato (linguagem, cultura) até as transações entre organizações e indivíduos, no dia a dia.

Nesse esforço, uma estratégia teórico-metodológica bastante utilizada tem sido distinguir o nível institucional mais geral e abrangente (ambiente) do organizacional e interorganizacional (arranjo, estrutura, matriz). No primeiro caso incluem-se as normas políticas, sociais e legais mais amplas que regulam o sistema econômico. No segundo, encontraríamos reflexões sobre as formas de cooperação e competição entre unidades econômicas particulares, bem como as estruturas internas que estimulam a cooperação entre seus membros (Davis e North, 1971; Williamson, 1998). Um aspecto comum ressaltado nessa literatura é a necessária complementaridade entre as abordagens, uma vez que o impacto do ambiente institucional sobre arranjos específicos representa um fator gerador de custos e ineficiências que podem, no limite, estimular substituição dos arranjos existentes.

3. Mais recentemente, em janeiro de 2015, foi promulgado o "Estatuto da Metrópole", que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em RMs e em aglomerações urbanas.

Dos debates (neo)institucionalistas disseminou-se o conceito de governança, igualmente flexível, mas, em geral, entendido como padrão de regularidade no funcionamento tanto de ambientes institucionais quanto dos arranjos organizacionais. Em ambos os casos, o interesse concentra-se nas formas de coordenação entre agentes públicos e privados, à luz dos fatores que provocam a alternância entre a continuidade e a mudança (Crouch, 2005; Levi-Faur, 2012).

No âmbito da gestão governamental, o tema da coordenação ganha crescente espaço na agenda de pesquisas sobre políticas públicas, a partir da constatação de que a sequência de reformas liberais das últimas décadas teria estimulado a migração gradativa das estruturas burocráticas tradicionais rumo a novas matrizes institucionais, alegadamente mais flexíveis e abertas. Entre os extremos representados pelas hierarquias e os arranjos de mercado puro, foi apontado o surgimento de maneiras capazes de mesclar incentivos e controles sob a forma de redes (Gestel, Voets e Verhoest, 2012; Peters, 2012; Rhodes, 1996; Stoker, 1998), permanecendo controverso, contudo, o efetivo grau de autonomia dos atores integrantes dessas redes, bem como o papel reservado ao Estado nessas estruturas.

Explorando as contribuições de autores como Williamson e Menard à temática, Fiani (2013; 2016) advoga que a abordagem dos *arranjos híbridos*, composto por agentes públicos e privados, tem relevante valor analítico para o estudo dos arranjos institucionais⁴ de políticas públicas, principalmente naqueles que envolvem ativos específicos, caso dos investimentos em infraestrutura. Não obstante reconheça a controvérsia quanto à natureza desse hibridismo na literatura, ora admitido como um *continuum* entre o mercado e a hierarquia, ora entendido como um arranjo discreto, Fiani chama a atenção para o papel do *centro estratégico* (ou *entidade estratégica*) desse arranjo na coordenação dos ativos e direitos decisórios compartilhados. Em função da presença simultânea, porém insuficiente, de incentivos típicos de mercado e controles administrativos característicos de hierarquias, a atuação do centro permitiria gerenciar de forma mais efetiva a vinculação desses agentes, cujo relacionamento caracterizar-se-ia pela alternância entre competição e cooperação, bem como pelo compartilhamento de investimentos conjuntos de longa maturação sob contratos relacionais capazes de dirimir contenciosos *ex post*. Muito embora tais arranjos permitam recompensas individuais, caberia ao centro definir as regras de alocação dos ganhos conjuntos, evitando resultados subótimos decorrentes de comportamentos oportunistas de qualquer um dos participantes. Quanto a quem caberia desempenhar um papel dessa natureza, Fiani defende que o único ator com autoridade política para superpor-se aos interesses individuais imediatos seria o Estado.

Para Fiani, dois tipos de controles seriam característicos desses arranjos híbridos: um de natureza técnica, relacionado à forma de gestão dos recursos, e outro de natureza política, relacionado ao atingimento das metas estipuladas. Tal consideração, pondera ele, significa um entendimento do conceito de controle para além dos aspectos de legalidade e conformidade, típicos do escopo de atuação dos órgãos de fiscalização, incorporando, assim, critérios de efetividade da política pública.

Por fim, como modo de checar a viabilidade de um arranjo híbrido específico, Fiani levanta quatro questões a serem respondidas quanto à adequação e à consistência dos mecanismos de controle, técnicos e políticos, sendo elas:

- os incentivos à cooperação são adequados?
- os controles são suficientes?

4. Fiani prefere não utilizar o termo *estrutura de governança*, cunhado por Williamson, alegando a existência de amplas conotações assumidas pela expressão na literatura.

- a estrutura do centro estratégico é suficiente para o monitoramento e a fiscalização dos controles e dos incentivos?
- os incentivos e os controles são consistentes entre si?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz das particularidades do complexo arranjo institucional utilizado na implementação do PAC 2, integrado pelos três níveis de governo, instituições financeiras oficiais e setor privado, uma análise a partir da abordagem dos arranjos híbridos poderia fornecer subsídios para o melhor entendimento das lacunas que prejudicaram sua eficácia e efetividade, impedindo o pleno alcance de seus objetivos e metas.

Uma agenda de pesquisas voltada à investigação de questões como: *i)* que órgãos desempenharam (ou não) o papel de centro estratégico; *ii)* com quais recursos e instrumentos tal papel foi exercido; *iii)* quais as formas de cooperação acionadas; *iv)* quais incentivos e controles foram utilizados; *v)* que aspectos do ambiente institucional exerceram influência positiva ou negativa no arranjo adotado, entre outras, permitiriam não apenas compreender os limites do desenho institucional adotado, mas também forneceriam lições valiosas para futuras políticas e programas de natureza interdependente, fortalecendo os esforços para o aprimoramento das relações federativas no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Relatório de Lançamento PAC 2**. Brasília: MP, 2012a. Disponível em: <<https://goo.gl/Nmwm69>>. Acesso em: 22 fev. 2017.
- _____. _____. **Relatório de Balanço do PAC**. Brasília: MP, 2012b. Disponível em: <<https://goo.gl/ibFqFy>>. Acesso em: 22 fev. 2017.
- CROUCH, C. **Capitalism diversity and change**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. **Institutional change and American economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.
- FIANI, R. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1815).
- _____. **O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2261).
- GESTEL, K. V.; VOETS, J.; VERHOEST, K. How governance of complex PPPs affects performance. **Public Administration Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 140-188, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/tYHgBs>>. Acesso: 13 fev. 2016.
- LEVI-FAUR, D. From 'big government' to 'big governance'? *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- PETERS, B. G. Governance as political theory. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, p. 652-657, 1996.

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

WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics and organization theory. *In*: DOSI, G.; TEECE, D. J.; CHYTRY, J. (Eds.). **Technology, organization, and competitiveness**: perspectives on industrial and corporate change. Oxford: Oxford University Press, 1998.