Texto para Discussão

2436

Brasília, novembro de 2018

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

REDE INTEGRADA DE INFRAESTRUTURA: ATORES DO SISTEMA NACIONAL DE VIAÇÃO SEGUNDO A LEGISLAÇÃO

Jean Marlo Pepino de Paula
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Os desenvolvimentos social e do conhecimento têm exigido melhores resultados dos setores público e privado. Isto porque a crescente demanda, indisponibilidade e finitude de recursos demandam soluções cada vez mais criativas para serem eficientes, eficazes e efetivas.

Nas discussões sobre as obras públicas, o que se deflagra é a ausência de uma abordagem sistêmica do setor. O desenvolvimento natural destes empreendimentos perpassa pela melhor compreensão dos problemas e das relações que os envolvem, tendo em vista as diversas relações circunstanciais que se formam – principalmente naqueles de grande impacto e vulto. Tais considerações são abordadas pelos estudos sobre redes e comunidade de políticas e são características primárias de um sistema segundo a teoria geral dos sistemas (TGS).

A partir desta perspectiva, mais ampla, o exame da legislação permitiu circunscrever o Sistema Nacional de Viação (SNV) para compreender a forma como se estrutura. Neste estudo foi possível notar uma limitação e um desencontro temporal de informações, carecendo de instrumento que consolide e dissemine seus limites e objetivos entre atores. Percebe-se, por exemplo, que a inovação legal de 2016 provocou alterações importantes na estrutura institucional do sistema, pois transfere as funções do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT) para o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), inativando aquele conselho na prática e modificando a composição e o protagonismo de instituições nas macroquestões do setor. A recém-implantada Política Nacional de Transportes (PNT), por sua vez, se apresenta como o principal instrumento vigente do SNV para estimular a integração dos demais planos envolvidos – como o Plano Nacional de Logística (PNL) e os planos regionais e setoriais. Entretanto, carece de uma sinalização clara da forma de monitoramento e aprimoramento ao longo do tempo.

Oportunamente, a organização das informações disponíveis na legislação vigente permitiu elaborar um *mapa institucional do SNV* para ilustrar e analisar quantitativamente a rede de atores e relacionamentos. Ao todo, são citados 314 representantes de setenta instituições que se relacionam por meio de oito fóruns de discussão. Neste universo, percebe-se a complexidade da rede de interações tendo em vista a presença de membros de diversas disciplinas e instâncias das esferas federal, estadual e municipal, bem como agentes da sociedade civil e representantes setoriais. A análise quantitativa desta rede indicou a segregação de funções e expôs contradições, nas quais a formação de dois grupos diferencia os atores segundo a abrangência de funções e atuação. Além disso, foi possível identificar o baixo envolvimento de atores federais, estaduais e municipais com os objetivos do SNV, em contradição com o elevado envolvimento de atores pouco presentes nas análises das políticas do setor.

A projeção de instituições pouco comuns no SNV evidencia sua interdependência em uma rede mais ampla de interações. Mas a precariedade dos instrumentos legais ou formais examinados compromete o desempenho do setor, pois gera conflitos diversos e, por conseguinte, a ineficiência sistêmica das políticas públicas desde sua origem. As influências temporais, diversidade de atores, longevidade e vulto destes empreendimentos, associados à alternância entre governos e a rotatividade nos cargos públicos de maior hierarquia, por exemplo, são características intrínsecas a estas políticas públicas. Por este motivo, exigem a organização de um lastro documental capaz de estimular o adequado registro, concerto e difusão de informações para alinhar expectativas, integrar atores, mitigar conflitos e promover seu aprimoramento contínuo.