

**40° Encontro Anual da Anpocs**  
**ST-24 Políticas Públicas: reconfiguração dos modelos de desenvolvimento e bem-estar social no Brasil e na América Latina**

“Novas Dinâmicas de Desenvolvimento: capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo”

*Alexandre de Ávila Gomide (IPEA)*  
*Ana Karine Pereira (UFG)*

## 1- Introdução

No Brasil, na última década, surgiram diversos planos e programas governamentais com o objetivo de impulsionar os investimentos no setor de infraestrutura como forma de alavancar o crescimento econômico e atender a demanda da sociedade por bens públicos de qualidade. No nível federal, o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), de 2005, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007, e o Programa de Investimentos em Logística (PIL), de 2012, exemplificam tais ações. A implementação desses programas, amparados pela disponibilidade de recursos fiscais para tal, se refletiram no aumento da taxa de investimento em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) no período. De acordo com Orair (2016), os investimentos públicos, em percentual do PIB, passaram de uma taxa de 2,5%, no ano de 2000, para 4,6%, em 2010<sup>1</sup>. Contudo, à medida que a implementação dos programas progredia, tornou-se claro que o problema do investimento no setor não era apenas de recursos fiscais, mas também da capacidade do governo em executá-lo (World Bank, 2016). Atrasos na entrega das obras anunciadas e estouros de orçamento foram os principais efeitos desta falta de capacidade de execução.

Entendendo que políticas de infraestrutura são críticas para o desenvolvimento de um país, a análise das competências e as habilidades do Estado para produzi-las torna-se um campo importante de pesquisa – sobretudo em um contexto no qual se exige que os objetivos das políticas e programas governamentais sejam legitimamente definidos e implementados. A democracia exige transparência e controle das ações dos políticos e burocratas, ao mesmo tempo em que inclui mais atores nos processos decisórios. Igualmente, a própria concepção de desenvolvimento se transformou. Se antes estava embasada em critérios econômicos, com a industrialização sendo o meio principal e o crescimento do PIB o objetivo final, atualmente ela envolve valores como liberdades, igualdade de oportunidades e a satisfação das necessidades básicas da população (Sen, 2000). Assim, a produção e a distribuição de bens e serviços coletivos (educação, saúde, transporte urbano, segurança pública etc.) tornaram-se meios e os indicadores de desenvolvimento humano, como o IDH, ganharam importância.

De tal modo, as capacidades do Estado para o desenvolvimento no século XXI passaram a ser associadas não só à qualidade técnica das burocracias públicas, mas também à existência e ao funcionamento efetivo de canais de conexão entre o aparato político-

---

<sup>1</sup> No ano de 2015, porém, a taxa havia caído para 2,9% do PIB, conforme o citado autor.

administrativo do Estado e a sociedade civil (Evans, 2011). Nas palavras de Amartya Sen (*apud* Gomide e Pires, 2014, p. 18), “a participação pode ser entendida como parte do processo e o próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento”.

A despeito da dificuldade envolvida na implementação de grandes projetos de infraestrutura em ambientes institucionais complexos, como o brasileiro, a interação e o diálogo qualificado entre diferentes atores pode abrir espaço para aperfeiçoamentos na política. Esses aperfeiçoamentos, por sua vez, podem indicar caminhos para novas dinâmicas de desenvolvimento, em que interesses sociais e de preservação do meio ambiente são combinados com objetivos econômicos. Para Sabel (2004, *apud* Pires e Gomide, 2016), a adaptação dos objetivos de uma política aos contextos e condições de implementação, em dinâmicas baseadas no aprendizado contínuo sobre os resultados alcançados nos processos de experimentação, alimentam o contínuo aprimoramento da ação coletiva. Por conseguinte, tais aperfeiçoamentos devem ser identificados e avaliados não só para se evitar novos fracassos, mas também para a sua disseminação visando o aprendizado social.

É nesse contexto que se situa este trabalho. Ele tem como objetivo discutir as capacidades do Estado brasileiro para produzir políticas de infraestrutura capazes de alavancar novas dinâmicas de desenvolvimento. Entendemos novas dinâmicas de desenvolvimento como aquelas capazes de não só aumentar a produção de bens e serviços em uma determinada região, mas também garantir os direitos humanos (especialmente dos grupos minoritários, como crianças, mulheres, índios, quilombolas, povos tradicionais), preservar o meio ambiente (por meio da adequada compensação e mitigação dos impactos ambientais) e melhorar as condições de vida das pessoas que vivem nos territórios sob intervenção (por meio da oferta de equipamentos e serviços sociais básicos, como escolas, hospitais, saneamento básico etc.). Partimos do pressuposto que as capacidades estatais bem desenvolvidas são condição necessária para a obtenção desses resultados.

A discussão que prosseguirá se apoiará nos dados de um questionário aplicado e respondido por mais de dois mil servidores federais da área de infraestrutura envolvidos no planejamento e execução de projetos no setor (Freire et al., 2016) e em informações produzidas por seis estudos de caso (Ocon, 2016; Santiago, 2016; Santana, 2016; Panariello, 2016; Machado, 2016; Alves, 2016). Estes se referem a grandes empreendimentos pertencentes à carteira de investimentos do PAC, selecionados a partir da diversidade de características definidoras do investimento em infraestrutura no Brasil, quais sejam: modalidades de execução (pública e privada; direta e indireta) e eixos de investimento (logístico, energético e social-urbano). Os estudos de caso, realizados no ano de 2015,

englobam a Usina Termelétrica (UTE) de Candiota III, que compõe um conjunto de termelétricas localizadas no município de Candiota, a 400 km de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, possuindo capacidade de geração de energia elétrica de 350 MW; o BRT Sul do Distrito Federal (DF), que constitui um corredor exclusivo de ônibus de 35 km de extensão que integra as regiões administrativas do Gama, Santa Maria e o Entorno do Sul ao Plano Piloto; a Usina Hidrelétrica (UHE) de Teles Pires, localizada no rio de mesmo nome da usina, nos municípios de Paranaíta (MT) e Jacareacanga (PA), possuindo uma potência instalada de 1.820 MW e um reservatório de 137 km<sup>2</sup>; a Pavimentação da BR-163/PA, obra que abrange 972 km no estado do Pará e 52 km no estado do Mato Grosso, conectando as cidades de Garantã do Norte/MT a Santarém/PA, totalizando 1.024 km; a Linha 1 do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (Metrô de Salvador), que compreende 11,9 km, com oito estações entre Lapa e Pirajá; a Ferrovia Nova Transnordestina, projeto que parte de Eliseu Martins (PI) e segue para Salgueiro (PE), somando 1.753 km.<sup>2</sup>

O *survey*, por sua vez, teve o objetivo central de identificar o perfil dos burocratas federais responsáveis pelo planejamento, execução e monitoramento de projetos de infraestrutura, investigando também suas percepções sobre as principais questões que afetam suas rotinas de trabalho. A metodologia utilizada foi a de aplicação de questionário online durante os meses de outubro e novembro de 2015.

Este trabalho se divide em mais três seções, além desta introdução. A seção seguinte revisa a literatura contemporânea sobre capacidades estatais, oferecendo o embasamento teórico para análise empírica. Com base nos dados e informações disponíveis, a seção 3 analisa as capacidades administrativas e relacionais da burocracia federal dos setores de energia e transportes. Por fim, a seção 4 retoma as questões que motivaram a análise e apresenta as contribuições da discussão realizada. Argumentamos que a profissionalização e os conhecimentos técnicos existentes na burocracia federal são limitados pela baixa autonomia e coesão intragovernamental – principalmente na área de transportes. Este fato ajuda a explicar a baixa capacidade de entrega observada neste setor. Igualmente, as relações entre as burocracias da área de infraestrutura com a sociedade local, os representantes dos entes federativos e as agências de controle são precárias. Tal situação constitui-se em barreira para a incorporação de novos objetivos e instrumentos durante a implementação dos empreendimentos que sejam capazes de alavancar novas dinâmicas de desenvolvimento.

---

<sup>2</sup> A tabela 3 (página 12) apresenta as principais características da implementação dos empreendimentos de infraestrutura estudados.

## **2- A eficiência e legitimidade da atuação governamental como produto das capacidades estatais**

O conceito de capacidade é permeado pelas ideias de efetividade e de desempenho, podendo ser definido, de forma geral, como a habilidade de se executar um trabalho com sucesso (Yu-Lee, 2002). No setor público, a capacidade é definida como a habilidade do governo de dirigir e controlar seus recursos humanos, financeiros, informacionais e físicos, com o objetivo de realizar as missões organizacionais (Christensen e Gazley, 2008; Ingrahametal, 2003). Assim, as capacidades estatais aparecem como uma fonte de fortalecimento da ação governamental, moldando a implementação e o impacto final das políticas públicas (Cingolani, Thomson e Crombrughe, 2015). Este texto se alinha a esta perspectiva ao relacionar o conceito de capacidades estatais com a efetividade da atuação governamental na promoção de novas dinâmicas de desenvolvimento, com foco especial nas políticas e programas na área de infraestrutura econômica.

Os primeiros debates sobre capacidades estatais remontam a literatura sobre a formação dos Estados modernos, havendo forte ênfase nas explicações da construção de um modelo estatal específico – centralizado, territorialmente contíguo e monopolizador dos meios legítimos de violência – a partir da capacidade associada ao poder coercitivo do Estado para prevenir conflitos externos (Tilly, 1985). Os estudos sobre capacidades foram intensificados nas décadas de 1980, impulsionados pelo movimento “estatista”, de linhagem teórica weberiana, que interpretava o Estado como um ator autônomo e dotado de racionalidade própria, i.e. capaz de estabelecer seus próprios objetivos (Skocpol, 1985). O “estatismo” resgatou a teoria do desenvolvimento do pós-guerra que posicionava o Estado como um ator central para a promoção de mudanças estruturais. Assim, a atuação do Estado era vista como essencial para produzir políticas em áreas estratégicas para o desenvolvimento de uma nação, promovendo a industrialização, a modernização da agricultura e fornecendo a infraestrutura básica para a produção de bens e serviços (Evans, 1993).

Desde então, a literatura sobre o tema tem passado por um processo de expansão: a ênfase inicial que vinculava capacidades estatais ao desenvolvimento econômico, associado à industrialização, é complementada por uma preocupação com a promoção de novas dinâmicas, uma vez que o desenvolvimento não se restringiria mais apenas à transformação produtiva, mas também às capacitações humanas (Sen, 2000) e a questões sociais e ambientais (Hendrix, 2010; Sátyro e Cunha, 2014; Cingolani, Thomson e Crombrughe, 2015).

Esse processo de expansão do conceito é marcado por diversos entendimentos sobre o significado de capacidades, que passa a ser definido a partir de “(...) múltiplas qualidades, tanto como um *input*, como um *throughput*; um recurso e um processo” (Christensen e Gazley, 2008). Essa multiplicidade de acepções estimulou o desenvolvimento de definições com ênfase na sua natureza multidimensional, organizada a partir de perspectivas internas e externas. Assim, para Christensen e Gazley (2008) e Gestel, Voets e Verhoest (2012), a capacidade é definida como uma função de fatores internos – como a infraestrutura organizacional, os recursos humanos e financeiros e os sistemas de gestão – e externos, incluindo apoio social, qualidade dos relacionamentos e acesso a informações. Nesta linha, autores como Pires e Gomide (2016) defendem uma perspectiva dualista para explicar a criação e a sustentação de capacidades: endogenamente, a partir de uma perspectiva técnico-administrativa, pautada pelo desenvolvimento de um sistema de gestão capaz de formular e implementar políticas com a presença de profissionais especializados, recursos financeiros e continuidade organizacional; e exogenamente, a partir de uma perspectiva político-relacional, embasada pela natureza das ligações e associações entre Estado e sociedade.<sup>3</sup>

A dimensão técnico-administrativa destaca as estruturas internas do Estado relacionadas aos recursos humanos, seus conhecimentos, experiências, quantidade e qualidades disponíveis (Gestel, Voets e Verhoest, 2012). Há, assim, ênfase nos atributos como profissionalização, autonomia e coesão na ação para o fortalecimento estatal (Evans, 1995).

A importância da profissionalização da burocracia pública remonta os trabalhos clássicos de Weber que defendem a existência de um aparato estatal dotado de conhecimento técnico especializado e cuja atuação é pautada por uma lógica instrumental, orientada por resultados (Weber, 2004). Para Skocpol (1985), a profissionalização, influenciada pelo recrutamento meritocrático e por um conjunto de incentivos de carreira (tais como promoção e salários competitivos), permite que os burocratas avaliem os problemas sociais e proponham soluções tecnicamente adequadas.

Por sua vez, a autonomia se refere à tradição wilsoniana de separação entre política e administração e é apresentada a partir da perspectiva do insulamento burocrático em relação aos atores sociais e aos interesses imediatos dos políticos (Cingolani, Thomsson e Crombrughe, 2015; Weber, 2004). O insulamento em relação aos atores sociais seria

---

<sup>3</sup> Essa combinação de dimensões de capacidades para explicar a efetividade da atuação estatal encontra eco no conceito de *Governing Capacities* desenvolvido por Painter e Pierre (2005), que engloba: i) a capacidade administrativa, que se refere às habilidades de se gerenciar os recursos físicos e humanos necessários para a entrega resultados; ii) a capacidade política, entendida como as habilidades de se definir orientações estratégicas para a alocação de recursos escassos em objetivos públicos; e iii) a capacidade estatal para mobilizar o apoio e o consentimento social para a realização dos objetivos estabelecidos.

necessário para que os burocratas elaborassem políticas coerentes e independentes dos interesses de grupos ou classes sociais, evitando a “balcanização” do Estado (Cingolani, 2013). A autonomia seria traduzida pela delegação de poderes de produção de políticas públicas a atores insulados das pressões e da instabilidade do ambiente político. Com isso, seria possível alcançar uma situação em que o agente (o burocrata) possui preferências distintas das do principal (políticos), fazendo com que o primeiro não se torne responsivo aos interesses de curto prazo do segundo, mas seja disciplinado para conduzir as políticas públicas formuladas racionalmente (Nistotskaya; Cingolani, 2016). A autonomia burocrática seria beneficiada pela identidade corporativa, que faria com que os burocratas fossem responsabilizados pelos seus pares. Nesse contexto, as decisões tenderiam a ser fiéis a critérios racionais e ao ethos da profissão (Dahlström, Lapuente e Teorell, 2011; Evans, 1993).

Por fim, a coesão pode ser entendida tanto como os laços formais e informais entre os burocratas (Evans, 1995) e ao alinhamento das diversas organizações estatais a uma mesma orientação, evitando redundâncias e contradições no alcance dos fins definidos; ou seja, refere-se à capacidade de ação da burocracia estatal de forma coordenada (Rueschmeyer e Evans, 1985).

A abordagem relacional, por sua vez, surge como uma crítica e um complemento à perspectiva interna, que, segundo Weiss (1998), é pautada por uma visão de soma-zero das relações de poder, negligenciando os efeitos dos conflitos e das negociações – as possibilidades de construção de capacidades estatais a partir da colaboração com atores de fora do Estado. Essa perspectiva se alinha a dimensão de capacidade “externa” elaborada por Gestel, Voets e Verhoest (2012), que enfatiza o apoio social, a qualidade dos relacionamentos e os processos de articulação. Conforme Evans (2011), o Estado deve buscar sinergias com a sociedade civil para produzir políticas públicas de forma mais efetiva. O relacionamento com a sociedade civil seria fundamental não só para obter informações acuradas acerca dos problemas a serem enfrentados, mas também para conquistar o engajamento das populações beneficiárias na implementação dos programas. A partir do conceito de “autonomia inserida”, o autor defende que a capacidade estatal exige coerência interna e conexões externas das burocracias estatais (Evans, 1993).

Partindo de uma perspectiva semelhante, Mann (1993, 2008) desenvolve o conceito de poder infraestrutural do Estado, entendido como a habilidade deste de penetrar a sociedade civil e implementar suas decisões em todo o território. O Estado é visto aqui como um ator que possui organicidade própria; representa o centro que governa por meio de rotinas

institucionalizadas em um dado território. Entretanto, o Estado também é permeado por redes de grupos sociais variados que competem por poder. Para conseguir penetrar os territórios e implementar políticas de forma efetiva, o Estado precisaria mobilizar essas redes para governar por meio da sociedade.

Essa perspectiva relacional de capacidades estatais pode ser ampliada ao se considerar os trabalhos que focam nas relações entre burocracia e múltiplos atores, além dos grupos da sociedade civil. Nessa linha, tem ganhado destaque análises sobre as relações e processos de interação entre as burocracias executoras com os atores do Poder Legislativo e dos órgãos de controle externo (Gomide e Pires, 2014).

Como demonstra Almeida (2014), o Congresso Nacional tem tido cada vez maior protagonismo na produção de políticas públicas, deixando para trás a imagem de instituição “carimbadora” das decisões do Poder Executivo. No caso das federações, a articulação entre as burocracias do governo central com os representantes das administrações municipais e dos governos estaduais seria essencial para a implementação de políticas nacionais – sobretudo no caso brasileiro, no qual a formulação, execução e financiamento de políticas setoriais são de responsabilidade de diferentes esferas de poder (Bichir, 2011; Arretche, 2012). Do mesmo modo, o diálogo entre controladores e controlados pode gerar resultados positivos para a ação governamental, suscitando aperfeiçoamentos na gestão pública e, ao mesmo tempo, transparência e *accountability* aos cidadãos (Loureiro et al., 2009).

Portanto, as duas dimensões de capacidades estatais – burocrática e relacional – devem ser analisadas em conjunto para se compreender a efetividade da atuação do Estado no Brasil. Nesse sentido, ao avaliarem diversos programas federais da última década, Pires e Gomide (2016) concluem que, enquanto as variáveis técnico-administrativas estão associadas à execução das metas previstas inicialmente, a dimensão político-relacional estaria relacionada ao surgimento de aperfeiçoamentos nos programas durante o processo de implementação. Essa combinação de dimensões será adotada neste trabalho para a análise das capacidades estatais para a produção de políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo.

Na linha desenvolvida por Painter e Pierre (2005), consideramos que as capacidades administrativas relacionam-se com a eficiência da gestão dos recursos (o que no nosso caso se refletiria diretamente na qualidade do planejamento e dos projetos das obras) e que as capacidades relacionais estão associadas à legitimidade e transparência das decisões governamentais. Argumentamos que novas dinâmicas de desenvolvimento podem surgir do processo de interação qualificada entre Estado e sociedade, no qual uma pluralidade de atores ativa seus conhecimentos, criatividade e recursos para a busca de formas novas e melhores de



produzir políticas públicas. Para Sabel (2004 *apud* Pires e Gomide, 2016), arranjos institucionais inclusivos permitem que os diferentes atores avaliem e revejam processos de implementação de forma a corrigi-los, adaptando os objetivos gerais de uma política aos contextos e condições locais em uma dinâmica em que o monitoramento e a reflexão coletiva sobre os resultados alcançados produzem um contínuo aprimoramento de uma política.

Assim sendo, neste texto, as capacidades administrativas, associadas aos valores de eficiência e coerência nas decisões governamentais, serão operacionalizadas pelas seguintes variáveis: profissionalização, autonomia e coordenação. As capacidades relacionais, associadas aos valores de legitimidade e transparência, serão operacionalizadas pelas variáveis: relação com os grupos sociais locais, articulação com os representantes dos entes subnacionais e o diálogo com órgãos de controle externo. Nossa hipótese de trabalho é que a capacidade administrativa é atributo essencial para a qualidade dos projetos de infraestrutura, impactando diretamente na quantidade de tempo e de recursos empregados nas obras. Do mesmo modo, a capacidade relacional – alusiva ao processo de interação qualificada entre múltiplos atores – estaria positivamente associada ao apoio político aos projetos e ao aprendizado social, resultando em aperfeiçoamentos na política a fim de alavancar novas dinâmicas de desenvolvimento.

**Tabela 1** – Dimensões de análise

<i>Capacidade</i>	<i>Valores</i>	<i>Variáveis</i>	<i>Resultados intermediários</i>	<i>Resultados finais</i>
Administrativa	Eficiência Coerência	Profissionalização Autonomia Coesão interna	Decisões acertadas Projetos de qualidade	Obras entregues dentro do orçamento e do cronograma
Relacional	Legitimidade Transparência	Relação com grupos sociais Articulação com entes subnacionais Diálogo com órgãos de controle	Apoio político Aprendizado social	Novas dinâmicas de desenvolvimento

*Fonte:* elaboração dos autores

### **3- Capacidades Estatais em Políticas de Infraestrutura: os setores de energia e transportes**

A comparação do desempenho entre dois setores estratégicos da área de infraestrutura no Brasil – transporte e energia – revela heterogeneidades, com a área de energia apresentando uma atuação mais satisfatória em termos de execução orçamentária. A tabela 2 sintetiza informações sobre a quantidade de recursos previstos para cada setor nos últimos Planos Plurianuais (PPAs) e as respectivas taxas de execução.

**Tabela 2**–Execução orçamentária nas áreas de transporte e energia

Plano Plurianual	Orçamento previsto para o setor de transportes	Execução orçamentária setor de transporte	Orçamento previsto para o setor de energia	Execução orçamentária setor de energia
2004-2007	R\$ 24,15 bilhões	64,9%	R\$ 15,931 bilhões	83,2%
2008-2011	R\$ 54,89 bilhões	88,3%	R\$ 503,9 bilhões	72,3%
2012-2015	R\$ 126,91 bilhões	63,9%	R\$ 27,3 bilhões	75,2%
Média por PPA	R\$ 68,65 bilhões	72,4%	R\$ 182,38 bilhões	77,0%

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de Campos Neto (2016)

Para Campos Neto (2016), essa diferença pode ser explicada pela reestruturação do setor de energia realizada na primeira metade da década de 2000 que culminou: no surgimento de um novo marco regulatório, em que o planejamento define a sequência de projetos de geração e de transmissão que vão a leilão; na capacitação institucional, a partir do fortalecimento do Ministério de Minas e Energia e da instituição do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico; e na criação de novas instituições de planejamento, como a Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Além disso, o intenso envolvimento do grupo Eletrobras nos empreendimentos de grande porte permitiu que empresas com ampla experiência na implementação de projetos de geração e de transmissão de energia participassem do planejamento e da execução dos empreendimentos do setor. Em contraste, segundo o autor, o setor de transportes não apresentou o mesmo processo de fortalecimento institucional, sendo ainda marcado por uma alta fragmentação organizacional (tendo em vista o número de ministérios, agências e empresas públicas no setor) e insuficiente capacidade de planejamento.<sup>4</sup>

Após período de enfraquecimento das capacidades de planejamento nesses setores, nas décadas de 1980 e 1990, os anos 2000 marcam uma retomada de reestruturação dessas áreas como consequência da estabilização econômica, do espaço fiscal disponível e das mudanças na condução das políticas públicas no país. Assim, o PPA 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) sinalizou a retomada do investimento nesses setores como uma estratégia para o crescimento econômico. Para as dificuldades do setor de transporte em implementar projetos com celeridade, foram realizadas parcerias com o setor privado, via concessões e arrendamentos (Campos Neto, 2016). No setor de energia, foi estabelecido um modelo híbrido, público e privado, mas com o Estado mantendo a centralidade na organização do setor (Silva, 2011).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Os dois setores possuem competências amplas e complexas, englobando órgãos da administração direta e indireta, além de empresas públicas. O setor de energia é o responsável pelos segmentos de geologia, recursos minerais e energéticos; pelo aproveitamento da energia hidráulica; mineração e metalurgia; petróleo, combustível e energia elétrica. Por sua vez, o setor de transporte atua nas políticas referentes aos modais ferroviário, rodoviário e aquaviário, além de realizar ações no âmbito da marinha mercante, das vias navegáveis e dos portos fluviais e lacustres, além de participar da coordenação dos transportes aeroviários e serviços portuários.

<sup>5</sup> Nesse escopo, Cardoso Jr. e Navarro (2016) elencam uma série de inovações de ordem institucional, normativa, orçamentária que foram concebidas e efetivadas por ocasião da implementação do PAC.

Os seis estudos de caso analisados pela pesquisa reforçam a percepção de heterogeneidade de desempenho entre os dois setores. Entre os projetos estudados, os que apresentaram melhor execução, do ponto de vista de prazos e orçamento, foram os do setor elétrico: a usina hidrelétrica de Tele Pires – que foi executada dentro do prazo previsto e teve um aumento de custos não significativo, apenas 7% em relação ao valor inicial – e a usina Termelétrica de Candiota fase 3 – que sofreu um atraso de um ano e um incremento no valor total da obra de 20% em relação ao orçamento inicial, ambos considerados como ajustes pouco significativos. Nos outros casos, representados pelo setor de transporte, os empreendimentos foram entregues de forma parcial, sofrendo severos atrasos e estouros orçamentários. A tabela 3 (página 12) sistematiza essas informações.

Nos estudos dos casos, constatou-se que os projetos do setor de energia foram diferenciados pela presença de estudos e análises aprofundadas durante a fase de planejamento, o que permitiu a previsão mais acertada de custos e prazos quando da elaboração dos projetos das obras. Por outro lado, o planejamento dos projetos do setor de transportes foi marcado por projetos antigos e defasados – como o caso da BR-163 e do Metrô de Salvador – pelo insuficiente detalhamento das características do empreendimento – a exemplo da Transnordestina – e por inconsistências técnicas.

O planejamento de empreendimentos de infraestrutura engloba uma série de atividades (como o mapeamento e a comparação entre projetos concorrentes e complementares; a elaboração de projetos básico e executivo de engenharia; o levantamento dos riscos e impactos socioambientais; o mapeamento dos atores afetados pelo empreendimento) que impactam diretamente a qualidade dos projetos (Sousa e Pompermayer, 2016). Quando essas atividades são realizadas de forma adequada pelas burocracias, a execução tende a apresentar melhor desempenho, com custos e prazos mais acertados.

Os dados do *survey* apontam elementos relevantes sobre a heterogeneidade entre os dois setores. A verificação da percepção dos burocratas sobre os principais problemas que afetam a execução das obras revelou que a “precariedade dos projetos” é um fator relevante para os burocratas da área de transporte – 61,6% dos respondentes assinalaram que isso é um problema frequente. No setor de energia, em comparação, apenas 30,9% possuíam a mesma percepção (tabela 4). Isso sugere assimetrias de capacidades administrativas entre as duas burocracias.

**Tabela 3 - Características da implementação dos empreendimentos de infraestrutura estudados**

Estudo de Caso	Prazo previsto para entrega	Prazo realizado ou revisto (entrega prevista)	Orçamento inicial	Orçamento executado ou revisto	Efetividade da Entrega
Usina Termelétrica de Candiota III	-Prazo de quatro anos - Entrega prevista para janeiro de 2010	- Prazo de cinco anos - Entrega em Janeiro de 2011	R\$ 1,22 bilhão	- R\$ 1,5 bilhão - Aumento de 20%	Finalização total do empreendimento em 2011 e finalização da linha de transmissão em 2014
BRT-SUL do Distrito Federal	- Prazo de 18 meses - Entrega prevista para junho de 2013	- Prazo de 30 meses - Entrega em junho de 2014 (87% do empreendimento)	R\$ 659 milhões (R\$561 milhões de financiamento da CEF;R\$98 milhões de contrapartida do GDF)	- R\$ 581,2 milhões (R\$381,5 milhões de financiamento da CEF; R\$199,7 milhões de contrapartida do GDF) - Aditamento de 21,58%	Entrega de 87% do empreendimento, inexistência de um sistema de integração e sobrecarga das linhas alimentadoras.
Usina Hidrelétrica de Teles Pires	- 5 anos - Entrega prevista para 2015	- 5 anos - Entrega em novembro de 2015	R\$ 3,74 bilhões	- R\$ 4 bilhões - Aumento de 7%	Entrega total do empreendimento, mas a Linha de Transmissão de Energia tem previsão para ser inaugurada apenas em 2016.
BR-163/PA	- A partir da retomada do projeto, no ano 2007, quando entra no PAC, o prazo para a finalização era de 4 anos - Entrega prevista de 75% da obra em 2010	- 9 anos - Obra ainda em andamento e com previsão de entrega para 2017	R\$ 752,8 milhões (2007) e R\$ 1,756 bilhão (2008)	- R\$ 2,2 bilhões (2014) - Aumento de 192% em relação à previsão inicial de 2007 do custo total, ou de 25,3% em relação à previsão em 2008.	Em dezembro de 2014, apenas 76% do empreendimento estavam concluídos.
Metrô de Salvador (Linha 1)	- 40 meses - Entrega prevista para 2003	- 14 anos - Entrega em 2014	Apenas o tramo 1 recebeu recursos suficientes para execução, no valor de R\$ 178.488.710	Em 2013, o custo total com o Tramo 1 alcançou R\$ 294 milhões	Entrega parcial do empreendimento (apenas do Tramo 1)
Nova Transnordestina	- 4 anos - Entrega prevista para 2010	- 11 anos - Entrega provável para 2017	R\$5,42 bilhões	- R\$11,23 bilhões - Aumento de 107% em relação à previsão inicial do custo total	Até o momento da realização da pesquisa, apenas 45% do empreendimento foi concluído.

**Tabela 4**–Percepção dos burocratas de infraestrutura sobre a precariedade dos projetos

			Precariedade dos Projetos				Total
			Baixo	Médio	Alto	N/A	
Setor	Transporte	Total	29	94	294	60	477
		% em relação ao setor	6,1%	19,7%	61,6%	12,6%	100,0%
	Energia	Total	30	46	54	45	175
		% em relação ao setor	17,1%	26,3%	30,9%	25,7%	100,0%

Deste modo, passamos a explorar as assimetrias de capacidades administrativas entre os dois setores a partir da análise das variáveis: profissionalização, autonomia e coordenação.

### 3.1 – Capacidades administrativas

No que diz respeito à **profissionalização**, examinamos informações sobre a escolaridade, experiência profissional no setor, e compatibilidade entre trajetória profissional e atuação na administração pública. Em conjunto, essas duas primeiras informações permitem deduzir e conhecer o nível de qualificação e de conhecimentos técnicos. A compatibilidade, por sua vez, agrega dados sobre a convergência entre formação acadêmica, atuação profissional prévia e área de aprovação do concurso com a natureza do trabalho realizado. Dessa forma, uma alta compatibilidade indica que a formação acadêmica e prática profissional foram aproveitadas de forma adequada.

Em relação à escolaridade, a tabela abaixo revela um alto nível de qualificação das burocracias pesquisadas, sobretudo no setor de Energia. Assim, 68,9% dos respondentes da área de transporte possuem pós-graduação, e 71,1% dos respondentes do setor de energia cursaram cursos de pós-graduação, vide tabela 5.

**Tabela 5**–Nível de escolaridade dos burocratas de infraestrutura

			Nível de Escolaridade			Total
			Fundamental e Médio	Graduação	Pós-Graduação	
Setor	Transporte	Total	1	140	313	454
		% em relação ao setor	0,2%	30,8%	68,9%	100,0%
	Energia	Total	6	40	113	159
		% em relação ao setor	3,8%	25,2%	71,1%	100,0%

A outra face da competência técnica, o conhecimento prático, apresenta resultados modestos, já que a maioria dos respondentes nos dois setores possui baixa experiência profissional na área de infraestrutura – até quatro anos. Entretanto, aqui, mais uma vez, o

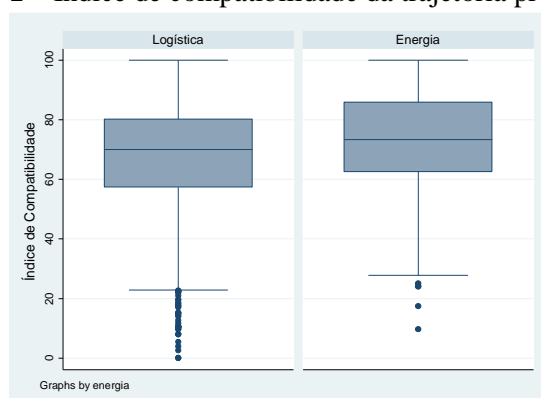
setor de energia apresenta um resultado mais satisfatório, uma vez que 21,2% dos respondentes possuem alto nível de experiência com infraestrutura no governo federal – equivalente a uma experiência superior a 11 anos – em contraposição a apenas 5,2% dos respondentes do setor de transporte.

**Tabela 6** – Experiência dos burocratas de infraestrutura no Governo Federal

			Experiência em Infraestrutura no Governo Federal			Total
			Baixo	Médio	Alto	
Setor	Transporte	Total	246	194	24	464
		% em relação ao setor	53,0%	41,8%	5,2%	100,0%
Setor	Energia	Total	67	56	33	156
		% em relação ao setor	42,9%	35,9%	21,2%	100,0%

Por fim, a compatibilidade entre atuação na administração pública e trajetória profissional prévia revela um alto aproveitamento dos servidores públicos – com uma média de aproximadamente 70% para os dois setores, sendo que no setor de energia a média é ligeiramente mais alta.

**Gráfico 1** – Índice de compatibilidade da trajetória profissional



A **autonomia**, como argumentamos, representa uma importante variável da capacidade administrativa. Em relação a esse aspecto, os dados do *survey* fornecem informações sobre o vínculo com a administração (se concursado ou nomeado politicamente); a percepção dos burocratas sobre a consideração de suas decisões técnicas pelos seus superiores; e a conseqüente influência que possuem na fase decisória de um projeto. Enquanto o vínculo representa uma variável que explica a estabilidade e, assim, representa um indicador importante da autonomia (por permitir que o burocrata tome decisões sem correr o risco de ameaças de demissões), a consideração do conhecimento dos burocratas nas decisões

evidencia a preeminência da racionalidade técnica em detrimento das preferências políticas de curto prazo.

Em relação ao vínculo, parte significativa dos respondentes, em ambos os setores, possui vínculo efetivo com a administração pública: 76,7% no setor de transporte/ e 52% no de energia.

**Tabela 7 – Vínculo com a Administração Pública Federal**

			Vínculo com Administração Pública Federal		Total
			Efetivo	Não-efetivo	
Setor	Transporte	Total	366	111	477
		% em relação ao setor	76,7%	23,3%	100,0%
	Energia	Total	91	84	175
		% em relação ao setor	52,0%	48,0%	100,0%

O alto número de servidores com vínculo efetivo é reforçado pela percepção dos mesmos da consideração das suas opiniões técnicas pelos seus superiores: 64% dos respondentes do setor de transporte e 61,6% do setor de energia concordam que suas análises técnicas são consideradas pelos seus superiores.

**Tabela 8 – Percepção dos burocratas sobre a consideração de suas opiniões técnicas**

			Superiores consideram opiniões técnicas			Total
			Discorda	Neutro	Concorda	
Setor	Transporte	Total	52	89	251	392
		% em relação ao setor	13,3%	22,7%	64,0%	100,0%
	Energia	Total	22	34	90	146
		% em relação ao setor	15,1%	23,3%	61,6%	100,0%

Contudo, quando esses mesmos burocratas são questionados se a aprovação de um projeto depende de suas considerações técnicas, os resultados são mais modestos (vide tabela 9): 50% e 37% dos burocratas do setor de transportes e energia, respectivamente, concordam com a afirmação que “a aprovação de um projeto depende de suas considerações técnicas”.

**Tabela 9** – Percepção dos burocratas sobre a influência de suas opiniões técnicas para a aprovação de um projeto

			A aprovação de um projeto depende considerações técnicas			Total
			Discorda	Neutro	Concorda	
Setor	Transporte	Total	110	125	242	477
		% em relação ao setor	23,1%	26,2%	50,7%	100,0%
	Energia	Total	62	47	66	175
		% em relação ao setor	35,4%	26,9%	37,7%	100,0%

Nesse sentido, quando perguntados sobre os principais problemas que afetam suas rotinas de trabalho, a “interferência política” aparece como um problema frequente – sobretudo no setor de transporte com 60% das respostas (vide tabela 10).

**Tabela 10** – Percepção dos burocratas sobre o nível de interferência política

			Nível de Interferência Política				Total
			Baixo	Médio	Alto	Não se Aplica	
Setor	Transporte	Total	45	94	287	51	477
		% em relação ao setor	9,4%	19,7%	60,2%	10,7%	100,0%
	Energia	Total	30	41	75	29	175
		% em relação ao setor	17,1%	23,4%	42,9%	16,6%	100,0%

A terceira variável da capacidade administrativa é a **coesão** burocrática, considerada como essencial para a efetividade da atuação estatal por permitir a ação coerente em torno de um projeto específico – além de permitir uma gestão antecipada de problemas, uma vez que a articulação interorganizacional permite a identificação de dificuldades e de soluções por envolver agências que defendem interesses variados e que possuem competências e especialidades diversas dentro do aparelho do Estado (Lotta e Favareto, 2016).

Em relação a essa variável, os dados do *survey* fornecem informações tanto em relação à frequência de interação intraorganizacional (i.e. com os superiores, subordinados e colegas de outras unidades afins na mesma organização) quanto interorganizacional (i.e. com outros órgãos do governo).

A análise dos dois setores nos permite inferir uma coesão interna mediana, em que cerca da metade dos respondentes dos dois setores afirmaram manter uma alta interação intraorganizacional (tabela 11).

Contudo, as diferenças ficam evidenciadas quando a comparação é realizada em relação à interação interburocrática. Nesta, o setor de energia apresenta 61% dos respondentes



assinalando uma alta frequência na interação com outros órgãos de governo, em contraposição a apenas 30% do setor de transporte (tabela 12).

**Tabela 11 – Frequência de interação intraburocrática**

			Frequência de Interação Intraburocrática			Total
			Baixo	Médio	Alto	
Setor	Transporte	Total	56	182	239	477
		% em relação ao setor	11,7%	38,2%	50,1%	100,0%
	Energia	Total	14	74	85	173
		% em relação ao setor	8,1%	42,8%	49,1%	100,0%

**Tabela 12- Frequência de interação interburocrática**

			Frequência de Interação Interburocrática			Total
			Baixo	Médio	Alto	
Setor	Transporte	Total	247	86	144	477
		% em relação ao setor	51,8%	18,0%	30,2%	100,0%
	Energia	Total	40	28	107	175
		% em relação ao setor	22,9%	16,0%	61,1%	100,0%

Os estudos de caso destacaram o papel da Secretaria do PAC (Sepac) na promoção da coordenação entre os múltiplos órgãos governamentais. Os seis casos estudados compõem a carteira de projetos do PAC e, dessa forma, foram alvo de processos de coordenação e monitoramento realizados pela Sepac. De acordo com Lotta e Favareto (2016), a coordenação realizada no âmbito do PAC acionaria mecanismos de rede, ao ser pautado pela construção de um ambiente de compartilhamento de objetivos comuns – além de se basear na troca de informações e em um sistema de *enforcement* que depende da adesão não contratualizada. Para os citados autores, a Sepac atuou fornecendo incentivos para a adesão aos objetivos do PAC – a partir da liberação ágil de recursos financeiros e da facilitação de procedimentos legais, além de cobrar resultados, criando uma situação de acordo tácito em prol da governança do programa. Entretanto, esse sistema de coordenação, por não ser institucionalizado, dependeria de processos constantes de reforço e de reconstrução.

Nos casos estudados, a atuação da Sepac garantiu a realização de um monitoramento viabilizado pelas salas de situação, pelos grupos de trabalho e por outros instrumentos de coordenação. Por exemplo, no caso da ferrovia Transnordestina, a Sepac promoveu a articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional a fim de monitorar as diversas fontes de financiamento e diminuir o tempo de tramitação dos processos orçamentários. Na UHE Teles Pires, a articulação realizada pela Sepac viabilizou a ação coerente entre os diversos

ministérios para a implementação de ações complementares no entorno das obras (Lotta e Favareto, 2016).

Nos casos em que a modalidade de execução foi indireta, ou seja, executada pelos estados ou municípios com financiamento federal, observou-se um papel igualmente importante de instituições como a Caixa Econômica Federal (CEF) na promoção da articulação entre atores de diferentes esferas governamentais. Assim, por meio do Grupo de Gestão Integrada (GGI), composto por financiador, proponente e outras instituições, a CEF fez avaliações constantes das execuções física e orçamentária dos contratos de financiamento, como o caso da obra do BRT DF. Conforme Santiago (2016), o GGI auxiliou na identificação e encaminhamento de problemas e na solução de nós administrativos.

Esses exemplos ilustram avanços nos processos de coordenação governamental de empreendimentos de infraestrutura. Entretanto, conforme Lotta e Favareto (2016), a maioria desses processos se concentra na fase de execução da obra, ocorrendo sempre de forma reativa aos problemas. Ou seja, a coordenação dificilmente ocorre na fase decisória. Fragilidades da coordenação na fase do planejamento produziram situações em que obras foram concluídas, mas os serviços não foram entregues à população. Esse é caso do BRT Sul DF, em que a baixa coordenação entre DER e DFTrans fez com que parte do empreendimento fosse entregue sem que existisse um sistema eficiente de gestão de integração (Santiago, 2016). O mesmo se deu com a obra da Usina Hidrelétrica de Teles Pires, em que a finalização das obras ocorreu em momento anterior à instalação da linha de transmissão (Ocon, 2015).

Portanto, a análise das capacidades administrativas do setor de transporte e energia revela uma burocracia qualificada do ponto de vista formal, mas com pouca experiência na área. Todavia, a alta compatibilidade entre trajetória acadêmica prévia e a natureza do trabalho pode permitir que esses servidores mobilizem na prática seus conhecimentos formais. Quando os dados são analisados a partir de uma perspectiva comparativa, percebe-se que há uma pequena variação positiva para o setor de energia, que possui uma burocracia mais qualificada (no que diz respeito à quantidade de pós-graduados), com mais experiência prévia na área de infraestrutura. Igualmente, ambas as burocracias são marcada por servidores com vínculo efetivo. Entretanto, quantidade significativa deles avalia que a aprovação de um projeto não depende de suas análises técnicas. Nesse sentido, destacou-se alto nível de interferência política percebida nos processos decisórios – sobretudo no setor de transporte. Tal fato pode ser reforçado pelos dados sobre coesão burocrática, que indicam baixa interação intersetorial, sobretudo nas burocracias deste setor. Como aponta Evans (1995, 1993) e Dahlström, Lapuente e Teorell (2011), a coesão burocrática e a identidade corporativa se

refletem em incentivos para que os burocratas sejam responsivos aos seus pares, sendo fiéis a critérios técnicos e não a conveniências políticas, o que, em conjunto, reforça a autonomia. Ademais, a interação com outros órgãos governamentais também interfere na autonomia, uma vez que a competição e a difusão de poder entre múltiplos atores possibilita o surgimento de um sistema de controles mútuos que inibe o uso predatório do Estado (North e Weingast, 1989; Mueller, 2014). No caso do setor de transporte, a combinação da baixa coordenação intersetorial com níveis mais altos de interferência política revela uma burocracia com menores níveis de autonomia. Ademais, as dificuldades de coordenar as ações entre as diferentes organizações do governo podem desencadear outros entraves, associados à fragmentação do planejamento e do processo decisório. Esses problemas acabam desaguando na fase de implementação, causando aumento de custos e de tempo para a conclusão dos empreendimentos.

### *3.2 – Capacidade relacional*

Como abordamos, a capacidade relacional se refere às habilidades das burocracias em mobilizar o apoio político-social para a realização dos objetivos estabelecidos e obter novas informações e conhecimentos para aumentar a efetividade e a legitimidade das políticas públicas. Isso envolve o diálogo e a negociação com atores externos ao Estado (empresas privadas e grupos sociais locais). No Brasil, essa dimensão de capacidade se torna especialmente relevante no contexto da redemocratização, uma vez que os gestores públicos passam a ter que se relacionar, simultaneamente, com diversos atores para a produção de políticas públicas (Sá e Silva et al., 2012): parlamentares, representantes dos governos subnacionais; organizações da sociedade civil; e burocratas do sistema de controles. No caso do setor de infraestrutura, o processo decisório de grandes obras, historicamente marcado pelo insulamento técnico e pela lógica economicista, perde espaço para arranjos menos hierárquicos para mecanismos de governança mais horizontais, nos quais se inserem atores com interesses e poderes variados (Pereira, 2013; Pires e Vaz, 2012).

Argumentamos que as capacidades relacionais têm o potencial de permitir que a implementação dos empreendimentos de infraestrutura incorporem interesses e preocupações que ultrapassem os interesses econômicos imediatos – sobretudo nos territórios nos quais as obras se localizam. Assim, o diálogo das burocracias planejadoras/executoras com atores político-sociais locais e órgãos de controle (incluindo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ibama, a Fundação Nacional do Índio - Funai e o Ministério Público Federal - MPF), pode apresentar efeitos no cumprimento de requisitos ambientais e

de direitos dos grupos sociais vulneráveis (Pereira, 2014). A articulação interfederativa, por sua vez, pode permitir a realização de uma gestão territorial mais acertada, canalizando as demandas e interesses dos atores dos territórios sob intervenção para que os empreendimentos deixem um legado de desenvolvimento local (Lotta e Favareto, 2016).

Neste trabalho, a capacidade relacional é analisada a partir das variáveis de interação das burocracias do setor federal de infraestrutura com grupos da sociedade civil (associações de classe, empresas e movimentos sociais), representantes dos entes subnacionais (administrações municipais, incluindo câmara de vereadores, e governo estaduais) e órgãos de controle (tribunais de contas, ministério público, órgãos de fiscalização ambiental, entre outros).

A inclusão de atores da sociedade civil nos processos decisórios de projetos de infraestrutura é uma ideia cada vez mais fortalecida e associada à legitimidade política e eficiência econômica. Flyvbjerg (2014), por exemplo, argumenta que, no objetivo de minorar as falhas de execução, projetos de grande vulto deveriam ser submetidos ao escrutínio público por meio de mecanismos de transparência e participação das partes interessadas (stakeholders) nos processos decisórios. No Brasil, o principal mecanismo de participação dos atores sociais locais nos processos decisórios são as audiências públicas, mormente as que ocorrem no processo de licenciamento ambiental (Pires e Vaz, 2012; Abers, 2016). Contudo, a literatura sobre o tema aponta as limitações desse instrumento participativo por seu caráter pontual e informativo; sua temporalidade tardia (após a finalização do EIA-RIMA); e por seu papel de na prática apenas ratificar as decisões governamentais já tomadas (Fonseca et al., 2013; Avritzer, 2009; Abers, 2016). Concorre também a indisponibilidade de informação clara, objetiva e atualizada sobre as obras e o andamento de medidas ensejadas pelo licenciamento ambiental. Constata-se, ainda, o não envolvimento dos potenciais impactados nos diagnósticos iniciais que dão origem aos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), no monitoramento da gestão dos impactos e na repactuação dos acordos firmados.<sup>6</sup>

Ressalte-se que os casos estudados foram marcados por baixo nível de conflito com a sociedade civil, o que reforça os achados do recente estudo de Tranjan e Hochstetler (2016) de que a maioria dos empreendimentos de infraestrutura não são alvo de contestação.<sup>7</sup>No caso da linha 1 do Metrô de Salvador, foram identificados protestos, mas devido ao atraso na conclusão da obra. No BRT Sul DF, foi verificada situação na qual uma mobilização de

---

<sup>6</sup> Grandes Obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes. Capacidades Institucionais (julho/2016)[http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/revista\\_capacidades\\_jul2016.pdf](http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/revista_capacidades_jul2016.pdf)

<sup>7</sup> Ao avaliarem 302 projetos de infraestrutura do setor elétrico, os autores revelam que apenas um de cada cinco empreendimentos enfrentou contestações da sociedade civil.

proprietários de floriculturas localizadas em trecho da obra resultou em alterações no trajeto da via (Abers, 2016). Na construção da UTE Candiota III, grande parte da população local se posicionou favoravelmente aos empreendimentos, dando origem, em 2012, ao movimento “Eu apoio o carvão” (Alves, 2015). Na Pavimentação da BR-163/PA, as principais críticas ao empreendimento foram mobilizadas por grupos da sociedade civil externos à região afetada pelas obras, nomeadamente por ambientalistas e indigenistas que temiam que a pavimentação aumentasse o desmatamento, a grilagem na região e a descaracterização da vida indígena (Abers, 2016).

Por outro lado, houve protestos de grupos da sociedade civil contra a construção da UHE Teles Pires devido à proximidade do empreendimento a terras indígenas (Abers, 2016). Da mesma forma, a obra da ferrovia Transnordestina foi marcada por momentos de conflito com a população local, especialmente por causa do elevado número de desapropriações (chegando a mais de quatro mil processos e envolvendo instituições da administração pública detentoras de terras públicas, proprietários privados, posseiros e populações tradicionais). As desapropriações foram bastante criticadas pelas populações por causa da morosidade e das discordâncias em relação aos valores das compensações (Machado, 2016).

Não obstante, as obras estudadas foram marcadas por uma baixa interação entre sociedade civil e as burocracias de infraestrutura. No caso da BR-163, na ocasião da elaboração do “Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da BR-163”, em 2004, houve uma intensa sinergia entre movimentos sociais locais e burocracias estatais. Entretanto, a paralisação do plano na agenda governamental gerou uma lacuna de interlocução entre atores locais e órgãos estatais (Abers, Oliveira e Pereira, 2016). No caso do BRT-DF, não ocorreram processos participativos formais, mas apenas reuniões informais com a comunidade. Nos outros casos, as audiências públicas foram utilizadas como o mecanismo participativo principal. Ao avaliar as audiências públicas ocorridas no âmbito do processo de licenciamento ambiental da UTE Candiota, Nova Transnordestina, BR-163 e UHE Teles Pires, Abers (2016) chega a conclusões convergentes com a literatura sobre o tema, ressaltando que esse mecanismo de participação é caracterizado como “processos burocratizados e superficiais, realizados apenas para cumprir requisitos formais e muitas vezes em um momento posterior à grande tomada de decisão”.

A relação precária entre as burocracias de infraestrutura e a sociedade dificulta a geração de conhecimentos que possam ser integrados aos processos de tomada de decisão e planejamento territorial. No caso da Nova Transnordestina, o diálogo insuficiente com a população afetada impediu que os processos de desapropriações fossem tratados de forma

adequada. Isso também inviabilizou a capacidade do Estado de garantir direitos, estabelecidos em convenções internacionais e pela legislação nacional, às comunidades tradicionais afetadas pela obra (Machado, 2016). Na UHE de Teles Pires, a gestão dos impactos do empreendimento sobre as populações indígenas foram abordados de forma fragmentada, sendo desviada para o processo da UHE de São Manoel (Abers, 2016). Nos outros casos, também não foram verificadas a introdução de novidades significativas nos projetos no sentido de contribuir para novas dinâmicas de desenvolvimento.

O pouco diálogo com a sociedade civil nos processos decisórios é contrastado por um dado do *survey* sobre a frequência de interação entre as burocracias do setor de infraestrutura com as empresas privadas. Uma parte considerável dos respondentes dos setores de energia (44%) e transporte (48%) avaliou como alta a interação com atores das empresas privadas, vide tabela 13. Todavia, ao contrário das relações com a sociedade civil, que se concentram nas audiências públicas, a relação com empresas privadas tendem a apresentar um caráter mais informal e direto (Pereira, 2014). Destaca-se que burocracias do setor de transportes apresentam um padrão de interação com empresas privadas mais frequentes (48%) do que com órgãos governamentais (30,2%). A frequente interação das burocracias com empresas privadas combinada com o alto nível de interferência política nos processos decisórios contribuem para fragilizar a autonomia e aumentar os riscos de captura das burocracias.

**Tabela 13** – Frequência de interação da burocracia de infraestrutura com empresas privadas

			Interação com Empresas Privadas			Total
			Baixo	Médio	Alto	
Setor	Transporte	Total	181	67	229	477
		% em relação ao setor	37,9%	14,0%	48,0%	100,0%
	Energia	Total	79	19	77	175
		% em relação ao setor	45,1%	10,9%	44,0%	100,0%

O diálogo e a colaboração entre as **burocracias formuladoras/executoras com os órgãos de controle** poderiam, igualmente, representar uma oportunidade para que fossem aperfeiçoados os projetos da área. De acordo com Olivieri (2016), a tendência atual em países europeus e nos Estados Unidos é reestruturar a ação dos órgãos de controle para que eles sejam capazes de ajudar as organizações públicas a alcançarem seus objetivos, melhorando o desempenho e a transparência da gestão.

No Brasil, os órgãos de controle têm passado por reformulações nesse sentido. Órgãos de controle externo – como o Tribunal de Contas da União – realizam auditorias operacionais

com foco não apenas na legalidade, mas na efetividade de uma política pública (verificando seus efeitos mais amplos, como os impactos no meio ambiente e em grupos sociais vulneráveis). Com a “Lei de Ação Civil Pública” (Lei nº 7.347 de 1985), o Ministério Público Federal se tornou um ator de controle central em grandes empreendimentos de infraestrutura, uma vez que se ampliou a área de atuação do órgão ao possibilitar que interesses difusos, ambientais e do consumidor fossem defendidos legalmente (Costa, 2010; Hochstetler e Keck, 2007). Por fim, o Ibama tem um papel importante no processo decisório e de implementação de obras de infraestrutura ao atuar na regulação ambiental, já que o órgão é responsável pela aprovação das licenças ambientais e pelo estabelecimento de condicionalidades socioambientais.

Os dados do *survey* revelam que a frequência de interação das burocracias com órgãos de controle é reduzida: no setor de transporte, 74,2% dos respondentes avaliam esse tipo de interação como baixa; no setor de energia, 61,7% possuíam a mesma percepção.

Os estudos de caso constaram que a atuação dos órgãos de controle não impactou negativamente os prazos de execução e custos dos projetos – o que vai de encontro ao senso comum. Nesse sentido, alguns empreendimentos estudados apresentaram uma maior harmonia entre gestão e controle, impedindo que as atividades de controle representassem obstáculos à execução das obras<sup>8</sup>.

**Tabela 14** – Frequência de interação da burocracia de infraestrutura com órgãos de controle

			Frequência de Interação com órgãos de controle			Total
			Baixo	Médio	Alto	
Setor	Transporte	Total	354	47	76	477
		% em relação ao setor	74,2%	9,9%	15,9%	100,0%
	Energia	Total	108	16	51	175
		% em relação ao setor	61,7%	9,1%	29,1%	100,0%

Todas as obras estudadas foram objeto de controle externo – exercido, especialmente, pelos tribunais de contas (estadual ou da União). De acordo com Olivieri (2016), na maioria dos casos, a atuação dos controles foi limitada ao levantamento de informações procedimentais sobre os empreendimentos. Segundo a autora, os órgãos executivos, ao

<sup>8</sup> Isso ocorreu especialmente nos casos de Candiota III e da BR 163. No primeiro caso, a criação de uma unidade de gerenciamento de projeto capaz de realizar uma gestão eficiente da documentação foi importante para permitir que respostas às demandas de investigações sobre irregularidades fossem fornecidas de forma ágil e à contento, evitando atrasos (Alves, 2016); no segundo, a partir da decisão do governo de retomar o empreendimento, inserindo-o no PAC (em 2007), os controles ocorreram de forma preventiva, o que ofereceu mais segurança aos técnicos e empresas envolvidos (Panariello, 2016).

exercerem fracamente os controles administrativos mínimos (como, por exemplo, o monitoramento da execução dos recursos cujo gasto autorizam, além de não ter mecanismos para identificar, prevenir e corrigir falhas que podem levar a irregularidades e fraudes) abrem espaço para a atuação “no varejo” dos órgãos de controle externo.

Os processos de licenciamento ambiental também não representaram barreiras para a implementação de forma célere das obras estudadas. Todavia, também não foram utilizados como oportunidades de aperfeiçoamento dos projetos. No caso da Nova Transnordestina, o licenciamento ambiental foi fragmentado por lotes, o que provocou que os estudos ambientais fossem concluídos em momento posterior (e não anterior) ao início da implementação do empreendimento. A obra também foi marcada pela falta de gestão ambiental e por atrasos ou o não cumprimento das condicionantes.<sup>9</sup> Como mencionado, o processo de licenciamento da UHE Teles Pires foi marcado pela contestação de grupos indígenas que temiam os danos ambientais e o desaparecimento da área conhecida como Sete Quedas após a formação do lago da usina. Mas, o processo de licenciamento do complexo de hidrelétricas nos rios Tapajós e Teles Pires foi segmentado, fazendo com que a questão das terras indígenas fosse avaliada na implementação da UHE São Manoel (Ocon, 2015). No Metrô de Salvador, ritos básicos do processo de licenciamento ambiental não foram seguidos de forma adequada.<sup>10</sup>

Os casos do BRT-DF, BR-163/PA e da UTE Candiota III representaram acontecimentos em que o processo de licenciamento ambiental foi conduzido de forma mais adequada, sem atropelos e irregularidades. Mas mesmo nestes, o licenciamento não foi capaz de produzir mudanças adaptativas nos projetos. No caso da BR-163/PA, o licenciamento ambiental ocorreu de forma bastante padronizada, sem levar em conta as peculiaridades da região amazônica (Panariello, 2015). Na obra do BRT, surgiram poucos problemas no processo de licenciamento (Santiago, 2016).

Destaca-se, todavia, o caso da UTE Candiota III, no qual uma intervenção do MPF culminou na implantação de um amplo sistema de monitoramento de emissões nas três fases do empreendimento. Além disso, foi firmado um acordo, entre o Ibama e o empreendedor, que prevê a retirada de operação da Fase I da termelétrica, a partir de 2017, por ser uma planta defasada tecnologicamente. Esses ajustes em Candiota III representaram as únicas novidades ou mudanças adaptativas ao incorporar preocupações ambientais (Alves, 2016).

---

<sup>9</sup> Por exemplo, a implementação de um Programa de Controle de Supressão Vegetal e a conservação de Áreas de Preservação Permanente não foram cumpridos no trecho entre Salgueiro/PE e Trindade/PE (Machado, 2016).

<sup>10</sup> Segundo Pêgo et al. (2016), houve obra em andamento com Licença Prévia (LP) ou Licença de Instalação (LI) vencidas; com as paralisações e alteração de traçado, os custos ambientais foram majorados; e a extinção e posterior criação de instituição gestora do projeto exigiu mais tempo para a elaboração dos EIA/RIMA e a emissão das licenças.



Em relação à **articulação federativa**, os dados do *survey* revelam uma baixa interação entre a burocracia federal de infraestrutura com órgãos estaduais e municipais: no setor de transportes, 64,2% dos respondentes assinalou essa interação como baixa; no setor de energia 77,1% dos respondentes compartilhou essa mesma percepção (vide tabela 15)

**Tabela 15** – Frequência de interação federativa da burocracia de infraestrutura

			Frequência de Interação Federativa (estados e municípios)			Total
			Baixo	Médio	Alto	
Setor	Transporte	Total	306	55	116	477
		% em relação ao setor	64,2%	11,5%	24,3%	100,0%
	Energia	Total	135	9	31	175
		% em relação ao setor	77,1%	5,1%	17,7%	100,0%

Ao avaliarem os seis casos estudados, Lotta e Favareto (2016) concluíram que a articulação federativa aparece de forma marginal nos projetos, caracterizando um contexto no qual o governo federal centraliza a gestão das obras. Assim, mesmo quando o projeto foi originalmente proposto pelo governo estadual – a exemplo da UTE Candiota III –, o governo federal assumiu papel central na execução e financiamento da obra. Para os autores, os municípios acabam atuando de forma periférica e pontual, ao realizar, por exemplo, somente as desapropriações necessárias.

Os estudos de caso revelam que a articulação do governo federal com os entes subnacionais acaba ocorrendo, na maioria das vezes, quando surgem problemas a serem resolvidos *a posteriori*.<sup>11</sup> Essa articulação ocorre também quando o governo federal opta por realizar ações paralelas ao empreendimento, com o objetivo de suprir um déficit do Estado com a população (como ocorreu em Tele Pires, com a implementação de equipamentos de saúde indígena na região). Mas, mesmo nesse caso, os municípios aparecem apenas como receptores das ações implementadas pelo governo federal (Lotta e Favareto, 2016).

Os achados dos estudos de caso, aliados aos dados do *survey*, revelam que a burocracia federal do setor de infraestrutura no Brasil apresenta baixa capacidade relacional. A relação com atores externos é marcada por interações frequentes com empresas privadas, mas pelo diálogo precário com os grupos sociais afetados pelos empreendimentos. Ademais, as relações com os órgãos de controle não foram capazes de catalisar aperfeiçoamentos nos

<sup>11</sup> A exemplo da readequação do traçado da Transnordestina em virtude da construção da Barragem do Serro Azul; e da integração tardia entre o plano de operação do metrô– elaborado pelo governo estadual e federal – e o plano de transporte coletivo por ônibus do município de Salvador (Lotta e Favareto, 2016; Sousa e Pompermeier, 2016)

projetos. Deste modo, enquanto o tribunal de contas realiza um “controle de varejo” (Olivieri, 2016), o licenciamento ambiental e as audiências públicas são tratados apenas como procedimentos formais necessários para dar continuidade a implementação da obra (Abers, 2016). Por sua vez, as articulações entre governo federal, municípios e instâncias estaduais são baixas, trazendo prejuízos às perspectivas de desenvolvimento de longo prazo nos territórios impactados (Lotta e Favareto, 2016).

#### **4- Considerações finais**

Este trabalho teve como objetivo analisar as capacidades do Estado brasileiro, nomeadamente do governo federal, para produzir políticas de infraestrutura capazes de alavancar novas dinâmicas de desenvolvimento. Nesse escopo, foram examinados os dados coletados por um questionário realizado com a burocracia federal de infraestrutura e as informações fornecidas por seis estudos de caso (grandes empreendimentos nos setores de energia e transportes pertencentes da carteira de investimentos do PAC). Da análise do material empírico com as lentes fornecidas pela literatura contemporânea puderam ser extraídas algumas conclusões.

No que se refere às capacidades administrativas, a burocracia federal dos setores de transporte e energia caracteriza-se por possuir servidores com vínculo efetivo e com boa formação acadêmica. Contudo, no que se refere à experiência profissional, a análise dos dados revelou resultados modestos, pois a maioria dos respondentes possuía poucos anos de atuação em suas respectivas áreas de atuação. Igualmente, constataram-se contrastes entre a qualidade das burocracias dos setores de energia e transportes, com relativa vantagem para a primeira. Os respondentes indicaram a interferência política nos processos decisórios como um problema frequente em ambos os setores, mormente no setor de transportes. A maioria dos respondentes assinalou que a aprovação de um projeto não depende de suas análises técnicas. Esse fato, associado à baixa interação com outros órgãos de governo (como aqueles ligados à gestão ambiental), revela uma burocracia com menores níveis de autonomia e coesão interna na produção de políticas.

No que se refere às capacidades relacionais, foram constatadas baixas habilidades em ambos os setores. A relação das burocracias setoriais com atores externos é marcada, sobretudo, por interações com empresas privadas. Por sua vez, o diálogo com os grupos sociais locais é precário. Igualmente, constatou-se a baixa frequência de intercâmbios com os órgãos de controle. Soma-se a isso a deficiência das articulações federativas nos projetos

estudados capazes de potencializar o desenvolvimento socioeconômico nos territórios impactados pelas obras.

Os achados deste trabalho proporcionam, assim, *insights* para melhor compreender o desempenho do Estado brasileiro na área de infraestrutura, apontando causas prováveis como também diferenças de *performance* entre setores. A autonomia e a coesão burocrática são maiores no setor de energia. Tal fato, associado às características regulatórias daquele setor, pode elucidar os motivos do melhor desempenho observado deste (em termos de tempo e custo) na entrega dos empreendimentos planejados. Em contraste, a burocracia do setor de transporte é diferenciada por apresentar menores níveis de autonomia e coordenação na produção de planos e projetos. Esta constatação, somada ao alto grau de politização dos processos decisórios pode ser uma das razões da precariedade dos processos de planejamento e de seleção dos projetos verificada nos estudos empíricos.

Os estudos de caso reforçaram a constatação de que os grandes empreendimentos não estão sendo capazes de proporcionar oportunidades de desenvolvimento nos territórios sob intervenção, sustentando trajetórias de reversão das desigualdades inter e intra regionais, por meio da valorização dos recursos endógenos e das especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais.<sup>12</sup> Se partirmos do pressuposto de que o diálogo com a sociedade civil e a articulação com as instituições públicas locais é condição *sine qua non* para que isso ocorra, a baixa capacidade relacional da burocracia federal da área de infraestrutura estaria na raiz dessa ausência. Ou seja, o planejamento territorial e a execução dos projetos de infraestrutura não ocorrem a partir da ativação, pelo Estado, das redes de atores sociais locais.

Acreditamos que os achados e inferências proporcionados por este trabalho podem ser utilizados para novas análises e a formulação de hipóteses a serem testadas em outras pesquisas. Além disso, este esforço de pesquisa sugere um fértil campo de investigação científica sobre a governança das políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo e o desenvolvimento sustentável.

## Referências

ABERS, Rebecca Neaera. Conflitos, Mobilizações e Participação Institucionalizada: a relação com a sociedade civil na construção de grandes obras de infraestrutura. Relatório para o Projeto: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura. IPEA, Março de 2016.

ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva; PEREIRA, Ana Karine (2016). Inclusive Development and the Asymmetric State: big projects and local communities in the Brazilian Amazon. *The Journal of Development Studies*, DOI: 10.1080/00220388.2016.1208177

---

<sup>12</sup> Grandes Obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes. Planejamento territorial e monitoramento do desenvolvimento (julho de 2016). [http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/revista\\_planejamentoterritorial\\_jul2016.pdf](http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/revista_planejamentoterritorial_jul2016.pdf)

- ALMEIDA, M. H. T. *Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada*. São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2014.
- ALVES JÚNIOR, Antônio José. Austeridade Fiscal e Expansão da Infraestrutura: uma combinação impossível. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, n. 22, 2015.
- ALVES, Luciana Albuquerque. “UTE Candiota - Fase III.” Relatório Preliminar para o Projeto: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura. IPEA, Julho de 2015.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. *Participatory institutions in democratic Brazil*. The Johns Hopkins University Press, 2009.
- BICHR, Renata Mirandola. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. 271 fls. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2011.
- CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva. *Planos e Programas dos Setores de Transporte e Energia Elétrica no Brasil Pós-2003*. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), Rio de Janeiro, Agosto de 2016.
- CARPENTER, Daniel P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. *Burocracia Federal da Área de Infraestrutura – Perfil, atuação, trajetória e percepções*. Cadernos ENAP (no prelo).
- CHRISTENSEN, Robert K.; GAZLEY, Beth (2008). Capacity for Public Administration: analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development*. 28 (3): 265-279.
- CINGOLANI, Luciana, Kaj THOMSSON, and Denis de CROMBRUGGHE. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *World Development* 72 (2015): 191-207.
- CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht University, 2013 (Working Paper).
- COSTA, A. M. *Sustainable dam development in Brazil: between global norms and local practices*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2010 (Discussion Paper).
- DAHLSTROM, Carl; LAPUENTE, Victor; TEORELL, Jan. The Merit of Meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, XX(X), 2011, 1-13.
- EVANS, Peter B. O Estado como problema e solução. *Nova Lua: São Paulo*, n. 28-29, p. 1-29, abril de 1993.
- EVANS, Peter. *The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories*. Center for Studies on Inequality and Development, Discussion Paper No. 63 – March, 2011. [www.proac.uff.br/cede](http://www.proac.uff.br/cede)
- FLYVBJERG, Bent. What You Should Know about Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal*, vol. 45, nº 2, April-May, pp. 6-19, 2014.
- FONSECA, Igor Ferraz et al. *Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal*. 2013. Disponível em: .
- FREIRE, Alessandro; PEREIRA, Ana Karine; De PAULA, Jean Marlo Pepino; KNOP, Márcia Nascimento Henriques; ALVES, Pedro Assumpção; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura;
- GESTEL, K V; VOETS, J; VERHOEST, K. How Governance of Complex PPPs Affects Performance. *Public Administration Quarterly*. Vol 36, n. 2 (summer 2012), p. 140-188.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (eds.) *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3):273-285, 2010.
- HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Durham: Duke University Press, 2007.

- HOCHSTETLER, Kathryn; TRANJAN, Ricardo J. Environment and consultation in the Brazilian democratic developmental state. *Comparative Politics*, v. 48, n. 4, p. 497-516, 2016.
- INGRAHAM, PW; JOYCE PG, DONAHUE AK. 2003. *Government Performance: Why Management Matters*. Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- LODGE, Martin; WEGRICH, Kai; *Governance Innovation, Administrative Capacities, and Policy Instruments*. In: LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. *The Problem Solving Capacity of the Modern State*. Oxford: Oxford Press, 2014, p. 1-21.
- LOTTA, Grabiela; FAVARETO, Arilson. Análise dos arranjos institucionais em projetos de infraestrutura. Relatório para o Projeto: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura. IPEA, Junho de 2016.
- LOUREIRO, Maria Rita et al. Coordenação do sistema de Controle da Administração Pública Federal. *Série Pensando o Direito*, n. 33/2009, Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, Brasília, 2009.
- MACHADO, Raphael Amorim. “Condicionantes Institucionais à Execução Do Investimento Em Infraestrutura No Brasil: Estudo de Caso Sobre a Implementação Da Ferrovia Transnordestina.” Relatório para o Projeto: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura. IPEA, Junho de 2016.
- MANN, Michael. *Infrastructural Power Revisited*. *Studies in Comparative International Development (SCID)*43 (3): 355–65, 2008.
- MANN, Michael. *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. V. 2. Cambridge Univ Press, 1993.
- MUELLER, Hannes. *Insulation or Patronage: political institutions and bureaucratic efficiency*. Institut d'Analisi Econòmica (CSIC) and Barcelona GSE, July 2014 (Discussion Paper).
- NISTOTSKAYA, Marina; CINGOLANI, Luciana. *Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: cross-sectional and panel data evidence*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, p 519-534.
- NORTH, Douglass C. ; WEINGAS, Barry R. *The Journal of Economic History*. Vol.49, No. 4 (Dec., 1989), pp. 803-832.
- OCON, Débora Cristina Macorini. “Condicionantes Institucionais à Execução Do Investimento Em Infraestrutura: O Caso Da Usina Hidrelétrica Teles Pires.” Relatório Preliminar para o Projeto: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura. IPEA, Julho de 2015.
- OLIVIERI, Cecília. *Controles burocráticos e gerenciais*. Relatório para o Projeto: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura. IPEA, Junho de 2016.
- ORAIR, Rodrigo Octávio. *Investimento Público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal*. Relatório para o Projeto: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura. IPEA, Abril de 2016.
- PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. *Unpacking Policy Capacity: issues and themes*. In: PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. *Challenges to State Policy Capacity*. New York: PalgraveMacmillan, 2005, p. 1-18.
- PANARIELLO, Lúcia. *Pavimentação da BR-163*. Relatório Preliminar para o Projeto: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura. IPEA, Dezembro de 2015.
- PÊGO, Bolívar; ROMA, Júlio César; FÉRES, José Gustavo; SCHMIDT, Larissa. *Licenciamento Ambiental*. Relatório Preliminar para o Projeto: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura. IPEA, Fevereiro de 2016.
- PEREIRA, Ana Karine. *Desenvolvimentismo, Conflito e Conciliação de Interesses na Política de Construção de Hidrelétricas na Amazônia Brasileira*. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1, p. 1-50, 2013.
- PIRES, Roberto Rocha C; and GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. *Revista de Sociologia e Política* 24.58 (2016): 121-143.
- RAUCH, J; EVANS, P B (2000). *Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries*. *Journal of Public Economics*, 75(1):49-71.
- RUESCHEMEYER, Dietrich; and EVANS, Peter. *The state and economic transformation: Toward an analysis of the conditions underlying effective intervention*. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*, 1985. p. 44-77.

SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. A Democracia o Desenvolvimento e o Desenvolvimento na Democracia. In: CARDOSO JR. (org.) Para a reconstrução do Desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2011.

SABEL, Charles F., and Jonathan ZEITLIN. Experimentalism in the EU: Common ground and persistent differences. *Regulation&Governance* 6.3 (2012): 410-426.

SANTANA, Synthia Kariny Silva da. “Condicionantes Institucionais Aos Investimentos Em Infraestrutura No Brasil – Sistema Metroviário de Salvador E Lauro de Freitas.” Relatório Preliminar para o Projeto: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura. IPEA, Julho de 2015.

SANTIAGO, Ariadne de Oliveira. “Condicionantes Institucionais Aos Investimentos Em Infraestrutura No Brasil: O Caso Do BRT-Sul Do DF.” Relatório para o Projeto: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura. IPEA, Julho de 2016.

SÁTYRO, Natália G D; CUNHA, E.S.M. “The pathy of Brazilian social assistance policy post - 1988: the significance of institutions and ideas”. *BrazilianPolitical Science Review*, vol.8, 2014.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Bruno Gonçalves. *Evolução do setor elétrico brasileiro no contexto econômico nacional: uma análise histórica e econométrica de longo prazo*. 2011. 162 fls. Dissertação (mestrado em Energia) – Escola Politécnica/Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade/ Instituto de Eletrotécnica e Energia/Instituto de Física. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.p. 3-43.

SOUSA, Rennaly Patricio; POMPERMAYER, Fabiano Mezadre. *Elaboração, Avaliação e Seleção de Projetos de Infraestrutura*. Relatório para o Projeto: Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura. IPEA, Maio de 2016.

TILLY, Charles. *War Making and State Making as Organized Crime*. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*, 1985. p. 169-191.

WEBER, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. University of California Press, 2004.

WEISS, Linda. *The Myth of the Powerless State*. Cornell University Press, 1998, 260 p.

WORLD BANK. *Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability: Brazil systematic country diagnostic*. Report nº 101431-BR, 2016.

YU-LEE RT. 2002. *Essentials of Capacity Management*. John Wiley & Sons: New York.