

Projeto de Pesquisa

Arranjos de Governança para Grandes Obras de Infraestrutura: desenvolvimento territorial, sustentabilidade ambiental e inclusão social

1- Introdução ao Problema de Pesquisa

Apesar do consenso acerca da afirmação de que o investimento no setor de infraestrutura é essencial para impulsionar o desenvolvimento econômico e o bem-estar social no Brasil (Gomide e Pereira, 2018), estudos recentes sobre as características do processo de implementação de grandes obras têm destacado seus impactos socioambientais e a produção de desigualdades territoriais. Dessa forma, a execução desses empreendimentos é associada a impactos ambientais mal calculados (Flyvbjerg, Bruzelius, Rothengatier, 2003); a benefícios regionais baixos (Lotta e Favareto, 2016); à distribuição desigual dos riscos e benefícios (Abers, Oliveira e Pereira, 2016); à reprodução de desigualdades sociais e à intensificação de vulnerabilidades locais (Pereira, 2014; Gomide, Machado e Pereira, 2019). “Arranjos de governança” hierárquicos, com baixa participação social e forte centralização decisória na burocracia estatal, podem contribuir para explicar esses impactos (Flyvbjerg, Bruzelius, Rothengatier, 2003; Pereira, 2013). Entende-se como arranjos de governança os padrões institucionalizados de interação entre Estado e sociedade, em que problemas sociais são identificados, políticas públicas são desenhadas e onde o jogo de poder em torno da legitimidade e da implementação das ações públicas ocorre (Capano, Howllet e Ramesh, 2015).

No caso brasileiro, a retomada do investimento em grandes obras de infraestrutura, entre os anos de 2007 a 2014, se insere em um complexo arcabouço institucional e político. No que se refere à dimensão institucional, os investimentos no setor se enquadram em um ambiente de fortalecimento das legislações ambientais, resultado das reformas que tiveram início ainda na década de 1980¹ e culminaram na inclusão de múltiplos atores no processo decisório de grandes obras e na adoção de instrumentos –

¹ Essas reformas foram sustentadas pela aprovação de um conjunto de legislações, como a lei nº 6938/1981; a lei nº 7347/1985; a lei nº 7804/1989; e a resolução do CONAMA nº 9/1987.

como o licenciamento ambiental e as consultas prévias – que introduziram a dimensão social e ambiental na gestão de projetos de infraestrutura (Hochstetler e Keck, 2007; Moura, 2016).

Quanto à dimensão política, a agenda recente (2007-14) de intensificação dos investimentos em grandes obras como pilar da política de desenvolvimento econômico foi marcada pela preocupação em combinar crescimento econômico e desenvolvimento territorial. Essa perspectiva encontrou respaldo em estudos sobre as consequências da implementação de grandes obras: enquanto no nível macro há uma relação positiva entre infraestrutura e desenvolvimento; no nível micro, as obras de infraestrutura tendem a produzir resultados desfavoráveis na realidade local (Aschauer, 1989 *apud* Coelho et al., 2019). No caso brasileiro, por um lado, o governo federal pretendia evitar as críticas e consequências socioambientais das grandes obras típicas do período desenvolvimentista (1930-1970); por outro, visava à utilização desses projetos, em regiões onde historicamente o Estado apresentava dificuldades de alcançar, como uma oportunidade de promover desenvolvimento territorial (Abers, Oliveira e Pereira, 2016; Pereira, 2014). Além disso, havia uma compreensão na Casa Civil da Presidência da República, responsável pela gestão das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) entre os anos de 2008 a 2011, do esgotamento institucional dos marcos legislativos desenvolvidos nos anos anteriores (Pereira, 2014; Coelho et al., 2019). Assim, cresceu a percepção de que apenas as normativas ambientais centralizadas em torno do processo de licenciamento ambiental não seriam suficientes para imprimir essa nova abordagem na gestão de grandes obras de infraestrutura, especialmente no que se refere à administração e negociação de conflitos. Esse cenário contribuiu para a defesa governamental, a partir da atuação da Casa Civil, de um tripé que guiaria a gestão de grandes obras em regiões carentes: desenvolvimento territorial, sustentabilidade ambiental e fortalecimento social (Abers, Oliveira e Pereira, 2016). Nesse contexto, o compromisso social de redução das desigualdades por meio da implantação de projetos de infraestrutura foi firmado pelo próprio governo federal nas diretrizes do Programa de Aceleração do Crescimento (Gomide, Machado e Pereira, 2019). Como resultado prático desse contexto, alguns instrumentos de políticas públicas foram criados e experimentados na implementação de políticas públicas de

infraestrutura, tais como, por exemplo, os planos de desenvolvimento regional sustentável da BR-163 e do Xingu (FGV e IFC, 2017). Os instrumentos são entendidos como o método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público (Salamon 2002) ou como dispositivos técnico-sociais que organizam relações entre atores (Lascoumes e Les Galès 2007).

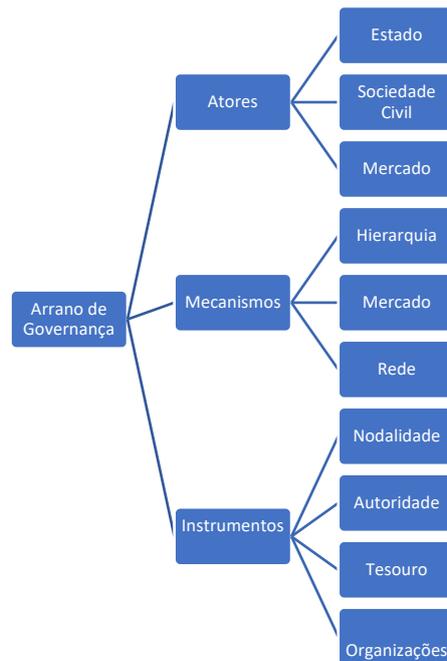
Apesar dos avanços, os resultados dos arranjos de governança da implementação dos instrumentos para a inclusão social, desenvolvimento regional e sustentabilidade ambiental foram modestos (Abers, Oliveira e Pereira, 2016). Nesse sentido, Favareto et al apontam que a disseminação de planos de desenvolvimento territorial no âmbito da implementação de grandes obras tem produzido efeitos limitados por serem planejados sem uma clara perspectiva territorial que considere os domínios estruturais do território – como o acesso aos recursos naturais e ao mercado; as características da estrutura produtiva; e a relação com a cidade.

2- Perguntas de Pesquisa e Estratégia de Análise

A partir desse cenário, esta pesquisa pretende responder a duas perguntas. No que se refere à promoção da inclusão social, do desenvolvimento regional e da sustentabilidade ambiental, ***como os arranjos de governança e os instrumentos de ação pública são implementados e alterados no contexto de grandes obras de infraestrutura? Uma vez modificados os arranjos, quais os fatores necessários para que os instrumentos criados produzam os efeitos esperados no que se refere ao desencadeamento de uma dinâmica territorial que impacte os domínios críticos do território e, conseqüentemente, no bem-estar, sustentabilidade e renda local?***

De forma geral, o termo governança é utilizado para descrever a forma de coordenação governamental exercida pelos atores estatais no seu esforço de solucionar problemas de ação coletiva (Rhodes, 1997). Assim, nas sociedades modernas, governança significa o gerenciamento dos relacionamentos entre atores da sociedade civil, do mercado e do Estado na entrega de bens e serviços públicos (Hall e Soskice, 2001), de modo específico e mutável a cada contexto de instituições e atores (Capano, Howlett, Ramesh, 2015).

O conceito de arranjo de governança pode ser operacionalizado a partir de três níveis: atores, mecanismos e instrumentos (vide figura 1). Os agentes da governança se referem aos atores que precisam atuar de forma coordenada no processo de oferta de serviços públicos, incluindo os governos, a sociedade civil e o mercado (Steurer, 2013). Cada arranjo de governança aciona mecanismos específicos de coordenação entre esses atores, que podem ser pautados pela: 1- hierarquia, em que a coordenação é baseada em recursos de autoridade e poder, sendo impostas por estruturas formais e rotinizadas; 2- mercado, em que a coordenação é estimulada a partir de trocas e mecanismos de incentivo econômico entre atores que apresentam interesses específicos; 3- redes, em que a coordenação é estabelecida por meio da colaboração voluntária, da confiança recíproca e da solidariedade entre os atores (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). Por sua vez, cada instrumento de ação pública é viabilizado a partir de um conjunto de recursos estatais. Seguindo o modelo NATO de Hood (1983), esses instrumentos podem ser agrupados em quatro tipos: 1- nodalidade, que se refere à habilidade de acessar e combinar recursos de informação para entender e solucionar um problema social; 2- autoridade, que engloba a posse e a utilização do poder oficial e legal para exercer regulação e controle; 3- tesouro, que diz respeito aos recursos financeiros e à capacidade do governo de levantar fundos e utilizá-los; 4- organizações, que envolve a capacidade organizacional para desempenhar tarefas a partir da posse do estoque organizado de recursos humanos e de equipamentos.

Figura 1: Operacionalização do conceito de Arranjo de Governança

Fonte: Elaboração própria

A análise dos arranjos das grandes obras e de suas alterações pretende captar a natureza dinâmica da governança e se inspira na ideia de que os modos de governança são revisados ao longo do tempo a partir da estratégia dos atores afetados/envolvidos na ação pública e da capacidade do arranjo de produzir os resultados esperados e construir legitimidade. Assim, alterações do arranjo de governança podem ser produtos de contestações por parte dos atores excluídos ou da própria avaliação da administração pública a partir da constatação da baixa capacidade desses arranjos (Capano, Howllet e Ramesh, 2015). Aliada a essa perspectiva institucional da governança, o foco sobre os atores - produtores e alvos - da política pública é importante para a compreensão dos arranjos e suas dinâmicas. A partir das sistematizações de Zittoun (2008; 2014), buscamos compreender a qualificação dos problemas enfrentados pelas populações lindeiras aos empreendimentos, a categorização de suas perdas, a criação de coalizões, a causalidade de “culpa” e as ações necessárias por parte do Estado. Com isso, buscamos alinhar a perspectiva institucional de análise de políticas públicas à perspectiva do agente, evitando falsas dicotomias.

O estudo de caso da implementação de alguns projetos de infraestrutura no Brasil contemporâneo revela a natureza dinâmica da governança, em que o arranjo adotado inicialmente é questionado por atores excluídos ou por aqueles cujas demandas não são incorporadas de forma adequada. Nesse contexto, os atores adotam uma série de estratégias – como a articulação com o Ministério Público Federal, pressões sob o órgão ambiental, entre outras – a fim de revisar o arranjo para incluir novos mecanismos e instrumentos de negociação e implementação. Por exemplo, o arranjo inicial da usina hidrelétrica de Belo Monte se mostrou insatisfatório no que diz respeito à produção de legitimidade e à resolução de problemas sociais. Isso desencadeou uma série de contestações de atores que se sentiam excluídos ou prejudicados – como pescadores, pequenos agricultores, indígenas, movimento das mulheres, ambientalistas, entre outros –, o que, por sua vez, provocou alterações no modo de governança no início da implementação da obra, que passou a ser mais descentralizado, incluindo novos atores, além de ser embasado por instrumentos de processamento de conflitos – como o comitê gestor do Plano de Desenvolvimento Regional do Xingu (PDRS-X) e a Casa de Governo (Pereira, 2014). O caso da ferrovia Nova Transnordestina é semelhante, uma vez que o arranjo inicial produzia baixa legitimidade e capacidade, não sendo capaz de mitigar os problemas sociais da obra – especialmente os impactos em populações tradicionais e as desapropriações (Machado, 2016). As contestações em reação às falhas do arranjo levaram a uma revisão no sentido de incluir mais atores, como os quilombolas, a Fundação Cultural Palmares e o Ministério Público Federal, e de adoção de instrumentos de negociação – como o Termo de Compromisso Ambiental (Machado, Gomide e Pereira, 2019).

A partir desses estudos e do modelo de análise da dinâmica da governança elaborado por Capano, Howllet e Ramesh (2015), neste projeto, a investigação diacrônica ou dinâmica dos arranjos de governança de projetos de infraestrutura será pautada pelos seguintes elementos:

- 1- Mapeamento do equilíbrio inicial do arranjo de governança, investigando os atores envolvidos (estatais, do mercado e da sociedade civil), os mecanismos de coordenação adotados (hierárquico, de mercado ou em rede) e os instrumentos

- voltados ao desenvolvimento territorial, sustentabilidade ambiental e inclusão social.
- 2- Mapeamento das formas e instrumentos de participação social dos atores locais impactados pelo projeto.
 - 3- Mapeamento dos domínios críticos do território no que se refere ao acesso ao mercado e aos recursos naturais; relação com o meio urbano; características da estrutura produtiva.
 - 4- Mapeamento das características locais referentes à renda, bem-estar e sustentabilidade.
 - 5- A ação política dos atores na formação de coalizões, investigando suas reivindicações, estratégias e ações a fim de revisar o arranjo de governança e os instrumentos.
 - 6- Os tipos de mudança resultantes, se incrementais ou radicais, avaliando como se deu a dinâmica de desenvolvimento do arranjo e dos instrumentos ao longo do tempo.
 - 7- Desempenho ou capacidades geradas pelo arranjo, no que tange à entrega dos serviços e a legitimidade produzida pelos instrumentos criados ou modificados.
 - 8- Produção de resultados dos arranjos em relação à dinâmica territorial:
 - a. Domínios críticos do arranjo
 - b. Características socioambientais do território: renda, bem-estar e sustentabilidade

A mera revisão do arranjo de governança não garante que seus instrumentos produzirão os efeitos que supostamente motivaram sua criação. Nas palavras de Abers, Oliveira e Pereira (2016, p. 858, tradução livre), “enquanto os projetos de infraestrutura tendiam a avançar, as propostas inclusivas e participativas se mostravam muito mais difíceis de serem implementadas”. Para Coelho et al (2019), as experimentações que embasam novos modelos de governança de grandes obras têm produzido resultados embrionários e fragmentados, com baixos impactos nos projetos e na sua estrutura institucional. De acordo com Favareto et al, os efeitos modestos de novos arranjos de governança, a exemplo dos planos de desenvolvimento territorial, se relacionam com a ausência de uma perspectiva territorial nos seus planejamentos, restringindo o alcance de decisões

de modo descontínuo em sua formalização. Planos de desenvolvimento territorial, nessa perspectiva, deveriam ser cumulativo, tornando-se diretrizes da dinâmica territorial local e minorando desigualdades geradas pelos empreendimentos. Nos casos de Belo Monte e da ferrovia Transnordestina, a revisão do arranjo produziu efeitos limitados no sentido de mitigar os problemas sociais e territoriais provocados pelas obras.

Dessa forma, este projeto trabalha também com a questão *dos obstáculos para que os instrumentos produzam os efeitos esperados*. Tal questão tem como foco a análise da operacionalização e implementação dos instrumentos e se alinha aos diversos trabalhos que estudam o fracasso da implementação de políticas públicas ao investigarem o descompasso entre as fases de formulação e implementação (Pressman e Wildavsky, 1973).

Ao contrário das abordagens funcionalistas de instrumentos de políticas públicas, a visão político-sociológica, que inspira esta proposta, não os considera como dispositivos neutros e prontos para produzir os efeitos esperados. Pelo contrário, os instrumentos são entendidos como mecanismos de poder por: estruturarem as políticas públicas; afetarem os interesses dos atores de forma diferenciada; e limitarem e criarem possibilidades de ação para os atores. Assim, tanto a escolha como o funcionamento dos instrumentos são alvos de disputas. Nesse contexto, os instrumentos são interpretados como independentes dos seus objetivos, provocando efeitos inesperados (Lascombes e Le Galès, 2007). Além disso, por envolverem regras e procedimentos que governam e estabilizam as interações entre os atores, os instrumentos podem ser tratados como instituições. Assim, a alteração dos instrumentos tende a ser incremental e sujeita a uma lógica de dependência da trajetória, em que os acontecimentos e decisões tomados na configuração do arranjo inicial condicionam sua alteração (Menicucci, 2014; Pierson, 2004).

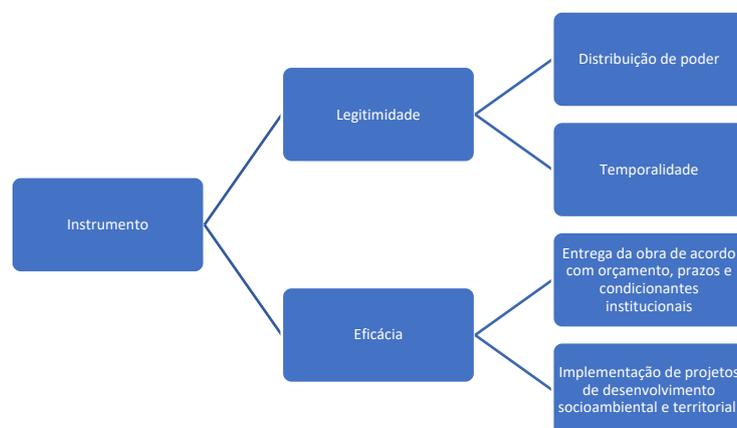
Neste projeto, a análise da implementação dos instrumentos de ação pública no setor de infraestrutura terá como foco as seguintes dimensões:

- 1- **A legitimidade**, que se refere à sustentação ao longo do tempo do consenso em torno da política entre os atores envolvidos e afetados por ela. Neste projeto,

consideramos que a legitimidade é viabilizada: pela *distribuição de poder* entre os atores (órgãos responsáveis pela gestão dos instrumentos de negociação e os órgãos responsáveis pela implementação das demandas, uma vez que a baixa capacidade de *enforcement* dos primeiros compromete a execução dos acordos provenientes dos instrumentos de processamento de conflitos); e pela *temporalidade* em que os arranjos de negociação são acionados, já que, quanto mais tardia é a adoção desses instrumentos, menor a capacidade de reverter os impactos socioambientais de grandes obras.

- 2- **A eficácia**, que se refere à capacidade do arranjo de governança de entregar políticas públicas e de alcançar os objetivos estabelecidos. Neste projeto, a eficácia diz respeito à capacidade do arranjo de executar um empreendimento de infraestrutura de forma simultânea à implementação de instrumentos ligados a projetos socioambientais e de desenvolvimento territorial. A entrega da obra de acordo com as previsões orçamentárias e com o cronograma estabelecido; a observância dos condicionantes institucionais, tais como as licenças de instalação e; a execução dos instrumentos de desenvolvimento territorial, são considerados critérios para mensurar a eficácia do arranjo de governança na implantação dos instrumentos de políticas públicas.

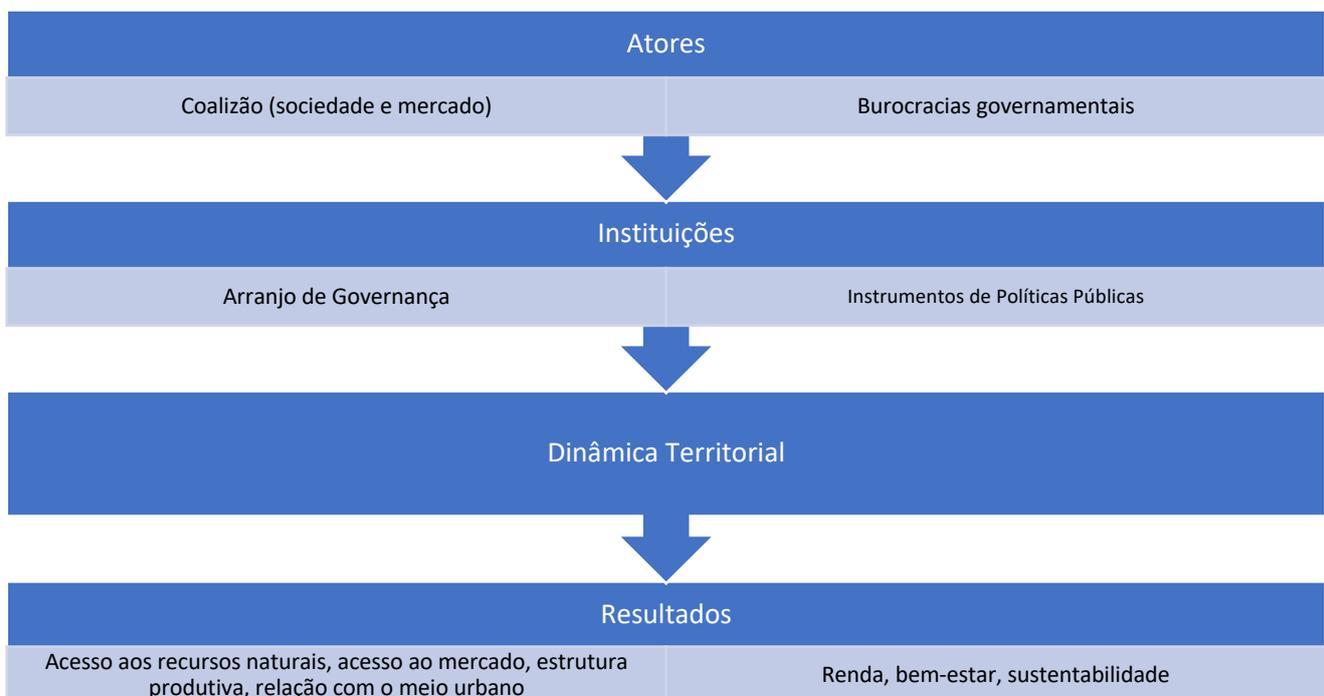
Figura 2: Modelo de análise da implementação dos instrumentos de ação pública no setor de infraestrutura



Fonte: elaboração própria

A alteração dos arranjos de governança e a adoção de instrumentos de políticas públicas inclusivos desencadeiam dinâmicas territoriais que produzem resultados nos domínios críticos do território (acesso aos recursos naturais e ao mercado; estrutura produtiva; relação com as cidades) e nas características socioambientais locais (renda, bem-estar e sustentabilidade). Assim, este projeto trabalha com três níveis de análise a fim de rastrear desde a alteração inicial do arranjo até a produção de uma nova dinâmica territorial: atores, instituições e resultados (vide figura 3). Como mencionado, a dinâmica dos arranjos de governança e a adoção de novos instrumentos são provocadas pela atuação de coalizões de atores excluídos ou prejudicados e/ou pela avaliação da burocracia governamental sobre a baixa capacidade do arranjo em vigor. Por sua vez, a adoção de instrumentos adequados no que se refere à legitimidade e à eficácia impulsionará uma dinâmica territorial que irá produzir dois tipos de resultados: intermediário - que se refere aos domínios críticos do território; final- que engloba as características socioambientais locais.

Figura 3: Modelo de Análise da Dinâmica Territorial em três níveis



Fonte: elaboração própria

3- Casos a Serem Estudados

O objetivo deste projeto é aplicar essas perguntas e o quadro analítico apresentado em duas grandes obras de infraestrutura: a usina hidrelétrica de Belo Monte e a pavimentação da BR 163/PA. A seleção dos casos teve como critério o compartilhamento de condições contextuais, que englobam: 1- grandes obras de infraestrutura que produzem impactos ambientais severos; 2- grandes obras implementadas em territórios socialmente vulneráveis; 3- obras caracterizadas por interesses e demandas múltiplas e/ou conflitantes. Além disso, os dois casos foram marcados pela adoção de instrumentos de negociação e de inclusão a fim de conciliar demandas e produzir desenvolvimento territorial.

A técnica utilizada para a análise da dinâmica dos arranjos de governança e da implementação dos instrumentos será o *process-tracing*. De forma geral, o *process-tracing* é um método de pesquisa para rastrear processos e identificar mecanismos causais a partir de análises detalhadas de estudos de caso (Beach e Pedersen, 2019). O método pode ser utilizado tanto em estudos de caso cujo objetivo é obter um melhor entendimento sobre as dinâmicas causais que produzem um certo resultado em um caso histórico particular, como também pode ser usado para esclarecer o mecanismo causal que conecta causas e resultados no âmbito de uma população de casos homogêneos. Assim, o método parte do estabelecimento de causas e resultados, tendo como foco o detalhamento e a elaboração de um mecanismo causal que conecta esses dois polos. O mecanismo causal é entendido como o sistema de partes interligadas que transmitem força e ação entre a causa e o resultado. Cada parte do mecanismo é descrita em termos de entidades que se engajam em atividades (Beach e Pedersen, 2019).

O *process-tracing* será aplicado em dois níveis de análise. Cada nível terá como foco uma das duas perguntas de pesquisa deste projeto. O primeiro nível recai na verificação de como os arranjos de governança e os instrumentos de ação pública são implementados e alterados em contextos de grandes obras de infraestrutura. Neste nível, o **resultado** que se pretende investigar é a conformação do arranjo de governança do tempo 1 para o tempo 2 da análise. O segundo nível de aplicação do *process-tracing* abordará a segunda pergunta de pesquisa deste projeto: modificados os arranjos, quais são os

fatores necessários para que os instrumentos criados produzam os efeitos esperados? Especificamente, o **resultado** que se pretende rastrear é a produção (ou não) de novas dinâmicas territoriais que modificarão os domínios críticos do território, permitindo melhorias nas condições socioambientais locais (renda, bem-estar, sustentabilidade).

A aplicação do *process-tracing*, nos dois níveis de análise, será desdobrada em duas etapas. A primeira delas é a investigação das causas que produzem os resultados. Nesse sentido, a título de exemplo, uma possível hipótese causal para o primeiro nível de análise do *process-tracing* é que a criação de coalizões de atores que reivindicam uma nova configuração do arranjo representa o passo inicial para a sua transformação (vide tabela 1). Tal hipótese baseia-se no argumento de que os arranjos são revisados a partir de contestações de atores excluídos ou prejudicados pelos seus resultados (Capano, Howllet e Ramesh, 2015).

Tabela 1: Primeiro Nível de Análise a partir do *Process-Tracing*

<i>Como os arranjos de governança e os instrumentos de ação pública são implementados e alterados em contextos de grandes obras de infraestrutura?</i>		
Causa: coalizões de atores excluídos ou prejudicados pelos resultados do arranjo (tempo 1)	Mecanismo Causal <i>(a ser investigado)</i>	Resultado: Novo arranjo de governança (tempo 2) e novos instrumentos de ação pública

Fonte: Elaboração própria

A segunda etapa de aplicação do método se refere à construção de um mecanismo causal que conecte a causa aos resultados. Para tanto, será utilizada a estratégia apontada por Beach e Pedersen (2019) de comparação das narrativas de casos típicos, em que os principais eventos dos casos são confrontados com a finalidade de buscar similaridades que indiquem para um padrão de combinação de atores e ações que produzem certos efeitos.

Os procedimentos metodológicos adotados são os seguintes: 1- identificar os mecanismos de coordenação de atores e os instrumentos inicialmente implementados para cada caso; 2- mapear os conflitos e ação dos atores afetados 3- avaliar a eficácia e legitimidade dos mecanismos e instrumentos implementados em termos de conciliação

Referências Bibliográficas

ABERS, R.N; OLIVEIRA, M. S.; PEREIRA, A. K. Inclusive Development and the Asymmetric State: Big Projects and Local Communities in the Brazilian Amazon. *Journal of Development Studies*, v. 1, p. 1-16, 2016.

ASCHAUER, David A. Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, v. 23, n. 2, p. 177-200, 1989.

Beach and Pedersen. *Process Tracing methods*. 2nd Edition, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019.

BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. *The coordination of public sector organizations shifting patterns of public management*. London: Palgrave Macmillan, 2010.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Ed.). *Varieties of governance: dynamics, strategies, capacities*. Springer, 2015.

COELHO, Vera Schattan P; FAVARETO, Arilson; MAGALHÃES, Clarissa; SILVA, Ana Letícia. *A governança das obras de infraestrutura no Brasil – questões para uma agenda de políticas e de pesquisa*. Relatório de Pesquisa, CEBRAP, abril de 2019.

FGV & IFC (2017). *Grandes obras na Amazônia – aprendizados e diretrizes* .

FLYVBJERG, Bent; BRUZELIUS, Nils; ROTHENGATTER, Wener. *Megaprojects and Risk: na anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 201 p.

GOMIDE, A. de. A.; PEREIRA, A. K. (2018). Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. In GOMIDE, A. de. A.; PEREIRA, A. K. Editores. *Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações*. Brasília: Ipea, 2018.

GOMIDE, Alexandre A.; MACHADO, Raphael A.; PEREIRA, Ana Karine. *Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina*. In: PIRES, Roberto Rocha C. *Implementando Desigualdades*. Ipea, 2019 (no prelo).

HALL, P. e SOSKICE, D. (Eds), *Varieties of Capitalism: Institutional Sources of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press, 2001.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret. E. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham & London: Duke University Press, 2007.

Hood, Christopher (1983). *The Tools of Government*. London: Macmillan.

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

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração do crescimento. In: GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A. K. (Ed.). *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

MACHADO, R. A. Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no Brasil: estudo de caso sobre a implementação da ferrovia Transnordestina. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2251).

MENICUCCI, T. M. G. História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Fundação Oswaldo Cruz, v. 21, p. 77-92, 2014.

MOURA, Adriana M. M. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. In: MOURA, Adriana M. M. (Org). *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, p. 13-44.

PEREIRA, A.K. A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (IPOL/UnB). Brasília, 2014.

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.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga... Morals on a Foundation (Oakland Project)*. California: University of California Press, 1973.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.

Salamon, Lester M. (2002) The tools approach and the new governance: conclusion and implications. In. ELLIOTT, Odus V. et al. *The tools of government: A guide to the new governance*. oxford university press, 2002.

Steurer, Reinhard. —Disentangling Governance: A Synoptic View of Regulation by Government, Business and Civil Society. *Policy Sciences* 46, no. 4 (December 1, 2013): 387–410.

ZITTOUN, Philippe. One policy for two problems: the controversy surrounding the Parisian tramway. *Planning Theory & Practice*, v. 9, n. 4, p. 459-474, 2008.

ZITTOUN, Philippe. *The political process of policymaking: A pragmatic approach to public policy*. Springer, 2014.