

## ARTIGO TEMÁTICO

# Uma abordagem territorial para o gerenciamento de projetos de infraestrutura: o caso da usina hidrelétrica de Belo Monte, Pará, Brasil

DANIELA GOMES PINTO<sup>1</sup>

MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA<sup>1</sup>

<sup>1</sup> FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV EAESP) / ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO, SÃO PAULO – SP, BRASIL

### Resumo

A complexidade sociopolítica e custos transacionais dos projetos de infraestrutura são exacerbados na Amazônia brasileira, rica em recursos e com fragilidades socioambientais, apresentando desafios para o gerenciamento de projetos. Vetores da estratégia nacional de desenvolvimento, megaprojetos não entregam desenvolvimento local, sobrecarregam serviços públicos, alteram modos de vida, violam direitos humanos, intensificam vulnerabilidades sociais, com degradação ambiental e desmatamento. Apesar do maior escrutínio do licenciamento ambiental, o processo é insuficiente para mitigar impactos, e a participação social limitada. Consequências para o gerenciamento de projetos incluem atrasos, judicializações e danos reputacionais, e oportunidades perdidas para o desenvolvimento territorial sustentável. A tomada de decisão permanece tecnocrática e isolada da sociedade civil, ignorando seu caráter político. Projetos territorialmente cegos e socialmente surdos levam a contestações da sociedade e baixa antecipação das demandas, fazendo dos territórios meros repositórios de investimentos. Por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas e um estudo de caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, na Amazônia brasileira, investigamos como uma abordagem territorial na governança da infraestrutura pode afetar o gerenciamento de projetos. A análise mostra que territórios influenciam e são influenciados pelos megaprojetos, corroborando a ideia de que especificidades contextuais requerem formas específicas de planejamento e gerenciamento. Uma abordagem territorial específica ao contexto poderia antecipar melhor alguns dos desafios e complexidades da gestão de infraestrutura nos países em desenvolvimento e economias emergentes. Além disso, resultados orientados a metas de desenvolvimento, como os ODS, podem ser mais eficientes tanto para territórios como para a entrega de projetos.

**Palavras-chave:** Infraestrutura. Governança. Gerenciamento de Projetos. Território. Amazonas.

### *A territorial approach for infrastructure project management: the case of the hydropower plant of Belo Monte, Pará, Brazil*

#### Abstract

The socio-political complexity and consequent transactional and institutional costs of infrastructure projects are magnified in the Brazilian Amazon, a rich-resource region with social and environmental fragilities, thus posing challenges for project management. One of the main drivers of the Brazilian development strategy is infrastructure projects. However, these projects struggle to meet results in terms of local development, overloading social services, changing livelihoods, violating human rights, and exacerbating social vulnerabilities, environmental degradation, and deforestation. Despite greater scrutiny in environmental licensing, the process remains insufficient to mitigate impacts, and social participation is limited. The decision-making process remains technocratic and isolated from civil society, ignoring its inherently political character. Territorially blind and socially deaf projects lead to contestations by civil society and poor anticipation of demands, making territories mere receptacles of investments. Consequences for project management include delays, processes in courts, reputational damages, and missed opportunities for sustainable territorial development. Through semi-structured interviews and documental analysis of the case study of the Belo Monte Hydropower Plant, we investigate how a territorial approach to infrastructure governance can affect project management. Analysis shows that territories are actively influencing and influenced by infrastructure delivery, which corroborates the idea that contextual specificities to infrastructure delivery require specific ways of planning and managing projects. Adopting a context-specific territorial approach could anticipate some of the challenges and complexities of infrastructure management in developing and emerging economies. Also, results oriented toward development goals, such as the SDGs, can be more efficient both for territories and project delivery.

**Keywords:** Infrastructure. Governance. Project management. Territory. Amazon.

### *Un enfoque territorial para la gestión de proyectos de infraestructura: el caso de la central hidroeléctrica de Belo Monte, Pará, Brasil*

#### Resumen

La complejidad sociopolítica y los consiguientes costos transaccionales e institucionales de los proyectos de infraestructura se agravan en la Amazonía brasileña, una región rica en recursos y debilidades socioambientales, que presenta desafíos para la gestión de proyectos. Las inversiones no están necesariamente relacionadas con el desarrollo local debido a la sobrecarga de los servicios públicos, el cambio de estilos de vida, la violación de los derechos humanos, la intensificación de las vulnerabilidades sociales, la degradación ambiental y la deforestación. A pesar de un mayor escrutinio de las licencias ambientales, el proceso es insuficiente para mitigar los impactos, con una participación social limitada. Las consecuencias para la gestión de proyectos incluyen retrasos, litigios y daños a la reputación. La toma de decisiones permanece aislada de la sociedad civil, con una visión tecnocrática de la gobernanza de la infraestructura que ignora su carácter inherentemente político. El desafío de la sociedad local y la poca anticipación a las demandas caracterizan a estos proyectos como “territorialmente ciegos” (Lotta & Favareto, 2016). Mediante análisis documental y entrevistas semiestruturadas, investigamos la implementación de la Central Hidroeléctrica Belo Monte, en la Amazonía brasileña. Aunque en cumplimiento de la legislación ambiental, Belo Monte ha sufrido legalizaciones recurrentes, ya que las acciones de mitigación socioambiental no se reflejaron en el desarrollo local. El caso muestra que los territorios influyen y son influenciados por las obras de infraestructura, corroborando la idea de que las especificidades contextuales para la entrega de infraestructura requieren formas específicas de planificación y gestión de proyectos. La adopción de un enfoque territorial específico del contexto para la gestión de proyectos podría anticipar mejor algunos de los desafíos y complejidades de la gestión de la infraestructura en los países en desarrollo y las economías emergentes.

**Palabras clave:** Infraestructura. Gobernanza. Gestión de proyectos. Territorio. Amazonas.

Artigo submetido para o Call for Papers “Provisão de infraestrutura e gerenciamento de projetos em economias de baixa e média renda” em 30 de novembro de 2021 e aceito para publicação em 05 de julho de 2022.

[Versão traduzida]

DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120210074>

## INTRODUÇÃO

Um dos mais recentes e emblemáticos exemplos de desafios relacionados ao gerenciamento de grandes projetos de infraestrutura na Amazônia Brasileira é a Usina Hidrelétrica de Belo Monte (Belo Monte) no Rio Xingu, Pará, Brasil. Com um investimento total de US\$ 10 bilhões (Norte Energia, 2020), o projeto de Belo Monte gerou conflitos sociais (Abers, 2018; Hochstetler, 2018), judicializações recorrentes e atrasos (Rojas, & Valle, 2013; Scabin, Pedroso, & Cruz, 2015) que afetaram sua execução e legitimidade (Pereira, 2014), gerou sobrecustos (Callegari, Szklo, & Schaeffer, 2018), conluio e corrupção (Signor, Love, & Ika, 2020). Ações de mitigação socioambiental não refletiram em desenvolvimento local (Monzoni & Pinto, 2016), e investimentos beneficiaram mais elites econômicas que populações locais (Abers, Oliveira, & Pereira, 2017).

Belo Monte abraça a maioria das características e desafios dos chamados megaprojetos (Flyvbjerg, 2014; Flyvbjerg & Sunstein, 2016). Megaprojetos envolvem uma miríade de partes interessadas (*stakeholders*) públicas e privadas, geram impactos sociais e ambientais em muitas pessoas, e dependem de centenas de sofisticadas relações, tornando-se assim imprevisíveis e economicamente, politicamente e socialmente arriscados (Flyvbjerg, 2014). Além disso, sua complexidade sociopolítica gera custos institucionais e transacionais (Ika, Söderlund, Munro, & Landoni, 2020). Uma vez que processos de desenvolvimento centrados em investimentos em infraestrutura são estratégia comum para economias de países em desenvolvimento ou emergentes (Schindler & Kanai, 2021), tais projetos abarcam expectativas de transformação social sem precedentes (Abers et al., 2017). No caso de investimentos em *hotspots* de biodiversidade como a Amazônia brasileira, uma região rica em recursos e com fragilidades sociais e ambientais, o gerenciamento de projetos é ainda mais desafiador.

Estudiosos de arranjos institucionais no âmbito da teoria institucional vêm investigando projetos de infraestrutura de grande escala no Brasil. Eles apontam que, para além do uso adequado de técnicas de planejamento e seleção de projetos, políticas e projetos no setor de infraestrutura demandam arranjos de governança inovadores, que sejam capazes de produzir tanto racionalidade técnico-econômica quanto legitimidade democrática, uma vez que a governança tecnocrática não abarca plenamente a complexidade dos megaprojetos (Gomide & Pereira, 2018a; Loureiro, Teixeira, & Ferreira, 2014; Pires & Gomide, 2018). Um dos principais desafios para tais arranjos é o enfrentamento da cegueira territorial identificada nesses projetos.

A maioria dos megaprojetos de infraestrutura são “territorialmente cegos”, tornando os territórios meros receptores passivos de investimentos, sem qualquer influência na implementação do projeto (Lotta & Favareto, 2016), e não incorporando uma trajetória de desenvolvimento territorial (Leitão, 2009; Oliveira, 2015). Além disso, a participação de atores e comunidades locais é muito limitada e geralmente instrumental (Abers, 2018). A cegueira territorial e a surdez social geram disputas na sociedade civil e dificultam a antecipação de demandas e contestações (Lotta & Favareto, 2016). As consequências incluem atrasos, processos judiciais, danos à reputação e sobrecustos (Callegari et al., 2018; Scabin et al., 2015) que impactam negativamente o gerenciamento de projetos.

Abordagens de governança inovadoras que incorporam a dimensão territorial à governança de infraestrutura poderiam alcançar uma melhor entrega de projetos, bem como avançar no desenvolvimento territorial (Lotta & Favareto, 2016). Uma governança territorial também poderia ajudar a combater tanto a exacerbação da cegueira territorial e surdez social por uma parte da população local enebriada pelo “fetiche infraestrutural” (Harvey & Knox, 2015) como empresários exageradamente otimistas sob uma “falácia do planejamento” (Flyvbjerg, 2014).

Se uma abordagem territorial qualifica arranjos institucionais para governança de infraestrutura, há *insights* e lições a serem aprendidas para a adoção de tal abordagem no gerenciamento de projetos? O que um estudo de caso aprofundado de um projeto de infraestrutura de grande escala pode nos ensinar sobre as ligações entre arranjos institucionais e gerenciamento de projetos? Seria útil considerar uma abordagem de governança territorial para o gerenciamento de projetos?

Uma literatura crescente sobre gerenciamento relaciona projetos a instituições e fatores contextuais (Orr & Scott, 2008; Söderlund & Sydow, 2019; Van Den Ende & Van Marrewijk, 2019), ressaltando preocupações quanto a *stakeholders* externos e enfatizando que o *contexto* é importante para as entregas do projeto (Ika, 2012; Söderlund & Sydow, 2019). No entanto, ainda não é claro como se dá o processo de criação de mecanismos integradores entre empresas, governos e público mais amplo para uma governança social efetiva (Ma, Zeng, Lin, Chen, & Shi, 2017), e como aproximar os objetivos desses projetos a resultados mais amplos de desenvolvimento (Shiferaw & Klakegg, 2012). A maior parte da literatura sobre fatores institucionais ou contextuais que influenciam o gerenciamento de projetos investiga os desafios sociais sob a perspectiva do *projeto*, observando processos que levam à confiança e legitimidade. A presente pesquisa procura complementar essa

literatura, focando-se, em vez dos projetos, nos *territórios* que hospedam tais projetos, e nos processos que levam a visões compartilhadas e objetivos de longo prazo.

Por meio de um quadro analítico extraído da literatura sobre arranjos institucionais de infraestrutura e de governança territorial, além de análise documental e entrevistas semiestruturadas, realizamos um estudo de caso sobre o arranjo de governança territorial criado no contexto da instalação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, Brasil. O objetivo da pesquisa é investigar como uma abordagem territorial de governança pode afetar o gerenciamento de projetos.

Este artigo busca trazer duas contribuições para a área de gerenciamento de projetos. Em primeiro lugar, aplica conceitos de arranjos institucionais e de governança territorial para buscar dar luz à relação entre gerenciamento de projetos de grande escala e seus territórios hospedeiros, para além de uma visão utilitária do entorno dos projetos como meros “*stakeholders* externos” ou “contexto”. Em segundo lugar, organiza um quadro analítico para avaliar como uma abordagem territorial influencia o gerenciamento de projetos.

O artigo está organizado em cinco seções. A próxima seção introduz o conceito de arranjos institucionais dentro da teoria institucional, e sua dimensão territorial. Também aponta a relevância de discutir essa lente no campo de gerenciamento de projetos. A terceira seção apresenta o contexto da pesquisa, o caso e explica o método de pesquisa qualitativa adotado. A quarta seção apresenta e analisa os resultados do estudo de caso aprofundado de Belo Monte e a complexidade da adoção de uma abordagem territorial. A quinta e última seção discute os achados e conclui o artigo, e apresenta sugestões para pesquisas futuras.

## FUNDAMENTO TEÓRICO E CONCEITUAL

---

A literatura sobre gerenciamento de projetos raramente investiga as conexões entre projetos e contextos institucionais, muitas vezes situando os projetos como “ilhas separadas” que quase não interagem com o ambiente circundante (Söderlund & Sydow, 2019). Assim, a literatura muitas vezes negligencia os fatores contextuais que influenciam os projetos e, mesmo nos estudos que consideram o contexto, o projeto é tratado como uma “caixa preta” que não interage com questões institucionais mais amplas, o que é um cenário muito diferente do que os gerentes de projetos vivenciam na prática (Derakhshan, Turner, & Mancini, 2019; Söderlund & Sydow, 2019; Van Den Ende & Van Marrewijk, 2019).

Estudiosos que se voltaram para a teoria institucional enfatizam o olhar para a aceitabilidade e credibilidade social de projetos (Levitt & Scott, 2016) e propõem atenção às dinâmicas sociais, culturais e políticas na busca contínua de legitimidade organizacional (Orr & Scott, 2008; Van Den Ende & Van Marrewijk, 2019), reconhecendo que o contexto importa (Ika, 2012; Söderlund & Sydow, 2019). O contexto influencia os principais gatilhos sociais, macroeconômicos e de liderança que desencadeiam sobrecustos no gerenciamento de projetos (Mahmud, Ogunlana, & Hong, 2021). Além disso, a gestão de *stakeholders* e de relacionamentos com o território hospedeiro e seus vários atores são fatores-chave para o gerenciamento global de projetos (Aarseth, Rolstadås, & Andersen, 2011). A maior parte da literatura que discute fatores contextuais no gerenciamento de projetos foca no envolvimento das partes interessadas e em como garantir que as diferenças institucionais sejam superadas para o sucesso do projeto (Söderlund & Sydow, 2019). No entanto, concentra-se em *stakeholders* internos (Derakhshan et al., 2019) e geralmente negligencia a compreensão da complexidade dos *stakeholders* externos, especialmente as comunidades locais, e como elas podem afetar negativamente os resultados esperados do projeto (Di Maddaloni & Davis, 2017).

A revisão bibliográfica aponta para a necessidade de mais pesquisas, incluindo melhores compreensões quanto às comunidades locais e uma abordagem mais humanista dos atores do projeto quanto a fatores institucionais, para melhor responder aos sistemas de crenças e dinâmicas culturais predominantes, alcançando assim maior legitimidade (Di Maddaloni & Davis, 2017; Van Den Ende & Van Marrewijk, 2019). A natureza dos fatores institucionais que afetam a prática empresarial inclui história e cultura, experiências compartilhadas, regras informais e entendimento (Orr & Scott, 2008).

Enquanto uma literatura crescente sobre gerenciamento de projetos de infraestrutura de grande escala investiga a qualidade das relações entre projetos, contextos e instituições, uma literatura crescente sobre arranjos institucionais para projetos de infraestrutura de grande escala investiga como os territórios se relacionam e influenciam a governança da infraestrutura.

O geógrafo Milton Santos define território como uma construção social em transformação permanente, composta pela sociedade e suas instituições, empresas e organizações empresariais, suporte ecológico ou ambiente natural, e infraestrutura (Santos, 1997 como citado em Dallabrida, 2020). Estudar o território é, portanto, entender sua relação com a sociedade e os processos decorrentes do relacionamento espaço-sociedade (Dallabrida, 2020).

A ênfase na abordagem territorial surgiu nas últimas décadas no Brasil e na América Latina como uma nova característica e perspectiva de políticas e processos de desenvolvimento, buscando promover as especificidades dos territórios e incorporar demandas e vozes das forças sociais dos territórios nas políticas públicas e na resistência política (Berdegué, Escobal, & Bebbington, 2015; Lotta & Favareto, 2018; Saquet, 2018). Outros autores discutem processos de governança *territorial*, colocando o patrimônio ou capital territorial como elemento constitutivo da ação pública (Dallabrida, 2020; Davoudi, Evans, Governa, & Santangelo, 2008). Tal ênfase é apoiada por acadêmicos de diferentes campos do conhecimento (desenvolvimento rural, administração pública, teoria organizacional e geografia humana) que ressaltam que territórios – ou lugares – são constitutivos da formulação e implementação de políticas, programas e projetos (Berdegué et al., 2015; Dallabrida, 2020; Pollitt, 2015; Saquet & Bozzano, 2020; Spink, 2015).

No Brasil, as políticas de desenvolvimento industrial focadas em investimentos em infraestrutura demandam uma governança mais complexa para lidar com o novo ambiente político-institucional brasileiro pós-Constituição de 1988 (Machado, Gomide, & Pires, 2018) e novos arranjos para a relação entre o Estado e sociedade (Farah, 2000). Os desafios do Brasil se alinham às reflexões dos teóricos do Estado desenvolvimentista do século XXI. Esses estudiosos defendem que as burocracias estatais devem buscar, além de políticas industriais de alto desempenho, a capacidade de estabelecer conexões com a sociedade, exigindo novos tipos de capacidades – especialmente aquelas voltadas para promover formas mais abrangentes de entrenchamento social ou parcerias com diferentes segmentos da sociedade – de forma a ampliar a inteligência do próprio Estado (Evans, 1993, 2015) e dar abrangência territorial à ação estatal (Mann, 2006 como citado em Diniz, 2013).

Davis e North (1971) utilizaram o conceito de arranjo institucional, e autores como Williamson (1985) aplicaram o termo ‘estrutura de governança’ ao fenômeno de coordenação de atividades em uma sociedade. No entanto, ambos os termos são objeto de disputas e controvérsias na literatura. Para Gomide e Pires (2014), um arranjo institucional é o conjunto de regras, mecanismos e processos que define como atores e interesses são coordenados na implementação de uma política pública específica (Gomide & Pires, 2014 pp.19-20).

Entre as várias conceituações do termo, o presente artigo considera governança como um conjunto de instituições e atores para além dos atores governamentais, com as fronteiras entre eles e responsabilidades de cada um pouco definidas, de forma a abordar as questões sociais e econômicas entre atores em processos interativos (Stoker, 1998). Cavalcante e Pires (2018) propõem a compreensão da governança como uma perspectiva estratégica para lidar com os desafios de coordenação e implementação de programas de governo em ambientes internos e externos cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos. Fiani (2014) discute a relevância dos arranjos institucionais – ou estruturas de governança, tratados pelo autor como sinônimos – para a formulação de políticas de desenvolvimento.

Para conciliar as abordagens tradicionais das capacidades do Estado com as noções contemporâneas de governança, Pires e Gomide (2016) destacam a dimensão político-relacional do Estado, enfatizando a importância da inclusão de múltiplos atores, processos de diálogo entre Estado e sociedade e a criação de consenso sobre questões políticas. Tais capacidades relacionais estariam associadas à legitimidade da ação estatal, mobilização social e acomodação de interesses conflitantes (Pires & Gomide, 2016, p. 126). Além disso, a complexidade de tais projetos em um ambiente altamente incerto e arriscado, como a Amazônia brasileira, exigiria uma governança de infraestrutura mais ampla para envolver uma variedade de partes interessadas, incluindo comunidades locais e outros atores no nível territorial (Gomide & Pereira, 2018b; Pinto, Monzoni, & Ang, 2018).

A maioria dos projetos de infraestrutura são “territorialmente cegos”, tornando os territórios meros receptores passivos de investimentos, sem qualquer influência na implementação dos projetos (Lotta & Favareto, 2016), e não incorporando uma trajetória de desenvolvimento territorial (Leitão, 2009; Oliveira, 2015). O grande motor das denominadas políticas desenvolvimentistas ao longo dos anos 2000, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado e executado entre 2007 e 2016 pelo governo federal, visava essencialmente o aquecimento da economia nacional. Embora impactassem diretamente determinados territórios, geralmente reiteravam contradições históricas da atuação do Estado nos territórios e corroboravam a tradição de desenvolvimento territorial seletivo, concentrado e desigual do país (Leitão, 2009; Oliveira, 2015). Além disso,

a participação social era limitada ou inexistente (Abers, 2018). A cegueira e a surdez geraram disputas na sociedade civil e dificultaram a antecipação de demandas por parte dos gestores de projetos. As consequências incluíram atrasos, processos judiciais, danos à reputação e custos excessivos ao gerenciamento de projetos (Callegari et al., 2018; Scabin et al., 2015).

A cegueira territorial e a surdez social são exacerbadas nos megaprojetos. O “fetiche da infraestrutura” de uma sociedade local ávida pelo “sonho de progresso” (Harvey, 2016; Larkin, 2013) são combinados com empreendedores excessivamente otimistas sob uma “falácia de planejamento” em relação aos benefícios dos projetos de infraestrutura, de forma a aumentar a probabilidade de aprovação de projetos e consequentes ganhos financeiros e políticos para políticos, empreiteiros, consultores privados e investidores (Flyvbjerg & Sunstein, 2016). Porém, na prática, os projetos têm pouca legitimidade e muitas ineficiências, incluindo baixa autonomia e coesão, relações precárias entre burocracia e sociedade, fraca coordenação federativa e coordenação setorial *a posteriori* (Gomide & Pereira, 2018c; Lotta & Favareto, 2018; Pires & Gomide, 2018). Além disso, o processo decisório permanece isolado da sociedade civil (Machado et al., 2018), focando em uma visão tecnocrática da governança de infraestrutura que ignora seu caráter inerentemente político (Wegrich & Hammerschmid, 2017). No Brasil, os arranjos de governança em infraestrutura são falhos para conciliar interesses ambientais, sociais e territoriais (Gomide & Pereira, 2018b). Mesmo em parcerias público-privadas, o conflito de interesses exige arranjos de governança mais transparentes e participativos (Fiani, 2014).

### Marco analítico: a dimensão territorial da governança de infraestrutura

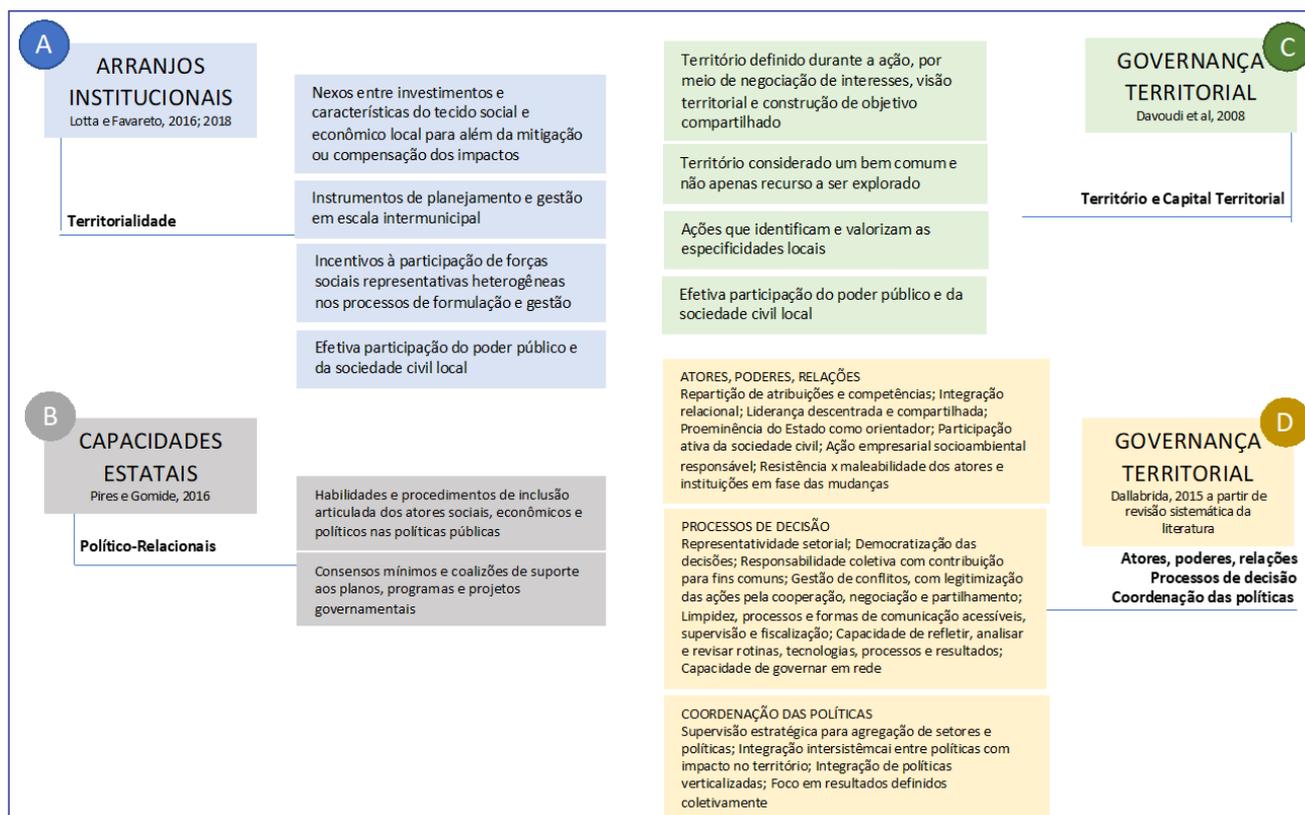
Ao investigar a qualidade dos arranjos institucionais de projetos de infraestrutura, Lotta e Favareto (2016, 2018) propuseram quatro dimensões analíticas: intersetorialidade, subsidiariedade, participação social e territorialidade. Davoudi et al. (2008) propuseram categorias semelhantes ao analisar a governança territorial: coordenação horizontal, coordenação vertical, participação social e territórios. Embora ambos os estudos enfatizem a participação social de múltiplos atores em nível local, Davoudi et al. (2018) focam na importância de reconhecer o capital territorial e as especificidades dos territórios, enquanto Lotta e Favareto (2016, 2018) destacam o planejamento intermunicipal e a articulação entre infraestrutura e investimentos sociais e econômicos no território.

Do ponto de vista das capacidades estatais de governança da infraestrutura no Brasil, as relações entre a burocracia, a sociedade local, os representantes dos entes federativos e os órgãos de controle são precárias (Gomide & Pereira, 2018c; Machado et al., 2018). Pires e Gomide (2016) definem duas dimensões nas capacidades estatais: i) técnico-administrativas, que envolvem capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionais; e (ii) político-relacionais, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão de múltiplos atores sociais, econômicos e políticos de forma conectada nos processos de políticas públicas, visando construir consensos mínimos e apoiar coalizões para planos, programas e projetos de governo (Pires & Gomide, 2016). Esses autores associam a primeira dimensão à eficiência e eficácia e a segunda à legitimidade, aprendizado e inovação nos arranjos institucionais. Alguns autores adotaram esta dimensão político-relacional como categoria de análise da capacidade do Estado de se relacionar com o território (Ramagem, 2020), e especialmente na governança de infraestrutura (Gomide & Pereira, 2018b; Pereira, 2014).

Dallabrida (2015) faz uma revisão sistemática da literatura sobre governança territorial e propõe categorias e critérios de avaliação das práticas de governança territorial, organizadas nas dimensões de (i) atores, poderes e relações; (ii) processos de tomada de decisão; e (iii) coordenação de políticas, para alcançar resultados de processos de governança territorial (Dallabrida, 2015).

O presente artigo propõe um quadro analítico para investigar como a abordagem territorial na governança da infraestrutura de grande escala afeta o gerenciamento de projetos usando estes três referenciais teórico-metodológicos que se baseiam na literatura de arranjos institucionais e governança territorial: (i) as categorias analíticas para avaliar a incorporação da dimensão territorial proposta por Lotta e Favareto (2018) para a análise de arranjos institucionais de projetos de infraestrutura; (ii) as categorias analíticas propostas por Pires e Gomide (2016) e aplicadas por Gomide e Pereira (2018b; 2018c) para avaliar as capacidades político-relacionais do Estado para a governança da infraestrutura; e (iii) as categorias analíticas propostas por Davoudi et al. (2008) e Dallabrida (2015) para a conceituação de governança territorial. A Figura 1 resume as diferentes categorizações da dimensão territorial por esses autores.

**Figura 1**  
**Lente analítica para a dimensão relacional territorial/política**



Fonte: Elaborada pelos autores baseado em Lotta e Favareto (2016, 2018); Pires e Gomide (2016); Davoudi et al. (2008). e Dallabrida (2015).

## CONTEXTO DA PESQUISA

### Impactos sociais e ambientais dos investimentos em infraestrutura no âmbito da estratégia de desenvolvimento nacional

Projetos de infraestrutura não são apenas um negócio arriscado para investidores (Flyvbjerg, 2014) mas também para os territórios que os hospedam. No Brasil, um dos principais hospedeiros de grandes projetos de infraestrutura é historicamente o bioma Amazônico, rico em recursos e que abriga mais de 30 milhões de pessoas, incluindo comunidades tradicionais e povos indígenas. Tais populações convivem com 15% da biodiversidade terrestre global e a maior fonte de água doce do mundo, responsável por regular os ciclos hidrológicos e os padrões climáticos, todos benefícios que dependem da conservação do bioma (Vilela et al., 2020). No entanto, a Bacia Amazônica continua sofrendo rápido desmatamento e degradação ambiental, e seus indicadores sociais estão entre os piores do país. Todos os 772 municípios amazônicos apresentam Índice de Progresso Social abaixo da média (Santos, Mosaner, Celentano, Moura, & Veríssimo, 2018). A renda per capita é 26% menor que a nacional, apenas 36% dos domicílios nas áreas urbanas têm saneamento adequado e, nas áreas rurais e florestais, a Amazônia testemunha os conflitos fundiários mais violentos do Brasil (Comissão Pastoral da Terra, 2019; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD], 2013).

Estradas, usinas hidrelétricas e complexos logísticos são clássicos vetores de desmatamento em países em desenvolvimento com florestas tropicais (Alamgir et al., 2019; Barni, Fearnside, & Graça, 2014; Giongo, Mendes, & Werlang, 2017). Somente no setor de transporte, a rápida expansão das estradas está alterando permanentemente a maior floresta tropical do mundo. Dos 75 projetos e 12.000 quilômetros de estradas previstos na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), a maioria carece de avaliações de impacto rigorosas ou mesmo de justificativa econômica. Todos eles impactarão negativamente o meio ambiente, e quase metade dos projetos gerará perdas econômicas, mesmo sem considerar as externalidades sociais e ambientais (Vilela et al., 2020).

Os projetos de infraestrutura, um dos principais vetores da estratégia de desenvolvimento brasileira (Gomide & Pires 2014), têm historicamente suscitado debates vigorosos no país, principalmente sobre a capacidade dos locais hospedeiros para enfrentar os impactos ambientais e as consequências socioeconômicas de tais investimentos (Pinto et al., 2018). As condições de vulnerabilidade territorial não são minimizadas pelas oportunidades que, em teoria, os grandes investimentos poderiam proporcionar. Mais comumente, as vulnerabilidades são exacerbadas.

Apesar do maior escrutínio ambiental no licenciamento ambiental desde a década de 1980, o processo continua insuficiente para mitigar os impactos, e a participação social é limitada e ineficiente (Abers, 2018; Hochstetler, 2018). Em alguns casos, coalizões entre ativistas, Ministério Público e autoridades ambientais alteram projetos específicos. A mídia global e as agências de financiamento dão atenção especial a esses casos, salas de situação são criadas no nível governamental e os atores sociais têm alguma capacidade de exigir compensação por impactos e eventualmente alterar a localização exata de um projeto (Hochstetler & Tranjan, 2016). No entanto, os problemas ambientais geralmente só são abordados se ameaçarem diretamente a viabilidade de curto prazo das atividades ou se movimentos sociais fortemente organizados exigirem mudanças (Ospina-Peralta, Bebbington, Hollenstein, Nussbaum, & Ramírez, 2015).

Desde a construção da rodovia Transamazônica na década de 1970 até a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, concluída em 2019, a Amazônia brasileira sofre os impactos de grandes projetos de infraestrutura. Tais projetos são anunciados como motores de progresso, integração nacional e desenvolvimento econômico (Moran, 2016). Os resultados, no entanto, apontam para endividamento nacional, impactos sociais e ambientais significativos – colapso dos serviços assistenciais locais, mudanças nos meios de subsistência, violação de direitos humanos, intensificação das vulnerabilidades sociais, além de degradação ambiental e desmatamento – e poucas evidências de desenvolvimento econômico local (Garcia & Cardoso, 2015; Monzoni & Pinto, 2016; Moran, 2016; Ospina-Peralta et al., 2015; Vilela et al., 2020).

## O caso

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte, localizada no estado do Pará, no Brasil, tem capacidade instalada de 11.233 MW e geração média anual de 4.571 MW (Siffert, Santiago, Magalhães, & Lastres, 2014). A licitação para construção e concessão de 35 anos da usina foi lançada em 2010 e vencida pelo consórcio público-privado Norte Energia (doravante NE) (Fuchs, 2016). Iniciada a construção em 2011, a usina estava parcialmente em operação a partir de maio de 2016 e totalmente operacional em 2019 (Fearnside, 2015; Norte Energia, 2020). A participação estatal ou controle estatal no consórcio totaliza 77,5% e é dominado pela estatal Eletrobras, com participação de 49,98% dividida entre ela (15%) e as subsidiárias regionais Eletronorte (19,98%) e Chesf (15%). Outros 25% compreendem fundos de pensão de bancos públicos e outras entidades estatais (Norte Energia, 2015).

O reservatório abrange 50.300 ha e afeta diretamente as margens e ilhas do rio Xingu, no coração da Amazônia Brasileira. O projeto deslocou mais de 40 mil pessoas em áreas urbanas e rurais, afetou diretamente 5 municípios e impactou 11 territórios indígenas (Chaves, Monzoni, & Artuso, 2019; Monzoni & Pinto, 2016). Mais de US\$ 1 bilhão foi destinado a medidas de mitigação e compensação dentro do processo de licenciamento ambiental para cumprir quase cem condicionantes (Norte Energia, 2021). O histórico recorrente de descumprimento das condicionantes durante o processo de licenciamento trifásico (Monzoni & Pinto, 2016; Ramos & Alves, 2018) não foi um obstáculo para a entrega do projeto, pois as manobras legais governamentais em 2006, 2010 e 2012 viabilizaram a Licença de Operação a ser emitida (Rojas, & Valle, 2013).

Além das obrigações de licenciamento ambiental, um plano territorial – o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX) – foi criado em 2010 por um esforço interministerial coordenado pelo Governo Federal. Um valor de USD 100 milhões (R\$ 500 milhões) para execução do plano foi incluído no processo de licitação como uma obrigação de investimento adicional para o consórcio vencedor Norte Energia (Rios, 2013).

Um fórum deliberativo foi criado para a implementação do PDRSX, com representantes da sociedade civil, do governo e do empreendedor, com reuniões mensais abertas ocorridas de 2011 a 2019 em Altamira, no Pará, por meio de plenárias e câmaras técnicas temáticas (Ramos, 2020) até sua extinção em 2019 pelo governo de Jair Bolsonaro (Harari, 2019). O PDRSX configurou-se como um *locus* de governança territorial criado explícita e intencionalmente para discutir um plano de desenvolvimento territorial no contexto dos impactos trazidos por Belo Monte e consequentes desafios para a região do Médio Xingu. Por sua abordagem territorial única e inovadora no contexto de investimentos em infraestrutura de grande escala na Amazônia brasileira, este caso foi selecionado para uma investigação aprofundada para a presente pesquisa.

## Metodologia de Pesquisa

### *Método e seleção do caso*

Uma abordagem qualitativa foi escolhida, por explorar e compreender o significado que indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano (Creswell, 2013). A escolha foi pelo estudo de caso único intrínseco, selecionado com base no critério de relevância para um aprendizado profundo sobre os temas propostos na pesquisa (Stake, 1998), para capturar “como” as coisas ocorrem, ou seja, uma investigação dos processos, e por fornecer uma análise de fenômenos sociais multivariados e complexos (Yin, 2008), sob a tradição interpretativista. O caso foi selecionado por (i) sua magnitude em abranger uma complexidade de atores, *stakeholders*, impactos e conflitos socioambientais, em território delicado e globalmente relevante, a Amazônia brasileira; (ii) o instrumento inovador de governança territorial implantado no contexto de grandes projetos de infraestrutura na Amazônia brasileira; e (iii) o acesso da primeira autora ao caso devido ao envolvimento em pesquisa aplicada realizada na região no período de 2015 a 2018.

### *Fonte dos dados*

Os dados primários foram coletados por meio de 23 entrevistas semi-estruturadas realizadas por uma equipe de pesquisadores do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas, no âmbito de um projeto de pesquisa coordenado pela primeira autora do presente artigo. Antes de iniciar a entrevista, os pesquisadores solicitaram permissão para gravar a conversa, transcrevê-la posteriormente e citá-la anonimamente em documentos escritos, resguardando integralmente a confidencialidade do entrevistado. As entrevistas, que ocorreram entre setembro de 2017 e junho de 2018, duraram entre 1 e 2 horas, foram gravadas digitalmente e posteriormente transcritas. A coleta de dados secundários para compreensão complementar dos fenômenos se deu por meio de análise documental e observação não participante (Langley, 1999). A análise documental compreendeu documentos públicos relacionados ao processo de licenciamento de Belo Monte e ao processo de construção e condução do PDRSX. A observação não participante ocorreu por meio da presença da primeira autora em reuniões plenárias mensais do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu entre julho de 2014 e dezembro de 2015, bem como demais eventos.

**Quadro 1**  
**Resumo dos dados coletados**

Fontes de Dados				
Fonte de dados	Descrição	Período	Objetivo	Referência
Entrevistas semi-estruturadas	23 entrevistas com stakeholders envolvidos no projeto Belo Monte.	Setembro 2017 a junho 2018	Fonte de dados principal; compreensão da governança territorial, desafios e perspectivas.	Patton (2002)
Observação Não-Participante	Notas de campo da participação em reuniões do PDRSX e outras.	Julho 2014 a dezembro 2015	Apreensão da interação entre atores sociais; coleta de histórias.	Langley (1999)
Análise documental	Relatórios do PDRSX, Relatórios da Norte Energia, ONGs e de pesquisas.	2014 a 2018	Dados complementares para melhor compreensão do projeto e arranjos institucionais relacionados.	Langley (1999)

Fonte: Elaborado pelos autores.

### *Entrevistados*

Foram entrevistados 23 representantes do governo, setor empresarial e de organizações sem fins lucrativos. Representantes da NE foram convidados, mas não aceitaram participar. O estudo selecionou entrevistados que representavam diferentes setores envolvidos no projeto de Belo Monte e que pudessem compartilhar conhecimentos relevantes e confiáveis relacionados ao caso (Creswell, 2013). Eles estiveram envolvidos em diferentes momentos da implantação da hidrelétrica e/ou do PDRSX, tanto do ponto de vista do licenciamento ambiental quanto da governança territorial estabelecida. Os entrevistados foram selecionados propositalmente, ou seja, os pesquisadores escolheram deliberadamente o participante devido ao seu conhecimento, experiência, disponibilidade e vontade de contribuir (Etikan, 2016). Além disso, a técnica de bola de neve foi usada para identificar outros potenciais entrevistados não capturados propositalmente.

O Quadro 2 apresenta a codificação dos entrevistados, a data e o local da entrevista e o papel dos entrevistados na fase de implantação da planta.

**Quadro 2**  
**Perfil dos Entrevistados e das Entrevistas**

ID do Entrevistado	Data da Entrevista	Local da Entrevista*	Tipo de Entrevistado
I1	29 de novembro de 2017	ALT	Governo Estadual
I2	10 de outubro de 2017	SP	Organização Não-Governamental
I3	27 de novembro de 2017	ALT	Organização Não-Governamental
I4	19 de junho de 2018	BSB	Organização Não-Governamental
I5	27 de fevereiro de 2018	BSB	Governo Federal – Planejamento e Gestão
I6	24 de outubro de 2017	BSB	Ministério Público Federal
I7	28 de setembro de 2017	BSB	Governo Federal – Agência de Proteção Indígena
I8	12 de abril de 2018	ALT	Consultoria
I9	11 de abril de 2018	ALT	Organização Não-Governamental
I10	26 de outubro de 2017	BSB	Governo Federal – Casa Civil
I11	26 de setembro de 2017	BSB	Governo Federal – Secretaria Geral da Presidência
I12	25 de setembro de 2017	BSB	Governo Federal – Integração
I13	19 de junho de 2018	BSB	Organização Não-Governamental
I14	03 de fevereiro de 2018	RJ	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
I15	27 de fevereiro de 2018	BSB	Governo Federal – Desenvolvimento Agrário
I16	11 de abril de 2018	ALT	Consultoria
I17	30 de novembro de 2017	ALT	Organização Não-Governamental
I18	23 de outubro de 2017	BSB	Governo Federal – Secretaria Geral da Presidência
I19	11 de abril de 2018	ALT	Consultoria
I20	29 de novembro de 2017	ALT	Governo Federal – Agência de Proteção Indígena
I21	28 de novembro de 2017	ALT	Universidade Federal do Pará
I22	24 de outubro de 2017	BSB	Governo Federal – Agência de Proteção Ambiental
I23	01 de dezembro de 2017	ALT	Governo Municipal – Meio Ambiente

\*ALT: Altamira, PA; BSB: Brasília, DF; RJ: Rio de Janeiro, RJ; SP: São Paulo, SP.

Fonte: Elaborado pelos autores.

### **Questões da entrevista**

Embora tenha sido preparado um roteiro de entrevista semi-estruturado, as questões foram suficientemente abertas para o surgimento de categorias diferentes daquelas identificadas anteriormente na literatura sobre a dimensão territorial dos arranjos institucionais, das capacidades estatais e de governança, como mostra a Figura 1. Elas foram elaboradas a partir das recomendações de Patton (2002) quanto à abordagem guiada por entrevista, constituindo uma lista de verificação de tópicos a serem abordados, sendo a ordem e o conteúdo específico das questões flexíveis de acordo com o contexto do entrevistado

(Patton, 2002). Também evitou-se a definição fixa em torno da teoria e terminologia existentes, conforme recomendado por Gioia, Corley e Hamilton (2013), visando considerar as pessoas construindo suas realidades como “agentes conhecedores”, ou seja, atores que sabem o que estão tentando fazer e podem explicar seus pensamentos, intenções e ações, sem perder o sentido e sem preordenar entendimentos sobre sua experiência (Gioia et al., 2013).

Os informantes foram estimulados a falar sobre seu papel na implementação de Belo Monte e sua descrição dos principais desafios da implementação do projeto em relação a uma abordagem territorial, com perguntas como “quais você acha que foram os principais desafios para a implementação do planejamento territorial?”, “qual é o envolvimento da Norte Energia (o empreendedor) na implementação do planejamento territorial” e “como foi abordada a participação das comunidades locais e outros atores locais na governança do PDRSX?”.

### **Análise dos Dados**

Uma estrutura de codificação foi desenvolvida para a análise dos dados das entrevistas qualitativas com base no método Gioia (Gioia et al., 2013), inspirado na *grounded theory* (Corbin & Strauss, 2014; Glaser & Strauss, 2017), buscando organizar os dados e analisá-los através de uma abordagem interpretativa, de forma a captar e enquadrar significados trazidos pelos entrevistados, coerente com estudos de caso único. A intenção é que a partir de uma abordagem baseada tanto em dados como em teoria, seja possível relacionar as categorias teóricas com uma teoria atual, buscando novos entendimentos para a análise dos fenômenos. A indução de categorias, temas e dimensões seguindo o Método Gioia se deu por meio de uma abstração progressiva. Primeiro elaborou-se uma análise de primeira ordem codificando uma miríade de dados centrados no informante, rotulando termos e descritores frasais fielmente aos termos do informante. Em seguida, foi feita uma análise de segunda ordem relacionando essa primeira codificação a temas conceituais centrados no pesquisador e dimensões que poderiam explicar os fenômenos observados (Gioia et al., 2013). Por fim, organizou-se os temas de segunda ordem em dimensões agregadas, buscando um diálogo entre a literatura revisada e a teoria emergente.

Os conceitos de primeira ordem compreenderam mais de 50 termos/frases, que foram agregados em temas de segunda ordem já relacionados à literatura.

Os temas emergentes que representam os vários aspectos de uma abordagem territorial e de governança a partir do processo de análise de dados foram então agregados em cinco “dimensões” de uma abordagem territorial de governança para o gerenciamento de projetos: (i) instrumentos de planejamento territorial; (ii) responsabilidades e objetivos compartilhados construídos coletivamente; (iii) participação social efetiva e ativa; (iv) investimentos sociais e econômicos além do licenciamento; e (v) integração relacional de políticas e atores.

## **RESULTADOS E ANÁLISE**

---

### **Um instrumento de planejamento territorial para a governança de infraestrutura**

A constituição de um instrumento de planejamento territorial, o PDRSX, com recursos financeiros associados para atender às demandas territoriais - anteriores à chegada do projeto de Belo Monte e novas demandas trazidas pela construção - parece ser uma inovação na governança de infraestrutura na Amazônia brasileira. Embora o propósito dessa iniciativa do governo federal permaneça ambíguo, com a percepção de que essa iniciativa estava sendo utilizada como instrumento de cooptação dos atores locais, o exercício contínuo da governança, do diálogo e das negociações influenciou o desenvolvimento territorial, bem como o gerenciamento do projeto.

É interessante, se não tivéssemos o PDRSX, o projeto de Belo Monte não teria entrado na fase operacional. Então, pode-se dizer, o PDRSX cooptou a sociedade! Eu penso diferente. Estar ali, conversar com as pessoas sobre suas demandas, quando elas se manifestaram, é dar voz, é participação. Cooptar é pagar as pessoas. Eu vi o prefeito batendo na mesa, dizendo ‘eu quero isso’ e eles tiveram que votar. [...] Numa avaliação apressada, você pode dizer, olha isso, você comprou óleo, comprou equipamento de filmagem, isso é desenvolvimento? Sim, é questionável, mas foi a decisão, é a maioria que diz o que deve ser feito (I5, 27 de fevereiro de 2018).

A constituição de uma arena altamente política, com forte interferência do governo federal e do empreendedor, limitou o alcance das negociações e isolou as discussões do processo de licenciamento ambiental na fase mais dramática para a emissão da licença de operação de Belo Monte. No entanto, a arena do PDRSX foi capaz de organizar demandas territoriais, reunir diferentes atores e criar alguma forma de diálogo, consenso e coalizões, além de um papel relevante como formador de capacidades territoriais, funcionando como uma espécie de “governança formativa”.

Diálogos frutíferos e espaço organizado para que demandas fossem trazidas e discutidas criaram uma agenda de atuação, antecipando demandas, diminuindo riscos e custos consequentes. Também impulsionou a integração relacional entre políticas e atores, embora as disputas de poder e grupos de interesses dominando agendas tenham limitado sua oportunidade de alcançar objetivos territoriais construídos coletivamente.

Acho que a implantação de um processo como esse reduz ainda mais os danos e minimiza os conflitos durante a execução. É um processo replicável. Vejo o PDRSX como um investimento social em capacitação e isso reduz impactos no futuro. Em geral, você paga duas, três vezes o preço quando o processo não é acordado com os atores (I15, 27 de fevereiro de 2018).

No começo, foi um grande embate. Mas hoje acredito que o PDRSX foi algo positivo que aconteceu em Belo Monte. A população pensa que o PDRSX é baseado apenas em R\$ 500 milhões para projetos, porém, é uma rede de muitas organizações que pensam diferente. Existem todos os tipos de movimentos, e nem sempre estão alinhados. E você tem os três níveis de governo. O diálogo com esse nível de diversidade é muito importante. (...) para essas pessoas [da região] terem voz não é pouca coisa (I3, 27 de novembro de 2017).

Ao diagnosticar projetos territorialmente cegos na infraestrutura, Lotta e Favareto (2018) apontam que essa característica não é simplesmente uma falha do arranjo institucional, mas principalmente a falta de planejamento, e que o aprimoramento desses arranjos implicaria em rever a estrutura de coordenação e como isso interage com os processos e a legislação dos processos de planejamento do desenvolvimento regional. As fragilidades nas capacidades institucionais e nos arranjos institucionais, somadas às dificuldades do Estado brasileiro em lançar uma política de desenvolvimento regional robusta (Brandão & Siqueira, 2013), apontam para a baixa capacidade das políticas de infraestrutura no Brasil se tornarem um vetor efetivo de desenvolvimento regional, conforme prescrito nas políticas de desenvolvimento (Leitão, 2009; Oliveira, 2015). Ao contrário, a ausência de planejamento estratégico e coordenação de atores revela a enormidade de problemas produzidos pelos investimentos em infraestrutura no Brasil, causando perda de oportunidades para o desenvolvimento inclusivo (Garcia & Cardoso, 2015). A gestão de projetos de infraestrutura de grande porte está intrinsecamente ligada às estratégias de desenvolvimento territorial. O caso de Belo Monte apresenta reflexões nesse sentido.

## Responsabilidades compartilhadas e objetivos territoriais coletivos, e investimentos sociais e econômicos além do licenciamento

Em Belo Monte, o empreendedor também era o próprio estado. A confusão entre o papel da Norte Energia (NE) e do governo federal fica evidente nos discursos tanto da sociedade civil quanto dos membros do governo federal. A parceria público-privada em Belo Monte também tornou o Estado menos capaz de defender direitos e demandas territoriais, uma vez que seu papel de empreendedor muitas vezes obscureceu sua capacidade de atuar como Estado. A falta de limites entre os papéis dos atores não abriu espaço para que responsabilidades compartilhadas e objetivos territoriais coletivos fossem construídos com limites e mandatos claros entre atores públicos e privados.

A Eletronorte [empresa estatal com 49% das ações de Belo Monte] é pública, deve ter esse senso público. Mas eles não vão fazer nada, não há nada para obrigá-los. De alguma forma, tanto no Marajó quanto no Xingu teve a ver com isso, eu até entendo a posição deles, que eles têm que competir com empresas privadas, e com o Estado exigindo que eles façam investimentos antieconômicos, empresas cumprindo o papel de promover o desenvolvimento. Mas são empresas públicas, deveriam ter outro propósito (I12, 25 de setembro de 2017).

O território hospedeiro de Belo Monte recebeu investimentos sociais e econômicos tanto por meio do planejamento e execução do PDRSX quanto por meio de processos de políticas públicas, incluindo o licenciamento ambiental. Orçamentos extraordinários especiais foram designados para alguns serviços sociais críticos, tais como acesso à saúde (Derivi, Azevedo,

Arthuzo, & Dal Fabbro, 2015). No entanto, a confusão de papéis entre Estado e empreendedor deu a este último uma “licença” para interferir nas ações das políticas públicas. Ao menos no caso de condicionantes sobre questões de saúde e de proteção indígena, embora o processo de licenciamento ambiental designasse responsabilidades compartilhadas entre o Estado e o empreendedor (Monzoni & Pinto, 2016), a Norte Energia assumiu a liderança e conduziu programas e projetos de ações territoriais. Os investimentos territoriais, neste caso, careceram de supervisão estatal adequada.

Complicou muito quando parecia que governo e o empreendedor eram a mesma coisa. Esse foi um aspecto avassalador. O governo deve ter independência, os órgãos de monitoramento e fiscalização não podem se sentir constrangidos. A Norte Energia falava como governo e sublimava a própria capacidade avaliativa do governo. Eu estava em uma reunião onde o empreendedor falou como governo. Nesse caso, o empreendedor estava ditando a política indigenista oficial. Uma forte confusão de papéis. O que esses caras entendiam sobre as populações tradicionais? Mas o governo abdicou de seu papel. Precisaria haver um centro de planejamento para olhar as medidas de mitigação, as questões indígenas, para reduzir violentamente o poder da empresa. A empresa se coloca no papel do Estado e o Estado sublima, deixando que a empresa faça sua política. Mesmo que houvesse alguma consideração, era nos bastidores: “olha, talvez seja melhor fazer isso...”. Não era o Estado defendendo publicamente os cidadãos da região, pois não queria constranger a empresa. Era quase uma relação familiar. Você não envergonha um parente publicamente, apenas a portas fechadas. [...] O calibre da relação da sociedade com o Estado e com a empresa foi totalmente degradado (I2, 27 de outubro de 2017).

## Participação social efetiva e ativa

A falta de participação da população local na implantação do sistema de saneamento e nos deslocamentos da população afetada (Chaves et al., 2019; Derivi et al., 2015; Monzoni & Pinto, 2016) são apenas duas da miríade de exemplos de como o baixo cumprimento das diretrizes existentes sobre transparência e controle social desencadeou a destruição de meios de subsistência, custos sociais e degradação ambiental em Belo Monte. Para o gerenciamento de projetos, tal surdez e cegueira custaram a judicialização recorrente – sendo uma das mais dramáticas a que o Ministério Público Federal se referiu como o “caos sanitário” em Altamira, principal cidade impactada pelo projeto (Derivi et al., 2015). Isso cria um falso dilema para os empreendedores ao perceberem que se a falta de participação social gera riscos, lidar com a participação social gera maior imprevisibilidade.

É uma loucura implementar um projeto de grande porte como Belo Monte no Brasil porque não há regras, é um ambiente inóspito, quase como um pioneirismo. Não há previsibilidade, portanto, ter um cronograma de implementação é um valor fundamental para o empreendedor. Começava uma audiência pública, e o objetivo era apenas um: finalizar a audiência pública. Traz medo de abrir um espaço de participação e perder a previsibilidade. Abra um diálogo sobre medidas de educação no território e de repente a empresa tem suas atividades suspensas. Não é uma decisão coerente. O governo federal é muito invasivo na implementação de projetos de grande porte (I22, 24 de outubro de 2017).

Além dos desafios de coordenar os arranjos institucionais e a falta de projetos de desenvolvimento regional, há um contexto desafiador de ‘escapismo amarrado’ entre empreendedores excessivamente otimistas sobre os benefícios dos projetos de infraestrutura e contornando riscos conhecidos e incertezas imprevisíveis, e uma sociedade ansiosa pelo progresso trazido por tais projetos (Denicol, Davies, & Krystallis, 2020; Flyvbjerg & Sunstein, 2016; Larkin, 2013). Esse “fetiche infraestrutural” (Larkin, 2013) “cega” partes da sociedade, deslocando assim a responsabilidade de conectar projetos de engenharia às preocupações sociais, bem como estabelecer limites claros entre atores públicos e privados, para alguns tomadores de decisão (Harvey, 2016). Empreendedores otimistas, absortos na promessa de um planejamento perfeito, cegam-se do território à sua frente.

Uma das lideranças comunitárias mais importantes da região, ex-secretária de Saúde de vários municípios paraenses, nascida e criada entre o rio Xingu e a Transamazônica, uma mãe e avó de 60 anos, uma das milhares de pessoas retiradas à força de suas casas pela hidrelétrica, pede para falar, após ouvir a explicação de um diretor da Norte Energia. O auditório lotado balançava com o movimento de centenas de pessoas se abanando por causa da falta de ar condicionado no calor típico de uma noite amazônica. Os palestrantes, da Norte Energia e do Governo Federal, sentam-se atrás de uma mesa, sob uma plataforma improvisada, mais alta que a plateia. Eles falam sobre os planos futuros para a

região, previstos nas ações de mitigação e compensação do licenciamento ambiental de Belo Monte, mostrando plantas, projetos sofisticados, *links* de websites. Ela, de pé, se aproxima da mesa. Ela usa sandálias e um vestido estampado preto e branco. Sua voz forte e rouca silencia o público. Usando os braços como um convite, ela fala em um tom sarcástico, mas doce: “Senhor Diretor, gostei muito da sua explicação. Suas visões e seus projetos para **nosso** território, **nossas** casas, **nossa** região, tudo muito interessante. A qualidade futura da **nossa** água, o **nosso** futuro hospital, **nossa** orla futura. Mas eu gostaria de fazer um convite a você. Por favor, gentilmente, saia do seu século 21. Saia do seu século 21 e desça aqui para o nosso século 20, ou às vezes para o nosso século 19. Porque não é lá em cima, no século 21, que a gente vive, é aqui embaixo. Aqui”. Ela aponta para o chão e marca o chão com os pés (Notas de Campo, fevereiro de 2015).

Soma-se a isso a ‘venda’ de infraestrutura pelo Estado desenvolvimentista como motor do desenvolvimento nacional, e os territórios parecem se tornar meros destinatários de uma estratégia de *marketing*. Além disso, as pressões para a entrega deste projeto de desenvolvimento recaem desigualmente sobre os governos subnacionais (Williams, Mahadevia, Schindler, & Chattaraj, 2021).

O planejamento territorial tem características próprias. Da mesma forma que chegou da Europa com características de lá, também chegou na região Norte com características de outra parte do Brasil. É sempre essa ideia de que forças externas à realidade das pessoas, comunidades, municípios, ou mesmo do Estado, que ora é refém, ora cúmplice, ou parceiro das iniciativas. No entanto, as iniciativas do Norte sempre contaram com a cumplicidade do Estado. Nunca foi realmente algo muito compartilhado. Se é o caso do Estado, imagine o caso dos municípios. É uma moeda de troca. É como se o governo federal fosse uma entidade, e os demais fossem incapazes de gerir, discutindo, num primeiro momento, os processos, participando da discussão sobre como ele é implementado e os impactos que podem existir. [...] Belo Monte é um megaprojeto com impactos absurdos, não sendo o único, em um contexto em que a região Norte continua sendo a colônia do Brasil. Falar de planejamento territorial com participação, diversidade, inclusão, em um espaço onde você ainda é colônia do seu país é uma relação difícil, são barreiras primordiais. [...] O modelo de desenvolvimento, de enclaves, da Amazônia como lugar de pilhagem, é real. Em um espaço como esse, a participação, mesmo do estado, dos municípios, é uma participação constrangida. Não há igualdade de discussão. Enquanto a relação com os governos se basear numa dinâmica de pilhagem, a relação continuará dura. [...] Os movimentos sociais se apropriaram do plano porque foram eles que o construíram. É preciso entender que há um movimento de identidade. Quando há identificação, há a defesa da iniciativa. Quem se identifica com a construção de Belo Monte? É sempre uma relação de enclave. Essa metodologia de criação de projetos precisa mudar” (Schor, Favareto, Souza, & Fontes, 2020).

## Integração relacional de políticas e atores

Em Belo Monte, a frágil integração relacional de políticas e atores gerou ineficiências adicionais. Em 2015, a entrada principal da cidade de Altamira, a mais impactada por Belo Monte, cuja população esperava-se dobrar pela migração ocasionada pela implantação do projeto, ostentava um *outdoor* com os dizeres: “Altamira: o primeiro município do Brasil com 100% de saneamento básico.” A mensagem fazia alusão à condicionante do licenciamento ambiental que obrigava a Norte Energia a investir em um complexo e custoso sistema de saneamento para a região. À época, porém, não havia praticamente nenhuma casa ligada à nova rede de esgoto. Tal descompasso foi devido à falta de articulação política entre a Norte Energia e governos e entre os governos municipal, estadual e federal (Derivi et al., 2015). Uma das condicionantes sobre educação obrigava a construção de escolas para enfrentar a migração massiva em Vitória do Xingu, outro município afetado pela movimentação de pessoas. No entanto, das 19 escolas construídas pelo empreendedor, 11 não estavam sendo utilizadas um ano depois por causa de processos decisórios a portas fechadas, mudanças nas políticas educacionais territoriais, ou porque as escolas foram construídas em localidades posteriormente submersas pelo reservatório da barragem (Monzoni & Pinto, 2016). Independentemente das razões específicas para cada uso indevido dos equipamentos educacionais, a falta de articulação transparente e organizada entre os atores gerou ineficiência.

Em Belo Monte, o Programa de Articulação Institucional, dentro das obrigadoriedades do empreendedor [no âmbito do licenciamento ambiental], foi uma catástrofe, o empreendedor tinha que fortalecer as capacidades do município, como você faz isso? Ele tem que fazer isso? Isto está errado. Mas assumimos um papel articulador. Usamos um pouco o nosso papel de agência ambiental. Falta uma instituição com esse mandato, para fazer a integração, a coordenação (I22, 24 de outubro de 2017).

Duas coisas que a Norte Energia errou muito em sua conduta foram questões de saneamento e questões indígenas, pois não dialogavam, não se coordenavam entre os atores, podiam ter chegado ao final do processo com muito menos custo e resultados muito melhores (I15, 27 de fevereiro de 2018).

Outras limitações políticas relacionais representam um desafio para o avanço de medidas territoriais mais transparentes. Além da falta de coordenação interfederativa e de capacidades estatais e relacionais, as políticas de infraestrutura no Brasil enfrentam questões técnicas e essencialmente políticas, permeadas por conflitos de interesse, negociações e concessões mútuas entre os diferentes atores e interesses em jogo em uma rede de decisão fragmentada (Abers, 2018; Gomide & Pereira, 2019, 2018a, 2018b, 2018c).

Hoje estou fora do processo, e tenho uma leitura muito crítica. O processo nunca foi muito transparente. A transparência acontece em níveis; os interesses nunca estiveram muito em cima da mesa. De uma perspectiva pública, republicana e democrática, a governança participativa é fundamental e importante. Mas nem tudo acontece nesses espaços públicos e as regras dos jogos são variadas. Parecem enigmas, mas depois de tudo que vivi, junto com as notícias, os processos e a situação em que a população se encontra hoje, questiono o quanto eu, dentro do governo, tinha, tínhamos, informação plena. Nem na área social você tinha essa informação de todo o processo (I11, 26 de setembro de 2017).

A literatura internacional também aponta para as características essencialmente políticas na alocação de investimentos no setor (Wegrich & Hammerschmid, 2017). Os projetos são caracterizados por investimentos e contratos significativos para sua implementação, permitindo que o fluxo de recursos seja desviado para alimentar campanhas políticas e manter grupos políticos no poder. Assim, a transparência e a prestação de contas dos planos, programas e projetos do setor seriam um vetor para o aumento da eficiência na execução dos investimentos (Gomide & Pereira, 2018c).

O projeto era uma grande oportunidade de melhoria, e a gente não soube aproveitar, [...] muito dinheiro jogado fora, não resolveu os problemas [...] Mas de quem é a culpa? A culpa é um pouco de cada um; cada um queria aproveitar. É uma quantia enorme de investimentos e não mudou vidas em nada. Muito dinheiro, riqueza, mas não cumpriu o que se esperava. [...] Todo mundo está desempregado. O que há de novo? As cadeias produtivas são as mesmas, cacau, gado, madeira, um pouco para piscicultura. As indústrias que podiam ser instaladas não vieram; a energia é a mais cara do país para quem vem aqui. O estado gastou R\$ 100 milhões em helicópteros, para quê? Perdemos uma grande oportunidade de transformações sociais. Não estávamos preparados, jogamos fora (I1, 29 de novembro de 2017).

## DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

---

A gestão de megaprojetos é muito peculiar. Eles geralmente são de propriedade estatal, sua implantação pode ter enormes impactos na sociedade do entorno e são projetados não apenas para gerar receitas financeiras, mas principalmente para atender às necessidades e demandas públicas, fornecendo infraestruturas críticas para a sociedade (Derakhshan et al., 2019). Embora a crescente literatura sobre gerenciamento de projetos esteja investigando *stakeholders* externos e a relação entre projetos, contextos e instituições, ainda não há clareza sobre como criar mecanismos integradores conectando empresas, governo e o público mais amplo para uma governança social efetiva, de modo que valor compartilhado e sustentável seja criado para todas as partes interessadas em todo o ciclo de vida de um megaprojeto (Ma et al., 2017). Também não há clareza sobre se os objetivos desses projetos são definidos e cumpridos de acordo com as necessidades e prioridades dos próprios projetos ou se são consistentes com resultados esperados para o desenvolvimento do país (Shiferaw & Klakegg, 2012).

Esta pesquisa buscou contribuir para essa discussão investigando como uma abordagem territorial de governança pode afetar o gerenciamento de projetos de infraestrutura de grande escala ao propor uma mudança de foco de *projetos* para foco em *territórios*.

Nenhum conceito ou estrutura únicos podem explicar as múltiplas e variadas causas e curas para o mau desempenho dos megaprojetos (Denicol et al., 2020). A dimensão territorial na literatura sobre gestão de projetos de infraestrutura é comumente limitada ao engajamento das partes interessadas (*stakeholders*) e da comunidade. De fato, esses são elementos relevantes para o baixo desempenho de projetos, pois envolvem um entendimento inadequado dos atores, interesses, relações de poder, relações com agências governamentais, prioridades, objetivos e interesses concorrentes e muitas vezes conflitantes, e deficiências no engajamento, comunicação, transparência e mobilizações de comunidades locais insatisfeitas (Denicol et al., 2020).

Esta pesquisa se propõe a olhar os fenômenos através de uma nova lente. Uma vez que os projetos de infraestrutura de grande porte envolvem laços complexos entre atores estatais e não estatais, especialmente os territoriais, aplicamos uma lente analítica emprestada de arranjos institucionais, capacidades político-relacionais do Estado e da literatura de governança territorial.

Embora os territórios só possam ser compreendidos por sistemas maiores, as estruturas, instituições e atores nos territórios processam ideias, choques e incentivos desses sistemas (Berdegué et al., 2015, p. 135). Políticas, programas e projetos influenciam a produção dos espaços, apresentando uma dimensão espacial e territorial. No entanto, nem sempre incorporam essa dimensão em seus ciclos de planejamento e implementação, pois os embates entre atores sociais nas arenas políticas em busca de seus próprios interesses nem sempre condizem com particularidades e peculiaridades territoriais (Silva, 2018). Estas são lições duras tanto para as políticas públicas quanto para a gestão de projetos no contexto da infraestrutura.

Instrumentos de planejamento territorial, responsabilidades compartilhadas e objetivos construídos coletivamente, participação social efetiva, investimentos sociais e econômicos para além do licenciamento ambiental e integração relacional entre políticas e atores são algumas das dimensões a serem consideradas para a incorporação do enfoque territorial na governança da infraestrutura.

Três *insights* principais sobre a relação entre o gerenciamento de projetos de infraestrutura em grande escala e os territórios podem ser identificados a partir dessas descobertas.

Em primeiro lugar, **instrumentos de planejamento territorial** e *locus* de governança correspondentes são oportunidades para um envolvimento mais amplo das partes interessadas – e, portanto, compreensão – da complexa articulação entre instituições, contextos e projetos. Eles podem operar como um “trabalho institucional” (Van Den Ende & Van Marrewijk, 2019) em direção a uma abordagem territorial, para além de meros instrumentos para antecipar demandas ou para conhecer o contexto de forma a alcançar legitimidade (Orr & Scott, 2008). Ao olharem para os ganhos de longo prazo ao território e seu desenvolvimento, podem atender às demandas dos atores locais de forma mais holística e abrangente do que a pura busca por aceitação de um projeto. Isso pode gerar ganhos mais sólidos para o desenvolvimento territorial e entrega de projetos, além de construir confiança e melhorar os processos democráticos na seleção de mecanismos de governança (Derakhshan et al., 2019).

Em segundo lugar, uma abordagem territorial de governança resultaria idealmente em uma construção participativa de **responsabilidades compartilhadas e objetivos territoriais coletivamente construídos** em direção a uma visão territorial comum com responsabilidades claras dos atores (Davoudi et al., 2008). No entanto, como na maioria dos casos de projetos de infraestrutura de grande porte, o empreendedor e o Estado estão vinculados na implementação e operação do projeto. Se a quase inevitável confusão de papéis não for abordada, há uma depreciação da governança democrática necessária para uma boa gestão de projetos, bem como problemas de eficiência de recursos. Essa hibridização temporária entre o Estado burocrático e o mercado corporativo (Matinheikki, Aaltonen, & Walker, 2019) pode levar a uma definição turva de papéis e, portanto, a uma falta de clareza para alcançar objetivos comuns para a sociedade como um todo.

Por fim, o estudo de caso de Belo Monte mostra que – em menor ou maior grau – os **territórios ativamente influenciam e são influenciados pela governança de infraestrutura e gestão de projetos**. Uma abordagem territorial específica ao contexto antecipa alguns dos desafios e complexidades da gestão de infraestrutura, tanto para o Estado quanto para os gestores de projetos. Isso corrobora a hipótese de que especificidades contextuais (Ika, 2012) para a entrega de infraestrutura exigem formas específicas de planejamento e gestão de projetos em economias em desenvolvimento e emergentes. Mais importante do que “entender bem o território” para integrar as estratégias nacionais de ordenamento do território com as redes globais (Schindler & Kanai, 2021) é dar espaço a um planejamento nacional e subnacional que realmente considere os territórios como destinatário final e protagonista dos investimentos. Além disso, resultados orientados para metas de

desenvolvimento (territoriais) – como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) – podem ser mais eficientes tanto para o desenvolvimento do território quanto para a entrega dos projetos.

Do ponto de vista teórico, este artigo busca trazer duas contribuições para a área de gerenciamento de projetos. Em primeiro lugar, aplica conceitos de arranjos institucionais, capacidades estatais e de governança territorial para dar luz à relação entre gestão de projetos de grande porte e territórios hospedeiros, para além de uma visão utilitária do entorno dos projetos como meros “*stakeholders* externos” ou “contexto”. O artigo, assim, contribui para a crescente literatura que busca entender as relações entre projetos e instituições (Söderlund & Sydow, 2019). Em segundo lugar, organiza uma estrutura analítica para avaliar como uma abordagem territorial de governança influencia o gerenciamento de projetos.

Do ponto de vista prático, a pesquisa convida gestores a considerar uma construção social mais ampla de seus projetos, para além de apresentar os projetos para as comunidades locais e outros *stakeholders*, conforme prescreve a literatura. Isso significa uma disposição de criar coletivamente arranjos inovadores de governança territorial, deslocando o epicentro da governança do *projeto* para o *território*. Ao propor uma mudança de perspectiva – do nível do projeto para o nível do território – a pesquisa sinaliza que metas de longo prazo socialmente validadas podem trazer melhores resultados tanto para o desenvolvimento territorial como para as entregas do projeto.

Esta pesquisa enfrenta algumas limitações. A abordagem qualitativa do estudo de caso nos deu fôlego para entender um caso único, mas pesquisas adicionais com vários casos forneceriam um relato mais sistemático dos fenômenos. Novas pesquisas podem fornecer uma investigação mais aprofundada das semelhanças e diferenças entre o conceito de território e contexto, e até mesmo desafiar algumas discussões aqui apresentadas. Por fim, navegar por um diálogo entre diferentes campos do conhecimento pode ser altamente experimental, e novas pesquisas podem complementar e mesmo testar as ideias trazidas neste artigo.

## AGRADECIMENTOS

---

Este estudo foi financiado em parte pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – código de financiamento 001. Agradecemos ao Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces) e os pesquisadores do Programa de Desenvolvimento Local do FGVces pela utilização dos dados do projeto “Monitoramento dos Impactos Hidrelétricos na Amazônia” financiado pela Fundação Charles Stewart Mott e conduzido pelo FGVces. Agradecemos também aos revisores anônimos por dedicarem seu tempo e esforço para fornecer os valiosos comentários e sugestões que nos ajudaram a melhorar a qualidade deste artigo.

## REFERÊNCIAS

- Aarseth, W., Rolstadås, A., & Andersen, B. (2011). Key factors for management of global projects: a case study. *International Journal of Transitions and Innovation Systems*, 1(4), 326. Recuperado de <https://doi.org/10.1504/IJTIS.2011.044905>
- Abers, R. N. (2018). Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. In A. A. Gomide, & A. K. Pereira (Eds.), *Governança da Política de Infraestrutura* (pp. 349-376). Brasília, DF: IPEA.
- Abers, R. N., Oliveira, M. S., & Pereira, A. K. (2017). Inclusive Development and the Asymmetric State: Big Projects and Local Communities in the Brazilian Amazon. *The Journal of Development Studies*, 53(6), 857-872. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1208177>
- Alamgir, M., Campbell, M. J., Sloan, S., Suhardiman, A., Supriatna, J., & Laurance, W. F. (2019). High-risk infrastructure projects pose imminent threats to forests in Indonesian Borneo. *Scientific Reports*, 9(1), 1-10. Recuperado de <https://doi.org/10.1038/s41598-018-36594-8>
- Barni, P. E., Fearnside, P. M., & Graça, P. M. L. A. (2014). Simulating Deforestation and Carbon Loss in Amazonia: Impacts in Brazil's Roraima State from Reconstructing Highway BR-319 (Manaus-Porto Velho). *Environmental Management*, 55(2), 259-278. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s00267-014-0408-6>
- Berdegú, J. A., Escobal, J., & Bebbington, A. (2015). Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. *World Development*, 73, 129-137. Recuperado de <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.018>
- Brandão, C., & Siqueira, H. (2013). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo, SP: Fundação Perseu Abramo. Recuperado de [https://fpabramo.org.br/csbs/wp-content/uploads/sites/3/2020/10/DOC\\_0013-2.pdf](https://fpabramo.org.br/csbs/wp-content/uploads/sites/3/2020/10/DOC_0013-2.pdf)
- Callegari, C., Szklo, A., & Schaeffer, R. (2018). Cost overruns and delays in energy megaprojects: How big is big enough? *Energy Policy*, 114, 211-220. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.11.059>
- Cavalcante, P., & Pires, R. R. C. (2018, dezembro). Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, 9-16. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>
- Chaves, K. A., Monzoni, M., & Artuso, L. F. (2019). Belo monte dam: Rural resettlement, participatory process and the right to adequate housing. *Revista Direito GV*, 15(2), e1913. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/2317-6172201913>
- Comissão Pastoral da Terra. (2019). *Conflitos no Campo Brasil 2019*. Goiânia, GO: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Recuperado de <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/5167-conflitos-no-campo-brasil-2019>
- Corbin, J., & Strauss, A. (2014). *Basics of Qualitative Research: Grounded theory procedures and techniques* (4a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Recuperado de <https://us.sagepub.com/en-us/nam/basics-of-qualitative-research/book235578>
- Creswell, J. W. (2013). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (3a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Dallabrida, V. R. (2015). Governança territorial: Do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, 50(215), 304-328. Recuperado de [http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS\\_215\\_a04.pdf](http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_215_a04.pdf)
- Dallabrida, V. R. (2020). Território e Governança Territorial, Patrimônio e Desenvolvimento Territorial: Estrutura, Processo, Forma e Função na Dinâmica Territorial do Desenvolvimento. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16(2), 63-78. Recuperado de <https://www.rbgrd.net/revista/index.php/rbgrd/article/view/5395/933>
- Davis, L. E., & North, D. C. (1971). *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., & Santangelo, M. (2008). Territorial governance in the making. approaches, methodologies, practices. *Boletim de La Asociacion de Geografos Espanoles*, 46(46), 351-355.
- Denicol, J., Davies, A., & Krystallis, I. (2020). What Are the Causes and Cures of Poor Megaproject Performance? A Systematic Literature Review and Research Agenda. *Project Management Journal*, 51(3), 328-345. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/8756972819896113>
- Derakhshan, R., Turner, R., & Mancini, M. (2019). Project governance and stakeholders: a literature review. *International Journal of Project Management*, 37(1), 98-116. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.10.007>
- Derivi, C., Azevedo, G., Arthuzo, L., & Dal Fabbro, M. (2015). *Mapa dos Caminhos: Condicionantes de Saúde e o Legado para o Território*. São Paulo, SP: Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas. Recuperado de <https://hdl.handle.net/10438/31090>
- Di Maddaloni, F., & Davis, K. (2017). The influence of local community stakeholders in megaprojects: Rethinking their inclusiveness to improve project performance. *International Journal of Project Management*, 35(8), 1537-1556. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/J.IJPROMAN.2017.08.011>
- Diniz, E. (2013). Desenvolvimento e estado desenvolvimentista: Tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. *Revista de Sociologia e Política*, 21(47), 9-20. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000300002>
- Etikan, I. (2016). Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling. *American Journal of Theoretical and Applied Statistics*, 5(1), 1-4. Recuperado de <https://doi.org/10.11648/j.ajtas.20160501.11>
- Evans, P. (1993). O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (28-29), 107-157. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/s0102-64451993000100006>
- Evans, P. (2015). Bringing Deliberation into the Developmental State. In P. Heller, & V. Rao (Eds.), *Deliberation and Development: Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies* (pp. 51-66). Recuperado de [https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0501-1\\_ch1](https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0501-1_ch1)
- Farah, M. F. S. (2000). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 5(18), 1-30. Recuperado de <https://doi.org/10.12660/cgpc.v5n18.43841>

- Fearnside, P. M. (2015). *Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras*. Recuperado de [https://repositorio.inpa.gov.br/bitstream/1/4684/1/hidreletricas\\_na\\_Amazonia\\_v1.pdf](https://repositorio.inpa.gov.br/bitstream/1/4684/1/hidreletricas_na_Amazonia_v1.pdf)
- Fiani, R. (2014). Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: O papel da coordenação em estruturas híbridas. In A. A. Gomide, & R. R. C. Pires (Eds.), *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais das Políticas Públicas*. (pp. 57-82). Brasília, DF: IPEA.
- Flyvbjerg, B. (2014). What you should know about megaprojects and why: An overview. *Project Management Journal*, 45(2), 6-19. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/pmj.21409>
- Flyvbjerg, B., & Sunstein, C. R. (2016). The principle of the malevolent hiding hand; or, the planning fallacy writ large. *Social Research: An International Quarterly*, 83(4), 979-1004. Recuperado de <https://doi.org/10.1353/sor.2016.0063>
- Fuchs, V. B. (2016). Blaming the weather, blaming the people: Socio-environmental governance and a crisis attitude in the Brazilian electricity sector. *Ambiente e Sociedade*, 19(2), 221-246. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC0260R1V1922016>
- Garcia, R. C., & Cardoso, J. C., Jr. (2015). *Subsídios para repensar o Sistema Federal de Planejamento* (Texto para Discussão, n. 2061). Brasília, DF: IPEA. Recuperado de [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3827/1/td\\_2061.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3827/1/td_2061.pdf)
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15-31. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1094428112452151>
- Giongo, C. R., Mendes, J. M. R., & Werlang, R. (2017). Refugiados do desenvolvimento. *SER Social*, 19(40), 124-145. Recuperado de [https://doi.org/10.26512/ser\\_social.v19i40.14675](https://doi.org/10.26512/ser_social.v19i40.14675)
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (2017). *Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. London, UK: Aldine
- Gomide, A. A. & Pires, R. R. C. (2014). *Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília, DF: IPEA. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>
- Gomide, A. A., & Pereira, A. K. (2018a, dezembro). O conceito de governança aplicado às políticas de infraestrutura. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, 83-89. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>
- Gomide, A. A. & Pereira, A. K. (2018b). Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 935-955. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-761220170006>
- Gomide, A. A. & Pereira, A. K. (2018c). *Governança da Política de Infraestrutura: Condicionantes Institucionais ao Investimento*. Brasília, DF: IPEA. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8482>
- Gomide, A. A., & Pereira, A. K. (2019). Infrastructure Policy, Brazil. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham, UK: Springer. Recuperado de [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_3763-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3763-1)
- Harari, I. (2019, setembro 13). Após fim do comitê que cuidava de ações socioambientais de Belo Monte, futuro na região é incerto. *Instituto Socioambiental*. Recuperado de <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/apos-fim-do-comite-que-cuidava-de-acoes-socioambientais-de-belo-monte-futuro-na-regiao-e-incerto>
- Harvey, P. (2016). Containment and disruption: The illicit economies of infrastructural investment. In P. Harvey, C. Jensen, & A. Morita (Eds.), *Infrastructures and Social Complexity: A Companion*. London, UK: Routledge. Recuperado de <https://doi.org/10.4324/9781315622880>
- Harvey, P., & Knox, H. (2015). *Roads: An Anthropology of Infrastructure and Expertise*. Ithaca, NY: Cornell University Press. Recuperado de <https://doi.org/10.7591/9780801456466>
- Hochstetler, K. (2018). Conflicts Between State and Civil Society Related to Infrastructure Projects. In A. A. Gomide, & A. K. Pereira (Eds.), *Governança da Política de Infraestrutura* (pp. 91-112). Brasília, DF: IPEA.
- Hochstetler, K., & Tranjan, J. R. (2016). Environment and consultation in the Brazilian democratic developmental state. *Comparative Politics*, 48(4), 497-516. Recuperado de <https://doi.org/10.5129/001041516819197593>
- Ika, L. A. (2012). Project Management for Development in Africa: Why Projects are Failing and What Can be Done about It. *Project Management Journal*, 43(4), 27-41. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/pmj.21281>
- Ika, L. A., Söderlund, J., Munro, L. T., & Landoni, P. (2020). Cross-learning between project management and international development: Analysis and research agenda. *International Journal of Project Management*, 38(8), 548-558. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2020.10.005>
- Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management Review*, 24(4), 691-710. Recuperado de <https://doi.org/10.5465/AMR.1999.2553248>
- Larkin, B. (2013). The politics and poetics of infrastructure. *Annual Review of Anthropology*, 42, 327-343. Recuperado de <https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-092412-155522>
- Leitão, K. O. (2009). *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. Recuperado de <https://doi.org/10.11606/T.16.2009.tde-04032010-140034>
- Levitt, R. E., & Scott, W. R. (2016). Institutional Challenges and Solutions for Global Megaprojects. In B. Flyvbjerg (Ed.), *The Oxford Handbook of Megaproject Management* (Chap. 5, pp. 96-117). Oxford, UK: Oxford Academic. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/OXFORDHB/9780198732242.013.4>
- Lotta, G., & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 49-65. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>
- Lotta, G., & Favareto, A. (2018). Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração de crescimento. In A. A. Gomide, & A. K. Pereira (Eds.), *Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento* (pp. 237-264). Brasília, DF: IPEA. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8482>

- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Ferreira, A. M. (2014). Desenvolvendo capacidades estatais: conflitos e articulação de interesses no projeto de Integração do Rio São Francisco. *Desenvolvimento Em Questão*, 12(28), 5-36. Recuperado de <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2014.28.5-36>
- Ma, H., Zeng, S., Lin, H., Chen, H., & Shi, J. J. (2017). The societal governance of megaproject social responsibility. *International Journal of Project Management*, 35(7), 1365-1377. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.01.012>
- Machado, R. A., Gomide, A., & Pires, R. R. C. (2018). Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil. In A. A. Gomide & A. K. Pereira (Eds.), *Governança da Política de Infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento* (pp. 37-62). Brasília, DF: IPEA Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8608>
- Mahmud, A. T., Ogunlana, S. O., & Hong, W. T. (2021). Key driving factors of cost overrun in highway infrastructure projects in Nigeria: a context-based perspective. *Journal of Engineering, Design and Technology*, 19(6), 1530-1555. Recuperado de <https://doi.org/10.1108/JEDT-05-2020-0171>
- Matinheikki, J., Aaltonen, K., & Walker, D. (2019). Politics, public servants, and profits: Institutional complexity and temporary hybridization in a public infrastructure alliance project. *International Journal of Project Management*, 37(2), 298-317. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.07.004>
- Monzoni, M., & Pinto, D. G. (2016). *Indicadores de Belo Monte: um diálogo entre condicionantes do licenciamento ambiental e o desenvolvimento local*. São Paulo, SP: FGV EAESP. Recuperado de <https://hdl.handle.net/10438/30638>
- Moran, E. F. (2016). Roads and dams: Infrastructure-driven transformations in the Brazilian Amazon. *Ambiente e Sociedade*, 19(2), 207-220. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC256V1922016>
- Norte Energia. (2015). *7º Relatório Consolidado de Acompanhamento do Plano Básico Ambiental da UHE BELO MONTE*. Altamira, PA: Autor.
- Norte Energia. (2020, fevereiro 28). *Nota de Norte Energia para Mongabay*. Recuperado de <https://www.documentcloud.org/documents/6812050-Nota-de-Norte-Energia-para-Mongabay.html>
- Norte Energia. (2021, abril 23). *Open Letter - Another view on Belo Monte*. Recuperado de <https://www.norteenergiasa.com.br/pt-br/imprensa/open-letter-another-view-on-belo-monte-100935>
- Oliveira, M. S. (2015). Capacidade estatal e implementação de política de desenvolvimento regional sustentável na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, 18(3), 271-291. Recuperado de <https://doi.org/10.5801/ncn.v18i3.1931>
- Orr, R. J., & Scott, W. R. (2008). Institutional exceptions on global projects: A process model. *Journal of International Business Studies*, 39(4), 562-588. Recuperado de <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8400370>
- Ospina-Peralta, P., Bebbington, A., Hollenstein, P., Nussbaum, I., & Ramírez, E. (2015, setembro). Extraterritorial Investments, Environmental Crisis, and Collective Action in Latin America. *World Development*, 73, 32-43. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.08.020>
- Patton, M. Q. (2002). Qualitative evaluation and research methods: Qualitative Interviewing. In M. Q. Patton (Ed.), *Qualitative evaluation and research methods* (2a ed., pp. 339-384). Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Recuperado de <https://psycnet.apa.org/record/1990-97369-000>
- Pereira, A. K. (2014). *A construção de capacidade estatal por redes transversais : o caso de Belo Monte* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, DF. Recuperado de <https://doi.org/10.26512/2014.11.T.18032>
- Pinto, D. G., Monzoni, M., & Ang, H. G. (2018). *Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes*. São Paulo, SP: FGV EAESP. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/25936>
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2018, dezembro). Governança e capacidades estatais a partir da abordagem de arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Boletim De Análise Político-Institucional*, 19, 25-32. Recuperado de <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8966>
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2013). *Atlas Brasil*. Recuperado de <http://www.atlasbrasil.org.br/>
- Pollitt, C. (2015). *New Perspectives on Public Services*. Oxford, UK: Oxford Academic. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199603831.001.0001>
- Ramagem, R. D. (2020). *Arranjos institucionais e a construção de capacidades relacionais do estado para produção de políticas públicas intersetoriais: o caso do programa Água Para Todos* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, DF. Recuperado de <http://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf>
- Ramos, A. M. (2020). *Arenas e arranjos institucionais em contextos de megaprojetos na Amazônia: análise da Usina Hidrelétrica Belo Monte* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. Recuperado de <https://www.golder.com/insights/block-caving-a-viable-alternative/>
- Ramos, A. M., & Alves, H. P. F. (2018). Socio-economic and environmental conflict over the construction of Belo Monte Hydroelectric Power Plant. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 46, 174-196. Recuperado de <https://doi.org/10.5380/dma.v46i0.50248>
- Rios, V. S. C. (2013). *Inovação em políticas públicas: um estudo do comitê gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF. Recuperado de <https://repositorio.unb.br/handle/10482/13287>
- Rojas, B., & Valle, R. T. (2013, novembro 06). Porque a Justiça não consegue decidir sobre o caso de Belo Monte. *Instituto Socioambiental*. Recuperado de <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-xingu/porque-a-justica-nao-consegue-decidir-sobre-o-caso-de-belo-monte>
- Santos, D., Mosaner, M., Celentano, D., Moura, R., & Veríssimo, A. (2018). *Índice de Progresso Social na Amazônia brasileira: IPS Amazônia 2018*. Belém, PA: Imazon, Social Progress Imperative. Recuperado de <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2019/02/IPS-Amazônia-2018.pdf>

- Saquet, M. A. (2018). A descoberta do território e outras premissas do desenvolvimento territorial. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 20(3), 479-505. Recuperado de <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n3p479>
- Saquet, M. A., & Bozzano, H. (2020). Territory conceptions and practices in Latin America: Contributions to the debate (I). *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 9(16), 257-281. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.11833/pr.11833.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11833/pr.11833.pdf) [informacionadicionaleswww.memoria.fahce.unlp.edu.ar](http://informacionadicionaleswww.memoria.fahce.unlp.edu.ar)
- Scabin, F. S., Pedroso, N. N., Jr., & Cruz, J. C. C. (2015). Judicialização de grandes empreendimentos no Brasil: uma visão sobre os impactos da instalação de usinas hidrelétricas em populações locais na amazônia. *Revista Pós Ciências Sociais*, 11(22), 129-150. Recuperado de <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3418>
- Schindler, S., & Kanai, J. M. (2021). Getting the territory right: infrastructure-led development and the re-emergence of spatial planning strategies. *Regional Studies*, 55(1), 40-51. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1661984>
- Schor, T., Favareto, A., Souza, A. P. S., & Fontes, I. L. (2020, agosto 20). *Planejamento territorial e o desenvolvimento inclusivo e sustentável*. Recuperado de <https://youtu.be/J0mQB6GYSOI>
- Shiferaw, T. A., & Klakegg, J. O. (2012). Linking Policies to Projects: The Key to Identifying the Right Public Investment Projects. *Project Management Journal*, 43(4), 14-26. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/PMJ.21279>
- Siffert, N. F., Filho, Santiago, M. C., Magalhães, W. A., & Lastres, H. M. M. (2014). *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Amazônia*. Rio de Janeiro, RJ: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Recuperado de <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1787>
- Signor, R., Love, P. E. D., & Ika, L. A. (2020). White Collar Crime: Unearthing Collusion in the Procurement of Infrastructure Projects. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 69(5), 1932-1943. Recuperado de <https://doi.org/10.1109/tem.2020.2994636>
- Silva, S. A. (2018). As dimensões espacial, territorial e regional no âmbito do planejamento governamental brasileiro. *Boletim Paulista de Geografia*, 98, 38-62. Recuperado de <https://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/boletim-paulista/article/view/1034/1298>
- Söderlund, J., & Sydow, J. (2019). Projects and institutions: towards understanding their mutual constitution and dynamics. *International Journal of Project Management*, 37(2), 259-268. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2019.01.001>
- Spink, P. (2015). Bringing the Horizon Back in: the Mid-Range Approach To Organizational Studies. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*, 1(1), 30-54. Recuperado de <https://doi.org/10.21583/2447-4851.rbeo.2014.v1n1.29>
- Stake, R. E. (1998). Case Studies. In N. Denzin, & Y. S. (Eds.), *Strategies of Qualitative Inquiry* (pp. 445-454). Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/issj.12189>
- Van Den Ende, L., & Van Marrewijk, A. (2019). Teargas, taboo and transformation: A neo-institutional study of community resistance and the struggle to legitimize subway projects in Amsterdam 1960–2018. *International Journal of Project Management*, 37(2), 331-346. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2018.07.003>
- Vilela, T., Harb, A. M., Bruner, A., Arruda, V. L. S., Ribeiro, V., Alencar, A. A. C., ... Botero, R. (2020). A better Amazon road network for people and the environment. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 117(13), 7095-7102. Recuperado de <https://doi.org/10.1073/pnas.1910853117>
- Wegrich, K., & Hammerschmid, G. (2017). Infrastructure Governance as Political Choice. In K. Wegrich, G. Hammerschmid, & G. Kostka (Eds.), *The Governance of Infrastructure*. Oxford, UK: Oxford Academic. Recuperado de
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. London, UK: Free Press.
- Williams, G., Mahadevia, D., Schindler, S., & Chattaraj, S. (2021). Megaprojects, mirages and miracles: territorializing the Delhi–Mumbai Industrial Corridor (DMIC) and state restructuring in contemporary India. *Territory, Politics, Governance*. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1867630>
- Yin, R. K. (2008). *Case Study Research, Design and Methods* (4a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.

Daniela Gomes Pinto

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1056-9976>

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP); Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela London School of Economics and Political Science; Coordenadora do Programa de Desenvolvimento Local do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces); Professora do Mestrado Profissional em Gestão da Competitividade (Linha Sustentabilidade) da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). E-mail: [daniela.gomes@fgv.br](mailto:daniela.gomes@fgv.br)

Marco Antonio Carvalho Teixeira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3298-8183>

Doutor e Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Professor Adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP); Líder do grupo temático Federalismo, Relações Intergovernamentais e Descentralização na área de Administração Pública do EnANPAD (2021-2024). E-mail: [marco.teixeira@fgv.br](mailto:marco.teixeira@fgv.br)

#### CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

**Daniela Gomes Pinto:** Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Aquisição de financiamento (Igual); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Recursos (Liderança); Software (Não se Aplica); Supervisão (Igual); Validação (Liderança); Visualização; (Liderança); Escrita- rascunho original (Liderança); Escrita- revisão e edição (Liderança).

**Marco Antonio Carvalho Teixeira:** Conceituação (Suporte); Curadoria de dados (Suporte); Análise formal (Suporte); Aquisição de financiamento (Igual); Investigação (Suporte); Metodologia (Suporte); Administração de projeto (Suporte); Recursos (Suporte); Software (Não se Aplica); Supervisão (Igual); Validação (Suporte); Visualização; (Suporte); Escrita- rascunho original (Suporte); Escrita- revisão e edição (Suporte).