

## APRESENTAÇÃO

# Edição especial: provisão de infraestrutura e gerenciamento de projetos em economias de baixa e média renda

LAVAGNON IKA <sup>1 2</sup>  
MARCOS LOPEZ REGO <sup>3</sup>  
VERED HOLZMANN <sup>4</sup>  
NUNO GIL <sup>5</sup>

<sup>1</sup> UNIVERSITY OF OTTAWA / TELFER SCHOOL OF MANAGEMENT, OTTAWA – ON, CANADÁ

<sup>2</sup> UNIVERSITY OF PRETORIA / GORDON INSTITUTE OF BUSINESS SCIENCE, GRADUATE SCHOOL OF TECHNOLOGY MANAGEMENT, JOHANNESBURG E PRETORIA – ÁFRICA DO SUL

<sup>3</sup> PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO (PUC-RIO) / IAG ESCOLA DE NEGÓCIOS, RIO DE JANEIRO – RJ, BRASIL

<sup>4</sup> THE ACADEMIC COLLEGE OF TEL AVIV-YAFFO, TEL AVIV-YAFO – ISRAEL

<sup>5</sup> UNIVERSITY OF MANCHESTER / ALLIANCE MANCHESTER BUSINESS SCHOOL, MANCHESTER – REINO UNIDO

### Resumo

Esta apresentação introduz a edição especial do Cadernos EBAPE.BR sobre provisão de infraestrutura e gerenciamento de projetos em economias de baixa e média renda, destacando a sua fundamentação e resumindo os artigos publicados. Os projetos de infraestruturas operam num ambiente complexo e devem lidar com uma governação de gestão multinível. Estes desafios são ainda mais pronunciados em economias de baixa e média renda. Portanto, um sistema de gestão de projetos de infraestrutura deve considerar não apenas a sua estrutura interna, mas também as mudanças e impactos que o projeto tem nos ambientes internos e externos. A seção temática deste número especial traz quatro artigos. O primeiro artigo, apresentado por Carneiro (2023), apresenta uma perspectiva crítica sobre estudos de projetos com foco no papel e na influência do Banco Mundial. O Banco Mundial é uma das principais fontes de financiamento para projetos de infraestruturas e comprometeu-se a aumentar os investimentos em infraestruturas de milhares de milhões para bilhões de dólares americanos. Pereira, Gomide, Machado, e Ibiapino (2023), bem como Pinto e Teixeira (2023) concentram-se nos megaprojetos de infraestrutura da Amazônia brasileira. Por fim, Barros, Carvalho, e Brasil (2023) discutem o transporte hidroviário interior no Brasil. Esta edição especial tem como objetivo aprofundar estudos de gestão de projetos relacionados à entrega de projetos de infraestrutura de grande escala, abrangendo questões de governança público-privada, execução de projetos e envolvimento das partes interessadas. Os quatro artigos fornecem uma visão abrangente dos desafios que o Brasil enfrenta na execução de tais projetos. Todos eles abordam a frequentemente eludida complexidade sociopolítica que caracteriza o contexto que rodeia os projetos de infraestruturas em países de baixo e médio rendimento, cujo objetivo final é criar e distribuir valor aos seus cidadãos.

**Palavras-chave:** Projetos de desenvolvimento. Gerenciamento de projetos. Projetos de infraestrutura. Demandas socioambientais.

### *Special issue: infrastructure delivery and project management in low-and middle-income economies*

#### Abstract

This presentation introduces the special issue of Cadernos EBAPE.BR, focusing on the theme of infrastructure delivery and project management in low-and-middle income economies. This work highlights the rationale for the special issue and summarizes the articles published. Infrastructure projects operate in a complex environment and must handle multi-level management governance. These challenges are even more pronounced in low-and-middle income economies. Therefore, an infrastructure project management system must not only consider its internal structure but also the changes and impacts the project has on both internal and external environments. The thematic section of this special issue features four articles. The first article, presented by Carneiro (2023), takes a critical perspective on project studies with a focus on the World Bank's role and influence. The World Bank is one of the primary funding sources for infrastructure projects and has committed to increasing investments in infrastructure from billions to trillions of US dollars. Pereira, Gomide, Machado, and Ibiapino (2023) as well as Pinto and Teixeira (2023) concentrate on Brazilian Amazon infrastructure megaprojects. Finally, Barros, Carvalho, and Brasil (2023) discuss inland waterway transportation in Brazil. This special issue aims to delve into project management studies related to the delivery of large-scale infrastructure projects, encompassing public-private governance issues, project execution, and stakeholder engagement. The four articles provide a comprehensive overview of the challenges Brazil faces in executing such projects. They all address the often-high socio-political complexity that characterizes the context surrounding infrastructure projects in low-and middle-income countries, whose ultimate objective is to create and distribute value to their citizens.

**Keywords:** Development projects. Project management. Infrastructure projects. Socio-environmental demands.

### *Edición especial: provisión de infraestructura y gestión de proyectos en economías de bajo y medio ingreso*

#### Resumen

Esta presentación expone la edición especial de Cadernos EBAPE.BR sobre provisión de infraestructura y gestión de proyectos en economías de bajo y medio ingreso, destacando su justificación y resumiendo los artículos publicados. Los proyectos de infraestructura operan en un entorno complejo y deben abordar una gestión de gestión multinivel. Estos desafíos son aún más pronunciados en economías de bajo y medio ingreso. Por lo tanto, un sistema de gestión de proyectos de infraestructura debe considerar no solo su estructura interna, sino también los cambios e impactos que el proyecto tiene en los ambientes internos y externos. La sección temática de este número especial contiene cuatro artículos. El primer artículo de Carneiro (2023) adopta una perspectiva crítica de estudios de proyectos críticos, basada en el papel y la influencia del Banco Mundial, una de las principales fuentes de presupuesto para proyectos de infraestructura que se comprometió a aumentar las inversiones en infraestructura de miles de millones a billones de dólares estadounidenses. Pereira, Gomide, Machado, e Ibiapino (2023), así como Pinto y Teixeira (2023), se centraron en megaproyectos de infraestructura en la Amazonía brasileña. Para concluir el número especial, Barros, Carvalho, y Brasil (2023) discutieron el transporte por vías navegables interiores en Brasil. Este número especial tiene como objetivo profundizar en los estudios de gestión de proyectos relacionados con la ejecución de proyectos de infraestructura a gran escala, cubriendo cuestiones de gobernanza público-privada, gestión de ejecución y participación de las partes interesadas. Los cuatro artículos brindan una visión integral de los desafíos que enfrenta Brasil en la ejecución de este tipo de proyectos. Todos abordan la complejidad sociopolítica, a menudo alta, que caracteriza el contexto que rodea a los proyectos de infraestructura en países de bajo y medio ingreso, cuyo objetivo final es crear y distribuir valor a sus ciudadanos.

**Palabras clave:** Proyectos de desarrollo. Gerencia de Proyectos. Proyectos de infraestructura. Demandas socioambientales.

Artigo submetido para o Call for Papers "Provisão de infraestrutura e gerenciamento de projetos em economias de baixa e média renda" em 12 de maio de 2023 e aceito para publicação em 04 de agosto de 2023.

[Versão traduzida]

DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120230162>

*A deepened consciousness of their situation leads people to apprehend that situation as a historical reality susceptible of transformation* (Freire, 1989, p. 85).

## PROVISÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA: POR QUE ISSO É IMPORTANTE?

O mundo investe atualmente cerca de USD 2,5 trilhões por ano no desenvolvimento de novas infraestruturas, incluindo sistemas de transporte, energia, água e telecomunicações, para estimular o crescimento econômico e oferecer serviços essenciais às pessoas. Esse montante representa uma pequena fração do valor global do investimento doméstico em ativos fixos, estimado em cerca de USD 26,5 trilhões em 2020 pelo Banco Mundial. Não é de surpreender que, de acordo com diversas fontes como relatórios preparados pelo Banco Mundial ou por consultorias privadas, o investimento de capital baseado em projetos seja insuficiente para enfrentar engarrafamentos, portos congestionados, longos apagões, rompimento de barragens e contaminação das águas. Se o mundo fosse um lugar perfeito, veríamos hoje o compromisso de investimento de dezenas de trilhões de dólares de investimentos adicionais em projetos de infraestrutura para que os países cumpram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030 (ODS) das Nações Unidas, que representam um modelo útil para orientar ações coletivas globais. Embora as evidências mostrem que é cada vez mais improvável que o mundo esteja no caminho do desenvolvimento sustentável até 2030, o investimento global em infraestrutura permanecerá crítico nas próximas décadas, tanto em economias de alta renda quanto em economias de baixa e média renda, onde a maior parte do crescimento populacional global está ocorrendo.

Uma série de catástrofes naturais, de terremotos na Turquia e Indonésia até ciclones na África e no Pacífico, bem como crises provocadas pelo homem, como a crise financeira de 2008 e a guerra na Ucrânia, seguem reacendendo o discurso sobre a necessidade de investimento em infraestrutura. Esses eventos apresentam um forte argumento no sentido de estimular a economia de países de baixa e média renda e representam instrumentos sociais para que se possa alcançar metas ambientais e sociais prementes. Um exemplo é a história de sucesso econômico e de redução da pobreza da China, que se baseia, em boa parte, no investimento em projetos de infraestrutura de grande escala. Esse é um caso que tem despertado o interesse de outros países de baixa e média renda que visam replicar o modelo (United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2018; Woetzel, Garemo, Mischke, Hjerpe, & Palter, 2016). Como Hirschman (1958) observou já há bastante tempo, o planejamento de infraestrutura em grande escala é “uma questão de fé no potencial de desenvolvimento de um país ou região” (Hirschman, 1958, p. 84, tradução nossa). Essa “fé” tem o potencial de alimentar uma disputa – pelo menos retoricamente – de promessas feitas por economias multilaterais e de alta-renda para ajudar a África, Ásia, América Latina e Caribe a construir a tão necessária infraestrutura. Os principais exemplos incluem estruturas institucionais que foram estabelecidas nos últimos anos, como o *G7 Build Back Better World*, a *Belt and Road Initiative* da China, o *National Infrastructure Pipeline* da Índia, o *Global Gateway Investment Plan* da Europa para a África, os Planos de Desenvolvimento de Infraestrutura do Banco Africano de Desenvolvimento, o Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul e Roteiro de PPP de Infraestrutura do Caribe. Concomitantemente, o Banco Mundial, ator-chave na política de desenvolvimento internacional, mudou seu foco de “ajustar as instituições” ou de práticas de “boa governança” para “ajustar o território” ou promover a integração das economias dos países às cadeias de valor globais (Schindler & Kanai, 2019). Assim, o Banco Mundial se comprometeu a aumentar os investimentos em infraestrutura “de bilhões para trilhões” (UNCTAD, 2018).

## DESAFIOS PARA A PROVISÃO E PROJETOS DE INFRAESTRUTURA EM CONTEXTOS INCOMUNS

Apesar das inúmeras promessas relacionadas aos ODS da ONU, o desenvolvimento liderado por infraestrutura continua sendo um “negócio arriscado” (Flyvbjerg, 2014; Hirschman, 1958; Rondinelli, 1979), especialmente em economias de baixa e média renda (Gil, Stafford, & Musonda, 2019; Schindler & Kanai, 2019). Nesse contexto, projetos de grande escala tendem a experimentar alta incerteza em termos de mudanças em seu contexto em evolução, alta complexidade estrutural do escopo (Bentahar & Ika, 2020; Gregory, 2020; Shenhar & Holzmann, 2017) e alta complexidade sociopolítica em termos de seu contexto circundante, incluindo muitas partes interessadas com expectativas diferentes, se não conflitantes (Gil & Fu, 2022; Ika & Saint-Macary, 2023). Consequentemente, os projetos estão frequentemente sujeitos a altos custos transacionais e institucionais

(Ika, Söderlund, Munro, & Landoni, 2020; Lizarralde, Tomiyoshi, Bourgault, Malo, & Cardosi, 2013; Orr, Scott, Levitt, Artto, & Kujala, 2011). Juntos, esses fatores tornam difícil definir, medir e observar o desempenho de projetos de infraestrutura de grande escala (Ika, 2018; McDermont, Agdas, Díaz, Rose, & Forcael, 2022). A valorização do desempenho torna-se particularmente complicada uma vez que os projetos de infraestrutura são vistos não apenas como empreendimentos lineares para criar retornos econômicos, mas como artefatos sociais complexos que exigem extensa orquestração de ação coletiva coordenada para criar e distribuir valor. Uma vez que o valor é amplamente definido, as medidas de desempenho precisam considerar tanto a capacidade que os novos projetos de infraestrutura teriam para produzir retornos econômicos para investidores de capital quanto o imperativo de produzir valor social e ambiental mais amplo para várias das partes interessadas não usuárias. Assim, as avaliações de desempenho precisam perguntar até que ponto tais projetos atendem às necessidades de um grupo mais amplo de beneficiários, incluindo comunidades locais, grupos de interesse, autoridades locais, agências ambientais e outros grupos de partes interessadas não usuárias (Gil, 2023).

Essa ênfase em uma ampla conceituação de valor é importante quando procuramos avaliar o desempenho de projetos de infraestrutura de capital intensivo, como o gasoduto Chade-Camarões de USD 4 bilhões e as usinas de carvão sul-africanas de Medupi (USD 14 bilhões), Kusile (USD 5 bilhões) e Ingula (USD 2 bilhões) (Gregory, 2020; Ika, 2012). Tal ênfase levanta questões que vão além de o quanto esses projetos permanecem dentro de suas metas, de forma a validar uma fórmula de análise de custo-benefício que tenha um escopo forçosamente limitado, já que existem facetas de valor que não se sabe como monetizar. Uma definição ampla de valor, portanto, levanta questões sobre até que ponto esses projetos contribuem para enfrentar as preocupações de equidade e distribuição, bem como o impacto mitigado no bem-estar das comunidades locais e no meio ambiente (Gil & Fu, 2022; Gil & Pinto, 2018). Por exemplo, ao aplicar-se uma ótica mais ampla para avaliar o desempenho de projetos como a rodovia BR-163 de 1.780 km e a usina hidrelétrica de Belo Monte, no valor de USD 16 bilhões, nossa atenção repentinamente se volta para o fato preocupante de que ambos os empreendimentos supostamente beneficiaram as elites econômicas em detrimento das comunidades locais com menos poder de influência, mas que foram materialmente mais impactadas (Abers, Oliveira, & Pereira, 2017).

Da mesma forma, em contextos característicos de países de baixa e média renda, as evidências sugerem que os projetos de infraestrutura acabam apresentando altas taxas de inadimplência e baixo desempenho. Na Nigéria, por exemplo, estima-se que 19.000 projetos, incluindo muitos de infraestrutura iniciados, não foram concluídos (Umoru & Erunke, 2016). O Brasil também tem sua parcela de projetos de infraestrutura que são abandonados no meio do caminho (Samuels, 2002). Mais recentemente, o Tribunal de Contas da União publicou um relatório intitulado “Infraestrutura: Auditoria Operacional Obras Paralisadas” (Tribunal de Contas da União [TCU], 2019). De um total de 38.412 contratos em execução com orçamento federal em 2019, o relatório revelou que 14.403 projetos não estavam sendo executados, o que representava 20% do total do orçamento aprovado. As principais causas apontadas para esse quadro foram problemas técnicos (47%) e abandono, durante a execução do projeto, por parte das entidades contratadas para a execução da obra (23%). Além disso, clientelismo, conluio e corrupção continuam sendo os principais fatores institucionais por trás dos motivos que levam à interrupção de projetos em contextos de baixa e média renda (ver Damoah, Akwei, Amoak, & Botchie, 2018 e Williams, 2017 para o caso de Gana). Isso na medida em que a OCDE afirma que o conluio pode custar até USD 2 trilhões por ano em compras globais (Signor, Love, & Ika, 2022). Somando-se à dificuldade de desenvolver novas infraestruturas em países de baixa e média renda estão os problemas de ação coletiva para chegar a um consenso sobre os locais de destino dos projetos (Williams, 2017), uma luta que não existia quando as economias de alta renda construíram suas próprias *backbone* de infraestrutura, pois na época esses países eram pouco povoados e os processos decisórios sobre aquisição e alocação de recursos eram centralizados em estruturas hierárquicas.

Além da não conclusão das obras, o baixo desempenho daquelas que foram concluídas continua sendo um desafio importante. Na África, por exemplo, a Corporação Financeira Internacional – braço privado do Banco Mundial – estima que metade de seus projetos não produz os benefícios pretendidos em termos de crescimento econômico ou redução da pobreza (Ika & Saint-Macary, 2014). Isso pode ser devido a desafios estruturais (e.g., econômicos), institucionais (e.g. governança) e gerenciais (e.g., monitoramento) (Ika, 2012). Como observa o autor, os projetos de infraestrutura em países de baixa e média renda tendem a cair em uma série de armadilhas: a armadilha técnica de tamanho único (por exemplo, a ideia mal concebida de que todos os projetos podem ser gerenciados mesma forma), uma armadilha de responsabilidade por resultados (e.g., muita ênfase em diretrizes e procedimentos e pouca na entrega de resultados), uma armadilha de falta de capacidade de gerenciamento de projetos (e.g., habilidades deficientes no desempenho desse tipo de gerenciamento) e uma armadilha cultural (como subestimar o contexto e a cultura local, por exemplo).

É importante ressaltar que nem todos os governos em países de baixa e média renda enfrentam os mesmos desafios. Enquanto países de renda média como Brasil, China e Índia podem financiar seus projetos de infraestrutura por meio de seus orçamentos nacionais ou por meio de parcerias público-privadas, esse não é o caso de países como Afeganistão, Colômbia, Haiti, Laos, Libéria, Sudão do Sul, e o Níger, que lutam tanto para pedir dinheiro emprestado por meio da emissão de títulos quanto para atrair investimento privado estrangeiro para infraestrutura (Moore, 2018). Como resultado, o desenvolvimento de infraestrutura nestes últimos países citados requer o compromisso de intermediários institucionais na forma de multilaterais e doadores. Esses credores e doadores, que adotam as normas ocidentais, no entanto, provavelmente não oferecerão empréstimos e doações para infraestrutura, a menos que os destinatários atendam aos requisitos institucionais de envolvimento das partes interessadas durante os processos de planejamento e licitação competitiva antes da implementação – condições que tendem a atrasar significativamente o desembolso de fundos de capital.

Nas últimas décadas, vimos um número maior de países de baixa e média renda recorrendo a credores emergentes como China, Rússia e Arábia Saudita, que têm muito menos probabilidade de condicionar os empréstimos à construção/desenvolvimento institucional. Os críticos afirmam que os esforços dos países de baixa e média renda para aprofundar as relações com financiadores emergentes para preencher uma lacuna de infraestrutura em rápido crescimento é semelhante a uma “barganha faustiana” que pode levar à captura de valor por credores oportunistas e predatórios, por meio dos chamados recursos para acordos de infraestrutura. Mas exercendo a agência, muitos países continuam a buscar empréstimos de credores emergentes não condicionados a reformas institucionais – uma aposta que, quando funciona bem, leva ao tão necessário desenvolvimento rápido de infraestrutura e criação de valor. Entretanto, quando a aposta piora, ela leva à destruição de valor na forma de “elefantes brancos” e projetos abandonados (Gil et al., 2019). À luz desse problema aparentemente intratável, o desenvolvimento de infraestrutura em países de baixa e média renda é um dos desafios de escala mundial de hoje e, devido à natureza perversa do problema, não há uma abordagem única que serve a todos (Furtado, 1971; Ika et al., 2020). A complexa arquitetura de participação do movimento social por moradia no Brasil é um exemplo disso (Gil, Sousa, & Massa, 2023). O que sabemos é que o desenvolvimento de infraestrutura é um empreendimento sensível ao contexto de tempo e espaço (Davies, MacAulay, Brady, 2019). Assim, a estrutura de tarefas de planejamento e gerenciamento precisa se adaptar ao contexto circundante, seja China (Li, Sun, Shou, & Sun, 2020), África (Gil et al., 2019) ou Brasil (Ramos, Mota, & Corrêa, 2016), sendo esse último o contexto geográfico que estabelecemos para essa edição especial. Em comparação com os outros países do BRIC, o Brasil tem as maiores lacunas de infraestrutura, incluindo escassez de habitação social, saneamento e ferrovias, para citar apenas alguns.

Claramente, evidências de todo o mundo sugerem que muitos projetos de infraestrutura de grande escala, independentemente da natureza real de seus objetivos (ver Rego, Irigaray, & Chavez, 2018 para o contexto brasileiro), lutam para levar à prosperidade no sentido de promover tanto retornos econômicos para investidores de capital quanto benefícios sociais mais amplos, como redução da pobreza e adaptação às mudanças climáticas. Em vez disso, não apenas muitos projetos tendem a sucumbir a custos exorbitantes e desproporcionais em relação a um aumento nos amplos benefícios que precisam produzir (Love, Ika, & Sing, 2022; Thacker et al., 2019), mas também podem, na verdade, gerar impactos sociais negativos e impactos ambientais que não são mitigados (Gellert & Lynch, 2003; Hirschman, 1967; Schindler & Kanai, 2019). A barragem das Três Gargantas na China e os projetos da Amazônia brasileira são bons exemplos nesse sentido (Abers et al., 2017; Shenhar & Holzmann, 2017).

## O FOCO DESTA EDIÇÃO ESPECIAL

Embora a infraestrutura seja importante, ainda carecemos de estudos empíricos rigorosos sobre planejamento, entrega e desempenho de projetos de infraestrutura em países de baixa e média renda (Gil et al., 2019; Gregory, 2020; Ika, 2018; McDermont et al., 2022). Essa é a lacuna de pesquisa que motiva a presente edição especial. Nossa inspiração é a ideia de que, assim como os países de baixa e média renda contribuíram para o surgimento e a formação dos ODS (Fukuda-Parr & Muchhala, 2020), os dados desses países também podem moldar a teoria e a prática do gerenciamento de projetos (Hirschman, 1967; Ika et al., 2020) e teoria e prática de organização e gestão de forma mais geral.

Esta edição especial reúne especificamente quatro artigos sobre entrega de infraestrutura e gerenciamento de projetos no Brasil. A chamada de artigos despertou grande interesse, atraindo cerca de 20 resumos estendidos e 8 submissões de artigos completos. Após um processo de revisão minucioso, chegamos ao conjunto de quatro artigos aqui publicados, apresentando casos de grandes projetos de infraestrutura no país.

O primeiro artigo de Carneiro (2023) adota uma perspectiva de estudos críticos de projetos e, por meio de análises históricas e documentais, discute o papel e a influência do Banco Mundial. O estudo questiona a abordagem estratégica do banco no uso de projetos para reduzir a pobreza no Brasil e sugere que a instituição infelizmente seguiu um modelo típico e “gerencialista” para países de baixa e média renda. A pesquisa conclui que o sucesso do projeto depende de um **melhor alinhamento** entre os organismos internacionais que investem nesses países e os governos e as instituições locais.

No segundo artigo, Pereira, Gomide, Machado, Ibiapino (2023) observam de perto dois megaprojetos na Amazônia brasileira: a usina hidrelétrica de Belo Monte e a rodovia BR-163. Os arranjos de governança, em termos de padrões de interação entre o Estado e a sociedade, são estudados por meio de entrevistas para identificar as condições suficientes (por exemplo, participação dos stakeholders) para que os projetos de infraestrutura atendam às expectativas socioambientais das comunidades locais. Eles concluem que, embora não haja uma lista compartilhada de condições, **a participação dos atores da sociedade civil é crítica**. Portanto, a representação, envolvimento e engajamento da comunidade local alvo em projetos de desenvolvimento de infraestrutura devem ser cuidadosamente abordados e gerenciados.

Pinto e Teixeira (2023) também se debruçam sobre a governança, mas nesse caso adotam uma perspectiva territorial. Seu estudo de caso único baseado em entrevistas examina a usina hidrelétrica de Belo Monte. Destacam a alta complexidade sociopolítica de lidar com o território e, em particular, construir e manter relacionamentos eficazes com as comunidades locais (ou seja, envolver partes interessadas externas) para entregar um projeto considerado bem-sucedido por muitas das partes interessadas. Os autores observam como essa complexidade afeta a capacidade de entregar um projeto bem-sucedido. **Instrumentos de planejamento, responsabilidades e objetivos compartilhados e envolvimento do território local** são necessários a um projeto de grande impacto, e o território não deve mais ser um local passivo de investimento, mas uma “voz” influenciando e sendo influenciada ativamente pela governança e gestão do projeto.

No último e quarto artigo, Barros, Carvalho, e Brasil (2023) destacam a ineficiência dos recursos disponíveis para projetos de transporte hidroviário interior. As estratégias orçamentárias, bem como os fatores de planejamento e execução são investigados à luz da abordagem de governança e práticas de tomada de decisão. Os autores consideram que a liderança deficiente e a fraca capacidade de monitoramento e organização são as principais razões para o baixo desempenho orçamentário e projetos malsucedidos e recomendam **um arranjo de governança que promova a participação de várias partes interessadas** no planejamento e execução do projeto.

## INSIGHTS FINAIS

---

A presente edição especial visa discutir uma variedade de temas em torno da entrega de projetos de infraestrutura de grande escala, incluindo questões de governança, funções do projeto e processos de envolvimento das partes interessadas. Os quatro artigos publicados oferecem visões distintas, mas complementares. É importante observar que todos eles apontam para a alta complexidade sociopolítica que caracteriza o contexto em torno de projetos de infraestrutura em países de baixa e média renda. No contexto multifacetado do Brasil em particular, as descobertas mostram consistentemente que a governança e o engajamento das partes interessadas desempenham um papel fundamental para garantir que os projetos criem valor em um sentido amplo.

Os artigos também sugerem que o impacto na sociedade e no meio ambiente é crucial, especialmente na Amazônia brasileira. De fato, embora projetos de infraestrutura de grande escala sejam iniciados com a intenção de receber fundos de fontes externas, como o Banco Mundial, em muitos casos, parece que seus resultados de longo prazo não estão de acordo com as expectativas das partes interessadas. O que pode até destruir valor ao longo do tempo (por exemplo, impactos sociais e ambientais negativos). No Brasil, essa dimensão de valor permanece pouco explorada, mas é fundamental para alcançar os ODS. Podemos esperar que, mesmo que os projetos de infraestrutura recebam o aval de credores poderosos como o Banco Mundial, é improvável que se desenvolvam, a menos que ampliem seu propósito para atender às preocupações legítimas das partes interessadas que controlam recursos essenciais, como é o caso de autoridades locais com poderes estatutários para emitir licenças no território, comunidades locais com capacidade de mobilização e grupos de interesse poderosos com influência política na região. Cada vez mais, esses grupos de partes interessadas não usuárias esperam que os projetos de

infraestrutura distribuam mais valor, indo além da lei e dos regulamentos existentes. Em outras palavras, esses atores esperam que os projetos internalizem mais externalidades positivas além do limite necessário para cumprir os regulamentos e a lei. Por exemplo, esperam que os projetos levem a transbordamentos tecnológicos, criem bons empregos locais e lidem com a perda de biodiversidade e com as preocupações com as mudanças climáticas para mitigar o impacto negativo no bem-estar das comunidades locais.

Assim, a necessidade de desenvolver projetos de infraestrutura pode se tornar uma “bênção e uma desgraça” para muitos países de baixa e média renda: por um lado, o ecossistema de negócios em torno de projetos de infraestrutura pode experimentar um boom à medida que mais projetos tenham seus planos de negócio aprovados. Mas, por outro lado, persistem dificuldades em conciliar as expectativas de manter um projeto dentro das metas pré-definidas no plano de negócio, pressão *post hoc* para que os projetos ampliem seu propósito para além da produção de retornos econômicos. Isso levanta questões difíceis sobre como conciliar a necessidade de construir infraestrutura rapidamente com aquela de reformar as instituições que controlam a avaliação de projetos, e como planejar para garantir que as partes interessadas tenham voz, mas que não possam criar empecilhos para impedir os projetos. A construção/desenvolvimento institucional é invariavelmente lenta devido ao tempo que leva para convencer os detentores do poder a mudar as instituições que lhes permitem capturar valor desproporcionalmente aos riscos em que incorrem. E, no entanto, sem uma reforma institucional, corre-se o risco de que os projetos fiquem estagnados ou que consigam avançar, mas sem se tornar agentes que contribuam para um esforço coletivo em prol dos ODS.

Thomas Jefferson disse uma vez: “Nunca gaste seu dinheiro antes de tê-lo”. Este seria um bom conselho se os países de baixa e média renda pudessem acumular riqueza suficiente para investir em infraestrutura. Mas isso raramente é o caso, o que levanta questões sobre quem vai socorrer os países de baixa e média renda que carecem de recursos para preencher as lacunas de infraestrutura. Também levanta a questão de como diferentes financiadores e doadores podem equilibrar as normas profissionais de projetos tradicionais (o triângulo de ferro de tempo, custo e escopo, e a análise de custo-benefício) com pressão crescente para definir o propósito do projeto pelos ODS. Afinal, é difícil discordar que há urgência em mobilizar capital para desenvolver novas infraestruturas para enfrentar os grandes desafios de hoje, como mudança climática, redução da pobreza e desenvolvimento sustentável. Também é difícil discordar que o investimento em infraestrutura deve permitir a alocação eficiente de recursos escassos. Mas ainda sabemos muito pouco sobre como as demandas tradicionais por *accountability* na gestão dos projetos podem ser conciliadas com a pressão para transformar projetos de infraestrutura em instrumentos sociais de criação e distribuição de valor.

Esperamos que esta edição especial inspire os acadêmicos, especialmente aqueles baseados em países de baixa e média renda, a examinar como os projetos de infraestrutura podem ser ferramentas eficazes para criar e distribuir valor. Isso requer investigar como o ambiente jurídico e político, as normas sociais, as estruturas de governança e as atividades de emancipação das partes interessadas se combinam para impactar os processos de criação e distribuição de valor por meio desses projetos. Também levanta questões políticas importantes sobre *accountability*/responsabilização. Se a nossa expectativa é a de que os projetos se tornem ferramentas sociais para distribuir valor, a responsabilidade precisa ir além dos tradicionais suspeitos, ou seja, aqueles que os aprovam e entregam. Temos que responsabilizar também as partes interessadas que têm voz e poder para criar empecilhos e impedir o desenvolvimento dos projetos. Sem progresso nesse sentido, será difícil para os países de baixa e média renda avançar em direção aos ODS o que significa que perdemos todos, independente de onde estamos vivendo.

## REFERÊNCIAS

- 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. *Journal of Development Studies*, 53(6), 857-872. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1208177>
- Barros, B. R. C., Carvalho, E. B., Brasil, A. C. P., Jr. (2023). Budget performance and governance in infrastructure project management: the case of Brazilian inland waterway transport. *Cadernos EBAPE.BR*, 21(5), e2021-0135. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1679-395120210135x>
- Bentahar, O., & Ika, L. A. (2020). Matching the project manager's roles to project types: evidence from large dam projects in Africa. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 67(3), 830-845. Recuperado de <https://doi.org/10.1109/TEM.2019.2895732>
- Carneiro, A. T. (2023). Underdevelopment historical analysis about management in Brazil: the influence of the World Bank on the consolidation of managerialism in public projects in the developing countries. *Cadernos EBAPE.BR*, 21(5), e2021-0072. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1679-395120210072x>
- Damoah, I. S., Akwei, C. A., Amoak, I. O., & Botchie, D. (2018). Corruption as a source of government project failure in developing countries. *Project Management Journal*, 49(3), 17-33. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/8756972818770587>
- Davies, A., Macaulay, S. C., & Brady, T. (2019). Delivery model innovation: insights from infrastructure projects. *Project Management Journal*, 50(2), 119-127. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/8756972819831145>
- 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>
- Freire, P. (1989). *Pedagogy of the oppressed*. New York, NY: Continuum.
- Fukuda-Parr, S., & Muchhala, B. (2020). The Southern origins of sustainable development goals: Ideas, actors, aspirations. *World Development*, 126, 104706. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104706>
- Furtado, C. (2016). Development and underdevelopment. In R. Bielchowsky (Eds.), *ECLAC thinking, selected texts (1948-1998)*. New York, NY: United Nations.
- Gellert, P. K., & Lynch, B. D. (2003). Mega-projects as displacements. *International Social Science Journal*, 55(175), 15-25. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/1468-2451.5501002>
- Gil, N. A. (2023). Cracking the megaproject puzzle: a stakeholder perspective? *International Journal of Project Management*, 41(3), 102455. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2023.102455>
- Gil, N. A., & Fu, Y. (2022). Megaproject performance, value creation, and value distribution: an organizational governance perspective. *Academy of Management Discoveries*, 8(2), 224-251. Recuperado de <https://doi.org/10.5465/amd.2020.0029>
- Gil, N. A., & Pinto, J. K. (2018). Polycentric organizing and performance: A contingency model and evidence from megaproject planning in the UK. *Research Policy*, 47(4), 717-734. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.02.001>
- Gil, N. A., Sousa, M. C., & Massa, F. G. (2023). Harnessing self-management to tackle grand challenges: the points-based participation architecture of São Paulo's housing movement. *Journal of Organization Design*. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s41469-023-00140-2>
- Gil, N. A., Stafford, A., & Musonda, I. (2019). *Duality by design: the global race to build Africa's infrastructure*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gregory, J. (2020). Governance, scale, scope: a review of six South African electricity generation infrastructure megaprojects. *Utilities Policy*, 66, 101103. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.jup.2020.101103>
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hirschman, A. O. (1967). *Development projects observed*. Washington, DC: Brookings Institution.
- 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. (2018). Beneficial or detrimental ignorance: the straw man fallacy of Flyvbjerg's test of Hirschman's hiding hand. *World Development*, 103, 369-382. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.10.016>
- Ika L. A., & Saint-Macary, J. (2014). Special issue: why do projects fail in Africa? *Journal of African Business*, 15(3), 151-155. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/15228916.2014.956635>
- 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>
- Ika, L. A., & Saint-Macary, J. (2023). *Managing fuzzy projects in 3D: a proven, multi-faceted blueprint for overseeing complex projects*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Li, Y., Sun, T., Shou, Y., & Sun, H. (2020). What makes a competent international project manager in emerging and developing countries? *Project Management Journal*, 51(2), 181-198. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/8756972820901387>
- Lizarralde, G., Tomiyoshi, S., Bourgault, M., Malo, J., & Cardosi, G. (2013). Understanding differences in construction project governance between developed and developing countries. *Construction Management and Economics*, 31(7), 711-730. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01446193.2013.825044>
- Love, P. E. D., Ika, L. A., & Sing, M. C. P. (2022). Does the planning fallacy prevail in social infrastructure projects? Empirical evidence and competing explanations. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 69(6), 2588-2602. Recuperado de <https://doi.org/10.1109/TEM.2019.2944161>

- McDermont, E., Agdas, D., Díaz, C. R., Rose, T., & Forcael, E. (2022). Improving performance of infrastructure projects in developing countries: an Ecuadorian case study. *International Journal of Construction Management*, 22(13), 2469-2483. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/15623599.2020.1797985>
- Moore, W. G. (2018, maio 16). Rethinking the infrastructure gap in the poorest countries. *Center for Global Development*. Recuperado de <https://www.cgdev.org/blog/rethinking-infrastructure-gap-poorest-countries>
- Orr, R. J., Scott, W. R., Levitt, R. E., Arto, K., & Kujala, J. (2011). Global projects: distinguishing features, drivers, and challenges. In W. R. Scott, R. E. Levitt, & R. J. (Eds.), *Global projects: institutional and political challenges* (pp. 15-51). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pereira, A. K., Gomide, A. A., Machado, R. A., & Ibiapino, M. (2023). Governance arrangements for socio-environmental sustainability in the implementation of large infrastructure projects in the Brazilian Amazon. *Cadernos EBAPE.BR*, 21(5), e2021-0073. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1679-395120210073x>
- Pinto, D. G., & Teixeira, M. A. C. (2023). A territorial approach for infrastructure project management: the case of the hydropower plant of Belo Monte, Pará, Brazil. *Cadernos EBAPE.BR*, 21(5), e2021-0074. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1679-395120210074x>
- Ramos, P., Mota, C., & Corrêa, L. (2016, agosto). Exploring the management style of Brazilians project managers. *International Journal of Project Management*, 34(6), 902-913. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.03.002>
- Rego, M. L., Irigaray, H. A. R., & Chaves, R. L. P. (2017). Symbolic megaprojects: historical evidence of a forgotten dimension. *Project Management Journal*, 48(6), 17-28. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/875697281704800603>
- Rondinelli, D. A. (1979, junho). Planning development projects: lessons from developing countries. *Long Range Planning*, 12(3), 48-56. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/S0024-6301\(79\)80007-2](https://doi.org/10.1016/S0024-6301(79)80007-2)
- Samuels, D. (2002). Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. *Journal of Politics*, 64(3), 845-863. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00149>
- Schindler, S., & Kanai, J. M. (2019). 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>
- Shenhar, A., & Holzmann, V. (2017). The three secrets of megaproject success: clear strategic vision, total alignment, and adapting to complexity. *Project Management Journal*, 48(6), 29-46. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/875697281704800604>
- Signor, R., Love, P. E. D., & Ika, L. A. (2022). 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>
- Thacker, S., Adshead, D., Fay, M., Hallegatte, S., Harvey, M., Meller, H., ... Hall, J.W. (2018). Infrastructure for sustainable development. *Nature Sustainability*, 2(4), 324-331. Recuperado de <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0256-8>
- Tribunal de Contas da União. (2019). *Auditoria operacional sobre obras paralisadas*. Recuperado de <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm>
- Umoru, H., & Erunke, J. (2016, maio 27). 19,000 projects abandoned in Nigeria, ex-BPP DG tells Senate. *Vanguard*. Recuperado de <https://www.vanguardngr.com/2016/05/19000-projects-abandoned-nigeria-ex-bpp-dg-tells-senate/>
- United Nations Conference on Trade and Development. (2018). *Trade and development (Report 2018): power, platforms and the free trade delusion*. Recuperado de [https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2018\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2018_en.pdf)
- Williams, M. (2017). The political economy of unfinished development projects: Corruption, clientelism, or collective choice? *American Political Science Review*, 111(4), 705-723. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S0003055417000351>
- Woetzel, J., Garemo, N., Mischke, J., Hjerpe, M., & Palter, R. (2016, junho 14). Bridging global infrastructure gaps. *McKinsey Global Institute*. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps>

Lavagnon Ika

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5543-9489>

Ph.D. em Gestão de Projetos pela Université du Québec; Professor na Telfer School of Management da University of Ottawa; Professor visitante no Gordon Institute of Business Science da University of Pretoria. E-mail: [ika@telfer.uottawa.ca](mailto:ika@telfer.uottawa.ca)

Marcos Lopez Rego

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4743-4423>

Ph.D. em Administração pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); Professor na IAG Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). E-mail: [marcoslr@puc-rio.br](mailto:marcoslr@puc-rio.br)

Vered Holzmann

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7992-1782>

Ph.D. em Administração e Gestão pela School of Management do The Academic College of Tel Aviv Yaffo; Professora na School of Management do The Academic College of Tel Aviv Yaffo. E-mail: [veredhz@mta.ac.il](mailto:veredhz@mta.ac.il)

Nuno Gil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6338-2913>

Ph.D. em Engenharia Civil e Meio-Ambiente pela University of California; Professor na Alliance Manchester Business School da University of Manchester. E-mail: [nino.gil@manchester.ac.uk](mailto:nino.gil@manchester.ac.uk)

#### CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

**Lavagnon Ika:** Supervisão (Igual); Validação (Igual); Visualização (Igual); Escrita- rascunho original (Igual); Escrita- revisão e edição (Igual).

**Marcos Lopez Rego:** Administração de projeto (Liderança); Supervisão (Igual); Escrita- rascunho original (Igual); Escrita- revisão e edição (Igual).

**Vered Holzmann:** Validação (Igual); Visualização (Igual); Escrita- rascunho original (Igual); Escrita- revisão e edição (Igual).

**Nuno Gil:** Validação (Igual); Visualização (Igual); Escrita- revisão e edição (Igual).