



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

No trilho certo: o caso da construção da Ferrogranel

Marcelo Moura Da Conceição, Priscila Cunha Do Nascimento

[CASOS DE ENSINO] GT 15 Casos de ensino na Adm. Pública

No trilho certo: o caso da construção da Ferrogranel

Resumo

O presente caso de ensino trata da construção de uma ferrovia no coração da floresta, em traçado paralelo a uma rodovia federal já existente. A implementação da obra requer vultuosos recursos e incide em área onde se encontram famílias que vivem do extrativismo local; além disso, há relevantes questões ambientais e indígenas que não podem ser desconsideradas, ainda que não se apresentem como o maior problema a ser solucionado. Nesse sentido, são discutidos dois problemas-chave relacionados a implementação de uma grande obra de infraestrutura pela Administração Pública: (i) disponibilidade orçamentária e (ii) conflitos sociais. Os personagens ilustram os desafios e dilemas do caso, de forma que os conhecimentos a serem aplicados para a resolução deste caso envolvem debates que buscam retratar a perspectiva do funcionamento da administração pública, dando enfoque ao modelo burocrático weberiano, à abordagem da administração pública gerencial (APG), às características do governo empreendedor (GE) e à nova gestão pública.

Palavras-chave: Burocracia estatal. Gerencialismo. Parceria Público-Privada.

1. Introdução:

Fábio Estrada, acaba de ser nomeado Ministro da Infraestrutura, engenheiro de formação, sempre atuou na iniciativa privada, conhece muito de obra, mas da burocracia estatal conhece somente o básico. Ao perceber que o setor ferroviário foi o menos impactado durante o período da pandemia do coronavírus assume a missão de impulsionar e destravar os investimentos no setor.

De acordo com dados da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), no ano de 2021 o setor ferroviário de carga no Brasil apresentou uma retomada do crescimento, “apresentando uma evolução de 3,6%, 506,8 milhões de toneladas úteis (TU), em comparação a 2020, 489 milhões de TU, e 2% em comparação a 2019, 494,5 milhões de TU, período pré-pandemia” (ANTF, 2021).

Fábio escolhe como bandeira do seu mandato a construção da Ferrogranel, ferrovia com um traçado de 933km de extensão que pretende ligar os municípios de Sinopse, no Estado do Mato Fino, e de Ajuntapedra, no Estado do Parasão, viabilizando que o transporte de commodities como soja e milho cultivados e colhidos no Estado de Mato Fino seja realizado por ferrovia. Atualmente, a produção agrícola da região é escoada em parte pelo norte do país, por meio da rodovia federal BR-66, construída na década de 70, e em parte pelo sul e sudeste, também pelo modal rodoviário, até os portos de Paraguará e Santíssima.

Como se trata de um projeto antigo que nunca saiu do papel, e tendo em vista que, anos atrás, foi construída a rodovia BR-66 em traçado paralelo ao que seria construído a ferrovia, formou-se no coração da floresta várias vias vicinais (as chamadas “espinhas de peixe”) que culminaram com a formação de uma comunidade carente de cerca de 300 famílias em parte do traçado da ferrovia que hoje vivem, em grande medida, da atividade extrativista na região.

Para cumprir a sua missão, Fábio convida para ser seu Secretário Executivo, Mário Solene, um velho conhecido da família, servidor público do Ministério prestes a se aposentar.

Mário é profundo conhecedor da burocracia estatal, tendo ocupado cargo em comissão no extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER). Apesar de também ter cursado engenharia, gaba-se de conhecer de trás para frente a legislação, decretos e instruções normativas e de jamais ter sofrido qualquer reprimenda do Tribunal de Contas da União (TCU). Suas palavras soam como um mantra “sempre digo aos novatos, basta seguir os procedimentos para não ter problemas! E ficar longe da política e de interesses particulares, pois servidor público tem que ser técnico e imparcial!”

Nesse meio tempo, Mário se aposenta, assume o seu lugar Luis Neófito burocrata indicado pela coalização partidária do governo para o cargo. Luis apesar da pouca idade (35 anos) e pouca experiência no serviço público, conta com uma boa formação tendo se graduado em Administração de Empresas e concluído mestrado em Administração Pública.

Diversos são os desafios e os problemas que envolvem a construção de uma grande obra de infraestrutura (Flyvbjerg, 2007) e a prestação do serviço público do transporte ferroviário de cargas. Neste cenário, os personagens debatem sobre a luz das teorias da administração pública as dificuldades inerentes à construção da Ferrogranel para prestação do serviço público de transporte ferroviário com vistas a fomentar o escoamento da produção agrícola em substituição ao transporte rodoviário.

2. Missão dada, missão (des)cumprida

Após um breve contato por telefone, Fábio Estrada e Mário Solene marcam uma reunião presencial para tratar especificamente sobre a construção da Ferrogranel.

Fábio Estrada: Grande Mário, tudo bom? Vamos tirar o Brasil do atraso logístico, especialmente no transporte ferroviário. Não sei por que tanta gente passou por essa cadeira e não resolveu o problema.

Mário Solene: Ministro Fábio, durante muitos anos o transporte rodoviário foi a menina dos olhos do governo federal. Muitas obras foram realizadas a partir da década de 1930 para integrar o país e houve um engajamento político para obter recursos orçamentários para essas obras. Mas nem tudo foram flores. Durante esses anos eu tive que me isolar no cantinho para não ser contaminado pelas pressões políticas e vi muitos companheiros serem demitidos por superfaturamento e desvio de recursos de obras públicas para bancar campanhas políticas.

Fábio Estrada: Meu governo será técnico. Nossa primeira missão é destravar a Ferrogranel. Já prometi ao Presidente que esse projeto vai sair do papel e entrar nos trilhos! Os estudos apontam que a operação da ferrovia reduz em cerca de cinquenta por cento o volume de emissões de dióxido de carbono (CO₂), diminui acidentes, evita congestionamentos e mitigação as formação das famosas espinhas de peixe.

Mário Solene: É, Ministro, o projeto é importante. Barateia o frete no Brasil, tira caminhão da estrada, reduz poluição, cria os chamados “efeito túnel” e tudo mais. Só tem um probleminha... Não há orçamento. A obra está estimada em R\$ 8 bilhões de reais. A arrecadação federal está em queda e faz anos que se tenta obter recursos, sem sucesso. A maior parte das verbas do governo é “carimbada”, já tem destino certo. Não sobra muito para as chamadas “despesas discricionárias”. E assim a infraestrutura vai ficando para trás.

Fábio Estrada: R\$ 8 bilhões de reais? Esse valor está superestimado, não?

Mário Solene: Não, Ministro. Já contratamos até empresa de consultoria externa, mas a estimativa de custos é realmente essa, porque há no traçado da ferrovia, há uma comunidade de cerca de 300 famílias carentes instalada.

Fábio Estrada: E ninguém tomou providência para resolver isso? Retirar essas famílias dessa área é questão de segurança de trânsito, muito além da nossa necessidade atual de construir a ferrovia. Não deveriam utilizar essa área para residência de pessoas carentes.

Mário Solene: Sim, já foram propostas ações judiciais, mas não conseguimos as liminares. Se conseguíssemos retirar as famílias, o preço da obra cairia para uns R\$ 6 bilhões de reais... Mas, mesmo assim não teríamos orçamento. ... Mudar o traçado, além de encarecer a obra, ainda poderia gerar novos conflitos com os órgãos ambientais e com a população indígena, que já estão equacionados desde a construção da rodovia.

Fábio Estrada: Então terei que tentar resolver esse problema do orçamento. Mudar o traçado parece criar mais conflitos sociais do que manter o traçado paralelo ao da rodovia BR-66.

Mário Solene: Certamente, Ministro. Hoje em dia, obra de infraestrutura que corta terra indígena é um desafio para sair do papel. Na época da construção da rodovia BR-66 não tinha a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Para ser sincero, nem tinha esse negócio de participação e controle social. Nós, os técnicos, reuníamos uma expertise comum e decidíamos tudo sozinhos. Ninguém dava pitaco. Bons tempos!

Fábio Estrada: Agora os tempos são outros. Os problemas são mais complexos e os desafios são maiores. Para implementar esse projeto, precisamos nos articular com o Legislativo.

Mário Solene: Não sei... Mexer com político? Pode dar problema. Os órgãos de controle, a imprensa... Todo mundo está de olho.

Fábio Estrada: Entendo o seu receio, Mário. Grandes obras de infraestrutura são complexas, de alto risco e alto custo. Por outro lado, é fato que sem a política a administração pública não anda. Daí, me pergunto: afinal, há alternativa fora da política?

Alguns meses se passam e o Ministério ainda não conta com o orçamento, para completar, Mário Solene se aposentou.

3. Sem alianças, não se anda nos trilhos

Contrariado por ter perdido seu homem de confiança e, ainda por cima, ter que tolerar uma indicação externa para o cargo de Secretário Executivo, Fábio Estrada, já descrente do projeto, se reúne com Luís Neófito.

Fábio Estrada: Então, Luís, vi que suas credenciais são boas. Saiba que aqui o trabalho é sério. Eu sou a favor da aproximação da administração pública com a política, mas também temos que preservar nosso conhecimento técnico para que nossos projetos não saiam do trilho.

Luís Neófito: Pode deixar, Ministro. Estou com muita disposição.

Fábio Estrada: Já que você tem lá suas conexões políticas, tenho um trabalho para você. Precisamos destravar o projeto da Ferrogranel, com uma articulação para inclui-lo nas leis orçamentárias. Temos que vender nosso projeto sem distorções. É preciso convencer com dados claros, tais como a expectativa de geração de empregos e de redução dos impactos ambientais.

Luís Neófito: Claro, Ministro. Talvez o senhor não saiba, mas o meu trabalho final de conclusão de curso de Mestrado foi sobre ferrovias. Sou novo e com pouco experiência, mas sou um estudioso da área. ... Qual o valor estimado da obra?

Fábio Estrada: R\$ 8 bilhões de reais.

Luís Neófito: É difícil. É muito dinheiro e a arrecadação da União...Mas podemos avaliar alternativas. Na administração pública de hoje em dia não cabe mais rigidez de procedimentos. Muito tem se falado em administração pública gerencial, governo empreendedor e governança pública. O cidadão não deve mais ser visto como um cliente, mas como um verdadeiro parceiro do governo, desenvolvendo laço de confiança e reciprocidade. Não tenho dúvidas de que com todo esse arsenal vamos achar uma solução! Já que não temos orçamento, por que não fazer uma parceria com o setor privado?

Fábio Estrada: Será? Conheço alguns empresários do setor de construção pesada e eles não se mostraram muito atraídos pelo negócio. A obra será construída em local afastado dos grandes centros, traz grandes riscos e poucos benefícios. E como a concessão comum já foi tentada para esse projeto em 1989 e não deu certo, não podemos cair na falácia do nosso viés cognitivo.

Luís Neófito: Então precisamos transformar esse projeto e reduzir o custo do empreendimento

Fábio Estrada: Como?

Luís Neófito: As 300 famílias precisam ser incluídas nas discussões, para que possam contribuir, de alguma forma, para acharmos as soluções. Além disso, é necessário que conversemos com outros órgãos e entidades da Administração Pública. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) pode oferecer alguns *insights* sobre como reassentar essas pessoas, assim como o Instituto Chico Mendes de Conservação (ICMBio) que, por sua

finalidade, tem a capacidade de oferecer informações sobre eventual possibilidade de atividade extrativa regular no Parque Nacional da região. Dessa forma, aumenta-se a possibilidade de fomento da criação de alguma cooperativa desses trabalhadores, trabalhando em parceria com Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Fábio Estrada: Talvez você tenha razão. Incluir esses *stakeholders* no processo pode ser a solução. Porém, há outro problema. Parlamentares já nos alertaram que a obra beneficia uma pequena porção de grandes agricultores de Mato Fino. Mesmo com essa nova perspectiva de beneficiar também as famílias assentadas, ainda podemos passar a impressão para a população de que estamos tirando dinheiro da saúde e da educação para beneficiar quem já tem muito.

Luís Neófito: Ministro, a legislação evoluiu bastante e novas e mais modernas formas de parceria com o setor privado foram aprovadas pelo Legislativo. Dentro das parcerias público-privadas, o modelo da concessão comum é uma alternativa, mas o projeto precisa ter viabilidade econômica para o setor privado executar. O bom é que, a depender da modelagem contratual, podemos fugir dos riscos de execução da obra e não precisa de orçamento público. Uma outra possibilidade seria o modelo de concessão patrocinada, que é uma forma de concessão na qual também é empregado dinheiro público. Mas aí voltamos ao problema do orçamento. Certamente será menos dinheiro, mas teremos que centrar esforços na articulação política e, sobretudo, no convencimento de que, no final, o dinheiro público empregado não beneficiaria apenas os grandes agricultores. Será preciso apontar todos os benefícios que o projeto apresenta, não apenas para os produtores e transportadores, mas para os moradores da região e para o desenvolvimento de todo o país.

Fábio Estrada: É, Luís, temos muito trabalho pela frente. É preciso pensar bem em qual caminho seguir e ainda incluir na solução uma forma de lidar com a ocupação irregular, garantindo a participação dos diretamente envolvidos.

O Ministro Fábio Estrada e o jovem Luís Neófito depois de terem passado semanas e mais semanas elaborando inúmeras projeções de cenário, dessa vez levando em consideração os mecanismos de controle social e as abordagens inovadoras da nova gestão pública, decidiram organizar melhor os trabalhos para visualizarem, numa ótica mais ampliada, as reais possibilidades de solução para da construção da Ferrogranel e, por conseguinte, resolver o seguinte dilema: Como prover o serviço de transporte ferroviário de cargas? Por meio de provimento direto do serviço, por concessões ou por PPP?

4. Aspectos teóricos e práticos do caso de ensino

De acordo com Secchi (2009), a administração pública gerencial e o governo empreendedor dão atenção à produtividade do trabalhador e à eficiência da prestação do serviço público. Para o autor, “a administração pública gerencial ou nova gestão pública (new public management) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354).

Pela concepção da *new public management*, há uma crescente e aperfeiçoada relação entre eficiência e desempenho, cuja racionalidade instrumental formou administradores mais focados em empreender, gozando de autonomia para decidir, sempre levando em consideração os mecanismos de controle social e de *accountability*. Muito em função dessa nova perspectiva, foi publicada, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, com o objetivo de esclarecer normas sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

E é nessa dicotomia, entre os modelos a que Mario Solene e Luís Neófito conhecem e entendem possíveis de implantação, que se observa a sucessão de perspectivas e formatos da administração pública. Diálogos e problemas apresentados mostram os desafios, teóricos, mas sobretudo práticos, que a administração pública enfrenta modernamente.

Fábio Estrada conta a Luís Neófito todos os novos detalhes do projeto, esclarece a situação envolvendo as famílias que atualmente habitam a região, expõe as questões que afetam diretamente as populações indígena e tradicional, apresenta elementos que refletem a atual situação ambiental do país, comenta sobre a complexidade do projeto e os riscos construtivos oriundos do fato de a ferrovia se localizar parcialmente no coração da floresta, tal como o conflito urbano gerado pelas invasões, que além de onerar o projeto, pode ser um entrave para a sua implementação.

Em contrapartida, Luís Neófito explica para Fábio Estrada as novidades da Administração Pública Gerencial e suas diferenças em relação ao modelo burocrático. O modelo burocrático weberiano tem seus aspectos positivos, como a profissionalização da administração pública e a estabilidade, que permite que o corpo técnico emita suas opiniões sem medo de sofrer represálias ou perder o emprego, bem como a observância das normas e procedimentos, a fixação da hierarquia e a importância da capacitação e da expertise dos servidores públicos para a tomada de decisão pública. Essas transformações, quando aplicadas ao Brasil, foram um avanço a práticas clientelistas. No entanto, o modelo burocrático, se

adotado ao extremo, pode provocar um afastamento excessivo da política e um agravamento do insulamento burocrático, tornando a administração pública menos eficiente.

A partir dessa perspectiva, Luís Neófito descreve como o Estado e a sociedade evoluíram, a ponto de tornarem os problemas complexos e urgentes. Luís, sabendo que administração pública deve estar pronta para lidar com essa nova realidade, aponta que é nesse contexto que se observa a administração pública gerencial ou o *new public management*, em que, a partir de uma inspiração do *modus operandi* do setor privado, o cidadão é visto como um cliente, e o foco da organização passa a ser a eficiência, a eficácia e a competitividade.

Os dez mandamentos do governo empreendedor (GE), cujo conceito foi inaugurado no livro *Reinventando o Governo*, proporcionam ferramentas aplicadas pelo setor privado com a intenção de oferecer maior eficiência às entregas do setor público. Mais do que isso, o GE exalta “valores ligados ao filão filosófico do comunitarismo, principalmente quando evocam a importância do envolvimento cívico no processo de mudança, comunicação e parceria entre esferas públicas e privadas” (SECCHI, 2009, p. 357).

Os últimos minutos de conversa entre os dois visam expor um pouco da governança pública. Nesse ponto, Fábio Estrada não entende muito bem como o estudo da governança pública pode contribuir para a construção da Ferrogranel. Luís explica que, apesar de possuir diversas acepções, no âmbito da administração pública governança é compreendida como um modelo em que os diversos atores públicos e privados se apresentam em um modelo horizontal, uma rede, de forma que todos participem e possam contribuir na formação e implementação de políticas públicas.

Por essa ótica, o cidadão é visto como um parceiro e não com um cliente em uma relação desigual. O foco é a reciprocidade, uma visão holística integrada, uma verdadeira colaboração entre os diversos atores.

Fábio Estrada passou a ver que a administração pública mudou. Nada é mais como no tempo de Mário Solene, quando a edição do Decreto-Lei nº 200 proporcionou uma reforma da administração federal, introduzindo os princípios do planejamento e da descentralização administrativa. Estrada percebeu que nem o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), lá de 1995, conseguiu de fato inaugurar a administração gerencial no Brasil.

Para Costa (2008), esse novo modelo de administração substituiu aquele modelo weberiano, clássico e burocrático, com o objetivo de aumentar a atuação do Estado na vida econômica e social da população brasileira.

À medida que o país se transformava econômica, social e politicamente, a administração pública se ampliava, se diferenciava e se aparelhava, sempre aumentando a oferta de bens e serviços. Assim, não obstante os avanços persistentes

e os eventuais recuos, a administração pública se modernizou, ganhando em eficiência, especialização técnica, moralidade, publicidade e transparência. Entretanto, esse processo de transformação sempre deixou em segundo plano a questão democrática e a teleologia das reformas e da própria máquina pública (COSTA, 2008, p. 869).

Luís Neófito ficou entusiasmado com o desafio de achar uma solução para a construção da ferrovia. Ele começa a relembrar os novos institutos que têm permeado a administração pública e, então, discute com Fábio Estrada sobre os possíveis caminhos para solucionar o problema, tanto no que se refere à construção da Ferrogranel em si, quanto a alternativas para a remoção das famílias que têm encarecido o projeto.

A essa altura, o Ministro já sentia na pele as interferências que a dicotomia entre administração e política provocam no desenvolvimento de políticas públicas, principalmente quando são integradas às necessidades da população em geral. O seu foco agora é trabalhar, junto aos mais diversos atores, o desenvolvimento de uma nova concepção de atividade governamental, uma atividade cuja dinâmica envolve a participação democrática na elaboração, na formulação, na implementação e na avaliação de uma política pública.

O “público” da administração pública foi redefinido, ampliando suas fronteiras para além do Estado, passando a incluir organizações não governamentais, entidades do setor privado e da comunidade e instituições voltadas à inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas (FARAH, 2011, p. 820).

E, com a mencionada lei das parcerias público-privadas, também ganharam relevância os modelos de concessão patrocinada e de concessão administrativa.

Como exemplo de concessão patrocinada, pode ser citada a construção e/ou recuperação/manutenção de rodovias com fluxos insuficientes de veículos, em que o parceiro privado seria remunerado pela tarifa cobrada ao usuário e por recursos orçamentários da administração pública. No caso da concessão administrativa, a utilização de recursos públicos para remunerar o setor privado poderia envolver serviços de educação e saúde em estabelecimentos públicos, manutenção do patrimônio histórico e cultural, entre outras atividades economicamente menos atrativas (MESQUITA et al, 2008, p. 747).

Para Mesquita et al (2008), as parcerias público-privadas funcionam, portanto, como uma espécie de alternativa inovadora, que focada nos aspectos financeiros, proporciona agilidade na implantação de serviços de infraestrutura no país, uma vez que esse modelo incumbe ao ente privado a responsabilidade pela implantação e pela gestão do empreendimento.

5. Encerramento do caso

O presente caso de ensino permite identificar os desafios e as dificuldades que os modelos teóricos e práticos da administração pública impõem aos personagens, burocratas e políticos, para resolver problemas complexos do dia a dia, bem como evidencia alguns dos problemas mais corriqueiros inerentes a tomada de decisão em relação a políticas públicas de provimento de serviços públicos: orçamento, arranjos institucionais, diálogos com diversos atores, órgão e setores.

O dilema da tomada de decisão a respeito da forma de provimento do serviço público de transporte ferroviário de cargas deixa claro que toda escolha apresenta consequências positivas e negativas, cabendo ao gestor público ponderação tais aspectos e ouvir os stakeholders envolvidos no intuito de adotar uma decisão que tenham legitimidade e que seja tecnicamente sustentada. Burocratas, políticos e sociedade se somam e se dividem, na dicotomia que é a gênese e a rotina da ciência da administração pública brasileira.

O fato do caso de ensino estar atrelado ao provimento do serviço público de transporte ferroviário de cargas, os dilemas e as dificuldades enfrentadas para resolução do problema pública se aplica a todos os casos de provimento de serviços públicos que envolvem grandes obras de infraestrutura, a exemplo dos serviços públicos de saneamento, energia elétrica, transporte aeroportuário, dentre outros.

6. Notas de Ensino

Este caso de ensino tem a intenção de discutir aspectos relacionados ao modelo burocrático weberiano em contraposição a *new public management* com ênfase no enfrentamento a paradigmas como os da burocracia estatal e da governança com base nos diálogos dos personagens fictícios apresentados, utilizando como pano de fundo as dificuldades inerentes à tomada de decisão da construção da Ferrogranel, projeto relativo a prestação do serviço público de transporte ferroviário que embora disponha de dados e evidências de práticas de governos internacionais (World Bank, 2017) face a sua magnitude e diversidade de *stakeholders* é extremamente desafiador para a administração pública brasileira em razão de ao menos dois aspectos: a) restrição orçamentária e dificuldades burocráticas e b) existência de comunidade local que ocupa irregularmente a região onde se dará a construção não favorável à desocupação.

Como desdobramentos, o presente caso permite analisar conflitos e entraves inerentes a grandes obras de infraestrutura, bem como debater sobre as vantagens e desvantagens das diversas espécies de parcerias público-privadas como forma de prover os serviços públicos em cenário de restrição orçamentária. Permite ainda que a importância da adoção de instrumentos de participação social para conferir maior legitimidade à decisão do gestor público. O caso pode ser utilizado por docentes de graduação ou pós-graduação mestrado em administração pública.

Para a construção do caso foram extraídos dados de um projeto real de infraestrutura do setor ferroviário *greenfield* disponível nos sítios eletrônicos dos órgãos de governo federal (Ministério dos Transportes e Agência Nacional de Transportes Terrestres), Ministério Público

Federal e Superior Tribunal de Justiça, além de diversas notícias e estudos relacionados a esse caso. Os dados obtidos foram tratados e adaptados para elaboração deste caso fictício.

Recomenda-se que o presente caso de ensino seja disponibilizado para leitura prévia com uma semana de antecedência à aula em que será aplicado o caso de ensino. A aula em si poderá, a critério do professor, ser aplicada em 3 etapas.

Na primeira etapa o professor deverá apresentar rapidamente os personagens e introduzir a situação problema e dilema do caso, estimulando um debate inicial entre o grupo.

A segunda etapa dar-se-á após essa primeira discussão. O professor pode iniciar apresentando o conteúdo teórico. Em seguida, deve dividir os alunos em subgrupos e solicitar que os mesmos reflitam sobre o dilema enfrentado pelos personagens com base nas teorias estudadas e apresentem resposta aos seguintes questionamentos: a) De que forma a estrutura burocrática do Ministério dos Transportes pode contribuir tecnicamente para o aperfeiçoamento do projeto? Essa atuação é suficiente para a implementação da Ferrogranel?; b) Quais as vantagens e desvantagens do provimento direto do serviço pelo Estado? E por meio de concessão comum ou patrocinada? Quais os benefícios do modelo de parceria público-privadas para o desenvolvimento de serviços de infraestrutura no Brasil?; c) Trazer reflexões críticas sobre o impacto da comunicação e da articulação política na prestação de serviços públicos de qualidade. Quais argumentos técnicos poderiam ser utilizados para angariar apoio na arena política?; d) Para além da interação político-institucional, é importante que haja diálogo com os particulares, em especial, os cidadãos? De que forma a participação social poderia ocorrer? Quais os riscos e vantagens dessa interação/parceria? Quais estratégias poderiam ser utilizadas para que as famílias do assentamento irregular, investidores interessados e sociedade civil apoiem o projeto?, e) Os desafios para a implementação da Ferrogranel demandam a participação de outros órgãos da Administração Pública além da atuação exclusiva do Ministério dos Transportes. Nessa perspectiva, quais outros órgãos ou entidades poderiam contribuir? De que forma?, f) As diversas formas de provimento do serviço público e de interações da Administração Pública são compatíveis com o modelo burocrático, o gerencialismo e com o paradigma da governança pública?

Na última etapa, os grupos devem apresentar e debater as respostas as questões supracitadas e o professor deve conduzir esse debate apontando caminhos e resgatando o foco do debate sempre que necessário.

Os alunos podem ser avaliados pela participação na reflexão e pela construção de respostas coletivas nos subgrupos e/ou na discussão em sala.

Referências

ANTF. O setor ferroviário de carga brasileiro. **Associação Nacional dos Transportes Ferroviários**, 2021. Disponível em: <<https://www.antf.org.br/informacoes-gerais/>>. Acesso em: 25/09/2021.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. **Ferrogrão – EF – 170**. Brasília: ANTT, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ferrovias/novos-projetos-ferroviarios/ferrograo-ef-170>>. Acesso em: 30/08/2022.

_____. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Projeto que já assentou mais de 300 famílias ganha prêmio Conciliar é Legal**. Brasília: CNJ, 28 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/projeto-que-ja-assentou-mais-de-300-familias-ganha-premio-conciliar-e-legal/>>. Acesso em: 25/08/2022.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Lei de concessão e permissão da prestação de serviços públicos**.

_____. Ministério Público Federal (MPF). **Justiça decide que Ferrogrão só pode ser discutida se protocolos indígenas de consulta forem respeitados**. Brasília: MPF, 2022. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/justica-decide-que-ferrograo-so-pode-ser-discutida-se-protocolos-indigenas-de-consulta-forem-respeitados>>. Acesso em: 22/08/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6553 MC**. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Decisão Monocrática. Julgamento: 15/03/2021. Publicação: 17/03/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206553%22&base=decisoese&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 20/09/2022.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **Trends in public administration after hegemony of the New Public management**. Revista do Serviço Público, v. 70, n. 2, p. 195-218, 2019.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública, v. 42, nº 5, 2008.

Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5>.

Acesso em: 25/09/2022.

- FARAH, Marta Ferreira Santos. **Administração pública e políticas públicas**. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.
- FLYVBJERG, Bent. **Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures**. Environment and Planning B: planning and design, v. 34, n. 4, p. 578-597, 2007.
- GRUBBA, David C.R.P.; BERBERIAN, Cynthia de F. Queiroz; SANTILLO, Ivan Lucio. **Viabilidade sob suspeita: obras caras, atrasadas e com baixo retorno**. Revista do TCU, n. 138, p. 30-41, 2017.
- IÓRIO, Márcio. **Teoria jurídica da regulação: entre escolha pública e captura**. Revista de direito público, Brasília, Edição Especial, p. 11-37, 2019.
- MESQUITA, Arlan Mendes; MARTINS, Ricardo S. **Desafios logísticos às redes de negócios no Brasil: o que podem as parcerias público-privadas (PPPs)?** Revista de Administração Pública, v. 42, nº 4, p. 735-763, 2008.
- PECI, Alketa et al. **Parcerias público-privadas em Minas Gerais: racionalidade técnica versus política**. Contabilidade Gestão e Governança, v. 15, n. 1, 2012.
- SAGER, Fritz; ROSSER, Christian. Weber, Wilson, and Hegel: **Theories of modern bureaucracy**. Public Administration Review, v. 69, n. 6, p. 1136-1147, 2009.
- SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- SUBTIL, Mayara. **Ferrogrão: entenda sobre o projeto de ferrovia que promete impulsionar o escoamento de grãos pelo Norte, mas enfrenta impasse legal**. O globo, Rio de Janeiro, 11 de julho de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/amazonia/noticia/2021/07/11/ferrograo-entenda-sobre-o-projeto-de-ferrovia-que-promete-impulsionar-o-escoamento-de-graos-pelo-norte-mas-enfrenta-impasse-legal.ghtml>>. Acesso em: 25/08/2022.
- WORLD BANK. **Railway Reform: Toolkit for Improving Rail Sector Performance**. World Bank, 2017.