

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO – EAESP

VINICIUS PEDRON MACÁRIO

**COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:
O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E O SEU IMPACTO NO
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES**

São Paulo
2013

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO – EAESP

VINICIUS PEDRON MACÁRIO

**COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:
O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E O SEU IMPACTO NO
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dra. Maria Rita Loureiro Durand

São Paulo
2013

Macário, Vinicius Pedron.

Coordenação Governamental no Presidencialismo de Coalizão: O Programa de Aceleração do Crescimento e o seu Impacto no Ministério dos Transportes / Vinicius Pedron Macário. – 2013.

113 f.

Orientador: Maria Rita Garcia Loureiro Durand

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Presidencialismo. 2. Poder executivo. 3. Transportes. 4. Governos de coalizão. 5. Programa de Aceleração do Crescimento (Brasil). 6. Desenvolvimento econômico. 7. Políticas públicas - Brasil. I. Durand, Maria Rita Garcia Loureiro. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 342.5(81)

VINICIUS PEDRON MACÁRIO

**COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:
O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E O SEU IMPACTO NO
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Data de Aprovação 27/02/2013

Banca Examinadora:

Profa. Maria Rita Loureiro Durand
(Orientadora)
FGV-EAESP

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco
FGV-EAESP

Profa. Dra. Cecília Olivieri
EACH-USP

São Paulo
2013

AGRADECIMENTOS

À FGV e à CAPES, pelo apoio financeiro que permitiram minha dedicação à pesquisa.

À orientadora Profa. Maria Rita Loureiro, pelas observações instigantes e oportunidades. Às professoras Regina Pacheco e Cecília Olivieri, pelas sugestões feitas no exame, e ao Professor Claudio Couto pela participação na qualificação.

Aos amigos e amigas que fiz na FGV, com os quais compartilhei aprendizado e dividi angústias. Juliana Chueri, Danielle Klintowitz, Ana Paula Massonetto, Ana Claudia Pedrosa, Catarina Segatto, Beni Trojbciz, Martha Ribas, Pedro Guerra e Alberto Ferreira.

Aos amigos de Brasília que contribuíram para que o tempo em que vivi nesta cidade fosse realmente especial. A lista de nomes é longa, mas ao Aduino Modesto e Clara de Sá em especial, pela recepção sempre calorosa.

Aos companheiros e companheiras de militância e amigos para toda a vida: Gabriel Medina, Willian Nozaki, Anderson Campos, Juliana Terribili. Ao Joaquim Soriano pela confiança. À Tica Moreno, a companhia necessária em qualquer momento.

Acima de tudo agradeço à minha família. A lembrança dos meus avós Dina e Batista, que partiram enquanto esse trabalho era redigido. A minha irmã Mariana e ao Roberto, que colocaram a Sofia e Júlia no meu caminho, e tornaram meus dias mais felizes.

Ao meu pai, Aluizio, e a minha mãe, Maria Tereza, segue a minha gratidão mais profunda, pelo apoio incondicional ao longo de todos esses anos, e que são um exemplo de vida. A eles dedico esta dissertação.

RESUMO

As interpretações a respeito do funcionamento do presidencialismo de coalizão buscam compreender como o Presidente é capaz de implementar sua agenda política, utilizando, para isso, as suas prerrogativas constitucionais. Sejam eles os poderes legislativos, sejam os de nomeação e de organização das estruturas administrativas. Apesar da existência de uma vasta literatura a respeito do processo legislativo e das relações entre o Legislativo e o Executivo, ainda são poucos os estudos sobre a dinâmica interna de funcionamento do Executivo e do impacto da dinâmica política – a formação do gabinete – sobre as políticas públicas. O presente trabalho analisa a constituição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto mecanismo de coordenação criado pelo Presidente, analisando o contexto político, o papel da Casa Civil e as experiências anteriores de coordenação de investimentos prioritários. Do mesmo modo, investiga os possíveis impactos do PAC no Ministério dos Transportes.

Palavras-chave: 1. Presidencialismo. 2. Poder Executivo. 3. Transportes. 4. Governos de coalizão. 5. Programa de Aceleração do Crescimento (Brasil). 6. Desenvolvimento econômico. 7. Políticas públicas - Brasil.

ABSTRACT

Interpretations about the functioning of the coalition presidentialism has sought to understand how the president is able to implement its political agenda, using, for this, his constitutional prerogatives. Whether the legislative powers, are the naming and organization of administrative structures. Despite the existence of a vast literature about the legislative process and the relationship between the legislature and executive, there are few studies on the internal dynamics of executive functioning and impact of political dynamics - the formation of the cabinet - on public policy . This paper analyzes the constitution of the Growth Acceleration Program, known as PAC, while a coordination mechanism created by the president, analyzing the political context, the role of the Casa Civil and previous experiences on coordination of priority investments. It also analyzes the possible impacts of the PAC in the Ministry of Transport.

Keywords: 1. Presidentialism. 2. Executive Branch. 3. Transportation. 4. Government coalition. 5. Growth Acceleration Program (Brazil). 6. Economic development. 7. Public policy – Brazil.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Características Gerais dos Gabinetes FHC e Lula | 27 |
| Quadro 2 – Nomenclatura dos níveis hierárquicos e quantitativo, cargos DAS | 29 |
| Quadro 3 – Resumo das alterações de atribuição da Casa Civil e Subchefias de coordenação governamental..... | 55 |
| Quadro 4 – Resumo das alterações das subchefias de coordenação governamental | 56 |
| Quadro 5 – Ocupantes das Secretarias e Chefia de Gabinete do Ministério dos Transportes, identificação partidária e vínculo com o Estado..... | 72 |
| Quadro 6 – Ocupantes das Diretorias no DNIT, identificação partidária e vínculo com estado | 76 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Medidas Provisórias Originais por Governo | 20 |
| Tabela 2 – Evolução Despesa Total por Categoria Econômica e Grupo de Despesas 2008-2011 | 23 |
| Tabela 3 - Previsão de investimento do PAC em Infraestrutura 2007-2010 – Em R\$ bilhões | 61 |
| Tabela 4 – Investimentos realizados (2007-2011) e Investimentos previstos no PNLT (1) – em R\$..... | 81 |
| Tabela 5 – Crescimento da malha rodoviária federal - 2004 e 2008 | 82 |
| Tabela 6 – Investimento realizado por KMv - período 2003-2006 e 2007-2010..... | 83 |
| Tabela 7 – Percentual dos investimentos realizados, por estado | 84 |
| Tabela 8 – Investimentos Ministério dos Transportes | 86 |
| Tabela 9 – Evolução da Execução Orçamentária de investimentos | 87 |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A DINÂMICA INTERNA DO PODER EXECUTIVO..... | 14 |
| 2.1 Conflito entre poderes e crise de governabilidade | 15 |
| 2.1.1 Crise de governabilidade no Brasil..... | 17 |
| 2.2 Governabilidade e os poderes de agenda do Presidente | 18 |
| 2.3 Dinâmica Interna do Poder Executivo: negociação e coordenação | 26 |
| 2.3.1 Contexto político | 31 |
| 2.3.2 Delegação de poderes e mecanismos de coordenação | 34 |
| 2.4 Impacto sobre políticas públicas..... | 40 |
| 2.5 Síntese..... | 45 |
| 3 OBJETIVO E METODOLOGIA | 47 |
| 3.1 Objetivo..... | 47 |
| 3.2 Hipótese..... | 47 |
| 3.3 Questões..... | 48 |
| 3.4 Metodologia..... | 48 |
| 4 COORDENAÇÃO POLÍTICA NO GOVERNO LULA: O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO | 51 |
| 4.1 O contexto político..... | 51 |
| 4.2 O fortalecimento da Casa Civil | 53 |
| 4.3 Experiências anteriores de sistemas de monitoramento..... | 57 |
| 4.4 O Programa de Aceleração do Crescimento | 60 |
| 4.4.1 Desenho institucional..... | 62 |
| 4.4.2 Objetivos do Programa | 64 |
| 5 MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E OS INVESTIMENTOS EM TRANSPORTE RODOVIÁRIO..... | 66 |
| 5.1 Política de transporte rodoviário | 68 |
| 5.2 Cargos e nomeações | 70 |
| 5.3 As denúncias de corrupção de 2011 | 77 |
| 5.4 A distribuição dos investimentos | 78 |
| 5.4.1 Plano Nacional de Logística em Transporte..... | 80 |
| 5.4.2 Malha rodoviária federal..... | 82 |
| 5.4.3 Evolução dos investimentos..... | 84 |
| 5.5 Impacto do PAC no Ministério dos Transportes..... | 85 |

| | |
|---|-----|
| 5.5.1 Investimento em transporte rodoviário | 86 |
| 5.5.2 Gestão dos investimentos..... | 88 |
| 6 CONCLUSÃO | 97 |
| REFERÊNCIAS | 101 |
| ANEXO A..... | 111 |

1 INTRODUÇÃO

Uma pesquisa de opinião, realizada em 2012, revelou que o Congresso Nacional e os partidos políticos são as instituições nas quais os brasileiros menos confiam¹. Tal avaliação decorre das negativas impressões, por parte da população, sobre o modo de funcionamento do sistema político brasileiro, da relação que é estabelecida entre o Congresso e o Presidente da República, ou entre o Poder Legislativo e o Executivo, e igualmente em função ao desempenho dos partidos políticos enquanto formuladores e implementadores de políticas públicas. Sobre estas questões, a ciência política brasileira vem se debruçando e procurando melhor compreender como as instituições brasileiras funcionam e quais os resultados esperados.

Tomando como marco a redemocratização do país, no final da década de 1980, é possível identificar, em um primeiro momento, onde predominaram as interpretações pessimistas a respeito do desempenho das instituições, e que guardam bastante proximidade a esta percepção do público em geral. Ao final da década de 1990, alguns trabalhos destacaram as características institucionais do sistema brasileiro que pudessem explicar como o Presidente Fernando Henrique Cardoso foi capaz de governar durante seus dois mandatos (1995-2002) com uma coligação estável e implementar uma agenda positiva de reformas.

Em comum, os dois polos de análises debruçaram-se sobre o que convencionou-se chamar de *Presidencialismo de Coalizão*, termo cunhado pelo cientista político Sérgio Abranches (1988), e que passou a sintetizar o funcionamento do presidencialismo brasileiro desde então, sendo inclusive amplamente adotado pela imprensa e por analistas políticos.

No primeiro polo de interpretações, os autores Ames (2001), Lamounier (1994), e Mainwaring e Shugart (1997) apontam a dificuldade das instituições brasileiras produzirem decisões e implementá-las, resultando na chamada crise de governabilidade. As recorrentes crises seriam causadas pela dispersão do poder, dado o existente *federalismo centrífugo*, o sistema partidário fragmentado e da

¹ *Brasileiro confia mais no Supremo do que no Congresso, diz pesquisa Ibope*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,brasileiro-confia-mais-no-supremo-do-que-no-congresso-diz-pesquisa-ibope-,977294,0.htm>>.

necessidade do Executivo obter respaldo de um Congresso com múltiplos *veto players*.

A Presidência de Fernando Henrique Cardoso, porém, manifestou o quanto era possível governar por meio de uma coalização estável no Congresso, e realizar reformas estruturais mantendo a estabilidade econômica. A busca por explicações para esta nova dinâmica configurou outro polo de interpretações, cujos autores demonstraram a capacidade do Executivo de implementar ações coordenadas e levar a cabo um programa de governo, a partir de mecanismos que o permitissem controlar a agenda do Congresso. Parte das explicações destacou que esta capacidade decorre dos mecanismos que o Presidente dispõe, pois permite-o forçar a cooperação de outros atores (LIMONGI; FIGUEIREDO 1998; SANTOS, 1999). A outra parte sublinhou o papel da negociação como fator, dos partidos políticos enquanto atores com capacidade de negociação, e da importância da formação do gabinete na relação entre os dois poderes (PALERMO, 2000; LOUREIRO, ABRUCIO, 1999).

O desenvolvimento do segundo polo de investigações ocorreu, em grande parte, a partir da análise do funcionamento do processo legislativo ou da relação entre os dois poderes. Entre as principais variáveis analisadas, citam-se: a relação entre o tamanho da bancada dos partidos e sua participação nos ministérios (AMORIM NETO, 2000); a taxa de aprovação das leis editadas pelo Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000); a dinâmica das medidas provisórias (AMORIM NETO; TAFNER, 2002); o papel dos líderes partidários e das comissões (SANTOS, 2002); o grau de disciplina partidária; e, ainda, das emendas parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; ZUCCO JR., 2007).

Mesmo que não exista dúvida de que a participação dos partidos políticos no gabinete é um elemento central neste processo, pois é a partir dele que delimita-se quem faz parte da coalizão - ou seja, quem é governo e quem é oposição -, diversos autores, como Amorim Neto (2006), Loureiro, Olivieri e Martes (2010), e Bonvecchi e Scartascini (2011)², reconhecem que houve pouco avanço na compreensão da dinâmica de funcionamento da coalizão no interior do Poder Executivo, ou seja, da relação entre o Presidente o partido comanda a coalizão e seus aliados.

² Apresentam uma extensa revisão bibliográfica a respeito das principais dimensões de análise do Executivo, tomando como ponto de partida a produção acadêmica nos Estados Unidos em comparação com a produção na América Latina.

Um dos aspectos apontados, porém pouco aprofundado, está relacionado aos problemas enfrentados pelo Presidente com os partidos aliados em função da delegação de poderes, da existência de interesses divergentes entre eles ou, ainda, à baixa capacidade dos ministérios em implementar as políticas públicas sob sua responsabilidade. Estes problemas ocorrem pois o Poder Executivo tornou-se uma arena política, onde expressam-se interesses de diversos atores, e o Presidente depara-se com a necessidade de criar mecanismos que o permitem coordenar a definição e implementação das políticas.

Historicamente, registrou-se que o Presidente lançou mão de diferentes mecanismos na tentativa de solucionar tais problemas. Durante o Estado Novo (1937-1945), o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) fora concebido como uma organização técnica com atribuição de preparação e controle da execução do orçamento. Mais tarde, o Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) adotou a “administração paralela” com o objetivo de fortalecer a capacidade do núcleo central do governo de controlar as atividades econômicas. Na década de 1990, Fernando Henrique Cardoso utilizou-se da nomeação dos secretários executivos e de mecanismos de controle dos investimentos prioritários (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; BARZELAY; SHVETS, 2005).

Tendo como fundamento teórico as análises a respeito dos mecanismos de coordenação historicamente implementados, e os estudos mais recentes a respeito do funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, a presente pesquisa experimenta contribuir com o aprofundamento da dinâmica interna do Poder Executivo e da sua relação com o funcionamento da coalizão, a partir de um estudo de caso centrado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e dos seus impactos no Ministério dos Transportes.

Conforme apontado anteriormente, a ocupação dos ministérios pelos partidos é um aspecto central no processo de negociação entre o Executivo e o Legislativo. No entanto, para que seja factível um melhor entendimento sobre o desempenho da coligação no interior do Executivo, e suas consequências na relação entre os dois poderes, é necessário investigar, em maior profundidade, como o Presidente exerce o papel de coordenação política e como tal fato afeta a implementação das políticas públicas sob responsabilidade dos ministérios.

Dada a ausência de estudos mais sistemáticos a respeito do funcionamento do Executivo, optou-se por inverter a apresentação dos argumentos. Em primeiro

lugar apresenta-se a revisão da literatura, para, então, abordar os objetivos, hipóteses e metodologia.

No item 2 são descritas as principais questões teóricas relativas ao funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro. Em um primeiro momento a partir das interpretações baseadas no conflito entre os poderes e a crise de governabilidade, em seguida as contribuições dos estudos sobre os poderes de agenda do Presidente, até atingir as questões do processo de negociação para a formação dos gabinetes e o impacto sobre a dinâmica interna do Executivo. Por último são abordadas as principais contribuições da literatura para a compreensão dos problemas de delegação de poderes e os mecanismos de coordenação implementados pelo Presidente.

Na seção 3 apresentam-se os objetivos, hipóteses, questões e metodologia que orientaram o estudo de caso.

Na 4ª parte é exposto o contexto geral do Governo Lula que levou a criação do PAC e suas principais características.

O item 5 contém uma análise do desenho institucional do Ministério dos Transportes, com informações sobre a ocupação dos principais cargos de direção, a análise do impacto da ocupação destes cargos na execução dos investimentos públicos e os impactos do PAC no Ministério.

As conclusões desta pesquisa são descritas na seção 6.

Por fim, apresentam-se as referências que indicam a base utilizada no desenvolvimento desta dissertação, seguido pelo anexo onde constam dados e informações adicionais relevantes.

2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A DINÂMICA INTERNA DO PODER EXECUTIVO

Em 1988, Sérgio Abranches publicou o artigo “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, onde definiu o termo que passou a predominar na ciência política brasileira, sendo adotado inclusive pela imprensa, sempre associado aos caminhos e dilemas da chamada governabilidade. O modelo institucional definido por ele pode ser resumido da seguinte forma: “o Presidente constrói base de apoio concedendo postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Congresso, e estes, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no Legislativo” (SANTOS, 2006, p. 225).

A adoção desta prática é bastante aplicada na América do Sul: durante a década de 1990, apenas a Argentina não constituiu governos desse tipo; Bolívia, Brasil e Chile o adotaram exclusivamente; e Colômbia e Uruguai o instituíram com frequência (SANTOS, 2006). Contudo, apesar de sua aparente simplicidade, as características mais específicas do seu modo de funcionamento, as possibilidades de construção da governabilidade e o impacto nas políticas públicas continuaram sendo complexas e alvo de polêmicas.

Como citado anteriormente, as primeiras interpretações no Brasil foram marcadas pelo pessimismo - resultado da influência das principais teorias predominantes a respeito do presidencialismo e por causa da conjuntura no final da década de 1980 e início da década de 1990 no país. Com o Governo FHC, a dinâmica política se alterou, produzindo uma situação mais favorável e fazendo emergir novas questões. Buscou-se, então, compreender como um mesmo desenho institucional poderia produzir resultados tão dispares. A resposta foi encontrada, principalmente, nos instrumentos que o Presidente tinha a disposição, que o permitia alcançar seus objetivos forçando a cooperação, segundo alguns, ou negociando em condições mais favoráveis, segundo outros. Nas próximas seções é tratada em detalhes cada uma destas abordagens.

2.1 Conflito entre poderes e crise de governabilidade

Durante um longo período, o presidencialismo de coalizão foi associado às dificuldades de governabilidade, ou seja, montar governos estáveis capazes de implementar uma agenda positiva. Na visão de Abranches (1988), as raízes para estes obstáculos estariam calçadas nas próprias instituições brasileiras, com destaque para o sistema federalista. O poder dos governadores guiava o Presidente a formar coalizões segundo critérios partidários e federativos, resultando em um arranjo heterogêneo do ponto de vista socioeconômico e político. Configuração esta que estaria fadada a ineficiência governamental, dada a diversidade de interesses em seu interior e com alta propensão a defrontar-se com as crises políticas (LIMONGI, 2006, p. 240).

Embora partindo de diferentes pressupostos a respeito da origem do problema, as conclusões de Abranches sobre as dificuldades do sistema brasileiro convergiam com a literatura predominante da década de 1990, cujo principal expoente era o sociólogo e cientista político Juan Linz - que também apontava nas instituições a origem para as recorrentes crises e rupturas de regimes presidencialistas ocorridas ao longo do século XX. As análises a respeito das fundamentais diferenças institucionais entre os regimes presidencialista e parlamentarista influenciaram fortemente a produção acadêmica sobre a América Latina, em particular o caso brasileiro.

Estas análises que buscavam identificar a influência dos sistemas de governo sobre o funcionamento e desempenho político e econômico que cada um tenderia a produzir, acabou estabelecendo uma associação quase que direta entre as características institucionais básicas e a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas (FIGUEIREDO, 2004).

Figueiredo (2004, p. 7) sintetiza os principais argumentos dessa literatura, a partir Moe e Caldwell (1994), para quem as propriedades de cada sistema têm origem endógena que afetariam a capacidade do governo de agir de forma coesa, de obter sucesso legislativo e de implementar políticas coerentes. Nesta chave de interpretação, cada sistema foi simplificado em um modelo estilizado. O parlamentarismo é definido como a fusão dos poderes, onde haveria uma maior efetividade do governo e uma correspondência das políticas implementadas com as

preferências do eleitorado. O processo político é visto como possuidor de uma cadeia de transmissão clara, partindo das preferências do eleitorado que escolhe um candidato em seu distrito. O parlamento é formado pelo conjunto de eleitos, e o gabinete, por sua vez, em função da composição do Legislativo; ao Executivo cabe atuar como agente da maioria do parlamento na organização da burocracia, a quem cabe implementar as ordens ministeriais.

Já o presidencialismo teria como principal característica a separação e independência dos Poderes Legislativo e Executivo - origem dos pontos de tensão. O desenho institucional é visto como própria fonte do conflito, dado que cada poder fundamenta-se em bases eleitorais próprias. Na presença de um Presidente com maioria de cadeiras no Legislativo a tendência é a sua captura por grupos de interesse. No entanto, quando o Presidente não conta com essa maioria, o resultado é a paralisia decisória. O conflito interfere na estrutura do governo na medida em que a “ausência de um sistema decisório coletivo afeta a capacidade do chefe do Executivo imprimir unidade à ação governamental” (FIGUEIREDO, 2004, p. 8). As diferentes bases eleitorais exprimem-se em divergências sobre políticas públicas e no controle que cada poder tenta imprimir sobre a burocracia, levando o Presidente a criar “uma burocracia presidencial paralela à burocracia pública permanente” (FIGUEIREDO, 2004, p. 8). A partir destes modelos, a formação de governos com maioria no Legislativo era considerado como uma consequência natural do sistema parlamentarista.

A partir de estudos como o de Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) é possível constatar que a relação entre a formação de governos majoritários ou minoritários não é uma consequência direta do sistema de governo, e que a excessiva simplificação daqueles modelos não era capaz de explicar a diversidade de condições dos governos democráticos, “tendo pouco a oferecer para a compreensão das condições institucionais de funcionamento de um governo efetivo” (FIGUEIREDO, 2004, p. 10). Estes autores mostraram que, entre 1946 e 1999, governos presidencialistas contaram com uma proporção maior de partidos com maioria no parlamento em 55% dos casos, contra 43% nos governos parlamentaristas. Nem mesmo o multipartidarismo, característica bastante presente na América Latina, foi um impeditivo na formação de coalizões majoritárias.

No caso da América Latina, os estudos a respeito do presidencialismo e das possibilidades de construção da governabilidade foram influenciados, em um

primeiro momento, pela literatura sobre transição da ditadura para a democracia. Em particular, destacam-se os trabalhos de Linz, onde predominavam a visão das instituições do presidencialismo como fonte intrínseca de conflito entre o Executivo e o Legislativo, os impasses criados pelos mandatos fixos de ambos, e a possibilidade de um imobilismo no caso de um Presidente sem maioria (o que era visto como regra), que geravam ineficácia e levava muitas vezes à ruptura do regime.

2.1.1 Crise de governabilidade no Brasil

Nos primeiros anos após a redemocratização do país, a partir do final da década de 1980, as análises produzidas no Brasil refletiam a difícil situação daquela época. A literatura deste período (AMES 1995; LAMOUNIER, 1994; MAINWARING, 1991, 1997; MAINWARING; SHUGART 1997; SARTORI, 1997; SHUGART; CAREY, 1992)³ destacou a crise da governabilidade como resultado da dispersão de poder, fruto do desenho institucional emergido da Constituição.

Segundo esta visão, a Constituição de 1989 consagrou um regime marcado por três características básicas que se confrontavam entre si: o federalismo, o sistema partidário e o presidencialismo. Na transição para o regime democrático, os governadores assumiram um papel de protagonistas, obtendo sucesso na descentralização do poder político e em aumentar expressivamente a participação dos Estados e Municípios nas receitas fiscais totais. A expressão *federalismo centrífugo* buscava traduzir a tendência à dispersão do poder.

O sistema eleitoral altamente fragmentado, com o maior número de partidos relevantes do mundo, foi influenciado pelo intenso processo de reorganização partidária, no processo da abertura política e consequência do sistema eleitoral vigente, e principalmente pela representação proporcional em lista aberta, que gerava um sistema partidário altamente fragmentado. A lógica de organização partidária ocorria a partir de bases clientelistas e extremamente frágeis, permitindo uma alta indisciplina, tanto do ponto de vista da coesão na atuação legislativa quanto da intensa troca interpartidária.

³ Conforme destacado por Amorim Neto e Tafner (2002).

À estas duas características somava-se o presidencialismo, onde o chefe do Executivo, cujo partido não possuía maioria no Congresso, precisava negociar a formação de uma coalizão em um desenho institucional que não oferecesse incentivos a cooperação. O apoio no Congresso levava a configuração de um gabinete heterogêneo, composto muitas vezes a partir de negociações individuais do Presidente com os parlamentares em troca de cargos e recursos. Este gabinete necessitava a contemplação da representação regional em função do poder dos governadores. A dificuldade dos governos em estabilizar a economia, combater a inflação e implementar uma reforma do Estado eram os indicadores da baixa eficácia e do sério problema da *ingovernabilidade* (PALERMO, 2000, p. 525).

Como é verificado mais adiante, essa visão das instituições brasileiras não foi capaz de explicar a dinâmica política pós-1994. No entanto, entre os problemas apontados por essa literatura - aqueles relacionados a adoção de práticas de patronagem, clientelismo e patrimonialismo -, ainda são importantes para serem tratados, e por isso são retomados posteriormente.

2.2 Governabilidade e os poderes de agenda do Presidente

Segundo Palermo (2000), as interpretações que sublinhavam as dificuldades da governabilidade foram superadas pela dinâmica política da Presidência de Fernando Henrique Cardoso. Mantidas as mesmas características institucionais básicas, o governo foi capaz de implementar uma agenda de reformas de grande impacto, notadamente a legislação necessária para a aprovação do Plano Real, sendo bem sucedido na estabilização da economia, contando ao longo dos dois mandatos (1995 e 2002) com uma base parlamentar de apoio bastante estável, mesmo em períodos de queda de popularidade do Presidente.

Os trabalhos desenvolvidos a partir de então buscaram, em outras dimensões institucionais e políticas, a explicação para esta nova conjuntura. O trabalho de Shugart e Carey, *Presidents and Assemblies* (1992), que partiam de uma crítica a Linz, foi fundamental neste processo.

A partir de uma compreensão mais aprofundada sobre o próprio regime presidencialista, mostrando a sua enorme diversidade, em particular na América Latina, os autores indicaram que as características que diferenciavam os países estava na presença, em maior ou menor grau, de Poderes Legislativos nas mãos do Executivo. Dimensão que tornou-se uma variável fundamental nos estudos a partir de então. O uso desses recursos institucionais

determinou o sucesso de estratégias de centralização do processo de decisões que tiveram impacto significativo sobre a capacidade do governo coordenar sua própria estrutura interna, e de obter apoio do Legislativo e a aquiescência da burocracia para a implementação de sua agenda política (FIGUEIREDO, 2004, p. 12).

Criavam, ainda, condições para que os presidentes encontrassem saídas para eventuais impasses. Tais poderes eram basicamente o Legislativo (veto total e parcial, decreto, orçamentário, iniciativa exclusiva de legislação e referendo) e os de nomeação e dissolução da Assembleia.

Apesar de terem apontado um aspecto fundamental para a compreensão do regime presidencialista, Shugart e Carey concluíram que presidentes com fortes poderes legislativos não teriam incentivos para negociar com o Legislativo, sendo levados a agir unilateralmente. Ainda assim, a partir dessa abordagem, as análises buscaram compreender como tais poderes constitucionais operavam e sua consequência para o processo político.

No Brasil, esta nova perspectiva pautou-se na explicação da governabilidade enquanto resultado da concentração de poder decisório nas mãos do Presidente. Desfez-se a visão da relação conflituosa entre os dois poderes, porém o Executivo passou a ter um papel dominante, contando, para isso, com instrumentos que alteraram a disposição dos atores para a cooperação. Tais estudos debruçaram-se principalmente sobre a produção legislativa, com foco na explicação sobre a manutenção do apoio no Legislativo ao chefe do Executivo, e o modo de funcionamento dos instrumentos que permitiam ao Presidente estabelecer algum grau de coordenação política e superar os eventuais impasses frente ao Congresso, marcado pela tendência a fragmentação.

Especificamente, uma primeira constatação foi a predominância da aprovação de leis de iniciativa do Executivo frente às propostas de deputados e senadores

(FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000; 2007), listando quatro instituições que permitiram a centralização do processo legislativo e a capacidade de coordenação pelo Presidente: as medidas provisórias, o Colégio de Líderes, os vetos parciais ou totais e processo de apreciação e a execução do orçamento do Governo Federal.

As medidas provisórias (MP) são decretos emitidos pelo Executivo que possuem força de lei imediata, cabendo ao Legislativo uma apreciação *ex post* (AMORIM NETO; TAFNER, 2002). Apesar da Constituição prever que sua utilização deve ocorrer em situações de “relevância e urgência”, na prática há poucos assuntos que não são objeto desse expediente. A sua intensa utilização no Governo FHC gerou, em 2001, uma reação do Congresso que alterou a forma de apreciação das medidas⁴. O objetivo inicial era inibir sua utilização, mas o que acabou ocorrendo foi o inverso.

Nos dias atuais, uma MP possui força de lei por um período de sessenta dias, sendo prorrogável por mais sessenta, e ao final desse período perde sua eficácia caso não seja votada. Sua tramitação ocorre por meio do regime de urgência e após 45 dias de sua edição as demais deliberações são suspensas até a sua apreciação.

Tabela 1 – Medidas Provisórias Originais por Governo

| | Collor | Itamar | FHC I | FHC II | FHC II (pós PEC) | Lula (2003 a 2006) |
|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Total | 89 | 142 | 160 | 103 | 102 | 175 |
| Média Mensal | 2,92 | 5,26 | 3,33 | 3,12 | 6,8 | 4,6 |

Fonte: SANTOS, 2006, p. 230.

Uma interpretação a respeito das MPs é que representariam a usurpação das atribuições do Legislativo, e uma tentativa do Executivo em impor sua agenda. Todavia, como revelou Amorim Neto e Tafner (2002), o Congresso interfere nos assuntos considerados relevantes, geralmente nos casos que afetam o interesse de algum grupo, e que se mobilizam para interferir no resultado final do processo – o chamado mecanismo de *alarme de incêndio*. Ademais, as medidas precisam ser aprovadas, portanto não podem ser utilizadas para adotar uma medida que contrarie

⁴ Emenda Constitucional nº 32.

o interesse da maioria dos congressistas, sendo mais um recurso para controlar a agenda e contornar as dificuldades impostas pela minoria.

O segundo instrumento é o Colégio de Líderes, responsável pelo calendário de votações e aprovação dos pedidos de urgência. Além destas atribuições institucionais, os líderes partidários também participam da negociação sobre o conteúdo das matérias, até mesmo durante a votação no Plenário, destacando que cabe a eles a indicação de voto no Plenário e a indicação dos membros que compõem as comissões. O controle sobre o fluxo dos trabalhos legislativos faz com que os líderes consigam neutralizar as comissões como *locus* de poder descentralizado (SANTOS, 2006; FIGUEIREDO JR., 2007).

O Presidente também possui a prerrogativa de vetar total ou parcialmente os projetos aprovados. Além de ser um instrumento posterior a aprovação pelo Legislativo, a possibilidade de veto é mobilizada enquanto estratégia do governo durante a tramitação. Sempre que uma matéria indesejada pelo Executivo avança, a ameaça de veto pode ser mobilizada⁵. O veto parcial permite ao Presidente eliminar alterações promovidas pelo Legislativo em suas propostas, e o veto total permite bloquear qualquer proposta contrária à seus interesses. Dos projetos aprovados, 9,6% foram objeto de veto parcial, e 31,4% de veto total (LIMONGI, 2006, p. 251).

Por fim, entre as prerrogativas do Presidente e as regras internas de funcionamento do Legislativo, a dinâmica de aprovação do orçamento público merece destaque para a compreensão da atual dinâmica política, em particular da relação entre o Executivo e o Legislativo, onde predomina a configuração de partidos relativamente disciplinados, contrariando a previsão que baseia-se apenas da tendência de fragmentação em função do sistema eleitoral.

O atual processo para a aprovação do orçamento federal tem origem no chamado escândalo dos “anões do orçamento”, de 1993, quando o Congresso estabeleceu novas regras para a apreciação do orçamento, tornando-o mais racionalizado e transparente. Por intermédio da Resolução nº 2 de 1995, e de uma modificação posterior - a Resolução nº 1 de 2001, foram estipulados limites para o Congresso alterar a proposta enviada pelo Executivo, restringiu-se a atuação individual dos parlamentares na apresentação de emendas orçamentárias, e o papel

⁵ *Em meio a crise, Planalto ameaça vetar lei ambiental*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/32128-em-meio-a-crise-planalto-ameaca-vetar-lei-ambiental.shtml>>.

institucional dos relatores e dos partidos foi reforçado (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 13).

A Constituição determina que o Executivo tenha a prerrogativa exclusiva nas iniciativas de qualquer legislação orçamentária - o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e as leis de crédito. O governo formula uma proposta inicial de orçamento - o Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA) – e envia ao Congresso, que possui poderes limitados para emendá-lo.

Os principais grupos de despesas - aqueles relacionados ao pagamento de pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e amortização da dívida - não podem ser alterados pelo Congresso durante a tramitação do orçamento. A legislação relativa à remuneração do funcionalismo público é objeto de decisão do Congresso, porém nunca durante a tramitação do orçamento. Não obstante, os gastos com outras despesas correntes incluem o pagamento de aposentados e pensionistas do INSS e as transferências constitucionais para Estados e Municípios, o que compõe quase dois terços dessa despesa. Os gastos com investimentos são, portanto, aqueles sobre os quais o Congresso possui maior liberdade de interferência. Na tabela a seguir, apresentam-se as principais categorias de despesas.

**Tabela 2 – Evolução Despesa Total por Categoria Econômica e Grupo de Despesas
2008-2011**

| Categoria Econômica Grupo de Natureza da Despesa | Orçamento Executado | | | |
|---|---------------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Corrente | 730,7 | 815,2 | 895,1 | 1007,5 |
| 1 – Pessoal e Encargos Sociais | 144,5 | 167,1 | 183,3 | 197,5 |
| 2 – Juros e Encargos da Dívida | 110,2 | 124,6 | 122,4 | 131,1 |
| 3 – Outras Despesas Correntes | 476,1 | 523,5 | 589,4 | 678,9 |
| Capital | 518,4 | 587,3 | 594,0 | 662,1 |
| 4 – Investimentos | 28,3 | 35,3 | 44,3 | 43,7 |
| 5 – Inversão Financeira | 41,1 | 34,2 | 35,6 | 41,1 |
| 6 – Amortização da Dívida | 449 | 517,9 | 514,0 | 577,3 |
| Reserva | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 1249,1 | 1402,6 | 1489,1 | 1669,6 |

Fonte: PLOA, 2012.

Mesmo no caso dos investimentos, a liberdade para alterações pelos deputados e senadores é limitada pelas normas internas. O processo ocorre na Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização (CMO), tendo como figuras centrais o relator-geral e os relatores setoriais. Ao primeiro cabe definir, no parecer preliminar, os parâmetros gerais a serem adotados, entre eles os recursos com os quais os relatores podem contar para atender a demanda dos parlamentares e o teto de remanejamento das dotações globais de cada função, órgão ou área temática.

Em outras palavras, as dotações atribuídas a cada relator setorial não podem ser acrescidas ou reduzidas, e as emendas parlamentares devem respeitar tal limite. As emendas foram sendo padronizadas, garantindo o mesmo valor para cada deputado. Em 2012, a cota individual atingiu aproximadamente R\$ 13 milhões, ou

cerca de R\$ 6,5 bilhões no total, aumentando, desta forma, 371% desde 2007⁶. Além das emendas individuais, existem ainda as emendas de bancadas estaduais e as emendas de comissão, que acabam carreando recursos bem mais volumosos.

Como as emendas são feitas sobre gastos com investimentos, os parlamentares utilizam sua emenda para indicar a localidade de execução em programas já existentes, “as decisões substantivas e a distribuição entre os grandes agregados são efetuadas por outros atores e em outros momentos” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2008, p. 104). Ou seja, os parlamentares pouco alteram a configuração geral das políticas públicas, na medida em que a definição dos programas consta no PPA, cuja iniciativa também cabe ao Executivo.

As análises sobre a execução das emendas mostram que estas são efetivamente utilizadas pelo Executivo como forma de punição ou recompensa, tendendo a favorecer sua base de apoio (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2008; ZUCCO JR., 2008).

Do ponto de vista da aprovação do orçamento, o Executivo possui a prerrogativa legal de estabelecer os parâmetros gerais, e cuja alteração pelo Legislativo é limitada. Do ponto de vista político, a negociação é centralizada nos líderes partidários e nos postos chave de relatoria, cujas indicações também são negociadas com o Executivo.

No processo de execução orçamentária, a discricionariedade do Executivo é ainda maior. O orçamento no Brasil é autorizativo, ou seja, para que qualquer gasto seja realizado é preciso que exista previsão orçamentária, porém, quando trata-se de investimento e parte das despesas de custeio, não existe nenhum mecanismo que obrigue o Executivo a realizar o gasto.

Um primeiro instrumento para controlar a execução são os decretos de contingenciamento que atingem as despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias, ou seja, principalmente os investimentos e os de custeio em geral. Por meio dele, o governo determina quanto efetivamente está disponível para o empenho dos órgãos, e o volume de recursos disponibilizados depende da efetiva arrecadação e dos objetivos macroeconômicos do governo.

⁶ Valor de emendas parlamentares sobe 371% em 6 anos. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,valor-de-emendas-parlamentares-sobe-371-em-6-anos,773582,0.htm>>.

Em sua concepção original serviria para restringir o orçamento no caso em que as expectativas de arrecadação, aprovadas na LDO, fossem frustradas, porém na prática os decretos são utilizados pelo governo para controlar o empenho e segurar as despesas. No início de cada ano, o decreto é publicado subestimando a arrecadação, e ao longo do ano o recurso vai sendo descontingenciado. Por exemplo, em 2011, a LDO previa uma arrecadação de R\$ 990,5 bilhões; em fevereiro o governo estimou a arrecadação para baixo, em R\$ 971,4 bilhões, e ao final do ano a arrecadação atingiu R\$ 993 bilhões, volume superior ao que havia sido previsto.

Com relação aos recursos que são disponibilizados, o papel do Executivo é fundamental. Por exemplo, um parlamentar apresenta uma emenda destinando recursos para a construção de um posto de saúde em uma determinada cidade. Para que esta ação se efetive é necessário que o recursos não sejam objeto do contingenciamento, que o empenho seja autorizado⁷, e que o órgão responsável – por exemplo, o Ministério da Saúde – tome as devidas providências para a realização de uma licitação ou a transferência para uma prefeitura por meio de um convênio. Em qualquer um destes casos, as estruturas da administração pública precisam ser mobilizadas, e na medida em que os recursos humanos e administrativos são escassos, a decisão de executar um projeto em detrimento de outro depende em grande parte da decisão do gestor.

⁷ A execução do orçamento fiscal e orçamento da seguridade social são realizados em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. A partir das dotações autorizadas na lei orçamentária (dotação inicial mais/menos créditos adicionais) o gestor inicia a execução das despesas por meio do empenho, que é a reserva de recursos para uma determinada despesa. Empenhada a despesa, é feita a aquisição do bem ou contratação do serviço objeto da dotação orçamentária. Uma vez entregue o bem ou o serviço, processa-se a liquidação da despesa, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor junto ao Estado, pela comparação entre o que foi contratado e o que foi efetivamente entregue ou realizado. Após a liquidação da despesa, é realizado o pagamento ao credor pela autoridade competente, por meio da emissão de ordem bancária ou outro instrumento financeiro. Finaliza-se, assim, a realização da despesa. As despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, são inscritas em “restos a pagar”, o que permite que sua realização continue a ocorrer normalmente no curso do exercício seguinte.

2.3 Dinâmica Interna do Poder Executivo: negociação e coordenação

Outro conjunto de estudos surgiu por meio de abordagens que destacaram o papel da negociação na relação entre o Executivo e Legislativo, reduzindo o caráter de certeza e previsibilidade na tramitação das leis (PALERMO, 2000, p. 540). As relações entre os poderes são mais imbricadas e a própria ação do Presidente precisa levar em conta os interesses presentes no Congresso. O poder é disperso nas instituições, em atores múltiplos com capacidade virtual de veto - entre eles os partidos tomados como instituições disciplinadas e consistentes.

Além do destaque ao processo de negociação, o desempenho do governo e as taxas de sucesso do Executivo na aprovação das suas iniciativas legislativas são vistas com estreita relação junto ao processo de formação do gabinete. As escolhas do Presidente, que possui a prerrogativa de nomear seus principais assessores, afeta de maneira significativa a própria estrutura do Executivo, conferindo a ele a natureza de arena política.

Como destacado por Palermo (2000, p. 544) o *Presidente* passa a se distinguir da *Presidência*⁸, que se torna um ator coletivo, “o lugar central de decisões coordenadas, negociadas, entre diferentes atores”. Os indicados para ocupar um posto de ministro são também líderes partidários e dispõem de certa autonomia na formulação das políticas, podendo expressar orientações divergentes daquelas do Presidente. A arena presidencial passa a comportar interesses múltiplos, que vão desde questões ideológicas, partidárias e regionais, até divergências sobre o conteúdo substantivo das políticas, trazendo assim, para o seu interior, conflitos presentes do Legislativo.

O Presidente não perde a sua capacidade de iniciativa, porém nem sempre é capaz de definir a política que se aproxime de seus interesses, sendo, às vezes, apenas apto para vetar uma decisão que o contrarie. Neste permanente processo de negociação, o Presidente conta com duas prerrogativas para organizar seu gabinete, contemplando as representações partidárias ao mesmo tempo em que busca manter a capacidade de coordenação.

⁸ Por *Presidência*, o autor se referia ao conjunto dos ministérios. Passa-se a utilizar a expressão *gabinete* ao referir-se ao conjunto dos ministérios, e *Presidência* como o conjunto de órgãos de assessoria direta do Presidente, definidos em lei.

A primeira prerrogativa, anteriormente referida, é a de nomear seus principais assessores, entre eles os ministros. O artigo 84 da Constituição Federal estabelece como prerrogativa exclusiva do Presidente nomear ou exonerar Ministros de Estado e os critérios que cada Presidente utiliza para compor seu gabinete variam, mas a necessidade de formar uma maioria legislativa não pode ser ignorada (FIGUEIREDO, 2007).

A filiação partidária dos ministros informa, portanto, quais partidos compõem a coalização, ainda que muitas vezes um ministro identificado com um partido não conte com o apoio da bancada de parlamentares. Além dos partidos da coligação, o Presidente precisa contemplar o seu próprio partido, e ainda contar com pessoas de total confiança para os postos mais estratégicos, geralmente ligados à coordenação política. Nas áreas monetária, fiscal e de arrecadação, as indicações geralmente são reservadas a quadros com conhecimento técnico e blindados do processo de negociação política. Do mesmo modo, o critério federativo deve ser considerado, dada a influência dos governadores sobre as bancadas. Parte do gabinete, portanto, pode não possuir um vínculo partidário claro.

Quadro 1 – Características Gerais dos Gabinetes FHC e Lula

| | Total de Ministérios¹ | % Assentos no Congresso da coligação | % Ministros com suporte partidário | Proporcionalidade² |
|----------|---|---|---|--------------------------------------|
| FHC I 1 | 21 | 56 | 66 | 0,56 |
| FHC I 2 | 23 | 77 | 65 | 0,59 |
| FHC II 1 | 29 | 73 | 69 | 0,64 |
| FHC II 2 | 26 | 45 | 46 | 0,46 |
| Lula I 1 | 31 | 42 | 87 | 0,59 |
| Lula I 2 | 31 | 62 | 87 | 0,53 |
| Lula I 3 | 31 | 57 | 83 | 0,54 |
| Lula I 4 | 31 | 58 | 83 | 0,53 |
| Lula I 5 | 30 | 69 | 80 | 0,53 |

¹ Inclui: Ministérios, Secretárias Especiais e Ministérios Extraordinários; exclui Ministérios Militares.

² Relação entre a porcentagem de ministros e assentos por partido, incluindo ministros sem partido, conforme Amorim Neto (2000, p. 485).

Além da nomeação dos ministros, cabe ao Presidente nomear outros cargos na estrutura do governo. No caso da administração direta no Brasil, merecem destaque os cargos comissionados, basicamente aqueles que podem ser ocupados por pessoas de fora da administração e que também são alvo de intensa negociação política. D'Araujo (2009, p. 9) contabilizou aproximadamente 47.500 cargos na administração direta, autárquica ou fundacional, entre diretores de autarquias, agências reguladoras, empresas estatais, etc. Cada uma delas com regras específicas de nomeação, por exemplo, quanto à necessidade de aprovação pelo Senado, mas cuja nomeação depende fundamentalmente da decisão do Presidente e do ministro no qual a entidade está vinculada, sendo que os casos de rejeição pelo Senado são raríssimos.

Todos estes cargos são vistos pelos partidos como importantes ativos políticos e constituem parte do processo de negociação permanente da coalizão. Quando os pleitos não são atendidos, as reivindicações e reclamações são públicas e acabam também configurando medidas de pressão por parte dos parlamentares, ameaçando votar contra medidas de interesse dos governos⁹.

A nomeação dos ocupantes destes cargos também depende de diversos fatores. O Presidente e os ministros combinam critérios técnicos e políticos, além das limitações legais, como a porcentagem mínima e as regras específicas estabelecidas para determinadas carreiras, principalmente na área jurídica, que estabelecem a ocupação exclusiva por servidores de carreira.

Em alguns casos os ministros recebem do Presidente total liberdade para nomear seus assessores, em outras, devem acomodar integrantes de outros partidos ou nomeações feitas pelo próprio Presidente. Na montagem de sua equipe, os ministros também necessitam compor critérios políticos e técnicos, e muitas áreas são reservadas à burocratas com experiência administrativa – sejam eles servidores de carreira ou pessoas com extensa trajetória na administração pública - os “bons esplanadeiros”, nas palavras de Loureiro e Abrucio (1999).

⁹ Partidos aliados de FHC cobram mais espaço no poder: Ministério não sacia fome do PMDB e desagrada ao PFL. *Folha de São Paulo*, 9 jul. 2001; Lula veta porteira fechada na Esplanada, e aliados reagem. *Folha de São Paulo*, 3 jul. 1997; Quase 200 cargos em órgãos federais são a recompensa exigida pela base aliada para continuar a apoiar o Governo Dilma no Congresso. *Revista Época*, 23 jun. 2011.

Entre os principais cargos da administração direta estão os de Natureza Especial (NES)¹⁰ e os cargos de Direção e Assessoramento (DAS). Estes são divididos em seis categorias, que correspondem, em termos gerais, aos cargos listados a seguir.

Quadro 2 – Nomenclatura dos níveis hierárquicos e quantitativo, cargos DAS

| Cargo | Quantidade (1) | Nível |
|--------------|-----------------------|---|
| DAS 6 | 200 | Secretário de órgão finalístico Dirigente de autarquia e fundações Secretário de órgãos da Presidência da República Assessor Especial |
| DAS 5 | 960 | Chefe de Gabinete de Ministro do Estado Diretor de Departamento Consultor Jurídico Subsecretário de Planejamento, orçamento e administração Assessor Especial de Ministro de Estado |
| DAS 4 | 2938 | Coordenador-geral Assessor |
| DAS 3 | 3692 | Coordenador Assessor Técnico |
| DAS 2 | 5535 | Chefe de divisão Assistente |
| DAS 1 | 6834 | Chefe de seção, assistente intermediário Assistente técnico |
| TOTAL | 20159 | |

Nota: Níveis hierárquicos segundo o Decreto nº 4.567/2003.

(1) Relativo a dezembro de 2007.

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, 2008.

Ao longo dos dois mandatos (2003-2010), o Governo Lula promoveu um aumento no número de DAS da ordem de quase 20%, principalmente nos DAS 3 e 4. Desde 2005, a indicação para estes cargos necessita respeitar uma porcentagem mínima de *servidores de carreira*, ainda que esta definição seja bastante ampla, incluindo servidores requisitados de outros órgãos e esferas de governos¹¹. Em

¹⁰ Em 2011 correspondiam a 56 vagas.

¹¹ Segundo o Decreto nº 5497/2005, considera-se como servidor de carreira os servidores ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente no qual ingressou mediante concurso público ou, se em data anterior a 5 de outubro de 1988, mediante forma de provimento permitida pelo ordenamento da época de ingresso. Os DAS 1 a 3 precisam contar com 75% de servidores de carreira e os DAS 4 a 6 com 50%.

dezembro de 2007, do total de 20.159 cargos de DAS, 5.160 eram ocupados por pessoas sem nenhum vínculo com a administração pública.

A segunda prerrogativa com a qual conta o Presidente, é a possibilidade de organizar as estruturas administrativas de acordo com as suas preferências. O Artigo 84 da Constituição confere ao Presidente a competência em dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Mesmo quando as mudanças não podem ser realizadas por meio de decreto, o Presidente pode utilizar as medidas provisórias para reorganizar os ministérios, criando novas pastas ou transferindo as atribuições entre elas. Como citado anteriormente, o governo é capaz de controlar a tramitação das medidas para evitar alterações e ainda vetar mudanças indesejadas.

A lei que define a composição dos ministérios atribui ainda competências em termos genéricos, o número de secretarias, e a vinculação de órgãos como Conselhos, Institutos, etc. Mediante os decretos, o Presidente define de maneira mais detalhada as áreas de competência, a estrutura organizacional de cada secretaria (departamentos, coordenadorias, etc.) e a estrutura de cargos em comissões.

Em outras palavras, do ponto de vista institucional, os presidentes podem criar e extinguir ministérios, definir suas prerrogativas, a organização interna e a distribuição dos cargos comissionados. A importância desse tipo de organização é destacada por Argelina Figueiredo:

As instituições são instâncias de exercício da autoridade pública e seus ocupantes usam seu mandato temporário para desenhar novas estruturas e impor essas estruturas a *polity* como um todo. Essas estruturas são veículos através dos quais os ocupantes procuram perseguir seus interesses (FIGUEIREDO, 2004, p. 25).

Até o presente momento, foram tratadas as principais contribuições da literatura a respeito das relações entre Legislativo e Executivo, e de como a estrutura deste é afetada pela necessidade de composição da coligação. Sinteticamente, é possível afirmar que a formação de uma coalizão de governo implica em que os partidos votarão favoravelmente às iniciativas vindas do Executivo em troca de acesso a cargos ou recursos financeiros. As prerrogativas de nomeação

e organização das estruturas administrativas foram tratadas como instrumentos com os quais o Presidente pode contar para contemplar as demandas dos partidos que compõem a coligação. A indicação do ministro e dos cargos comissionados garante o apoio dos partidos e podem ser criados ministérios e secretarias para acomodar mais um aliado.

Como já apontado anteriormente, o gabinete transforma-se em uma arena política e a delegação de poderes resulta em problemas de coordenação política. Justamente para tentar mitigar estes efeitos, o Presidente utiliza as prerrogativas para resguardar seus próprios interesses. É o outro lado da moeda.

Conforme Loureiro e Abrúcio (1999, p. 73):

É como se o presidente, por um lado, distribuísse poder para obter apoio político e, por outro, tivesse também que reconcentrar outra parcela de poder para conseguir de fato reduzir ao máximo a dispersão causada pela barganha de cargos e, assim, 'controlar' os aliados e realizar as suas políticas prioritárias.

Antes de serem tratadas as questões relacionadas diretamente a delegação de poderes e os mecanismos de coordenação, são discutidos alguns aspectos ligados ao contexto político que afetam a capacidade do Presidente de lidar com tais problemas.

2.3.1 Contexto político

A relação entre o Presidente e seus ministros é, antes de mais nada, influenciada pelo contexto político no qual estes atores estão inseridos. Lupia e Strom (2003) desenvolveram uma análise focada nos sistemas parlamentaristas, mas cujos principais aspectos podem ser aplicados ao sistema presidencialista. Segundo os autores, uma coalizão é o resultado da união de um grupo em torno de um propósito comum, no caso a condução de um governo. Apesar de dividirem a responsabilidade de implementar uma ampla gama de atividades, podem existir divergências entre os membros da coalizão, que são capazes de ocorrer em função da tentativa de contemplar bases eleitorais distintas ou pela disputa por espaço

político; mesmo quando existe acordo sobre os objetivos gerais da política pública, podem surgir conflitos sobre a forma de governar.

O destino e a efetividade da coalizão são determinados pela forma de como seus membros cultivam os interesses comuns e administram os conflitos internos. A análise da interação dos partidos políticos em processos que envolvam decisões críticas, como a formação da coalizão, a formulação das políticas, substituições ministeriais e eleições, podem esclarecer aspectos de sua governança – a forma de como as decisões, envolvendo esses interesses comuns e conflitos, são tomadas.

Existem quatro componentes explicativos para a compreensão da coligação e um quinto fator que proporciona uma forma de integrá-los. O primeiro está relacionado ao contexto particular do país e refere-se a cultura, história e as condicionalidades estabelecidas pelas decisões tomadas no passado (*path-dependence*).

Em segundo lugar estão os recursos que cada ator político detém, sejam eles financeiros ou políticos, principalmente o número de assentos no Congresso controlado por cada partido. Quanto maiores os recursos, melhores são as condições de negociação. Outro aspecto são as instituições, na medida em que moldam expectativas e preferências. E por último, a preferência dos atores, basicamente partidos que partilham uma agenda comum constroem alianças duradouras e efetivas.

Cada uma destas variáveis explica parte importante do comportamento da coalizão, mas é preciso que estejam unificadas em um *framework* integrado. Para isso, os autores apresentam um quinto componente, que estabelece dois requisitos gerais que precisam ser satisfeitos para que a coalizão se mantenha: (1) a formação e manutenção de acordos entre os partidos; e (2) a necessidade da coalizão satisfazer os eleitores.

A manutenção da coalizão depende, portanto, de uma agenda comum que possa ser mantida por um longo período. No caso do presidencialismo o horizonte é a própria duração do mandato, e a perspectiva que os partidos têm não só a respeito do presente, mas também do futuro em relação as suas possibilidades eleitorais, que por sua vez dependem da reação do eleitorado frente ao desempenho do governo e das estratégias da oposição.

Resumidamente, os autores afirmam que “as decisões da coalizão são o resultado da barganha, sob a sombra da opinião dos cidadãos e a ameaça constante

colocada pelos partidos que querem substituí-los” (LUIA; STROM, 2003, p. 5, tradução nossa).

Esta visão sobre os múltiplos fatores que explicam a formação de uma coalizão é reforçada por Ames (2003, p. 207) que considera a explicação para a disciplina dos membros de um partido “uma combinação de atitudes e recompensa e punição do Presidente com as sanções dos líderes, somada a predisposição ideológicas, pendores clientelistas, pressões do eleitorado e necessidades eleitorais”.

Tratando de um caso mais concreto, o processo de aprovação do salário mínimo em 2000, o autor mostra como a expectativa de atores políticos afetou o desempenho da coalizão. Naquele momento, o governo foi confrontado com posições divergentes dentro de sua base aliada, Antônio Carlos Magalhães, principal líder do DEM, e Luís Carlos Hauly (PSDB-RJ), líder da bancada tucana da Câmara, justificaram sua indisciplina como necessidade para melhor posicionarem-se politicamente nas eleições municipais daquele ano.

Da mesma forma, a situação econômica de um país torna-se uma possível fonte de tensão, como observado por Santos (2003, p. 193) “em momentos de crise, as dissidências e posições de independências adquirem maior legitimidade dentro dos partidos de coalizão”. Ao passo que uma política econômica de sucesso pode levar o Presidente a reforçar o seu peso político, como foi o caso do Plano Real e o início do Governo FHC, que teve maior liberdade para montar a composição de seu Ministério e maior respaldo na negociação com o Congresso (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 78).

A futura perspectiva da coalização aparece também nas análises sobre o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. A percepção dos atores, de que o Presidente se tornaria uma carta fora do baralho (“*lame duck*”), fez com que os partidos mudassem sua estratégia obrigando o Presidente, por sua vez, a realizar alterações na própria composição do Ministério. Ames (2003, p. 213) e Amorim Neto (2000) também constataram que à medida que o mandato avançava a disciplina diminuía, e devido às considerações eleitorais futuras formaram-se facções de oposição.

A partir da experiência americana, Whittington e Carpenter (2003) destacam o papel do Presidente enquanto importante ator político, que controla recursos de

campanha e nomeações, com capacidade de mobilizar interesses de grupos específicos, e formar alianças que superem as dinâmicas partidárias do Congresso.

Do ponto de vista do contexto político, as abordagens trazem três aspectos para a análise do desempenho da coligação: a existência de um acordo mínimo entre os partidos, o papel do Presidente, e as expectativas do eleitorado - para o qual a situação econômica é um fator determinante.

2.3.2 Delegação de poderes e mecanismos de coordenação

Ao tratar sobre a relação entre o Presidente e seus ministros, diversos autores remetem as explicações segundo o modelo mandante-agente (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 15; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; SANTOS, 2003) que visa esclarecer questões de controle hierárquico em contextos de assimetria de informação e conflito de interesses, ou, colocado de outra forma, “a contratação de um agente sempre ocorre em circunstâncias de informação incompleta e assimétrica, que beneficiam o agente em detrimento do controle do titular sobre o seu desempenho” (ALMEIDA, 2006, p. 182). Os agentes podem explorar a posição em que se encontram para agir segundo os seus próprios interesses, enquanto os mandantes buscam construir estruturas de interação que os permita mitigar os resultados adversos.

Os agentes possuem essa liberdade porque é impossível criar uma legislação que possa especificar completamente suas ações em qualquer circunstância, ou seja, órgãos executivos e administrativos sempre operam com algum grau de discricionariedade.

Cinco técnicas podem ser utilizadas para evitar as perdas por agenciamento: estabelecimento de contratos, mecanismos de seleção, mecanismos de monitoramento, controles institucionais, multiplicação do número de agentes ou principais¹². Mecanismos de monitoramento são a forma mais direta de solucionar os problemas de informação ocultada ao estabelecer procedimentos que exigem que o agente reporte informações relevantes e as ações adotadas por ele. A multiplicação

¹² As quatro primeiras técnicas foram retiradas de Amorim Neto e Tafner (2002). A quinta de Przeworski (2011, p. 155).

de agentes ou principais visa criar órgãos com objetivos diferentes, por exemplo, entre os ministérios que gastam e os ministérios que controlam as finanças.

Outro aspecto que merece destaque são as inovações produzidas em termos de medidas de controle na delegação que são feitas a partir das respostas de aprendizado e adaptação. Enquanto os agentes procuram por brechas nos contratos, mandantes respondem por meio de alteração ou criação de arranjos (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 35).

Nos Estados Unidos desenvolveram-se estudos mais aprofundados sobre o Poder Executivo, vinculados a corrente denominada *American Politics*, que direcionaram o foco para o aparato organizacional erguido em torno do Presidente, enfatizando a institucionalização da Presidência e o papel desempenhado por este processo como chave para compreender o seu sucesso, muito mais do que os atributos pessoais do Presidente (FIGUEIREDO, 2004, p. 20).

A experiência americana destaca o papel do grupo de assessores próximos ao Presidente, tendo como caso emblemático a institucionalização do *Executive Office of the President* (EOP), a partir da década de 1930 (BONVECCHI; SCARTASCINI, 2011, p. 5), com o objetivo de fortalecer a habilidade do Presidente em coordenar o trabalho do gabinete e outras agências executivas que teriam poucos incentivos a se submeter à seus interesses. Para isso exercem duas principais funções: uma de minimizar a assimetria de informação que pudesse prejudicar a habilidade do Presidente na tomada de decisão, e a outra é a de garantir a sua liderança política.

A constituição desse centro permite ao Presidente multiplicar suas fontes de informação ao encarregar seus conselheiros próximos da tarefa de duplicar, supervisionar e monitorar os ministérios. Concede também a centralização do processo de decisão ao estabelecer uma dinâmica hierarquizada. Para isso a equipe que compõe a Presidência desenvolve três funções: contato externo (relação com Congresso, grupos de interesse e imprensa), processo político (coleta de informação, análise e proposição de políticas) e coordenação interna.

No Brasil, os estudos sobre a dinâmica interna do Executivo são menos desenvolvidos e estão relacionados aos debates a respeito da relação entre política e burocracia. Loureiro, Olivieri e Martes (2010) apresentam um balanço dos principais autores que trataram desta questão a partir de diferentes matrizes: a relação entre o estado capitalista, classes sociais e burocracia, segundo a vertente

marxista; os anéis burocráticos formados no período do autoritarismo; o vínculo entre burocracia, sistema partidário pouco institucionalizado e sistema político, cuja principal expressão é a de Maria do Carmo Campello de Souza; clientelismo versus insulamento burocrático; e insulamento e déficit democrático.

Ainda assim, a literatura é pouco extensa e constituída de estudos de caso de agências governamentais e sobre as duas carreiras públicas mais consolidadas: as Forças Armadas e a diplomacia. A burocracia é definida com sendo composta por ocupantes dos cargos de alto escalão ou de direção dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo, que podem ser tanto funcionários públicos de carreira (admitidos via concurso público) quanto profissionais de fora do setor público. Campello de Souza (1976) apresenta uma importante contribuição ao explicar que os burocratas desempenham um papel decisivo no funcionamento do sistema político, papel que os partidos não exercem porque não puderam consolidar sua função governativa de elaboração e de defesa dos projetos de governo.

Ao longo da história dos governos democráticos no Brasil, os presidentes utilizaram diferentes estratégias para lidar com o dilema entre ceder cargos aos partidos da coalizão e diminuir seu controle sobre parte do aparato administrativo, ou então não ceder à negociação ou insular os cargos burocráticos à pressão dos partidos e perder sua base de apoio no Congresso.

Os governos democráticos no Brasil procuraram contornar esse dilema mediante diferentes estratégias. Na década de 1950, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek segmentaram o aparato burocrático separando, de um lado, os ministérios e cargos abertos à negociação e, de outro, as áreas “protegidas” ou insuladas – como as agências de desenvolvimento econômico que ficaram conhecidas como “ilhas de excelência”. Fernando Henrique Cardoso utilizou-se da nomeação dos secretários-executivos de sua confiança nos ministérios cedidos aos partidos da base.

A pesquisa a respeito da Secretaria Federal de Controle Interno, realizada por Cecília Olivieri (2009, p. 22), demonstrou que a Constituição da Controladoria Geral da União pode ser entendida como outro tipo de mecanismo de controle da Presidência sobre a burocracia e a coalização de governo, implementada durante o Governo Lula. Ao analisar tanto o papel burocrático (avaliação de gestão) como o político (controle da burocracia), constatou que a sua atuação além de ampliar a transparência da gestão pública, potencializa a responsabilização política e judicial

dos gestores avaliados. Destacou os tipos de controle político: monitoramento, nomeação, controle orçamentário, reorganização administrativa e legislação.

Aponta, também, que

a caracterização mais precisa dos efeitos do controle interno como controle político da burocracia depende da compreensão mais global sobre o funcionamento dos outros instrumentos de controle da burocracia, no sentido de construir uma teoria do controle político da burocracia, ou seja, de identificar e explicar as causalidades no processo de resposta da burocracia aos diversos tipos de controles dos principais atores políticos: Legislativo e Executivo (OLIVIERI, 2009, p. 22).

A administração paralela de Juscelino Kubitschek

A experiência democrática brasileira de 1945-1964 revela a importância da formação do gabinete para a manutenção da coalizão, e de forma recorrente a literatura se remete a essa experiência histórica como a mais bem sucedida organização e coordenação governamental. Por este motivo é tratada aqui em maiores detalhes.

Apesar de manter as mesmas características em termos de sistema de governo e sistema eleitoral, naquele período o Poder Executivo contava com poderes de agenda bastante limitados se comparado com o período pós-1988 (SANTOS, 1997). As diferenças entre os dois períodos e a compreensão de como os governos operavam o dia-a-dia da coligação trazem contribuições para o entendimento do período atual.

O segundo Governo Vargas (1951-1954) refletiu as dificuldades de composição em um ambiente marcado pela tentativa, por parte do Presidente, de montar um gabinete de conciliação nacional e da intransigência da União Democrática Nacional em participar do governo. A importância da ocupação das pastas ministeriais é destacada por D'Araujo (1982, p. 108) segundo a qual “o ministério é o centro para o qual convergem as cogitações sobre novos arranjos políticos que possibilitem assegurar a união nacional e a maioria parlamentar”.

A reforma ministerial realizada em 1953 foi a tentativa de reverter a deterioração do ambiente político, investindo junto aos setores conservadores, por um lado, e na aproximação junto aos trabalhadores com a nomeação de João Goulart para o Ministério do Trabalho, por outro. O fracasso na organização de uma

coalizão suficientemente forte ocorreu pela inexpressividade da participação de lideranças partidárias e confusa quanto a orientação das políticas do governo (D'ARAUJO, 1982, p. 120).

Apesar das dificuldades, o Governo Vargas assentou as bases para a elaboração da proposta de planejamento governamental que seguiria com Juscelino Kubistchek. São exemplos dessas medidas a criação de órgãos como a Assessoria Econômica na Presidência, ou a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que elaborou um plano a partir de um levantamento de setores específicos contendo a avaliação de projetos e formação de quadros técnicos com experiência em planejamento.

Durante o mandato do Presidente Kubitschek, surgiram as experiências mais interessantes de coordenação política. A chamada *administração paralela* visava contornar os problemas de delegação criando estruturas diretamente ligadas a ele. Celso Lafer tratou desse processo no livro *JK e o Programa de Metas (1956-61) (1970-2002)*, cujos principais achados são resumidos a seguir.

Por intermédio do Programa de Metas, Kubitschek propunha a intervenção constante e eficaz do Estado na economia, orientada pela adoção de um plano nacional de desenvolvimento, com uma programação metódica de medidas governamentais, de objetivos e metas para a iniciativa privada (Lafer 2002, p. 48). Para implementar o seu Plano, foi capaz de contornar a lógica do sistema político brasileiro, dos interesses partidários e interesses “empreguistas”, e ao mesmo tempo de aumentar o grau de eficiência e controle da economia dentro do aparato já existente (BENEVIDES, 1976, p. 214).

Para a implementação do Programa, havia duas alternativas: a reforma administrativa global ou, caso isso se revelasse politicamente inviável, manter o aparelho burocrático existente, criando no seu âmbito um núcleo dinâmico, capacitado para assegurar a viabilidade da implementação do plano (Lafer, 2002, p. 83).

Embora JK e seus auxiliares tenham tentado uma confrontação direta com o sistema tradicional – isto é, tentando uma reforma administrativa global (projeto de reforma administrativa elabora pela Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), logo perceberam sua inviabilidade em virtude da persistência dos mesmos problemas enfrentados por Vargas em 1953. A opção foi a manutenção do estilo conciliatório em promover a interação não-conflitante entre as demandas dos

diferentes membros do sistema político, visando obter o indispensável apoio para a implementação do Programa de Metas.

Dadas as características da participação política no período de 1943-1964, a administração paralela era a alternativa mais conveniente; uma reforma administrativa global levaria a um confronto de interesses e preocupações da ainda florescente política de clientela, amplamente representados no Congresso (Lafer, 2002 p. 87).

O Programa de Metas não empenhava todos os recursos do orçamento federal, e uma ampla margem de investimentos, a curto prazo, eram deixados para discussão no Congresso. Os investimentos de curto prazo a serem alocados pelos meios tradicionais do sistema político eram a válvula de segurança da aliança, pois ao mesmo tempo em que permitiam a Kubitschek avançar na implementação do Programa de Metas, propiciavam também os necessários ajustes para a manutenção do apoio político.

O Programa previa diversas modalidades de intervenção e pelas quais as próprias agências governamentais programavam e executavam algumas metas. Uma das incertezas relativas à sua implementação de metas era o seu financiamento. A administração JK conseguiu contornar os problemas referentes às propostas orçamentárias anuais, à medida que criava novos fundos ou utilizava os já existentes, vinculando-os diretamente à execução de determinadas metas e que não estavam sujeitos às vicissitudes – técnicas ou políticas – do processo orçamentário vinculado ao Congresso.

O orçamento era apresentado ao Congresso em termos de verbas globais, pouco específicas, dando aos Grupos Executivos, aos Grupos de Trabalho, às sociedades de economia mista e às empresas públicas liberdade para aplicar os recursos de acordo com sua conveniência, sem interferência do Legislativo. (BENEVIDES,1976).

A administração paralela consistia no fortalecimento de órgãos já existentes e considerados eficientes como a CACEX, o BNDE e a SUMOC, e a criação de novos, como os Grupos Executivos e os Grupos de Trabalho. Os grupos executivos eram unidades de planejamento setorial, incumbidos de determinadas metas, com o objetivo de tornar o processo de tomada de decisões mais centralizado. Eram formados por representantes de todas as agências responsáveis pela oferta e pela utilização dos incentivos para o desenvolvimento econômico, ligando os setores

públicos e os privados. Os Grupos de Trabalho não exerciam funções executivas, atuando como órgãos de consulta e de assessoria ao governo para implementação das metas em estudo.

Em síntese, no desenho da administração paralela “os novos órgãos funcionavam como centros de assessoria e execução, enquanto os antigos continuavam a corresponder aos interesses da política de clientela ainda vigente” (BENEVIDES, 1976, p. 225).

2.4 Impacto sobre políticas públicas

Até este ponto, foram tratadas as principais características do presidencialismo brasileiro e dos seus efeitos sobre a governabilidade. Apontou-se a importância que a distribuição dos postos ministeriais e cargos comissionados possuem na montagem da coalizão e os mecanismos de coordenação política utilizados pelos presidentes em diferentes contextos.

Existe, porém, outra dimensão a ser analisada que diz respeito ao impacto que esse desenho institucional tem sobre as políticas públicas. Do ponto de vista da governabilidade, há um consenso de que o presidencialismo é capaz de garantir sua manutenção. No entanto, quanto ao desempenho das políticas públicas, o sinal parece estar invertido e destacam-se os efeitos negativos do processo de montagem da coalizão.

É preciso ressaltar que os processos de formulação, implementação e, portanto, do desempenho das políticas públicas são afetados pela interação de um conjunto de fatores: as instituições políticas básicas ou macroinstitucionais - o regime político, as regras eleitorais, a estrutura federativa e o poder judiciário; os mecanismos microinstitucionais; e o contexto político no qual estão inseridos (SPILLER; STEIN; TOMMASI, 2008; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 12).

Aborda-se, então, parte dessas dimensões, notadamente a relação entre a utilização dos mecanismos microinstitucionais (as prerrogativas de nomeação e organização das estruturas administrativas) e a configuração do sistema partidário.

Este segundo aspecto está relacionado à literatura que tem identificado em diversos países uma perda constante da capacidade governativa dos partidos, ou seja, a capacidade de determinar ou influenciar as decisões governamentais mediante a formulação de projetos para o país, imprimindo direção às políticas públicas que diferencia-se da função representativa, de representação de interesses diversos da sociedade (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010, p. 76).

Se por um lado a capacidade governativa tem se enfraquecido, a dinâmica política de montagem da coalizão proporciona aos partidos a possibilidade de nomear pessoas para uma grande quantidade de cargos que possuem “prerrogativas excepcionais para estabelecer gastos, propor políticas e tomar decisões que afetam toda a sociedade” (D’ARAUJO, 2009, p. 9).

D’Araujo (2009, p. 9) destaca que estas nomeações e a utilização dos recursos vinculados a elas possui estreita ligação com a dimensão da política partidária e eleitoral: “controlar recursos financeiros é o caminho mais curto para implementar políticas que darão notoriedade e prestígio eleitoral aos ministros e a seus partidos”. Levanta-se a hipótese de que a notoriedade não é resultado somente da acomodação de correligionários nos cargos ou da exposição pública, mas principalmente da utilização desses recursos segundo os interesses eleitorais do ocupante dos cargos.

Sinteticamente, pode-se afirmar que o interesse de um partido político em ocupar um Ministério tem como principal propósito a obtenção de recursos que são distribuídos segundo uma lógica clientelista e de patronagem, ficando em segundo plano o próprio conteúdo da política e o interesse público em geral. Diversos autores destacam esta característica no sistema político brasileiro.

Mainwaring (1999, p. 177) apresenta uma síntese representativa dessa visão e considera que “sem a compreensão das práticas de clientelismo e da patronagem é difícil entender o Brasil”. A patronagem é definida, neste caso, como o uso ou a distribuição de recursos públicos segundo critérios não meritocráticos para ganho político, e inclui tanto empregos quanto recursos, destacando que enquanto o primeiro se mantém relevante, a disputa por investimentos tornou-se ainda mais importante.

Ainda que os riscos de impasses e rupturas (tal como a interpretação da crise de governabilidade predominante no início da década de 1990) não seriam mais o principal objeto de preocupação, a governabilidade, ou seja, a montagem de

maiorias parlamentares com base na participação dos partidos no gabinete, teria em contrapartida a utilização destes postos governamentais segundo os interesses estritamente partidários, em detrimento da implementação de políticas públicas mais eficientes e eficazes.

As práticas clientelistas podem ser utilizadas como recursos na disputa pelo controle interno dos partidos para angariar votos nas eleições ou na construção de apoio para governar. Segundo o autor, baseando-se no diagnóstico da fragilidade partidária, e dado o poder discricionário do Executivo para executar o orçamento, seria possível premiar ou punir deputados de acordo com o comportamento de cada um.

O impacto sobre as políticas públicas é negativo, porque a execução passa a ser comandada por critérios políticos em detrimento de critérios técnicos ou universais, levando a distorções gritantes na distribuição destes recursos. A adoção de tais práticas, de maneira extensiva, implicaria em custos do ponto de vista de limitação da legitimidade democrática, reduzindo a representação da população mais pobre e favorecendo as elites, diminuindo a eficiência de programas sociais e enfraquecendo a performance do setor público.

O clientelismo pode levar a alocação irracional de recursos públicos e prejuízo na formulação das políticas públicas. Segundo Mainwaring, esse eventual prejuízo parece “interessar pouco aos partidos” (1999, p. 198). Como exemplo, o autor cita o caso do estado do Maranhão, o mesmo do então Presidente Sarney, que teria recebido quase 22% de toda a verba distribuída pelo Ministério do Planejamento, em 1987, apesar de sua população diminuta.

Ao tratar da ocupação dos cargos, Costa (1993, p. 204) sublinha o

descontrole sobre o preenchimento de um grande número de cargos em comissão da Administração Pública Federal, a maior parte distribuídos por critérios político-partidários, o tristemente conhecido loteamento da máquina pública, que condiciona, em nível operacional, as relações entre comando político e execução administrativa no Governo Federal.

Em outro estudo, Ames (2003) mostrou como os convênios governamentais durante os Governos Sarney, Collor e Itamar foram utilizados como uma importante estratégia para costurar o apoio dos partidos. Sarney favoreceu os Municípios com prefeitos do PMDB - partido de sustentação de seu governo e fundamental na

disputa pelo mandato de cinco anos -, e na votação do presidencialismo *versus* parlamentarismo. Collor retribuíra o apoio do PDS e PFL no segundo turno da eleição presidencial. Itamar Franco, por sua vez, não teve um padrão tão claro de distribuição de recursos, mas cabe notar que seu governo representa um ponto fora da curva, do ponto de vista da busca pela construção de uma estratégia política partidária para a sustentação do Congresso.

Esta percepção está presente tanto na academia quanto na opinião pública, e em particular na imprensa. Em uma única edição de jornal extraem-se passagens como: “já o paroquialismo é uma marca registrada do Legislativo”; “a questão é que é muito difícil escapar da cultura política brasileira como ela é. A cultura dominante é a do fisiologismo e do clientelismo”; “a corrupção só será sanada (na medida em que isso é possível) quando o país promover aquela que é a prioridade das prioridades: a reforma efetiva do Estado” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2013).

Não somente os estudos acadêmicos, mas também as constantes denúncias de direcionamento de verbas segundo critérios exclusivamente partidários, alimentam este tipo de percepção. Segundo o relatório do Tribunal de Contas da União, durante a gestão de Geddel Vieira Lima (PMDB-BA) no Ministério da Integração Nacional em 2009, cidades baianas teriam sido favorecidas na liberação de verbas de combate às enchentes. Em outra denúncia, o Ministro Fernando Bezerra também foi acusado de desviar verbas desse mesmo Programa para o seu Estado, Pernambuco¹³.

Tratando dessa mesma questão, outros autores estabelecem que haveria uma diferença entre o papel do Executivo, que representaria uma agenda nacional, enquanto que o Congresso é o local de representação de interesses paroquiais e particularistas.

Nas palavras de Santos (2003, p. 93) “os chefes do Executivo são os únicos políticos eleitos por um eleitorado nacional e por isso possuem incentivos eleitorais para elevar a efeito políticas de impacto mais amplo”, enquanto os legisladores estão “em busca de benefícios para seus redutos eleitorais”. Mais recentemente, Luiz Werneck Vianna (2009, p. 49) ao tratar da dinâmica política do Governo Lula, observa que a atuação dos parlamentares estaria voltada as possibilidades de obras

¹³ TCU: manobra da Integração liberou verba contra enchentes antes de parecer técnico. *O Globo*, 24 fev. 2012. Ministro da Integração chega ao Congresso para explicar denúncias. *Portal R7*, 12 jan. 2012.

que interessam à sua região, ao passo que caberia ao Executivo a “concepção da grande política”.

Shugart e Carey (1992), assim como Linz, consideram que a tensão entre a política paroquial e a nacional é inerente ao presidencialismo por ser este um sistema que elege diretamente um Executivo Nacional. Presidentes são vistos pela população como responsáveis por praticamente todos os aspectos de desempenho do governo, que colocam em jogo sua popularidade, reputação e legado histórico¹⁴.

Segundo Alston e Muller (2005), o Presidente coloca um maior peso nos interesses nacionais do crescimento econômico, distribuição de renda, oportunidades econômicas e estabilização de preços. O interesse dos congressistas é mais paroquial porque possui menor capacidade de internalizar os ganhos do crescimento, enquanto podem internalizar os ganhos com os recursos distribuídos segundo critérios clientelistas, o chamado *pork*. Assim, caso o Congresso consiga cercear o poder do Presidente, é possível prever um aumento do *pork* e menos políticas de desenvolvimento prudentes.

Tem-se, então, duas características que são combinadas para produzir um resultado negativo. Por um lado, a participação de um partido no Ministério decorre da possibilidade de exercer certo grau de discricionariedade em relação aos postos e políticas sob a sua responsabilidade, e de outro, dada a configuração do sistema eleitoral, os partidos buscam direcionar recursos para as suas bases eleitorais. A consequência destas duas características é que a própria performance do Ministério é afetada pela dinâmica paroquialista típica do Legislativo. Como representantes dos partidos, os ministros não possuiriam o mesmo incentivo do Presidente para levar a cabo a “grande política”, inclusive na medida em que possuem interesses eleitorais próprios, muitas vezes ligados a seu estado de origem.

¹⁴ Terry Moe aborda esta mesma questão a partir do caso americano (FIGUEIREDO, 2004, p. 25).

2.5 Síntese

Mesmo que no Brasil e na América Latina o Poder Executivo tenha um peso preponderante sobre o Legislativo, seja em termos de capacidade técnica, seja no interesse dos parlamentares em assumir um posto no Executivo, ainda é reduzido o número de estudos mais sistemáticos a respeito de sua dinâmica interna.

Superadas as interpretações focadas nas dificuldades da governabilidade, as pesquisas passaram a abordar outras dimensões da institucionalidade. As explicações sobre como o Governo FHC foi capaz de exercer seu mandato destacaram o importante papel dos poderes de agenda do Presidente e da centralização do processo legislativo, tornando os partidos mais disciplinados.

A governabilidade do período pós-1994 pode ser compreendida, em primeiro lugar, de acordo com a dinâmica eminentemente política do período, onde destaca-se o poder político acumulado pelo Presidente, e como decorrência desse fator a sua capacidade de implementar medidas que o permitissem ampliar sua capacidade de coordenação política.

As prerrogativas constitucionais possibilitam que o Presidente logre, por um lado, acomodar no interior do Executivo os interesses dos partidos que compõem a coligação e, por outro, organizar o processo legislativo segundo seus interesses, assegurando que os integrantes da coalização entreguem a contrapartida – os votos.

No processo de organização do gabinete os presidentes utilizam o poder de nomeação e de organização administrativa com dois propósitos aparentemente contraditórios. Ao mesmo tempo em que moldam as estruturas e fazem nomeações para acomodar os interesses da coligação, garantem que parte delas seja reservada a pessoas de sua confiança e buscam criar mecanismos de *recentralização* do poder.

Esta dinâmica de delegação/recentralização é afetada pelo contexto político, que pode ser analisado conforme três fatores: a legitimidade política do governo, onde o cenário econômico é preponderante; a presença de um conjunto mínimo de propostas consensuais entre os partidos; e o papel que o Presidente desempenha no processo de negociação.

A criação dos mecanismos de centralização possuem diferentes características. Podem envolver o fortalecimento do núcleo central de coordenação política, como a experiência americana do OEP e a criação da administração paralela do Presidente JK, ou então soluções menos impactantes como as utilizadas por FHC, com a nomeação de secretários executivos de sua confiança, e as de Lula, de estruturação do sistema de controladoria.

Nos aspectos que podem ser levantados para a análise destes mecanismos estão: a dinâmica de funcionamento do monitoramento (em termos da produção de informações), as nomeações, o controle orçamentário, e a reorganização administrativa.

Por último, é necessário discutir quais são os interesses que presidem a atuação dos partidos ao destinar os recursos públicos que eles passam a controlar. E aqui torna-se necessário um esclarecimento. A influência dos partidos políticos na definição das políticas públicas é indispensável, afinal são eles os atores que fundamentalmente representam os interesses societários. Eliminar tal influência, relegando à burocratas que contariam hipoteticamente com um conhecimento técnico superior, é afetar a própria dinâmica democrática. Como já demonstrado, o insulamento acaba gerando uma relação da burocracia com determinados grupos em detrimento de outros.

O que se busca, neste caso, é diferenciar a influência positiva, ligada aos interesses públicos (sabendo que em uma sociedade diversa existem *interesses* e não somente *um* interesse), da influência negativa que resulta na destinação de recursos para responder a um determinado grupo ou segundo critérios estritamente eleitorais. Determinar a diferença entre eles é uma árdua tarefa, porém importante; por um lado, para que seja possível discutir em maior profundidade o papel que os partidos políticos vêm desempenhando na democracia contemporânea, e por outro, para melhorar o próprio desempenho das políticas públicas.

3 OBJETIVO E METODOLOGIA

3.1 Objetivo

A presente pesquisa tem como principal objetivo aprofundar o conhecimento a respeito do funcionamento do Poder Executivo, em particular da relação entre o Presidente da República e os ministérios comandados por partidos aliados.

A literatura a respeito do presidencialismo de coalização aponta que a ocupação dos ministérios pelos partidos aliados é um aspecto central no processo de negociação entre Executivo e Legislativo. Todavia, para que melhor compreender o desempenho da coligação no interior do Executivo e suas consequências na relação entre os dois poderes, é necessário que se investigue como a participação dos partidos políticos afeta a implementação das políticas públicas e como o Presidente exerce o papel de coordenação política.

A coordenação aqui é entendida como a capacidade de direcionar o fluxo de ações da máquina governamental em sequências mais ou menos padronizadas de decisão política, planejamento, implementação, controle e avaliação (COSTA, 1993, p. 206).

3.2 Hipótese

De maneira sintética, é possível afirmar que o Presidente depara-se com a necessidade de entregar o comando de parte dos ministérios à partidos aliados para garantir uma base de sustentação política no Congresso. Esta delegação de poderes engendra problemas devido ao conflito de interesses na implementação das políticas públicas. Na tentativa de solucionar ou minimizar estes problemas, o Presidente busca criar mecanismos que o permitam exercer algum grau de coordenação política e de gestão.

A partir dessa visão geral e de uma investigação inicial a respeito das particularidades do Governo Lula, esta pesquisa parte da seguinte hipótese: dado o objetivo do Presidente de aumentar o volume e as taxas de execução dos

investimentos públicos, e da existência de conflitos de interesses e baixa eficiência junto aos ministérios, foram criados mecanismos de coordenação por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento, permitindo ao Presidente obter um maior grau de ingerência sobre as ações desses ministérios, buscando solucionar ou minimizar tais problemas.

3.3 Questões

As questões básicas que nortearam a investigação são:

Em que contexto o Programa de Aceleração do Crescimento foi criado e quais eram os objetivos do Presidente? Quais são os seus mecanismos de funcionamento?

A nomeação dos cargos de confiança, segundo critérios partidários, afeta a implementação das políticas públicas do Ministério dos Transportes?

Quais são os impactos do PAC no resultado das políticas implementadas?

3.4 Metodologia

Até este item, foi feito um balanço da literatura que orientou a formulação da hipótese e das questões gerais da pesquisa. Nas próximas seções respondem-se as questões gerais a partir de um estudo de caso, baseado em uma metodologia qualitativa que, segundo Bennet e Elman (2006, p. 468), “possui vantagens quando conceitos, medida e teorias não estão fortemente validadas e quando os objetivos da pesquisa dão mais ênfase na compreensão de como mecanismos causais operam em casos específicos”.

Conforme apontado anteriormente, existem poucas pesquisas a respeito da dinâmica interna do Poder Executivo que podem orientar estudos mais abrangentes,

portanto, também identifica-se o impacto do Programa sobre determinada política pública.

Quanto à primeira questão, o contexto do PAC é analisado em termos do papel do Presidente, sua relação com a sua coligação e a conjuntura política, os órgãos responsáveis por sua implementação, suas atribuições legais e administrativas. A descrição dos mecanismos de monitoramento caracterizam seu desenho institucional e de funcionamento, relacionando aos elementos apontados pela teoria: coleta de informação, centralização do processo decisório, duplicação de mandatários e a aprendizagem com experiências anteriores.

A segunda questão diz respeito aos apontamentos de que a ocupação dos cargos ministeriais, segundo critérios partidários, afeta negativamente o desempenho das políticas públicas. Primeiro é feita uma descrição da estrutura administrativa do Ministério dos Transportes, identificando as principais atribuições de seus órgãos internos e em seguida uma descrição da política de investimentos em rodovias durante o Governo Lula (2003-2010).

A partir da análise de currículos dos ocupantes dos principais cargos do Ministério, identificam-se as vinculações partidárias e estaduais. Confrontam-se a lista dos estados representados com a distribuição dos recursos de investimento. Parte-se da hipótese de que os recursos são destinados de acordo com o interesse do ministro e seus principais assessores, refletindo desta forma o interesse de seu partido. A hipótese é confirmada no caso que seja identificado que os estados desses dirigentes são privilegiados.

Por último avaliam-se os impactos do PAC na gestão do Ministério dos Transportes, segundo dois critérios: um financeiro, expresso em volume de recursos e taxa de execução, e o segundo ligado aos diversos aspectos da gestão, a seleção de projetos, licitações, execução de obras e monitoramento.

O recorte da pesquisa no Ministério dos Transportes é justificado, pois o PAC compreende um grande número de ações. Em seu lançamento, no ano de 2007, eram mais de 1600 ações monitoradas, com um volume de recursos na ordem de R\$ 500 bilhões, sendo aproximadamente R\$ 67 bilhões de investimentos do orçamento fiscal e o restante de investimentos de estatais e de outras fontes.

Não existe uma informação precisa sobre a distribuição dos recursos em cada Ministério, mas é possível afirmar que metade do orçamento fiscal diz respeito ao

Ministério dos Transportes, e o restante é distribuído entre os Ministérios da Integração Nacional, os Ministérios das Cidades e o Ministério da Saúde.

Além de envolver o maior volume de recursos, o Ministério dos Transportes foi comandado pelo Partido da República¹⁵ durante os dois mandatos do Governo Lula. Dispôs de programas onde as verbas pudessem ser destinadas segundo critérios partidários, ou seja, onde existia um alto grau de discricionariedade por parte dos gestores da política. A política de transporte rodoviário atende perfeitamente a este critério, e também representa o maior volume de recursos. Dos R\$ 8,8 bilhões empenhados em 2008 pelo Ministério, R\$ 6,7 bilhões foram destinados a essa política, o que representa, ainda, 40% do total de empenho do PAC – R\$ 16,9 bilhões.

¹⁵ O PR surgiu da junção do Partido Liberal (PL) com o PRONA, em 2006. Adota-se a sigla PR para facilitar o entendimento.

4 COORDENAÇÃO POLÍTICA NO GOVERNO LULA: O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

4.1 O contexto político

O primeiro mandato do Presidente Lula foi marcado pela dificuldade em montar uma base de apoio consolidada no Congresso, o que foi a origem de conflitos e escândalos. A opção inicial do governo parece ter sido a de negociar com pequenos partidos de direita e em bases pontuais.

Parte do problema provém da ordem ideológica. Santos, Vilarouca e Mantovani (2007) argumentam que governos socialdemocratas ou de centro-esquerda tendem a compartilhar o poder, enquanto governos de centro-direita e conservadores possuem uma concepção majoritária de democracia, levando a formação de um cartel parlamentar. A opção do centro-esquerda, por um modelo condominial, leva a formação de governos ideologicamente heterogêneos e com altos cursos de transação intra-gabinete, com a participação da oposição e de partidos independentes.

Este parece ser explicitamente o caso dos primeiros anos do mandato, onde “métodos e concepções tão diversos, no interior do governo, acabaram por dificultar o trabalho de coordenação da base, surpreendido sistematicamente com denúncias, fogo amigo e derrotas no plenário e nas comissões congressuais” (SANTOS, 2006, p. 236). No início do mandato, em 2003, o governo contava com o apoio de partidos que representavam 49% da Câmara dos Deputados. Mesmo elevada esta participação, com o ingresso formal do PMDB para mais de 60%, a dinâmica política apresentava-se em um quadro extremamente complexo, pois parte do partido ainda resistia à apoiar o governo.

As crises envolvendo os principais ministros do governo, primeiro o Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu, em 2005, e logo após o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, em 2006, levaram a alterações importantes na dinâmica do governo e tiveram um impacto direto no próprio funcionamento da Presidência e nos ministérios mais próximos ao Presidente.

As crises acabaram levando há uma compreensão mais aprofundada, por parte do Presidente, sobre a dinâmica política do Congresso. Prova disso é que em junho de 2005, o Partido Progressista ingressou no governo por meio da indicação de Marcio Fortes para o Ministério das Cidades, uma das movimentações adotadas como forma de contornar os problemas gerados pela presidência de Severino Cavalcanti na Câmara dos Deputados.

Na eleição de 2006, mesmo com essas dificuldades, o Presidente Lula foi reeleito e deu início à seu segundo mandato em condições bem mais favoráveis. É preciso considerar que a criação de estruturas administrativas de monitoramento possuem custos políticos, portanto, a criação e/ou alteração delas podem ser realizadas mais facilmente dado o contexto favorável.

É possível levantar três fatores que podem ter contribuído para este positivo cenário. O primeiro é de ordem econômica, dada a recuperação que estava em curso - desde 2005 o crescimento do PIB vinha se recuperando de 3,2% naquele ano para 4% em 2006, e 6,1% em 2007. O crescimento econômico veio acompanhado de uma melhora da avaliação do governo. No final de 2005, o governo atingiu seu menor índice de avaliação quando 32% da população considerava o governo ruim/péssimo, acima dos 29% que consideravam o governo ótimo/bom. Contudo, a partir desse momento o governo foi melhorando sua avaliação praticamente ininterruptamente até o final do ano de 2010 (PESQUISA CNI – IBOPE, 2010).

Outrossim, foi de suma importância a liderança política desempenhada pelo Presidente Lula. Com a crise política de 2005 começou a envolver-se diretamente nas negociações políticas, enquanto a condução do governo passou a ser atribuição da Ministra Dilma Rousseff.

E por último, a existência de um Programa comum que pudesse expressar um acordo mínimo entre os partidos da coligação. Somado à manutenção dos alicerces macroeconômicos que já vinham do Governo FHC, acrescentou-se um conjunto de medidas de transferência de renda que resultaram em uma grande queda da desigualdade socioeconômica, gerando, assim, legitimidade ao governo perante uma grande parcela do eleitorado. O anúncio do aumento dos investimentos, principalmente em infraestrutura (justamente o setor cujos ministérios eram comandados pelos partidos aliados), pode ser igualmente considerado um fator de coesão da base de apoio. A dinâmica política do governo teve reflexos sobre o

próprio PR que, segundo Santos e Borges (2010, p. 9), “mesmo podendo ser classificado à direita na dimensão moral, tem exibido comportamento à esquerda no que tange a temas econômicos”.

4.2 O fortalecimento da Casa Civil

A Casa Civil assumiu o papel de núcleo central de coordenação política do governo no segundo mandato do Presidente Lula. No primeiro mandato, porém, passou por um momento de fortalecimento, com a centralização realizada no início do governo com José Dirceu à frente, sofreu um revés em 2004 ao perder as atribuições de relação com o Congresso, Estados e Municípios – situação que se mantém até os dias de hoje.

O Ministro José Dirceu promoveu uma centralização das tarefas de coordenação política do governo e estava diretamente envolvido neste processo de articulação. Passavam pela pasta as negociações com o Congresso, as nomeações para os cargos comissionados e as tarefas de coordenação das ações do governo. Como é verificado mais a diante, as atribuições da pasta e sua estrutura administrativa refletiam esse papel e sua importância. A sua relevância política da Casa Civil só era rivalizada por Antonio Palloci, fiador da política macroeconômica do governo.

Do ponto de vista institucional, logo no início de seu mandato, o Presidente Lula promoveu as alterações na estrutura ministerial por meio da MP 103/2003 (convertida na Lei nº 10.683/2003), definindo vinte e três ministérios, dando status de ministro à seis órgãos e criando um Ministério extraordinário¹⁶. Ao longo do primeiro mandato, a lei foi alvo de cinco medidas provisórias e vinte alterações mediante projeto de lei, muitas delas com o objetivo específico de alterar a estrutura

¹⁶ *Ministérios*: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Assistência Social; Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Cultura; Defesa; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Educação; Esporte; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Previdência Social; Relações Exteriores; Saúde; Trabalho e Emprego; Transportes; Turismo. *Status*: Casa Civil; Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica; Secretaria-Geral da Presidência da República; Advogado-Geral da União; Controle e da Transparência. *Extraordinário*: Segurança Alimentar e Combate à Fome.

administrativa. É importante destacar que toda e qualquer proposta de modificação é competência exclusiva do Presidente. Ainda, segundo a MP, a Presidência da República é constituída essencialmente pela Casa Civil, Secretaria-Geral, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, Gabinete Pessoal e Gabinete de Segurança Institucional. Além destes órgãos integravam ainda cinco Conselhos e outros órgãos de assessoramento direto.

As áreas de competência da Casa Civil envolviam a coordenação e integração das ações do governo, verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais, realização da coordenação política do governo, o relacionamento com o Congresso Nacional e os partidos políticos, a interlocução com os Estados, Distrito Federal e Municípios. Para isso ela contava com quatro subchefias, a de Coordenação da Ação Governamental, de Assuntos Jurídicos, de Assuntos Parlamentares e de Assuntos Federativos.

Em 2004, também por meio de MP (163/2004, convertida na Lei nº 10.869/2004), foi criada a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, para a qual foi nomeado Aldo Rebelo do PCdoB e que assumiu as tarefas de relação junto ao Congresso e aos Estados e Municípios, incorporando a Subchefia de Assuntos Parlamentares e a de Assuntos Federativos. Esta Subchefia havia sido ocupada por Waldomiro Diniz até fevereiro de 2004, quando este tornou-se pivô de um dos primeiros escândalos de corrupção que atingiu o Governo Lula e José Dirceu, em particular.

O Decreto nº 5.135/2004 que definiu a nova estrutura da Casa Civil (já sem as duas subchefias) trouxe mais uma significativa mudança - o desdobramento da Subchefia de Ação Governamental em duas: a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) e a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM). Apesar da perda da atribuição de articulação junto ao Congresso, Estados e Municípios, a Casa Civil teve sua estrutura ampliada, o que pode ser comprovado pelo aumento do número de cargos comissionados (DAS) a disposição, que passaram de 434 para 539.

Quadro 3 – Resumo das alterações de atribuição da Casa Civil e Subchefias de coordenação governamental

| 2002 - Governo FHC | 2003 - Início Governo Lula | 2004 |
|---|---|--|
| Decreto nº 4.535/1999 | Decreto nº 4.607/2003 <i>Processo de centralização</i> | Decreto nº 5.135/2004 <i>Perda de atribuição para a SRI e incremento das atribuições de coordenação governamental</i> |
| Competência | | |
| I - Assessoramento ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, em especial nos assuntos relacionados com a coordenação política e administrativa; | I- Assistência e assessoramento direto e imediato ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, em especial nos assuntos relacionados com a coordenação política e administrativa; | I - Assistência e assessoramento direto e imediato ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, em especial nos assuntos relacionados com a coordenação e na integração das ações do governo; |
| II - Coordenação e integração das ações do Governo Federal; | II - Coordenação e integração das ações do Governo Federal; V - Coordenação política do Governo; | III - Avaliação e monitoramento da ação governamental e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em especial das metas e programas prioritários definidos pelo Presidente da República; |
| | VI - Condução do relacionamento do governo com o Congresso Nacional; VII - Interlocução com os Estados, o Distrito Federal, com os Municípios e com os partidos políticos, nos assuntos de interesse do governo; | <i>Atribuições transferidas para SRI</i> |
| Cargos DAS | | |
| 419 | 435 | 539 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

As duas novas Subchefias, criadas em 2004, aumentaram consideravelmente o quadro de cargos comissionados, passando de 29 para 69. O primeiro subchefe da SAG foi Luiz Alberto dos Santos e o comando da SAM coube à Miriam Belchior, que permaneceu no posto até o final do segundo mandato do Governo Lula e que atualmente é Ministra do Planejamento do Governo Dilma.

Quadro 4 – Resumo das alterações das subchefias de coordenação governamental

| 2002 | 2003 | 2004 |
|---|--|--|
| Subchefia de Coordenação da Ação Governamental; | Subchefia de Coordenação da Ação Governamental; | Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais; |
| | Subchefia de Assuntos Parlamentares; e Subchefia de Assuntos Federativos; | Subchefia de Articulação e Monitoramento; |
| | | } <i>Subchefias transferidas para SRI</i> |
| Cargos DAS - Subchefias | | |
| 25 | 29 | 69 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

As atribuições das duas subchefias também foram ampliadas. No Anexo A estão descritas as atribuições completas de cada uma das subchefias nos três períodos. Em destaque, à SAP coube o acompanhamento da formulação e execução de programas e análise de mérito relativo, oportunidade e compatibilidade dos projetos submetidos ao Presidente da República, e promover a coordenação e integração das ações de governo.

À Subchefia de Articulação e Monitoramento compete assessorar o Ministro de Estado no monitoramento dos objetivos e metas prioritárias definidas pelo Presidente da República; coordenar, monitorar e avaliar os resultados dos programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República; subsidiar a formulação da agenda geral do governo, em especial no que se refere às metas, programas e projetos considerados relevantes pelo Presidente da República;

planejar, coordenar e supervisionar a implementação dos sistemas de avaliação do desempenho da ação governamental.

Do ponto de vista político, duas mudanças merecem destaque. Em junho de 2005, em função dos escândalos de corrupção, José Dirceu foi substituído por Dilma Rousseff, então Ministra de Minas e Energia, que havia construído sua carreira em Administração Pública, porém sem alguma experiência em cargos com maior visibilidade política. Em março de 2006 o Ministro Palocci foi demitido, substituído por Guido Mantega, então Presidente do BNDES. Estas alterações na equipe do governo foram fundamentais para determinar o papel que a Casa Civil assumiria a partir daquele momento, e em especial o desenho do PAC.

Por um lado, essa nova configuração marca a transição de um período de predominância da política fiscal enquanto garantia de credibilidade financeira, para um novo período em que a política econômica passa a responder a demandas por crescimento econômico e transferência de renda (LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011). Por outro lado, representa uma ampliação do papel da Casa Civil nas definições da política econômica. Se na era Palocci havia um maior alinhamento entre a Fazenda e o Banco Central, nesse novo arranjo a Casa Civil passou a ter um maior protagonismo, alinhado ao Ministério da Fazenda e à outros órgãos como o BNDES na defesa de uma política econômica mais desenvolvimentista.

4.3 Experiências anteriores de sistemas de monitoramento

Entre as experiências anteriores com sistema de monitoramento, três delas merecem destaque. A primeira é o “Brasil em Ação”, em operação entre 1996 e 1998, que elegeu cerca de 40 projetos de infraestrutura e programas sociais como ações prioritárias, monitoradas segundo um mecanismo especial, baseado em pressupostos de gerenciamento de projetos. Cada projeto tinha um escopo definido, com resultados quantificáveis que pudessem ser acompanhados pela evolução da programação física e financeira, contando com um gerente de projetos com as funções de articulação, negociação, condução e produção de informação. Ao Ministério do Planejamento coube a função de supervisionar o rol de

empreendimentos, contando com uma equipe formada por um diretor e quatro analistas, cuja importância se dava na coordenação transversal que envolviam um conjunto de órgãos.

Sendo um dos elementos fundamentais e inovadores do Programa, o poder dos gerentes “era amparado menos em instrumentos formais e mais no reconhecimento pelas instâncias maiores do papel desses gestores, emanado inclusive do próprio Presidente da República” (YAMASAKI, 2008, p. 23), ainda que se reconheça que sua atuação acabou ocorrendo de forma isolada. A liberação dos recursos acompanhava o ritmo de execução e obras com bom desempenho, não tinham problemas com limite de empenho, sendo identificadas em uma linha própria no orçamento.

O “Brasil em Ação” foi substituído pelo “Avança Brasil”, que acabou englobando todas as ações do PPA 2000/2003. Em 2001, o Presidente decidiu restabelecer um conjunto mais restrito, incluindo 50 projetos, mas as prioridades tiveram que acomodar-se às necessidades de geração do superávit, focando o ajuste justamente nas obras de infraestrutura (YAMAZAKI, 2008, p. 26).

A segunda experiência está relacionada às dificuldades no início do Governo Lula em estabelecer um conjunto de prioridades e um mecanismo mais eficiente de monitoramento. Segundo Mirian Belchior (2004, p. 6), em 2004 a definição das Metas Presidenciais iniciou-se

com o Presidente da República reunindo-se com as Câmaras de Governo (Desenvolvimento Econômico, Social e Infraestrutura). A seguir, cada ministério indicou separadamente suas prioridades com impacto financeiro-orçamentário e com impacto político-institucional. O rol de 273 prioridades foi hierarquizado em três níveis e validado em reunião ministerial. Dentre elas, foram escolhidas 45 prioridades máximas.

Sendo que o assessoramento técnico-político servia para o acompanhamento dessas prioridades realizado pela Casa Civil e suas subchefias.

Apesar de existir um sistema de monitoramento do Plano Plurianual de Investimentos, chamado de SIGPLAN, este não era considerado adequado na medida em que “não contava com uma adesão adequada por parte dos ministérios” (BELCHIOR, 2004, p. 7) e dado seu formato de monitoramento por meio dos Planos de Trabalho.

Ainda de acordo com Belchior,

a definição das Metas Presidenciais e a instituição da Subchefia de Articulação e Monitoramento se constituíram como base para a instituição do monitoramento das ações prioritárias de governo, simultaneamente ao monitoramento do PPA. (2004, p.7)

Um dos objetivos deste novo sistema era tanto acompanhar os resultados como apoiar os ministérios no equacionamento dos entraves. Martins (2007) também identifica a importância do sistema de acompanhamento das Metas Presidenciais como uma das bases para o desenvolvimento do PAC.

E por último o “Projeto Piloto de Investimento” (PPI), que começou a ser formulado em 2004 pelo Ministério da Fazenda, buscando uma solução para contornar a restrição financeira para projetos de infraestrutura e garantir da qualidade do gasto público. O governo negociou, junto ao FMI¹⁷, uma autorização para excluir do cálculo realizado para fins de apuração do resultado primário, um conjunto reduzido de investimentos, garantindo assim que eles pudessem obter um fluxo regular de recursos sem serem afetados pelos decretos de contingenciamento.

Mesmo que o acordo com o FMI não foi renovado, o PPI foi mantido e os investimentos deixaram de ser contabilizados como gastos e foram selecionados 97 projetos a serem executados em três anos. Formou-se, então, um comitê de acompanhamento composto pelos Ministérios do Planejamento, Fazenda e Casa Civil, tendo como *locus* central de coordenação a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG) que também acompanhavam a evolução física dos empreendimentos.

A participação da Secretaria nesse monitoramento é destacada por Yamazaki (2008, p. 33) como uma relevante mudança, “nos investimentos tradicionais, a SPI/MPOG se limita a acompanhar apenas a liberação inicial dos recursos, enquanto o monitoramento da rotina de execução se dá pelo órgão setorial”.

Uma preocupação adicional era quanto à carteira de projetos e a seleção segundo parâmetros econômicos. Foi adotado como critério de seleção, projetos cuja rentabilidade avaliada de acordo com o estudo de viabilidade fosse superior ao rendimento da taxa Selic, e a análise de viabilidade dos projetos de grande vulto seria atestada pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA. Como

¹⁷ Naquele momento ainda estava em vigor o acordo negociado em 2002.

mecanismo de coordenação, constituiu-se o Grupo Executivo (GE-PPI), composto pela Casa Civil e pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, a quem cabia a decisão inicial quanto aos pedidos de autorização para movimento e empenho, remanejamentos de recursos, inserção de novos projetos, e outros assuntos pertinentes ao desenvolvimento das ações do PPI (SPI, 2007). Por fim, uma importante medida foi a possibilidade de remanejamento dos recursos entre as obras em até 30%, e não apenas 10% como nos demais programas.

Além dos mecanismos implementados, o “Avança Brasil” e o PPI tiveram um papel essencial em mostrar que a baixa capacidade de investimento era mais do que o resultado de um ajuste fiscal.

O Grupo Executivo do PPI constatou – com já estivera presente no “Avança Brasil” – falhas que impediram o sucesso do programa. A principal delas era a baixa capacidade dos órgãos setoriais, que ficavam explícitas nas dificuldades na elaboração de projetos, realização de licitações, gestão de contatos (CORREIA, 2011, p. 202).

4.4 O Programa de Aceleração do Crescimento

O Programa de Aceleração do Crescimento foi lançado oficialmente em 22 de janeiro de 2007. Naquele momento, o Presidente Lula enfatizou quais foram os principais resultados obtidos em seu primeiro mandato, notadamente a estabilidade, o crescimento do emprego e do salário, a diminuição da pobreza e a melhoria da distribuição de renda, mas que era preciso acelerar o crescimento da economia, “romper barreiras e superar limites” (SILVA, 2007, p. 1).

O Ministro da Fazenda, Guido Mantega (2007), anunciou que entre os objetivos do Programa estariam “desobstruir os gargalos que existem na área administrativa, que existem na área burocrática, que existem na área jurídica e mesmo legislativa, e impedem que esses investimentos se realizem”. Entre as medidas, as relacionadas com os investimentos em infraestrutura seriam as mais importantes, além do bloco de medidas de estímulo ao crédito e financiamento, de melhoria do marco regulatório das leis ambientais, de redução tributária e de

aperfeiçoamento do arcabouço tributário, e por último as medidas fiscais de longo prazo.

Coube a Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, detalhar as ações na área de infraestrutura, relatando, ainda que brevemente, a necessidade de uma estrutura de acompanhamento das ações mediante um grupo gestor e um Grupo Executivo, responsável ainda pela interface com empresários, governadores e prefeitos e junto aos próprios Ministérios Setoriais (ROUSSEFF, 2007).

As medidas do Programa estavam divididas em cinco eixos: aumento do crédito e redução das taxas de juros, melhoria do ambiente de investimento, aperfeiçoamento do sistema tributário, medidas fiscais de longo prazo, aumento do investimento em infraestrutura.

No caso dos investimentos em infraestrutura, estes foram agrupados em três áreas: Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética, Infraestrutura Social e Urbana. Envolvendo cerca de 1600 ações, estas foram selecionadas a partir do potencial para gerar retorno econômico e social, a sinergia entre eles, recuperação de infraestrutura existente e conclusão de projetos em andamento.

Tabela 3 - Previsão de investimento do PAC em Infraestrutura 2007-2010 – Em R\$ bilhões

| Eixos | 2007 | 2008-2010 | Orçamento Fiscal | Estatais e demais fontes | TOTAL |
|-----------------|-------------|------------------|-------------------------|---------------------------------|---------------|
| Logística | 12,4 | 44,9 | 33 | 25,3 | 58,3 |
| Energética | 55 | 219 | - | 274,8 | 274,8 |
| Social e Urbana | 43,6 | 127,2 | 34,8 | 136 | 170,8 |
| TOTAL | 112 | 391,9 | 67,8 | 436,1 | 5032,9 |

Fonte: BRASIL, 2007.

Do total de R\$ 58 bilhões em Logística, R\$ 33 bilhões correspondiam ao orçamento da União e o restante de financiamento público via BNDES. Os investimentos em rodovias totalizavam R\$ 33,4 bilhões, com a previsão de investimento de R\$ 8,1 bilhões em 2007 e R\$ 25,3 bilhões no período restante.

4.4.1 Desenho institucional

Junto com o lançamento oficial, foi publicado o Decreto nº 6.025/2007 que determinou os objetivos do Programa e instituiu seus dois órgãos de gestão, o Comitê Gestor (CGPAC) e o Grupo Executivo (GEPAC). Ao primeiro cabe coordenar as ações necessárias à implementação e execução, sendo integrado pelos titulares da Casa Civil, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O GEPAC tem a responsabilidade de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução, sendo composto pela Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretária de Política Econômica¹⁸ do Ministério da Fazenda.

Igualmente foram criadas as Salas de Situação, responsáveis pela gestão e tratamento das informações que subsidiam as decisões tomadas no âmbito do GEPAC e CGPAC. São organizadas por tema (rodovias, aeroportos, saneamento, etc.) e compostas pelos três ministérios do CGPAC mais o Ministério Setorial. Reúnem-se periodicamente, para acompanhar a execução dos empreendimentos, monitorar e antecipar restrições, e produzir informações para os balanços públicos à sociedade, que são validados pelo GEPAC, servindo como elo de ligação entre o nível operacional nos Ministérios e o nível estratégico do governo. Nos Ministérios Setoriais também foram criados comitês gestores. Os balanços são de dois tipos: os relatórios intermediários de gestão, internos, e os utilizados na divulgação pública dos resultados alcançados.

¹⁸ Em 2008, a Secretaria de Política Econômica foi substituída pela Secretária de Acompanhamento Econômico. Decreto nº 6.459/2008.

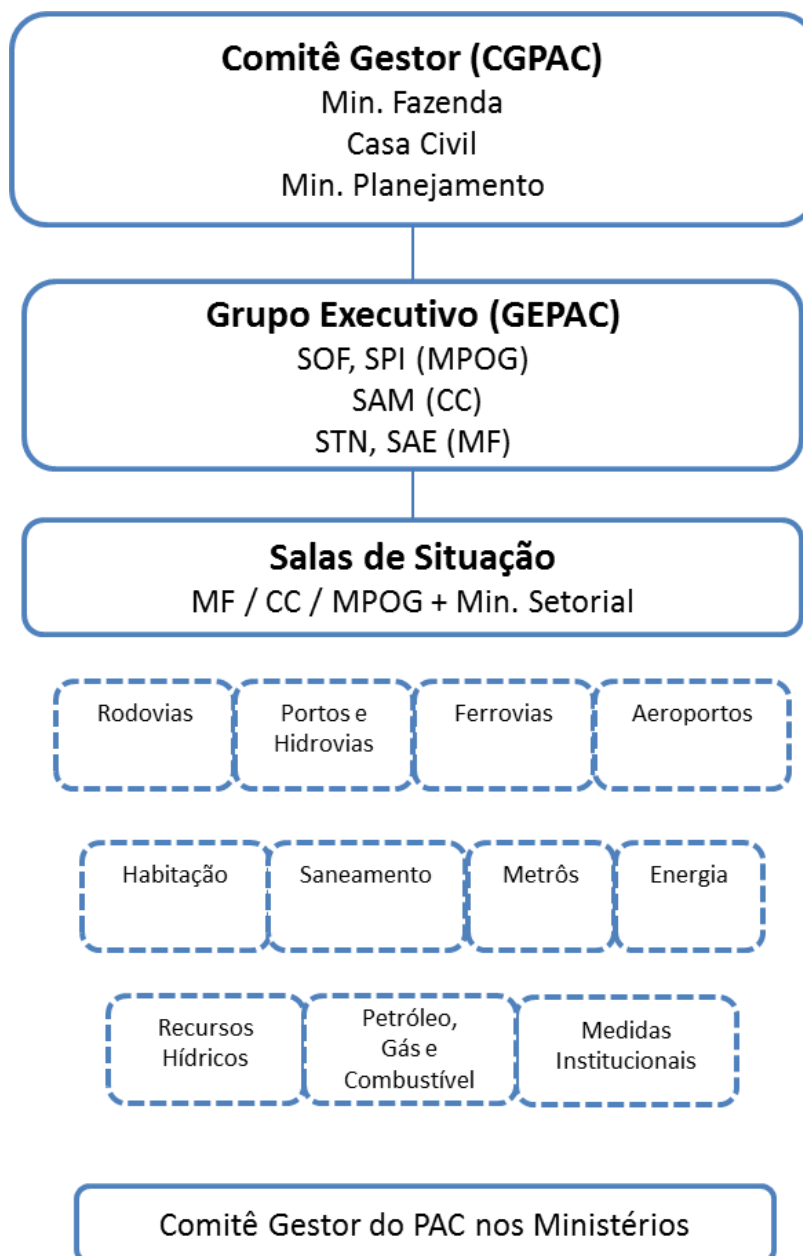


Figura 1 – Organograma do sistema de gestão do Programa de Aceleração do Crescimento

Fonte: Chaves, 2011a, p. 8.

Assim como a experiência do “Brasil em Ação” e do PPI, as obras do PAC não são objeto dos decretos de contingenciamento, portanto tem seu fluxo de recursos garantidos, e também contam com a possibilidade de remanejamento de 30% dos recursos entre o total de recursos do PAC.

Por meio do Decreto nº 6.394/2008, o governo determinou que as dotações de ações do PAC só poderão ser empenhadas após manifestação do MPOG, e instituiu o Sistema de Monitoramento do PAC (SisPAC) com a função de subsidiar

os processos internos, apoiar a consolidação das informações das ações e metas, e acompanhar os resultados de implementação e execução. Por intermédio do sistema, também passa a ocorrer a tramitação da solicitação de autorização de empenho das ações.

Resumidamente, com essa nova sistemática, os ministérios tem suas obras incluídas no PAC garantindo assim o fluxo de recursos, mas em contrapartida necessitam inseri-las em um sistema de gestão, por meio do qual a coordenação do Programa tem acesso às informações detalhadas a respeito do escopo dos projetos e da sua evolução física e financeira.

4.4.2 Objetivos do Programa

Do ponto de vista dos aspectos ligados a gestão, aparentemente não havia muita clareza no detalhamento do funcionamento do Programa. Em particular, quanto ao monitoramento das ações, os documentos oficiais são bastante genéricos e superficiais. O Decreto nº 6.025/2007 trata da necessidade de “consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução”, e em uma apresentação detalhando as ações do Programa pontua-se a remoção de obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento, e uma menção mais explícita à *questão ambiental* (BRASIL, 2007).

Encontram-se algumas referências mais explícitas aos objetivos do monitoramento em textos e apresentações produzidos por integrantes da equipe de governo envolvida na gestão do Programa. De acordo com Miriam Chaves (2011a) - assessora do Ministério do Planejamento e responsável pelo desenvolvimento do SisPAC, os objetivos do monitoramento são: assegurar prazo e resultados, gerenciar riscos – identificando e provocando soluções aos entraves -, evitar sobre-custos, induzir melhorias nas políticas, e divulgar o andamento das ações do PAC para a sociedade.

Entre os objetivos elencados, no entanto, chama a atenção àqueles vinculados a uma dimensão mais política, da relação entre os órgãos responsáveis

pelas obras. Segundo ela: “nível de responsabilização: ministros e cargos de direção nos ministérios se envolveram com os resultados do PAC” (Chaves, 2011a, p. 11).

Ao realizar um balanço da experiência do PPA 2004/2007, o assessor da SAM e responsável pela coordenação do PAC nas áreas de Recursos Hídricos e Aeroportos, Pedro Ataíde (2008, p. 5), menciona a “pouca efetividade de responsabilização e cobrança de resultados”.

Por último, Ana Tereza de Castro, Coordenadora do Grupo Executivo do PAC no Ministério da Integração, relata que até o lançamento do Programa o relacionamento entre as agências de governo era “pautado por desconfianças mútuas”, e que:

O Ministério da Integração é, pela própria natureza, um órgão historicamente **afetado por injunções de natureza política**, seja na definição de seus quadros dirigentes, seja na definição de sua carteira de ações e investimentos. Tal cenário, associado às dificuldades já relatadas de apresentação de resultados na conclusão de seus empreendimentos, gerava um permanente grau de conflito com os órgãos de orçamento e finanças, (...) **o PAC não corresponde a um “cheque em branco”** dos órgãos de orçamento e finanças para os Ministérios executores. Representa um compromisso onde se vinculam recursos repassados a resultados esperados, configurando-se em uma espécie de **contrato de gestão entre agente e principal** (CASTRO, 2008, p. 9, grifos nossos).

A partir desses três exemplos, é possível afirmar que mesmo que ainda não houvesse uma definição clara quanto ao funcionamento detalhado do Programa, a equipe de coordenação do Programa partia de um diagnóstico que levava em consideração o seu papel na criação de um mecanismo que pudesse vincular a ação dos Ministérios Setoriais aos objetivos mais gerais do governo. A forma encontrada para implementar este objetivo foi estabelecendo um incentivo - os recursos assegurados - em troca de uma adesão ao mecanismo de monitoramento.

5 MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E OS INVESTIMENTOS EM TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Tomando como marco a redemocratização, o Ministério dos Transportes sofreu sua última alteração de grande porte, em sua estrutura, em 1992, quando as questões ligadas a comunicação foram repassadas ao recém criado Ministério da Comunicação. Em 2001, teve curso uma segunda mudança: a criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que substituiu o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)¹⁹.

De tal modo que, no início do Governo Lula, a Lei nº 10.683/2003 definiu as seguintes competências ao Ministério:

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

(...)

XXII - Ministério dos Transportes:

- a) política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário;
- b) marinha mercante, portos e vias navegáveis²⁰;
- c) participação na coordenação dos transportes aeroviários;

O Decreto nº 4721 de 2003 definiu a estrutura do Ministério da seguinte maneira:

Art. 2º O Ministério dos Transportes tem a seguinte estrutura organizacional:

- I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado: a) Gabinete; b) Secretaria-Executiva; c) Consultoria Jurídica;
- II - órgãos específicos singulares: a) Secretaria de Política Nacional de Transportes; b) Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes; c) Secretaria de Fomento para Ações de Transportes;
- III - entidades vinculadas: a) Autarquias (DNIT, ANTT, ANTAQ, DNER - em extinção); b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista.

¹⁹ Criados por meio da Lei nº 10.233 de 2001 e Decretos nº 4.130/2001, nº 4.122/2001 e nº 4.129/2001, respectivamente, que definiram a estrutura organizacional dos novos órgãos.

²⁰ Em 2007, por meio da Medida Provisória 369 (convertida na Lei nº 11.518/2007) o governo criou a Secretaria Especial de Portos. O Ministério dos Transportes, porém, continuou com a responsabilidade sobre as vias navegáveis e portos fluviais.

Do ponto de vista da análise dos investimentos e da política de transporte rodoviário – objeto deste estudo – os órgãos relevantes são: a Secretária Executiva, a Secretaria de Política Nacional de Transportes, a Secretaria de Gestão dos Programas de Transporte e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), além do próprio gabinete do Ministro.

Entre as principais atribuições de cada um desses órgãos, é possível elencar:

- Secretaria-Executiva: assistir ao Ministro na supervisão e coordenação das atividades; supervisionar e coordenar as atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento; supervisionar os órgãos vinculados ao Ministério;
- Secretaria de Política Nacional de Transportes: subsidiar a formulação e elaboração da Política Nacional de Transportes;
- Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes: acompanhar, avaliar e assegurar a qualidade dos programas, projetos, operações especiais e empreendimentos, consolidando o modelo de gerenciamento por resultados e de otimização dos recursos; coordenar sistema de informações gerenciais que permita o acompanhamento do desempenho físico-financeiro e qualitativo dos programas, projetos e ações de transportes.

O DNIT é uma autarquia, cujas atribuições foram definidas pela Lei nº 10.233/2001:

Art. 80. Constitui objetivo do DNIT implementar, em sua esfera de atuação, a política formulada para a administração da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade, e ampliação mediante construção de novas vias e terminais, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

O DNIT conta, ainda, com uma Diretoria Colegiada, composta por um Diretor Geral e cinco diretorias, conforme o organograma que segue. Compreende também Superintendências Regionais, atualmente 23, responsáveis por implementar a política definida pela Diretoria Colegiada, o que inclui a realização dos processos de licitação de obras e a medição dos serviços realizados.

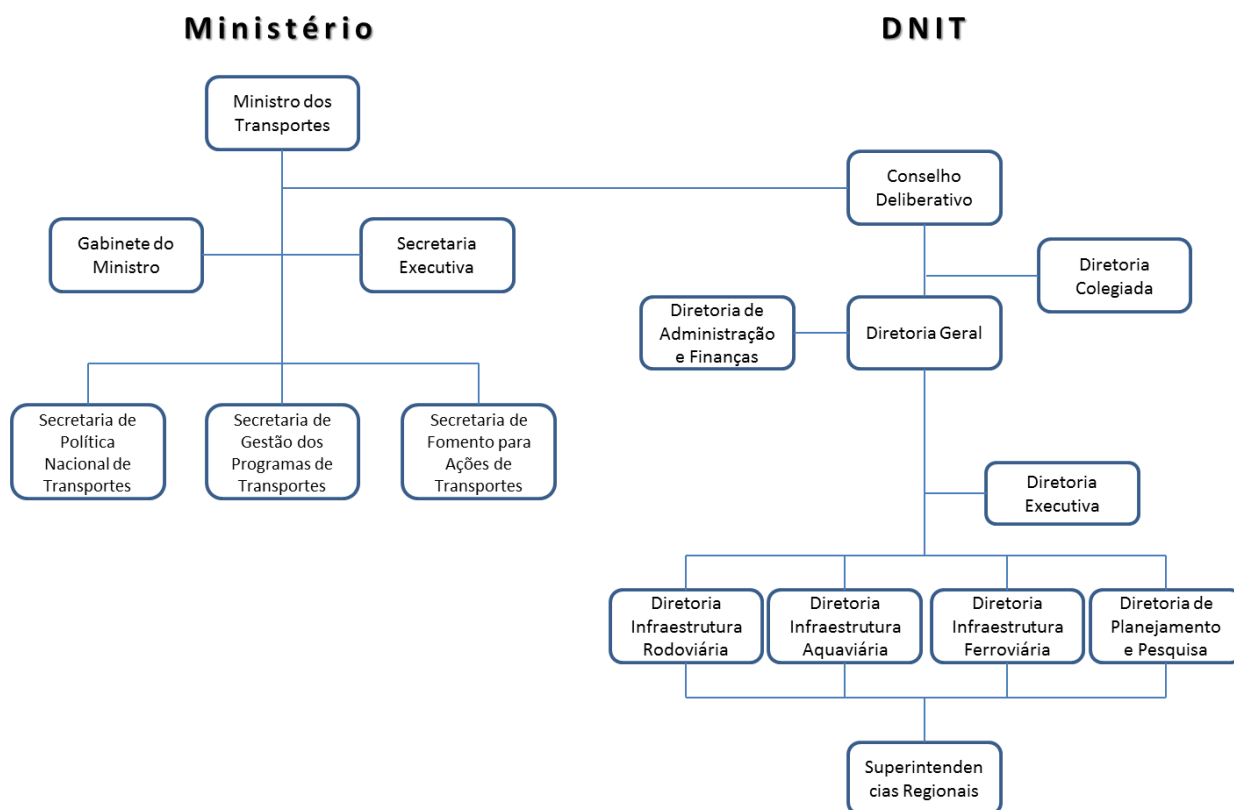


Figura 2 – Organograma do Ministério dos Transportes e DNIT

Fonte: Elaborado pelo autor

5.1 Política de transporte rodoviário

As principais ações implementadas na política de transporte rodoviário são agrupadas da seguinte forma: recuperação e manutenção; construção e pavimentação; adequação e duplicação; controle de velocidade; pesagem de veículos; sinalização; concessões. Neste caso, debruça-se principalmente sobre as três primeiras na medida em que envolvem todo o ciclo de gestão de investimentos, a seleção de projetos à execução das obras, e o maior volume de recursos.

Ao longo de toda a sua história, o Brasil privilegiou a expansão e investimento no modal rodoviário em detrimento dos modais ferroviário, hidroviário e aeroviário. Mesmo os últimos governos tendo incluído entre suas prioridades a redistribuição de cargas entre os diferentes modais, desde 1985 as rodovias representam cerca de

60% do volume, tendo ocorrido pouquíssima alteração até os dias de hoje (CORREIA, 2011).

A política setorial de investimento em infraestrutura rodoviária está diretamente ligada às reformas mais amplas pelas quais o Estado brasileiro já passou. No período desenvolvimentista, os transportes, junto com energia e telecomunicações, estiveram no centro da estratégia governamental, atingindo uma ampliação, entre 1955 e 1975, da malha de 2 mil km por ano aproximadamente.

Com o esgotamento dessa estratégia, na década de 1980, três tipos de reformas fizeram parte do cardápio a disposição dos governantes, que as implementam em maior ou menor grau: reforma do financiamento e do investimento marcada pelas restrições dos objetivos do controle fiscal e melhoria do gasto; reforma de caráter estrutural com objetivos de descentralizar responsabilidade; e uma terceira reforma com o propósito de introduzir aspectos do modelo de gestão da infraestrutura pela iniciativa privada - todas elas com uma capacidade reduzida em reverter o quadro de dificuldades. No período de 1985 a 2010 a expansão da malha foi de 1 mil km por ano, em média.

No Governo Lula foi equacionada uma importante questão do financiamento do setor. Em 2004, regulamentou-se a destinação dos recursos das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) que deveriam ser destinados a investimentos em transportes, mas que vinham sendo, até aquele momento, desviados para outras finalidades.

Segundo o Ministério, entre os principais problemas conjunturais apresentados até 2007 estava o baixo nível de investimento em infraestrutura, menos de 1% do PIB, em grande parte graças às restrições fiscais impostas pela necessidade de obtenção do superávit primário (MT RELATÓRIO DE GESTÃO, 2005, p. 6). O aparecimento dos problemas de estrangulamento era o resultado do déficit de investimentos junto com o *boom* da economia interna e de exportações. Além da deficiência na extensão da malha, a situação era agravada pelas condições degradadas das estradas.

Em 2005, o Ministério era responsável por uma malha rodoviária de 72 mil km, 58 mil km delas pavimentadas, e 4 mil km de rodovias concessionadas a administração privada. Ao final de 2010, a malha ampliou-se para 76 mil quilômetros, um acréscimo de 5%, sendo 62 mil km pavimentados (MT RELATÓRIO DE GESTÃO, 2005; 2010).

Do ponto de vista da capacidade institucional, o Ministério sofreu, assim como a administração pública como um todo, com o impacto da redução do número de servidores promovida ao longo das décadas de 1980 e 1990. Se em 1980 apenas o DNER contava com 30.000 servidores (CORREIA, 2011, p. 87), em 1997, o Ministério, como um todo, possuía pouco mais de 6.000. No Governo Lula, partiu de um patamar de 3.800 em 2003 passando para 6.140 ao final do segundo mandato (BOLETIM SEGES, 2012).

5.2 Cargos e nomeações

Desde o início do Governo Lula, coube ao Partido da República o comando da pasta. O Primeiro Ministro indicado foi Anderson Adauto, eleito deputado federal por Minas Gerais nas eleições de 2002. Após ter seu nome envolvido em uma denúncia de desvio de recursos no DNIT, e indiciado no escândalo do mensalão²¹, deixou o Ministério em 2004 para candidatar-se a prefeito de Uberaba.

Em seu lugar assumiu Alfredo Pereira Nascimento, político do Amazonas, onde ocupou diversos cargos, entre eles vice-governador e prefeito de Manaus, cargo do qual licenciou-se durante seu segundo mandato para ocupar a vaga de ministro. Nascimento se afastou do comando do Ministério por duas vezes. Na primeira em 2006 para concorrer, com sucesso, a vaga de senador, retornando ao posto em 2007, e a segunda em 2010 para concorrer ao Governo do Estado, desta vez com mau êxito. Nos dois períodos em que se afastou foi substituído por Paulo Sergio Passos que ocupava o posto de Secretário Executivo.

Paulo Sérgio Passos iniciou sua carreira na administração pública na década de 1970. Ocupou cargos no Ministério do Planejamento como Secretário de Orçamento Federal Adjunto (1993; 1995/2001) e no Ministério do Bem Estar Social como Secretário de Administração Geral (1992/1993). No Ministério dos Transportes

²¹ *Anderson Adauto anuncia que deixará Ministério dos Transportes.* Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDR62818-6009,00.html>>.

assumiu diversos cargos como: Secretário Executivo, Secretário de Gestão dos Programas de Transportes e Secretário de Programação Financeira e Orçamento²².

Para a Secretaria de Política Nacional dos Transportes, foi indicado José Augusto da Fonseca Valente, que permaneceu no posto até junho de 2007, sendo substituído por Marcelo Perrupato. Engenheiro Civil, com mestrado em Planejamento Econômico pela Stanford University, ocupou cargos de Secretário no Ministério dos Transportes entre as décadas de 1970 e 1980, inclusive o de Secretário Geral entre 1985 e 1986. Foi Secretário dos Transportes do Distrito Federal em 1991 e Secretário de Serviços Postais (Ministério das Comunicações) entre 1999 e 2003.

A chefia de gabinete do ministro sofreu diversas alterações ao longo do período, sendo ocupada por assessores com trajetórias menos associada a cargos públicos e/ou eletivos.

²² Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/imprensa/curriculo>>.

Quadro 5 – Ocupantes das Secretarias e Chefia de Gabinete do Ministério dos Transportes, identificação partidária e vínculo com o Estado

| Cargo | Ocupante | Partido* | Estado |
|---|--|-----------------|---------------|
| Ministro | Anderson Aduato | PR | MG |
| | Alfredo Nascimento | PR | AM |
| | Paulo Sergio de Oliveira Passos | PR | |
| Chefe de Gabinete | José Luiz Alves Públio | | |
| | Caio Bessa Cyrino | | |
| | Maria Aparecida de Oliveira Severino | | |
| | Aluisio de Queiroz Braga | | |
| | Darwin Roberto Barreto Sampaio Filho | | |
| | Nélida Ester Zacarias Madela | | |
| Secretário Executivo | Keiji Kanashiro | | |
| | <i>Paulo Sergio de Oliveira Passos</i> | <i>PR</i> | |
| | Miguel Mario Bianco Masella | | |
| Secretaria de Política Nacional de Transportes | Raul de Bonis Almeida Simões | | |
| | José Augusto da Fonseca Valente | PT | RJ |
| | Marcelo Perrupato | | |
| Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes | Paulo Herban Maciel Jacob Filho | | |
| | Pedro da Costa Carvalho | | |
| | Miguel Mario Bianco Masella | | |
| Secretaria de Fomento para Ações de Transportes | José Alex Botelho de Oliveira | | |
| | Sergio Hermes Martello Bacci | | |
| | Miguel Mario Bianco Masella | | |
| | Pedro da Costa Carvalho | | |
| | Augusto Galvão Rogério de Souza | | |

(*) As casas em branco significam que não foi possível encontrar nenhuma informação.

Fonte: Elaborado pelo autor

Dos dezenoves ocupantes dos cargos previamente descritos, apenas quatro são servidores de carreira do Governo Federal. Paulo Sergio de Oliveira Passos é analista do Tesouro; Aluisio Braga, Professor da Universidade Federal do Amazonas; Paulo Jacob, Procurador Federal no Amazonas; e Raul de Bonis, professor da UFRJ.

A partir da análise das trajetórias de cargos e postos ocupados, foi possível identificar a ligação partidária de quatro integrantes da equipe de governo. Além dos três ministros, todos identificados com o PR, o que era de se esperar, apenas José Augusto Valente possuía laços com o PT. Em termos de vínculos estaduais, o único estado que aparece como relevante é o Amazonas.

Infelizmente as informações a respeito dos demais cargos de confiança são difíceis de serem obtidas. A publicação das nomeações no diário oficial não identifica o cargo especificamente, impossibilitando a realização de um mapeamento dos demais cargos. Também faltam informações a respeito dos currículos de seus ocupantes.

A única informação mais confiável diz respeito ao número de ocupantes de cargos de confiança (DAS) sem vínculo. O Ministério tem a disposição um total de 315 cargos de DAS. Em 2006 eram 237 ocupantes sem vínculo, número que foi declinando constantemente até atingir 113 em 2010. De acordo com a limitação de percentual mínimo de ocupação de DAS por servidores, o número de DAS ocupados por pessoas sem vínculos não deveria ser superior a 94 (MT RELATÓRIO DE GESTÃO, 2008).

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

No DNIT as indicações aparecem usualmente vinculadas a critérios partidários. Durante o primeiro mandato do Presidente Lula, o Departamento contou com três diretores gerais²³. O primeiro, José Antonio da Silva Coutinho, ocupou uma diretoria na Secretaria de Transportes de Minas Gerais entre 2001-2003. Foi substituído por Alexandre Silveira de Oliveira, filiado ao PR de Minas Gerais, onde disputou uma cadeira de deputado federal em 2002. Advogado e delegado de

²³ Todas as informações a respeito das nomeações e currículos foram retiradas do processo de nomeação do Senado.

polícia, ocupou cargos no Ciretran e foi coordenador de uma unidade de infraestrutura do DNIT entre 2003-2004.

Em janeiro de 2006, foi substituído por Mauro Barbosa da Silva, engenheiro civil, servidor público de carreira – analista de finanças e controle, com diversas experiências em atividades de auditoria, entre elas diretor de Auditoria de Infraestrutura nos Ministérios dos Transportes, Comunicações, Minas e Energia, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia. No Ministério dos Esportes foi Secretário Executivo e chefe de Gabinete, chegando a ocupar o comando da pasta interinamente.

A partir de abril de 2004, para a Diretoria de Infraestrutura Rodoviária foi nomeado Hilderlaldo Caron, ligado ao PT do Rio Grande do Sul, onde foi Vice-Presidente do partido em Porto Alegre (1998), Secretário Municipal do Meio Ambiente da Prefeitura de Porto Alegre (1997/1998) e Diretor Geral do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagens do Estado (1999/2002). Antes de ocupar a diretoria do DNIT foi Coordenador Geral de Manutenção e Restauração de Rodovias (2003).

Ainda, a Diretoria de Planejamento e Pesquisa foi comandada, entre abril de 2003 e maio de 2005, por Ricardo José Santa Cecília Corrêa, ex-deputado federal, que fora indicado pelo também deputado Wellington Fagundes, ambos do PR do Mato Grosso. Foi substituído por Luziel Reginaldo de Souza, servidor de carreira do DNIT, onde ocupou cargos de assessor da Diretoria Geral e de Administração e Finanças (1999-2002) e o próprio cargo de Diretor de Planejamento (2002).

Por último, a Diretoria de Administração e Finanças foi a primeira a apresentar problemas com denúncias de corrupção. Sérgio de Souza Pimentel, indicado pelo PTB de São Paulo, foi exonerado em junho, sendo substituído por Carlos Alberto Cotta, também indicado pelo PTB, que foi deputado federal entre 1971-1991 por Minas Gerais onde comandou a Companhia Mineradora de Minas Gerais (COMIG) entre 1991 e 1999.

Em janeiro de 2006, a Diretoria passa a ser comandada por Luiz Augusto Siqueira Bittencourt, engenheiro com especializações em comércio exterior, atuou como Assessor na Siderúrgica Brasileira S/A, Chefe de Departamento no Ministério do Meio Ambiente e na Secretária de Política Industrial do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (1994-1998). Até a sua nomeação, ocupava o cargo de

Secretário Executivo do Centro das Indústrias de Curtumes do Brasil (CICB), entidade de representação do segmento.

No segundo Governo Lula, com a manutenção do PR a frente do Ministério dos Transportes, o partido indicou Luiz Antonio Pagot para o comando do DNIT. Economista de formação, foi indicado pelo Senador Blairo Maggi (PR-MT), de quem foi Secretário de Infraestrutura (2003-2005), Chefe da Casa Civil (2005-2006) e Secretário de Educação (2007), durante as suas duas gestões à frente do Governo do Estado (2003-2010).

A nomeação foi cercada de polêmica e demorou cinco meses para efetivar-se, pois omitiu a informação de que havia ocupado o cargo de assessor do Senador Jonas Pinheiro, entre 1995 e 2002, simultaneamente em que era diretor-superintendente de uma empresa de navegação sediada em Manaus.

No ato de nomeação de Pagot, o Presidente Lula rompeu o protocolo e realizou uma pequena cerimônia, com uma plateia de integrantes do PR, entre eles o Senador Maggi, o Ministro de Relações Institucionais Walfrido Mares Guia e o Ministro dos Transportes²⁴. Naquele momento estava em votação no Congresso a tramitação da CPMF, e por este motivo precisava contar com o apoio unificado de todos os partidos da base aliada.

Junto com o novo Diretor Geral foram nomeados Miguel de Sousa para a Diretoria de Planejamento e Pesquisa, e Heraldo Consentino para Administração e Finanças. Hilderaldo Caron foi mantido na Diretoria de Infraestrutura Rodoviária.

Sousa foi Vice Governador de Rondônia (1999-2002) e ocupou diversas secretarias no estado: Agricultura e Abastecimento (1999-2001), Indústria, Comércio, Minas e Energia (1999-2000), Segurança, Defesa e Cidadania (2000). Elegeu-se deputado federal em 2002 pelo PFL, migrou em 2003 para o PR, porém não conseguiu se reeleger em 2007. Consentino ocupava, desde 2003, o cargo de Subsecretário de Planejamento de Orçamento do Ministério.

²⁴ Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,lula-recompensa-fidelidade-do-pr-e-entrega-dnit,61454,0.htm>>.

Quadro 6 – Ocupantes das Diretorias no DNIT, identificação partidária e vínculo com estado

| Cargo | Ocupante | Partido* | Estado |
|----------------------------|---|-----------------|---------------|
| Diretoria Geral | José Antônio Silva Coutinho Alexandre Silveira De Oliveira Mauro Barbosa Da Silva (Analista Finanças e Controle) Luiz Antônio Pagot | PR PR | MG MT |
| Infraestrutura Rodoviária | Antônio Mota Filho Hideraldo Luiz Caron | PT | RS |
| Infraestrutura Aquaviária | Washington Lima De Carvalho Martinho Cândido Velloso Dos Santos (Servidor da Companhia de Docas do Rio de Janeiro) Michel Dib Tachy Herbert Drummond Geraldo Lourenço De Souza Neto | | |
| Infraestrutura Ferroviária | Luiz Fernando De Pádua Fonseca Rômulo Do Carmo Ferreira Neto | | |
| Planejamento e Pesquisa | Ricardo José Santa Cecília Corrêa Luziel Reginaldo De Souza (Engenheiro do DNIT) Miguel De Souza Jony Marcos Do Valle Lopes (Engenheiro do DNIT) | PR PR | MT RO |
| Administração e Finanças | Sérgio De Souza Pimentel (Analista Sistema do MT) Carlos Alberto Cotta Luiz Augusto Siqueira Bittencourt Heraldo Cosentino | PTB PTB | SP SP |
| Executiva | José Henrique Coelho Sadok De Sá | | |

(*) As casas em branco significam que não foi possível encontrar nenhuma informação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No quadro anterior é possível observar um maior número de vinculações partidárias dos diretores, novamente com o predomínio do PR, mas com a presença do PT e PTB (que perde espaço em 2007). Na distribuição das indicações pelos estados há uma maior variação, porém no período entre 2007 e 2010, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Roraima são os únicos representados.

Outra fonte de indicações políticas no DNIT são as superintendências regionais. Uma reportagem do jornal O Globo²⁵ relata que todas as superintendências, vinte e três ao todo, seriam comandadas por pessoas com

²⁵ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/superintendencias-do-dnit-sao-loteadas-entre-partidos-nos-estados-metade-do-pr-2710488>>.

ligações políticas, mesmo sendo servidores de carreira do órgão, sendo doze delas feitas pelo PR e as demais por outros partidos da base aliada.

O DNIT tem a disposição 199 cargos de DAS, e também a dificuldade de obter informações a seu respeito impede uma análise mais aprofundada. Em 2010, 49 cargos eram ocupados por pessoas sem vínculo com o órgão, número abaixo do que seria necessário para cumprir com a determinação do percentual mínimo de 67%.

O atual padrão de composição do Ministério e do DNIT apresenta uma diferença em relação ao Governo JK e a administração paralela. Naquele momento o DNER sob “controle direto e indireto da administração paralela, acumulara experiência e competência própria nas suas áreas de atuação” (LAFER, p. 125). A partir da redemocratização, o Ministério dos Transportes e o DNIT, assim como as demais pastas ligadas a infraestrutura, foram “delegados a partidos e aliados com forte vocação clientelista, atraídos pelo capital eleitoral fornecido por esses setores: a relação nebulosa entre nomeações, obras e financiamento de empreiteiras para campanhas políticas” (CORREIA, 2011, p. 264).

5.3 As denúncias de corrupção de 2011

Em julho de 2011, a revista *Veja* publicou uma matéria onde afirmava que havia no Ministério dos Transportes um esquema de corrupção, onde o PR cobrava uma taxa de 4% de propina das empreiteiras nos contratos com o governo, e que tinha como centro o DNIT e a Valec. A partir daí, deu-se início ao levantamento de problemas em diversos contratos, que levaram a saída do Ministro Alfredo Nascimento, o chefe de Gabinete, Mauro Barbosa, do diretor geral da Valec, José Francisco das Neves, e de toda a diretoria do DNIT, incluindo o diretor geral Luiz Pagot.

A partir da apuração das denúncias e informações levantadas, algumas questões podem ser colocadas a respeito das fragilidades técnicas e institucionais dos órgãos e da ausência de controle sobre a realização das licitações e serviços.

Segundo as informações divulgadas, a Polícia Federal já teria em curso mais de setenta inquéritos relativos ao DNIT e Valec, e somente em 2010 servidores do Ministério em três estados - Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Ceará - já tinham sido alvos de operações, com a prisão de mais de 30 suspeitos.

O Relatório da Controladoria Geral da União (CGU, 2011), que apurou denúncias de apenas alguns contratos, apontou a deficiência da formulação dos projetos, o que resultava em sobrepreço dos contratos, licitações realizadas em desconformidade com a lei, medições atestando serviços não realizados, entre outros. Mesmo se considerada a remota hipótese de que nenhum desses problemas está relacionado à corrupção, ainda assim demonstram uma fragilidade na gestão e deficiências institucionais e técnicas bastante graves. Ainda, segundo o órgão, analisando apenas oito contratos, apontou-se o prejuízo de aproximadamente R\$ 400 milhões.

Ainda que não seja objeto desse trabalho, as denúncias revelam o impacto da corrupção sobre o órgão e como as fragilidades institucionais facilitam a proliferação desse tipo de prática.

Uma segunda questão essencial de ser apontada, diz respeito sobre a relação entre a direção do Ministério e do DNIT com as empreiteiras, e o papel delas como financiadoras de campanhas eleitorais. Depara-se aqui sobre a relação entre a política e a distribuição direta dos recursos, porém é inegável que o controle sobre a destinação das verbas é um poderoso instrumento de relação com as empreiteiras.

5.4 A distribuição dos investimentos

Conforme mencionado anteriormente, é preciso avançar na compreensão de como os recursos público são utilizados e sua relação com a dinâmica político-partidária. Há uma vasta literatura sobre a distribuição das emendas parlamentares, mas pouco tratamento foi dado ao resto do orçamento sobre o qual o governo possui um alto grau de discricionariedade.

Esta seção contribui com tal compreensão a partir da análise dos investimentos realizados pelo Ministério dos Transportes. Tomando como unidade a

distribuição dos investimentos por estado, analisa-se se existe alguma relação entre a ocupação dos cargos na administração e o direcionamento dos recursos. Segundo a análise da ocupação dos cargos, cinco estados estiveram representados da composição do Ministério e do DNIT: Amazonas, Minas Gerais, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Roraima.

Para isso adotam-se três critérios. Um critério técnico, a partir do conjunto de investimentos listados no Plano Nacional de Logística em Transporte, um critério a partir da malha rodoviária existente, e por último a evolução dos investimentos por estado ao longo do tempo.

Para tal, foi constituído um banco de dados com informações extraídas do SIGA, do Senado Federal, que permite o acesso aos dados do SIAFI²⁶. Foram extraídas as informações de investimentos (Grupo de Natureza de Despesa 4), na subfunção 782 – Transporte Rodoviários, executados pelo Ministério dos Transportes e pelo DNIT.

Adota-se a denominação *investimento realizado* como sendo a soma de Recursos Pagos e Restos a Pagar desembolsados no ano correspondente. Foram selecionados apenas os investimentos que continham a descrição da unidade da federação. Segundo os dados apresentados pelo Ministério dos Transportes, entre 2003 e 2010, foram investidos R\$ 38 bilhões, e o total apurado na pesquisa foi de R\$ 34 bilhões, o que representa uma amostra bastante significativa.

Importante ressaltar que a distribuição das verbas para os estados de origem dos ocupantes dos cargos comissionados é uma das muitas formas pelas quais a utilização dos recursos, segundo uma lógica patrimonialista, pode ocorrer. Outras dimensões precisam ser estudadas para uma compreensão mais global, tal como a composição da bancada parlamentar, governadores do mesmo partido do ministro e do alto escalão, por exemplo. Tem-se ainda a destinação das verbas ligadas a doação de campanhas e resultado da corrupção - dimensões sobre as quais existe ainda uma maior dificuldade.

²⁶ O SIGA BRASIL é um sistema de informações sobre o orçamento público que permite acesso amplo e facilitado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal que, por sua vez, é um sistema contábil que tem por finalidade realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do Governo Federal Brasileiro.

5.4.1 Plano Nacional de Logística em Transporte

O Plano Nacional de Logística em Transporte, elaborado a partir de 2006 e concluído em 2007, definiu um conjunto de obras selecionadas desde uma modelagem macroeconômica, buscando estimar o crescimento econômico em um horizonte até o ano de 2023, até a demanda gerada e as alternativas em termos de modais. Nas estimativas projetadas até 2015 para o transporte rodoviário o plano apresenta um conjunto de 208 empreendimentos, totalizando cerca de R\$ 81 bilhões. A distribuição destes recursos foi confrontada com os investimentos realizados no período 2007-2011.

Optou-se por utilizar o percentual do PNLT sobre o Efetivado na medida em que apenas o volume de recursos por estado poderia representar uma distorção, haja visto que os estados possuem dimensões territoriais e malhas rodoviárias bastante distintas. Considera-se que o PNLT, de alguma forma, leva em consideração essas diferenças, dado o caráter técnico de sua composição.

**Tabela 4 – Investimentos realizados (2007-2011) e Investimentos previstos no PNLT (1)
– em R\$**

| Estado | Efetivado | PNLT | % |
|---------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| DF | 204.765.622 | 87.700.000 | 233% |
| MS | 1.708.237.094 | 959.263.000 | 178% |
| PI | 487.879.248 | 370.300.000 | 132% |
| AC | 1.296.695.556 | 1.092.700.000 | 119% |
| PB | 1.049.481.131 | 890.908.000 | 118% |
| TO | 772.626.354 | 734.000.000 | 105% |
| AP | 390.060.486 | 427.000.000 | 91% |
| MA | 1.050.811.960 | 1.176.184.000 | 89% |
| PE | 1.630.296.783 | 2.184.654.000 | 75% |
| RO | 664.567.004 | 898.300.000 | 74% |
| RR | 392.727.411 | 589.372.000 | 67% |
| RN | 768.973.065 | 1.161.770.000 | 66% |
| MG | 6.034.439.985 | 10.145.093.000 | 59% |
| MT | 1.915.274.997 | 3.706.702.000 | 52% |
| GO | 1.819.588.421 | 4.143.222.000 | 44% |
| PA | 1.248.329.828 | 2.948.012.000 | 42% |
| RS | 2.941.966.398 | 7.141.344.000 | 41% |
| SC | 2.293.644.909 | 6.283.015.000 | 37% |
| SP | 1.615.352.743 | 5.612.047.000 | 29% |
| CE | 720.943.516 | 2.508.156.000 | 29% |
| SE | 239.370.687 | 1.094.200.000 | 22% |
| PR | 931.825.637 | 4.313.085.000 | 22% |
| RJ | 786.131.782 | 3.966.124.000 | 20% |
| AM | 645.280.912 | 3.348.143.000 | 19% |
| AL | 315.675.281 | 1.648.000.000 | 19% |
| ES | 309.889.511 | 2.007.573.000 | 15% |
| BA | 1.865.145.199 | 12.197.568.000 | 15% |
| TOTAL | 34.099.981.520 | 81.634.435.000 | 42% |

Nota (1): Plano Nacional de Logística em Transporte (2007).
Portfólio de Projetos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Se levadas em conta as cinco primeiras posições, os cinco estados aparentemente privilegiados seriam: o Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Piauí, Acre e Paraíba. Nenhum deles com representação na composição do Ministério e do DNIT.

5.4.2 Malha rodoviária federal

A partir da malha rodoviária federal é possível avaliar tanto o crescimento quanto a distribuição dos recursos por quilômetro. A análise é limitada pelo fato de existirem apenas informações para 2004 e 2008.

Tabela 5 – Crescimento da malha rodoviária federal - 2004 e 2008

| Estado | 2004 | 2008 | Crescimento | % Crescimento |
|--------------|--------------|----------------|---------------|---------------|
| | | | | Total |
| BA | 4304 | 5092,4 | 788,4 | 20% |
| MS | 2889 | 3459,7 | 570,7 | 14% |
| AC | 458 | 950,4 | 492,4 | 12% |
| GO | 3065 | 3355,7 | 290,7 | 7% |
| TO | 1184 | 1457,5 | 273,5 | 7% |
| MG | 10060 | 10290,7 | 230,7 | 6% |
| PI | 2146 | 2358,8 | 212,8 | 5% |
| AM | 265 | 477 | 212 | 5% |
| MT | 3355 | 3563,6 | 208,6 | 5% |
| AP | 244 | 390,5 | 146,5 | 4% |
| PR | 3164 | 3295,1 | 131,1 | 3% |
| SC | 2121 | 2248,1 | 127,1 | 3% |
| RO | 1284 | 1389,5 | 105,5 | 3% |
| ES | 934 | 1015,6 | 81,6 | 2% |
| PA | 1616 | 1686,4 | 70,4 | 2% |
| RS | 5292 | 5356,9 | 64,9 | 2% |
| CE | 2153 | 2181,6 | 28,6 | 1% |
| RJ | 1581 | 1591,2 | 10,2 | 0% |
| RR | 941 | 950,9 | 9,9 | 0% |
| PE | 2507 | 2512,8 | 5,8 | 0% |
| AL | 740 | 745 | 5 | 0% |
| DF | 240 | 239,4 | -0,6 | 0% |
| SE | 315 | 314,3 | -0,7 | 0% |
| MA | 3255 | 3250 | -5 | 0% |
| RN | 1397 | 1388 | -9 | 0% |
| SP | 1146 | 1130,5 | -15,5 | 0% |
| PB | 1278 | 1228,1 | -49,9 | -1% |
| TOTAL | 57934 | 61919,7 | 3985,7 | |

Fonte: Anuário Estatístico dos Transportes Terrestres (2009). Elaborado pelo autor.

Foram confrontados os dados de investimentos entre 2003 e 2006 com a malha de 2004, e os investimentos entre 2007 e 2010 com a malha de 2008.

Tabela 6 – Investimento realizado por KMv - período 2003-2006 e 2007-2010

| Estado | Malha 2004 | Realizado 03-06 | R\$/km | Estado | Malha 2008 | Realizado 07-10 | R\$/km |
|---------------|-------------------|------------------------|----------------|---------------|-------------------|------------------------|----------------|
| AP | 244 | 165.943.618 | 680.097 | SP | 1130,5 | 1.340.926.994 | 1.186.136 |
| AC | 458 | 255.983.909 | 558.917 | AM | 477 | 527.164.665 | 1.105.167 |
| AM | 265 | 118.116.247 | 445.722 | AC | 950,4 | 1.040.711.646 | 1.095.025 |
| SC | 2121 | 526.801.045 | 248.374 | SC | 2248,1 | 1.766.843.864 | 785.928 |
| TO | 1184 | 286.949.181 | 242.356 | PB | 1228,1 | 912.711.506 | 743.190 |
| SP | 1146 | 274.425.749 | 239.464 | DF | 239,4 | 157.855.366 | 659.379 |
| MG | 10060 | 2.145.336.859 | 213.254 | SE | 314,3 | 193.060.629 | 614.256 |
| GO | 3065 | 599.911.056 | 195.730 | AP | 390,5 | 224.116.868 | 573.923 |
| DF | 240 | 46.910.257 | 195.459 | PA | 1686,4 | 952.767.674 | 564.971 |
| PA | 1616 | 295.562.154 | 182.897 | PE | 2512,8 | 1.293.853.033 | 514.905 |
| SE | 315 | 46.310.057 | 147.016 | RN | 1388 | 645.665.168 | 465.177 |
| PE | 2507 | 336.443.750 | 134.202 | MT | 3563,6 | 1.594.475.588 | 447.434 |
| MS | 2889 | 382.522.196 | 132.406 | RJ | 1591,2 | 709.375.049 | 445.811 |
| RS | 5292 | 642.768.976 | 121.461 | RS | 5356,9 | 2.299.197.422 | 429.203 |
| CE | 2153 | 260.412.084 | 120.953 | MS | 3459,7 | 1.325.714.897 | 383.188 |
| BA | 4304 | 508.996.198 | 118.261 | MG | 10291 | 3.889.103.126 | 377.924 |
| RO | 1284 | 146.612.338 | 114.184 | RO | 1389,5 | 517.954.666 | 372.763 |
| PB | 1278 | 136.769.626 | 107.018 | GO | 3355,7 | 1.219.677.365 | 363.464 |
| MT | 3355 | 320.799.409 | 95.618 | AL | 745 | 250.393.108 | 336.098 |
| RR | 941 | 86.184.832 | 91.589 | TO | 1457,5 | 485.677.173 | 333.226 |
| RN | 1397 | 123.307.897 | 88.266 | RR | 950,9 | 306.542.579 | 322.371 |
| AL | 740 | 65.282.174 | 88.219 | BA | 5092,4 | 1.356.149.000 | 266.308 |
| ES | 934 | 79.969.124 | 85.620 | MA | 3250 | 828.490.321 | 254.920 |
| PR | 3164 | 264.261.662 | 83.521 | ES | 1015,6 | 229.920.388 | 226.389 |
| MA | 3255 | 222.321.639 | 68.302 | CE | 2181,6 | 460.531.433 | 211.098 |
| PI | 2146 | 141.328.113 | 65.857 | PR | 3295,1 | 667.563.976 | 202.593 |
| RJ | 1581 | 76.756.732 | 48.549 | PI | 2358,8 | 346.551.134 | 146.918 |
| TOTAL | 57934 | 8.556.986.882 | 147.702 | TOTAL | 61920 | 25.542.994.638 | 412.518 |

Fonte: Anuário Estatístico dos Transportes Terrestres (2009). Elaborado pelo autor.

Nesta tabela é possível verificar que o Amazonas aparece com um alto investimento por quilômetro. Ainda que o crescimento em termos de extensão da malha tenha sido menos expressivo.

5.4.3 Evolução dos investimentos

Por último, tem-se a evolução do percentual de investimentos realizados sobre o total ao longo dos anos.

Tabela 7 – Percentual dos investimentos realizados, por estado

| Estado | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total Geral |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|
| AC | 5% | 2% | 4% | 3% | 3% | 4% | 4% | 4% | 4% |
| AL | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 2% | 1% | 1% | 1% |
| AM | 2% | 1% | 1% | 2% | 1% | 3% | 2% | 2% | 2% |
| AP | 0% | 4% | 2% | 1% | 1% | 2% | 0% | 1% | 1% |
| BA | 5% | 5% | 5% | 7% | 5% | 3% | 6% | 6% | 5% |
| CE | 2% | 2% | 5% | 2% | 2% | 1% | 2% | 2% | 2% |
| DF | 0% | 0% | 0% | 1% | 1% | 1% | 1% | 0% | 1% |
| ES | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% |
| GO | 6% | 5% | 7% | 8% | 5% | 4% | 5% | 5% | 5% |
| MA | 5% | 4% | 3% | 1% | 3% | 1% | 4% | 4% | 3% |
| MG | 28% | 26% | 30% | 21% | 17% | 13% | 15% | 16% | 18% |
| MS | 4% | 5% | 4% | 4% | 6% | 2% | 5% | 6% | 5% |
| MT | 4% | 5% | 3% | 3% | 4% | 5% | 7% | 8% | 6% |
| PA | 5% | 5% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 5% | 4% |
| PB | 1% | 1% | 1% | 2% | 4% | 6% | 4% | 2% | 3% |
| PE | 7% | 4% | 3% | 4% | 5% | 6% | 6% | 4% | 5% |
| PI | 3% | 2% | 2% | 1% | 2% | 1% | 1% | 1% | 1% |
| PR | 4% | 3% | 3% | 3% | 2% | 3% | 3% | 2% | 3% |
| RJ | 3% | 2% | 0% | 0% | 1% | 4% | 3% | 3% | 2% |
| RN | 1% | 1% | 2% | 1% | 3% | 3% | 2% | 2% | 2% |
| RO | 2% | 2% | 1% | 2% | 1% | 1% | 2% | 3% | 2% |
| RR | 1% | 0% | 1% | 2% | 1% | 3% | 1% | 1% | 1% |
| RS | 3% | 6% | 7% | 10% | 8% | 7% | 9% | 11% | 9% |
| SC | 2% | 3% | 5% | 9% | 11% | 11% | 6% | 4% | 7% |
| SE | 0% | 0% | 0% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% |
| SP | 2% | 5% | 4% | 2% | 7% | 7% | 5% | 4% | 5% |
| TO | 2% | 4% | 3% | 4% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% |

Fonte: Elaborado pelo autor

A tabela anterior demonstra que o Amazonas manteve o mesmo nível em investimentos ao longo de todo o período. De forma relevante tem-se o Rio Grande do Sul e o Mato Grosso com um significativo crescimento. Chama a atenção o caso

de Minas Gerais, que teve um Diretor-Geral, Alexandre Silveira de Oliveira, mas os recursos foram reduzidos sistematicamente.

Os dados aqui apresentados não permitem confirmar a hipótese de que os recursos de investimentos são distribuídos segundo critérios políticos. Ainda que o Mato Grosso, estado de origem de Luis Pagot, e o Rio Grande do Sul, de Hideraldo Caron, tenham aumentado sua participação na distribuição dos recursos, analisados segundo outros critérios, estes estados não parecem ter recebido um volume de recursos desproporcional. É importante observar o caso do Amazonas, estado do ministro que manteve o mesmo patamar de recursos ao longo de todo o período. Em outras palavras, ainda que a destinação de verbas segundo critérios partidários ocorra, ela não é capaz de alterar o rumo geral da política.

5.5 Impacto do PAC no Ministério dos Transportes

Um balanço mais geral do PAC indica que ele foi capaz de continuar a ampliação dos recursos para investimento. Em 2003 foram investidos o equivalente a 0,31% do PIB, em 2007 - 0,72%, e 1,25% em 2010 (BRASIL, 2010).

Ao longo dos quatro anos, a capacidade de gasto foi ampliada em termos de verbas empenhadas, de R\$ 16 bilhões em 2007 para R\$ 22 bilhões em 2010, e em termos de recursos pagos de R\$ 7,3 bilhões em 2007 para 20 bilhões em 2010. No entanto, as medidas de gestão que foram anunciadas no lançamento do PAC (BRASIL, 2007) tiveram um impacto bastante reduzido sobre a capacidade de investimento direto. Com relação a principal medida listada, a agilização do Processo Licitatório por meio da reforma da Lei nº 8.666/1993, o governo enviou em 2007 o Projeto de Lei nº 7709/2007 para a Câmara, onde foi aprovado ainda naquele ano, mas que ficou estagnado no Senado desde então. Somente em 2011 uma medida de maior fôlego foi adotada com a aprovação do Regime de Contratação Diferenciada.

5.5.1 Investimento em transporte rodoviário

Desde o início do Governo Lula, em 2003, ocorreu um crescimento do volume total de investimentos no Ministério dos Transportes. É possível afirmar que especificamente no caso do Ministério, o objetivo do PAC de aumentar o volume de recursos também foi bem sucedido.

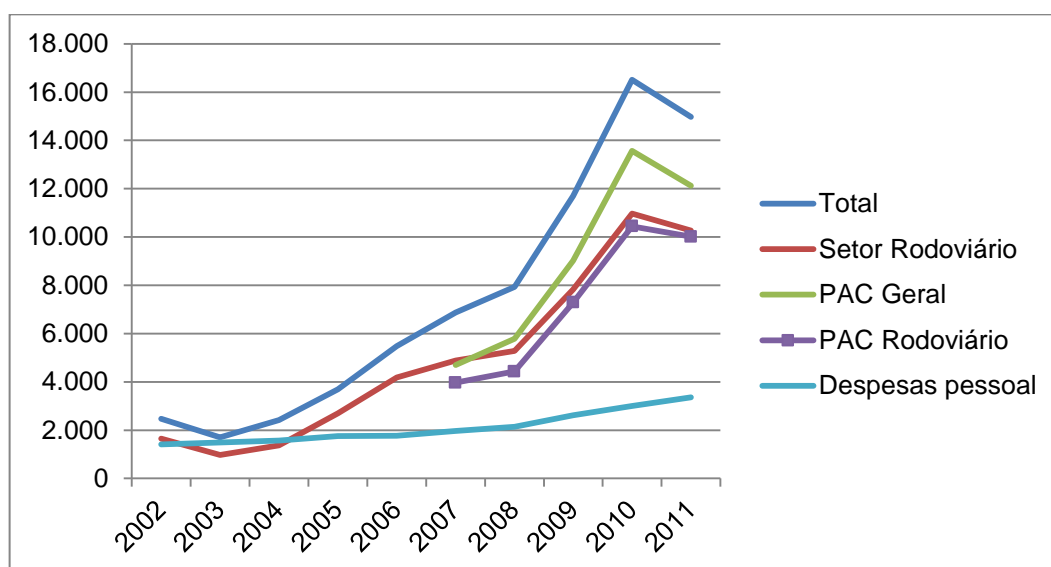
Tabela 8 – Investimentos Ministério dos Transportes

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Total | 2.472 | 1.700 | 2.418 | 3.686 | 5.481 | 6.876 | 7.932 | 11.702 | 16.516 | 14.975 |
| Setor Rodoviário | 1.654 | 979 | 1.376 | 2.693 | 4.187 | 4.890 | 5.279 | 7.832 | 10.975 | 10.269 |
| PAC Geral | | | | | | 4.704 | 5.789 | 9.025 | 13.567 | 12.125 |
| PAC Rodoviário | | | | | | 3.968 | 4.429 | 7.289 | 10.443 | 10.009 |
| Despesas pessoais | 1.413 | 1.495 | 1.576 | 1.754 | 1.774 | 1.967 | 2.134 | 2.613 | 2.997 | 3.355 |

Realizado = RAP Liquidado no Exercício + Empenhos Liquidados

Fonte: Ministério dos Transportes, Série Histórica; Boletim SEGES.

Ao final do ano de 2010, foram executados R\$ 33 bilhões no total e R\$ 26 bilhões no modal rodoviário, frente aos R\$ 33,4 bilhões inicialmente previstos, em torno de 78%.



Realizado = RAP Liquidado no Exercício + Empenhos Liquidados

Gráfico 1 – Investimentos Ministérios dos Transportes

Fonte: Ministério dos Transportes, Série Histórica; Boletim SEGES.

Verifica-se que o crescimento da curva de investimentos geral e do PAC é bastante semelhante, e que no caso do transporte rodoviário o PAC utilizou praticamente todo o orçamento de investimentos do Ministério, algo em torno de 90%. Igualmente inclui-se o gasto com despesas de pessoal, para uma comparação mesmo que superficial. Entre 2006 e 2010 o Ministério (incluindo todos os seus órgãos vinculados) aumentou seu quadro de aproximadamente 5330 servidores para 6140, com um gasto de R\$ R\$ 1,7 bilhão para R\$ 3,3 bilhões. Destacando que somente o DNIT representa metade do quadro de funcionários, com um total de 2650 servidores em 2010.

Em termos da eficiência na execução, também observam-se melhorias. Com exceção a 2008, o volume de recursos pagos aumentou consideravelmente e em um ritmo superior ao autorizado. O investimento efetivado²⁷ também cresceu mesmo que em um ritmo menor. Se comparado ao ano de 2006, o ritmo é ainda maior.

Tabela 9 – Evolução da Execução Orçamentária de investimentos

| Ano | Autorizado | Empenhado | Pago | Efetivado |
|------------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| 2006 | 3.981.654.878 | 3.514.024.249 | 1.478.229.755 | 3.579.078.211 |
| 2007 | 6.232.010.418 | 5.852.396.664 | 2.653.687.156 | 4.552.493.088 |
| 2008 | 5.716.888.439 | 5.465.082.454 | 1.537.405.610 | 4.786.881.461 |
| 2009 | 7.225.224.169 | 6.929.941.833 | 3.366.242.024 | 7.453.156.880 |
| 2010 | 11.050.577.830 | 10.834.632.875 | 4.809.267.240 | 8.750.463.208 |
| 2010/2007 | 121% | 142% | 146% | 117% |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa evolução é possível de ser observada graficamente.

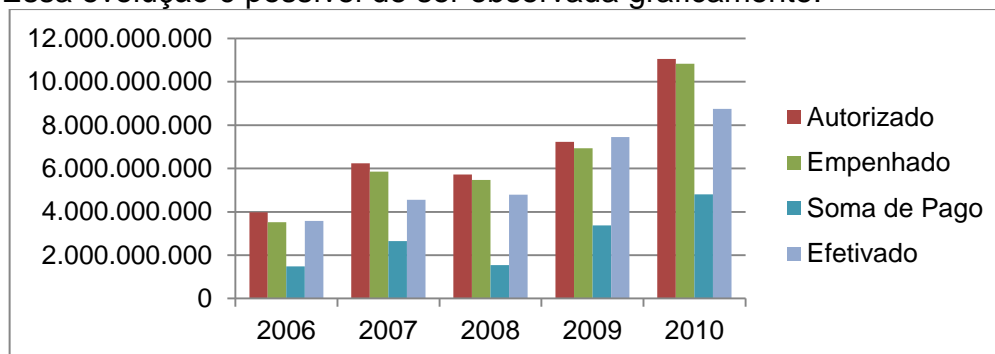


Gráfico 2 – Evolução da Execução Orçamentária de investimentos

Fonte: Elaborado pelo autor

²⁷ Inclui: Pago + Restos a pagar desembolsado no ano corrente

Resumidamente, o volume de recursos se eleva, mas a eficiência orçamentária aumenta em um ritmo mais lento, mesmo considerando um acréscimo do número de servidores. As causas deste avanço mais lento podem ser encontradas nos processos de gestão do Ministério, o qual é tratado na próxima seção.

5.5.2 Gestão dos investimentos

Para analisar os impactos do PAC, investiga-se o processo de execução orçamentária a partir de quatro fases: a seleção dos empreendimentos, a elaboração do projeto, a realização das licitações e a obtenção de licenças, e a execução da obra. Cada uma destas etapas apresenta gargalos específicos.

- *Seleção de empreendimentos*

A seleção dos projetos que formaram a primeira carteira de projetos do PAC beneficiou-se do processo de elaboração do PNLT, portanto, teve uma maior aderência a critérios de viabilidade econômica, mesmo que não exclusivamente. Alguns projetos foram incluídos a partir do chamado nexos político,

caracterizados por seus atributos em termos de diminuição das disparidades regionais, de indução ao desenvolvimento de determinadas áreas ou segmentos produtivos do País, de promoção da ocupação do território, associada à defesa de nossas fronteiras ou ainda de fortalecimento da integração da América do Sul (PNLT 2007, p. 357).

Esta primeira seleção, em 2007, foi composta também por obras que já estavam em andamento ou então as chamadas *obviedades nacionais*. Em muitos casos continham graves problemas de projeto e se arrastavam por anos, mas a avaliação é que a sua completa interrupção poderia acarretar em prejuízos ainda maiores.

Ao longo dos anos seguintes, a inclusão de obras na carteira do PAC, foi tornando-se mais criteriosa e com maior envolvimento dos órgãos que compõe o GEPAC, a quem cabe formalmente aprovar os decretos contendo o detalhamento das obras. Em 2009, houve um novo processo de inclusão em razão da crise econômica de 2008, onde foi adotada, como critério, a seleção de obras que estivessem prontas para serem iniciadas naquele momento, representando um universo de 30 a 40 empreendimentos.

Entretanto, em 2010, o processo foi mais rigoroso. A coordenação do Programa solicitou ao Ministério que apresentasse uma carteira de projetos. O GEPAC então analisou obra por obra, avaliando o volume de tráfego de passageiros e carga, a importância estratégica, a aderência ao PNLT, status dos projetos e licenças²⁸. Segundo Correia (2011, p. 215), “no PAC, ao contrário do “Avança Brasil”, a ampliação da carteira não foi comum, apesar de recorrentes pressões parlamentares, de prefeitos e governadores”.

- *Qualidade dos projetos*

A qualidade dos projetos é apontada recorrentemente como um dos principais empecilhos à execução adequada das obras²⁹. A seleção das obras do PAC dispensou a necessidade de apresentação do Estudo de Viabilidade Técnica-Econômica (EVTE), que era obrigatório nas obras do PPI, por exemplo. Tal flexibilização pode ter afetado a fase posterior de execução, na medida em que prejudicou a própria elaboração dos projetos. Se por um lado a necessidade de um estudo dessa natureza não se aplica para as obras cuja decisão de serem realizadas já havia sido tomada, por outro, ele aponta alternativas – por exemplo, entre possíveis trajetos de uma rodovia – e ajuda na composição do custo da obra, melhorando assim a qualidade do projeto.

O Ministério também buscou na contratação do Centro de Excelência em Transporte (CENTRAN), vinculado ao Exército, a solução para os problemas com os projetos, porém o órgão mostrou-se incapaz de atender a demanda.

²⁸ Segundo Marcelo Correia, em entrevista concedida ao autor.

²⁹ *Pagot culpa projetos ruins por obras irregulares do DNIT*. Disponível em: <http://www.jornalfp.com.br/2012/index.php?option=com_content&view=article&id=3644:pagot-culpa-projetos-ruins-por-obras-irregulares-do-dnit-fonte-so-noticiasalex-fama&catid=100:mato-grosso&Itemid=505>.

Tanto Marcelo Correia, servidor do MPOG e responsável pelo acompanhamento da Sala de Situação Rodoviária, quanto Marcus Mota, Diretor da SEGES/MT, identificaram que a mudança de maior impacto na gestão pública, em decorrência do PAC, ocorreu com a extensão do Regime de Contratação Diferenciada (RDC)³⁰ para as obras do PAC, em 2012. O regime teve impacto sobre dois aspectos: a qualidade do projeto e o prazo de realização da licitação.

O regime estabelecido pela Lei nº 8.666/1993 determina que a elaboração do projeto básico e do projeto executivo são atribuições da administração pública. No RDC, a elaboração dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, ficam por conta da empresa vencedora da licitação.

Aos administradores cabe o dever de elaborar um anteprojeto de engenharia que seja apto a caracterizá-la e que servirá de parâmetro para a avaliação das propostas na licitação³¹. Além do anteprojeto, a administração deve estimar o valor da contratação, o qual poderá ser mantido em sigilo. Na medida em que a própria empresa é responsável pelos projetos, no RDC é vedada a realização de aditivos. Trata-se de evitar uma prática bastante comum no qual o licitante fechava a contratação com o menor preço possível e depois o elevava por aditivos ilimitadamente. Para isso utilizava como principal argumento as falhas no projeto executivo.

No RDC as certidões exigidas são apresentadas ao final do processo, a chamada inversão de fases. No processo atual, da Lei nº 8.666/1993, todas as empresas possuem suas certidões avaliadas, e aquelas cuja documentação é reprovada entram na justiça pedindo a reparação, atrasando, desta forma, o andamento da licitação. No RDC, somente a vencedora tem a documentação avaliada, caso ela seja rejeitada, passa-se para a próxima empresa.

³⁰ O RDC foi criado por meio da Lei nº 12462/2011, destinada às obras da Copa do Mundo e Olimpíadas. A Lei nº 12.688/2012 estendeu o regime às obras do PAC (ambas foram editadas por meio de Medida Provisória).

³¹ As críticas mais comuns ao regime de contratação integrada residem no fato de que o contrato é assinado sem a existência de projeto básico da obra. A falta de um projeto básico permite que a licitação ocorra sem a definição precisa do objeto e do custo de sua execução, prejudicando assim o cumprimento do princípio de isonomia.

- *Licitação e licenças*

Quanto às licitações, o DNIT passou a adotar regras padronizadas para os processos licitatórios e editais-padrão para suas principais modalidades³². Contudo, a grande mudança, de fato, é a adoção do RDC, que teria sido responsável por reduzir os prazos médios para a realização de uma licitação - de 250 para 60 dias³³.

No caso das licenças ambientais, o governo experimentou em 2009, mediante uma medida provisória³⁴, dispensar a necessidade de licenciamento prévio para rodovias, porém não foi bem sucedido. Entre as principais obras beneficiadas estaria a BR-319, ligando Porto Velho a Manaus - prioridade do Ministro Alfredo Nascimento, pré-candidato a governador do Amazonas. O Ministério do Meio Ambiente, comandado por Carlos Minc, se opôs a medida e como resposta a pressão por maior agilidade nos prazos de licenciamento adotou algumas medidas de regulamentação dos processos, porém com resultados contraditórios. Por intermédio de Programas como o Agiliza I e Agiliza II, o MMA disciplinou alguns procedimentos, mas que em alguns casos resultou em metodologias ainda mais complexas de licenciamento.

- *Execução das obras e o monitoramento*

A execução da obra apresenta as questões mais diretamente ligadas ao monitoramento implementado pelo PAC. O avanço neste tipo de controle é importante para que se possa obter indicadores de gestão mais precisos sobre a evolução das obras e assim apontar os principais gargalos.

Sinteticamente, a execução de uma obra é um acompanhamento da evolução física e a realização dos pagamentos correspondentes às etapas do cronograma. Na administração pública em geral, a evolução financeira costuma contar com um sistema de controle bastante rígido, que permite saber o quanto foi pago a determinada empresa para a realização de um serviço ou obra, quase em tempo real. No entanto, o acompanhamento da evolução física é um processo mais

³² Por meio da Instrução Normativa 04/2007.

³³ Segundo Marcelo Correia em entrevista ao autor.

³⁴ MP 452.

complexo. Primeiro, pela própria diversidade entre as obras levadas a cabo pelo Ministério, o que dificulta sua integração em um sistema padronizado, e segundo, pela dificuldade de relacionar a execução financeira à física. A título de exemplo dessa deficiência, das 274 ações do Ministério que tiveram execução financeira em 2007, apenas 54 apresentaram informações sobre a execução física (MT RELATÓRIO DE GESTÃO, 2007).

Segundo os entrevistados, o papel do monitoramento das ações e a divulgação pública de seus resultados, desencadeou a necessidade do Ministério em estruturar sistemas mais elaborados que permitissem um acompanhamento dos empreendimentos. Uma vez que a questão orçamentária das obras do PAC já estava relativamente equacionada – em termos da garantia do fluxo de recursos – o monitoramento tinha o foco na evolução física para que eventuais gargalos pudessem ser identificados e as informações pudessem ser apresentadas nos balanços.

Inicialmente, o Ministério criou um Grupo Gestor de Acompanhamento do PAC³⁵ que não teve efetividade. Segundo o Diretor da SEGES, Marcus Mota, haveria muita dificuldade em realizar mais uma etapa interna de avaliação das ações, para além da coleta de informações na ponta, *in loco*, e apresentação nas Salas de Situação. Efetivamente, o acompanhamento do PAC ficou a cargo da SEGES, naquele momento comandada por Miguel Masella - pessoa de confiança e próximo ao Secretário Executivo Paulo Passos. À Secretaria de Gestão coube a função de coletar as informações, o suporte técnico ao ministro e a participação nas Salas de Situação.

Uma significativa medida para a melhoria do processo de monitoramento está relacionada à criação, em 2007, da carreira de Analista e do cargo de Especialista em Infraestrutura, por meio da Medida Provisória 389 (convertida na Lei nº 11.539/2007). Na exposição dos motivos da Lei, menciona-se que entre os principais entraves para o crescimento da economia do país estavam os gargalos em infraestrutura, mas que os “investimentos em infraestrutura vão aumentar potencialmente nos próximos anos em virtude da implementação das medidas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que vai aplicar um total de R\$

³⁵ Portaria 143, de 2008.

503,9 bilhões nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos” (Lei nº 11.539/2007).

Em janeiro de 2008, foi realizado o primeiro concurso com 516 vagas para analistas e 84 para especialistas, distribuídos em dez áreas de atuação³⁶. Em 2010 foi realizado um novo concurso com 200 vagas para analistas. Ao final deste mesmo ano havia 663 analistas e 75 especialistas, dos quais 361 analistas e 25 especialistas no Ministérios dos Transportes.

O papel dos analistas e especialistas é destacado por Marcelo Correa, Marcus Mota e Nilza Yamazaki, assessora da Secretaria Executiva do Ministério, segundo quem:

No início do PAC, o órgão executivo tocava e nós trabalhávamos na coleta das informações, mas como não havia tanta gente, não havia a possibilidade de um engenheiro se debruçar sobre um projeto, as vezes por semanas, para depois discutir tecnicamente. Hoje você tem (Entrevista concedida ao autor).

Da mesma forma, foram criados os Núcleos Regionais³⁷ (NPACs) com as funções de acompanhamento e monitoramento da execução de projetos e de obras de infraestrutura de transportes incluídas no PAC, em articulação com as respectivas Superintendências Regionais do DNIT e das demais entidades executoras.

Entre as funções a serem desempenhadas pelos analistas e especialistas alocados nos Núcleos estão: participar do planejamento e da coleta de informações sobre o andamento da ação desenvolvida pela entidade executora; atualizar mensalmente as informações da ação quanto aos aspectos físico, financeiro, ambiental e institucional; disponibilizar, tempestivamente, as informações sobre a execução da ação; verificar a compatibilização entre o desembolso financeiro e a evolução física da ação, previstos e efetivamente realizados; auxiliar os executores na identificação de riscos e na eliminação de restrições ao andamento da ação; e atuar de forma integrada com os responsáveis pela execução das ações do PAC.

Marcelo Correia concede a seguinte explicação para a criação dos NPACs:

³⁶ (i) Civil e Aquaviário; (ii) Comunicações e Eletrônica; (iii) Elétrica; (iv) Minas; (v) Petróleo, Gás e Fontes Alternativas de Energia; (vi) Recursos Hídricos; (vii) Saneamento; (viii) Transportes – Ferroviário; (ix) Transportes – Naval; (x) Transportes – Rodoviário e Urbano.

³⁷ Portaria 15, de 2007, depois alterada pela Portaria 258, de 2008.

Você pode perguntar se o DNIT, por ter as superintendências, não é esse braço do Ministério no monitoramento. Acho até que deveria, no modelo ideal deveria ser isso. Mas isso [a criação dos NPACs] foi feito como uma resposta para fazer esse monitoramento intensivo. Considerando-se que, primeiro, o DNIT tinha uma estrutura de pessoal limitada para poder fazer esse acompanhamento e, em segundo lugar, havia o diagnóstico de que pelas **superintendências do DNIT serem tradicionalmente politizadas** era importante o Ministério ter o seu olhar mais técnico em cima da obra. Acho que isso contou para ter essa estrutura descentralizada (Entrevista concedida ao autor, grifos nossos).

A SEGES, contando com o suporte dos NPACs, foi capaz de desenvolver um primeiro passo para a elaboração de uma metodologia padrão de conversão de medidas de evolução física em um indicador gerencial.

Já a implementação dos sistemas informatizados que pudessem dar suporte a esse processo foi bastante parcial. Yamazaki (2008, p. 40) relata que o início da implementação de um sistema para o conjunto do PAC foi tardia e, em 2008, ainda verificava-se “a dificuldade de articular os dados de execução física com a execução financeira”. No caso dos Transportes, o balanço da Secretaria Executiva de 2010 (MT Relatório de Gestão 2010) relatava que o Sistema de Informações Gerenciais do PAC – SIGPAC ainda encontrava-se em “fase adiantada de conclusão”.

Em um relatório da Controladoria Geral da União, também foi verificado a deficiência do sistema, “cabe ressaltar a necessidade de se garantir a efetividade de cada um desses sistemas, tendo em vista que, ao se questionar o Ministério quanto ao acompanhamento dos seus empreendimentos inseridos no PAC, informou-se que não seria possível atender tal questionamento, haja vista o SIGPAC ainda estar em desenvolvimento” (CGU, 2010).

Ao lado das ações diretamente ligadas a gestão, o monitoramento também possui uma importante função enquanto produção de conteúdo público, que pode ser objeto de contestação por parte do Congresso, de partidos políticos, da imprensa e do público em geral. Barzelay e Shvets (2004, p. 20) apontaram esse aspecto ao tratar do “Brasil em Ação”, falando da “pressão” colocada pelo Presidente sobre a burocracia dos ministérios³⁸. A própria atividade onde são anunciados os balanços tornam-se um momento de prestação de contas realizada diretamente pelo ministro e seus principais assessores que precisam responder sobre a execução física e

³⁸ Também relatado por Olivieri (2008, p. 161).

financeira geral, além de detalhar sobre as obras que apresentam problemas. A cada apresentação de balanço do PAC, sucedem reportagens nos jornais e discursos no Congresso, cobrando por resultados no andamento das obras.

Do ponto de vista institucional, as Salas de Situação possuem um grau de inovação em relação à experiência do “Brasil em Ação” e PPI. No primeiro caso, a figura dos gerentes tinha um papel fundamental na articulação das soluções. Como ponto positivo estava o próprio mandato atribuído a eles e a proximidade com o centro de poder – no caso o Presidente da República, como ponto negativo, a sua distância dos órgãos responsáveis pela execução dos projetos.

As Salas de Situação adotaram um caráter colegiado, com a presença dos principais órgãos com capacidade de monitorar as ações de forma centralizada e de resolver conflitos. Pelo menos do ponto de vista da sua concepção, esta parecia ser a proposta. Na prática, mantiveram o caráter centrado no monitoramento, consolidando as informações levadas aos órgãos superiores, principalmente o GEPAC. Já o papel de articulador de soluções parece não estar tão presente.

Nilza Yamazaki coloca o problema tanto em termos de uma menor participação da alta direção dos órgãos quanto da própria estrutura de decisão deles.

O modelo era muito bom, ter o ambiente e trazer a informação, matéria prima muito grande. Mas você tem menos poder para resolver. A sala poderia ter mais poder. Para muitas coisas fica só a informação, o alerta, a decisão efetiva não está lá. No Programa anterior eu sentia que o gerente tinha. A Sala tinha que ser o núcleo de decisões. O problema é a representatividade das Salas – o Diretor do DNIT é muito ocupado, então pode começar a delegar demais. Você não tem a questão da pronta decisão. É preciso olhar o modelo de funcionamento de cada órgão, como o DNIT, Valec, ANTT, que são órgãos colegiados. Não é uma pessoa que chega e decide, tem todo um rito que você tem que obedecer (Entrevista concedida ao autor).

O caráter de alerta a respeito de eventuais problemas acaba demandando articulações que passam por outras esferas. Segundo Marcelo Correia:

As salas de situação na área de transportes sempre funcionaram muito para mapear os problemas, mapear os gargalos. Do que você mapeia na Sala, desdobra um conjunto de ações que vai envolver, por exemplo, a área ambiental ou de projetos. No caso da área ambiental você faz reuniões específicas com o MT, o DNIT ou Valec, IBAMA, FUNAI, Fundação Palmares. Durante os quatro anos do Governo Lula fizemos várias reuniões, com certa periodicidade, inclusive. A gente chamava isso de sala específica, de desdobramento da Sala de Situação, porque não é uma Sala de Situação propriamente dita, porque não participavam todos. As salas de situação são fixas, mas os desdobramentos das salas de situação são várias reuniões, que não são fixas. (Entrevista concedida ao autor).

Ou seja, a Sala de Situação representou um avanço ao criar um espaço colegiado e mais institucionalizado como mecanismo para a articulação das soluções aos entraves, mas o pouco envolvimento da alta direção dos ministérios acabou reduzindo o seu papel.

6 CONCLUSÃO

Diante das dificuldades iniciais dos Governos Sarney e Collor, em particular a crise que levou ao Impeachment em 1992, e dos sucessivos planos econômicos que fracassaram, a ciência política encontrou no Brasil um exemplo bem acabado do que as teorias dominantes previam como resultado da configuração institucional do presidencialismo.

Com a estabilização da economia promovida por um governo politicamente estável, como o de Fernando Henrique Cardoso, as explicações necessitaram de novas fontes teóricas, outras dimensões foram incorporadas, e a configuração do presidencialismo de coalizão passou a ser descrito de maneira mais precisa.

As regras de funcionamento internas e os poderes legislativos do Presidente explicam como o processo legislativo tornou-se centralizado, contando para isso com partidos relativamente disciplinados.

Do ponto de vista dos estudos a respeito do funcionamento do regime brasileiro, ainda permanece em aberto, porém, uma melhor descrição da dinâmica política interna ao Executivo e de seu impacto sobre as políticas públicas. As contribuições a este respeito destacaram como os problemas relativos à delegação de poderes e como a tentativa de reconcentrar poder passa pela organização de mecanismos de monitoramento das ações sob a responsabilidade dos ministérios comandados por partidos aliados. Quanto ao impacto das políticas públicas, destaca-se que a ocupação de cargos na administração teria um resultado negativo, pois são marcados pelas práticas clientelistas e de patronagem, de troca do apoio político por recursos.

O presente trabalho procurou colaborar com uma compreensão mais aprofundada a respeito do Executivo a partir da análise da construção de um mecanismo de monitoramento, o Programa de Aceleração do Crescimento e seu impacto sobre o Ministério dos Transportes, e a política de investimento em transporte rodoviário.

Mais especificamente, foi descrita a constituição do núcleo de coordenação política do Governo Lula, focado na Casa Civil, e o modo de funcionamento deste mecanismo. Por outro lado, avaliou-se o impacto da ocupação dos cargos segundo

critérios partidários na distribuição dos recursos de investimento e a melhoria de sua gestão.

Entre as principais conclusões é possível afirmar que o PAC, como mecanismo de monitoramento, ocorreu em um contexto político favorável ao Presidente, na transição do primeiro para o segundo mandato, permitindo que ele fortalecesse o núcleo de coordenação do governo, reforçando o papel da Casa Civil. Igualmente importante para o desenho das instituições de gestão do PAC foram as experiências em gestão de projetos anteriores, como o “Avança Brasil” e o “Projeto Piloto de Investimento”.

O desenho do Programa consiste em um órgão colegiado de supervisão que envolve o Ministério da Fazenda, como responsável pela dimensão financeira, o Ministério do Planejamento, dada sua experiência com monitoramento de projetos, e a Casa Civil, na coordenação do Programa.

O Programa oferece um atrativo para o órgão setorial que passa a ter os recursos garantidos, livres de contingenciamento, mas em contrapartida é preciso que o empreendimento seja inserido em um sistema de monitoramento que envolva não somente a dimensão financeira, mas principalmente a dimensão física das obras. A coordenação do Programa, ou seja, os órgãos diretamente ligados ao Presidente passam a ter um número de informações mais precisas, exercendo uma melhor possibilidade de controle e de pressão sobre o Ministério Setorial. Igualmente significativo é a pressão pública, externa, sobre o ministro e sua equipe.

O estudo dos investimentos realizados pelo Ministério dos Transportes mostrou que a utilização dos recursos segundo critérios partidários é relativa. A partir dos três critérios adotados não foi possível observar qualquer tipo de privilégio para o estado do Ministro Alfredo Nascimento, o Amazonas. No entanto, no caso do Mato Grosso, o estado de origem do Diretor Geral do DNIT, houve um acréscimo constante de recursos. Tal fato demonstra que a destinação dos recursos existe, mas seu impacto sobre a política em termos globais é restrito.

Com relação ao impacto do PAC no Ministério, foi possível constatar uma evolução significativa no volume de recursos, pois eles mais do que dobraram entre 2007 e 2010. A evolução em aspectos da gestão foram menos impactantes, tendo como destaque duas iniciativas. A criação da carreira de analista, que permitiu uma melhor qualificação técnica do Ministério e que teria admitido um controle justamente sobre as áreas mais sensíveis do ponto de vista político partidário – as

superintendências regionais do DNIT -, o que demonstra a incapacidade do órgão em promover alterações na lógica política predominante por iniciativa própria.

Com relação ao DNIT é possível observar uma mudança de padrão em relação ao período do Governo Juscelino Kubitschek. Naquele momento, o DNER fazia parte da administração paralela e foi responsável em grande parte pelo sucesso da implementação da meta relativa à política rodoviária. Atualmente, o DNIT (que substituiu o DNER) é o alvo principal das práticas clientelistas, sendo o alvo de denúncias que derrubaram toda a sua direção e que impactaram de maneira bastante significativa os investimentos em 2011.

Outra medida relevante, que segundo os entrevistados tem relação direta com o PAC, foi a adoção do Regime de Contratação Diferenciada, que foi capaz de reduzir o tempo de realização das licitações, restando ainda uma melhor avaliação do resultado sobre a qualidade técnica dos projetos, o que irá demandar algum tempo dada a sua recente adoção. É preciso destacar que entre a intenção inicial do governo em promover alterações na Lei de Licitações, em 2007, e a aprovação do RDC para as obras do PAC, passaram-se cinco anos, tempo superior a duração do próprio mandato.

Uma das inovações do Programa em relação às experiências anteriores, as Salas de Situação, ainda possuem um baixo grau de institucionalização e um esvaziamento como espaço de decisão por parte da alta direção dos órgãos. Acabam servindo como mecanismo de alerta, e ao identificar gargalos acionam os órgãos com real capacidade de decisão.

Estes avanços e retrocessos se traduzem no que Correia (2011, p. 38) chamou de equilíbrio desarticulado, onde “convivem políticas que avançam de modo cumulativo, mas não isentas de contradições que as expõem a tensões e outras que sequer logram avanços de forma gradual; são erráticas e instáveis”.

De todos os aspectos levantados chama a atenção a intensão de utilização dos poderes constitucionais do Presidente. Retomando, listam-se: a) Alterações na estrutura administrativa do governo: transferência de atribuições entre pastas e composição do quadro de assessorias; b) Nomeação dos cargos de confiança; c) Poderes orçamentários discricionários: decreto de contingenciamento e as exigências de inclusão das obras no SisPAc para empenho dos recursos; d) Criação das carreiras de analista e especialista em infraestrutura; e) Criação do RDC; f) Tentativa de alterar as regras de licenciamento ambiental.

Apesar da sua intensa utilização sobre os aspectos mais variados, a sua abrangência é limitada pela dinâmica política. Não são promovidas alterações estruturais nos ministérios, nas nomeações dos cargos de confiança ou na gestão das obras. Nesse sentido, a dinâmica política implementada no Governo Lula se assemelha a promovida por JK, cuja consciência de que medidas de grande impacto implicam em altos custos políticos, buscando caminhos alternativos para atingir seus objetivos, exercendo algum tipo de pressão por resultados, porém sem alterar a estrutura.

Em síntese, pode-se mencionar que a política de investimentos é afetada pela dinâmica política partidária, mas cujo impacto é marginal, não sendo capaz de explicar como os recursos são distribuídos. A ocupação dos postos segundo a prática clientelista pode explicar as deficiências na gestão da política pública, cujas soluções são lentamente aplicadas.

Parte destas soluções são resultado da ação do Presidente que mantém a lógica de distribuição dos ministérios segundo a lógica política, mas tenta retomar o controle por meio da criação de mecanismos de monitoramento que pressionam os Ministérios Setoriais para atingirem resultados mais satisfatórios. A abrangência das medidas tomadas pelo Presidente estende-se até o limite no qual não prejudique o desempenho da coligação.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ALMEIDA, Maria. Pertencimento do Mandato In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ALSTON, Lee; MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil NBER. *Working Paper*, n. 11273, April 2005.

AMES, Barry. As estratégias presidenciais de formação de coalizão. In: AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics*. Ann Arbor: Michigan University Press, 2001.

AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-517, 2000.

AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e governabilidade nas América*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ATAIDE, Pedro. Apresentação do Programa de Aceleração do Crescimento e dos desafios à função de coordenação governamental. In: XIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires, Argentina. *Anais...* Buenos Aires, 4-7 nov. 2008.

BARZELAY, Michael; SHVETS, Evgenia. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 753-96, maio/jun. 2005.

BELCHIOR, Mirian. O desafio da estruturação do Gabinete do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. In: IX CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madrid, España. *Anais...* Madrid, 2-5 nov. 2004.

BENEVIDES, Maria. Estabilidade e Políticas Governamentais: o papel da política econômico-administrativa. In: BENEVIDES, Maria. *O Governo Kubitschek*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BONVECCHI, Alejandro; SCARTASCINI, Carlos. *The Presidency and the Executive Branch in Latin America*. What We Know and What We Need to Know Inter-American Development Bank (IDB working paper series; 283). 2011. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-WP-283>. Acesso em: 19 mar. 2012.

CASTRO, Ana. Reflexos do Programa de Aceleração do Crescimento no Ministério da Integração Nacional. In: XIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires, Argentina. *Anais...* Buenos Aires, 4-7 nov. 2008.

CHAVES, Miriam. *O Monitoramento como Instrumento de Apoio a Decisão – o caso do PAC*. 2 jun. 2011. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/files/apresentacao_sgi_pac_cafe_miriam.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2011.

CHEIBUB, José; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Government Coalitions and Legislative Effectiveness under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 4, p. 565–87, 2004.

CNI. *Pesquisa CNI – IBOPE: avaliação do governo e expectativa com relação ao novo governo*. Brasília: CNI, 2010. 33 p.

CORREIA, Marcelo. *Por que as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010*. 2011. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2011.

COSTA, Valeriano. Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil. In: ANDRADE, Regis; JACOUD, Luciana (Orgs.). *Estrutura e organização do poder executivo*. Brasília ENAP/SAF. 1993.

D'ARAUJO, Maria. O momento governamental na busca da conciliação, o caminho da crise. In: D'ARAUJO, Maria. *O Segundo Governo Vargas 1951-1954*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

D'ARAUJO, Maria. *A elite dirigente do Governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina. Resenha de estudos sobre o Executivo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, ano 55, n. 1-2, jan.-jun. 2004.

FIGUEIREDO, Argelina. Coalition Government in the Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, p. 182-216, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics*, v. 32, n. 2, p. 151-170, 2000.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Política Orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

FIGUEIREDO, Juliana. O Colégio de líderes: surgimento e evolução. *E-Legis*, n. 8, p. 6- 33, 1º sem. 2012. Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Disponível em:
<<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9572>>. Acesso em 29/12/2012

INÁCIO, Magna. Entre presidir e coordenar: Presidência e Gabinetes multipartidários no Brasil. In: 3º CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA. Campinas, São Paulo. *Anais...* Campinas, 4-6 set. 2006.

KIEWIET, Roderick; MCCUBBINS, Mathew. *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

LAFER, Celso. *JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

LAMOUNIER, Bolívar. Brazil at an Impasse. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 3, p. 72-87, 1994.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 81-106, 1998.

LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 14, p. 69-89, out. 1999.

LOUREIRO, Maria; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

LOUREIRO, Maria; SANTOS, Fabio; GOMIDE, Alexandre. Democracia, Arenas Decisórias e Política Econômica no Governo Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, jun. 2011.

LUPIA, Arthur; STRØM, Kaare. *Coalition Governance Theory: Bargaining, Electoral Connections and the Shadow of the future*. 2003. Disponível em: <http://www.ub.edu/grepa/Strom_Lupia.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2012.

MAINWARING, Scott. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991.

MAINWARING, Scott. Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: S. MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (Orgs.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. Conclusion: Presidentialism and the Party System. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (Orgs.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

MANTEGA, Guido. *Íntegra do discurso do Ministro da Fazenda*. Lançamento do PAC (Programa de Aceleração do crescimento). 2007. Disponível em:

<http://sistemasweb.desenvolvimento.gov.br/investimento_web/arquivos/pac/PAC-discursoMinMantega.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2012.

MARTINS, Humberto. Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. *Documentos Estudios de Casos del CLAD*. Caracas, n. 3, CLAD - Banco Mundial, 2007. Disponível em: <http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/brasil.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

MOE, Terry; MICHAEL, Caldwell. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 150, n. 1, p. 171-95, 1994.

OLIVIERI, Cecília. *Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas*. 2008. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

OLIVIERI, Cecília. O sistema de Controle Interno do Executivo Federal Brasileiro: a construção institucional do controle político da burocracia. In: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília, Distrito Federal. *Anais...* Brasília, 2009.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo? *Revista Dados*, v. 43, n. 3, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente In: PRZEWORSKI, Adam. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual Proyecto de Modernización del Estado*. Argentina, 2011.

ROUSSEFF, Dilma. *Discurso na cerimônia de lançamento do PAC*. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u113913.shtml>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana. O Congresso em 2011 e os possíveis cenários de governabilidade. *Papéis Legislativos*, ano 4, n. 1, out. 2010. Disponível em: <<http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/papeis/papel%20legislativo%20n.%201%20out.%202010.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

SANTOS, Fabiano, VILAROUCA, Márcio; MANTOVANI, Thaís. Do Cartel ao condomínio parlamentar: análise comparativa dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: DINIZ, Eli. *Globalização, Estado e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SANTOS, Fabiano. Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina. In: LLADÓS, J. M.; GUIMARÃES, S. P. (Comps.). *Perspectivas Brasil y Argentina*. Brasília/Buenos Aires, IPRI/CARI, 1999.

SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (edição revista). New York: New York University Press, 1997.

SHUGART, Matthew S; CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, Luis. *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento*. 2007. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/1o-semester/22-01-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento/view>>. Acesso em: 07 fev. 2013.

SOUZA, Maria. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SPILLER, Pablo; STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. *Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction in Policymaking in Latin America: how politics shapes policies*. Inter-American Development Bank Washington, D.C., 2008.

VIANA, Luiz. A crise e a realidade política. *Revista Estudos Avançados*, v. 23, n. 67, 2009.

WHITTINGTON, Keith; CARPENTER, Daniel. Executive Power in American Institutional Development. *Perspectives on Politics*, v. 1, p. 495–513, Sept. 2003.

YAMASAKI, Nilza. *Análise dos Instrumentos de Gestão como fator relevante na alocação de resultados no setor de transportes – estudo comparativo entre o Programa Brasil em Ação e o Programa de Aceleração do Crescimento*. 2008. Monografia de Conclusão de Curso. (Curso de Pós-Graduação em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2008.

ZUCCO JR., Cesar. *Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings*. Prepared for Delivery at the 6th Meeting of the ABCP. 2007. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/csdp/events/Zucco100407/Zucco100407.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

Documentos

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE TRANSPORTE TERRESTRE. 2009. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/10868.html#lista>>. Acesso em: 01 jan. 2013

BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL. 2008. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Secretaria de Recursos Humanos*, Brasília, MP, v. 12, n. 1419, jan. 2008.

BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Secretaria de Recursos Humanos*, Brasília, MP, v. 17, n. 189, jan. 2012.

BRASIL, 2007. *PAC 2007-2010*. Governo Federal, 22 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2012

BRASIL, 2010. *PAC - Balanço 4 anos 2007-2010*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac_1_4.pdfv>. Acesso em: 05 fev. 2013

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. 2010. *Relatório de Auditoria Anual de Contas – Ministério dos Transportes*.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. 2011. *Relatório de Auditoria Especial DNIT e VALEC*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/AuditoriasEspeciais/2011/Arquivos/DNIT-Valec_Relatorio_set2011.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2012

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. 2012. *Série Histórica de Investimento/Inversões Financeiras*.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. 2005. *Relatório de Gestão*.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. 2006. *Relatório de Gestão*.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. 2007. *Relatório de Gestão*.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. 2010. *Relatório de Gestão*.

PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA EM TRANSPORTE. 2007. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/3280>>. Acesso em: 25 nov. 2012

PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA EM TRANSPORTE. 2007. *Portfólio de projetos*. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/public/arquivo/arq1353092536.xlsx>>. Acesso em: 25 nov. 2012

PLOA 2012. *Projeto de Lei Orçamentária Anual* - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Brasília, 2012.

SPI 2007 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Projeto-Piloto de Investimentos*: relatório anual exercício 2006 / Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007.

Legislação

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

Decreto nº 4.122/2001

Decreto nº 4.129/2001

Decreto nº 4.130/2001

Decreto nº 4.535/2004

Decreto nº 4.567/2003

Decreto nº 4.567/2003

Decreto nº 4.607/2003

Decreto nº 4721/2003

Decreto nº 5.135/2004

Decreto nº 5.497/2005

Decreto nº 6.025/2007

Decreto nº 6.394/2008

Decreto nº 6.459/2008

Lei nº 10.233/2001

Lei nº 8.666/1993

Ministério dos Transportes Instrução Normativa 04/2007

Ministério dos Transportes Portaria 143/2008

Ministério dos Transportes Portaria 15/2007

Ministério dos Transportes Portaria 258/2008

MP 103/2003 - convertida na Lei nº 10.683/2003

MP 163/2004 - convertida na Lei nº 10.869/2004

MP 389/2007 - convertida na Lei nº 11.539/2007

Jornais e Revista

FOLHA DE SÃO PAULO. *Partidos aliados de FHC cobram mais espaço no poder: Ministério não sacia fome do PMDB e desagrada ao PFL.* 9 jul. 2001.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Lula veta porteira fechada na Esplanada, e aliados reagem.* 3 jul. 1997.

REVISTA ÉPOCA. *Quase 200 cargos em órgãos federais são a recompensa exigida pela base aliada para continuar a apoiar o Governo Dilma no Congresso.* São Paulo: Globo, 23 jun. 2011.

Entrevistas

Francisco Luiz Baptista da Costa – Diretor do Depto. de Planejamento de Transporte/ Secretária de Política Nacional de Transporte do Ministério dos Transportes. 14 jan. 2013

Marcelo Correa Bruto – Assessor do Ministério do Planejamento e responsável pela Sala de Situação de Transporte Rodoviário. 17 jan 2013.

Marcus Vinicius Fagundes Mota – Diretor do Depto. de Transportes Terrestres/ Secretária de Gestão dos Programa de Transporte do Ministério dos Transportes. 17 jan. 2013

Nilza Yamazaki – Assessora da Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes. 15 jan. 2013

ANEXO A

Atribuições das Subchefias de coordenação de governo:

| 2002- Governo FHC | 2003 - Início Governo Lula | 2004 |
|--|---|--|
| - Subchefia de Coordenação da Ação Governamental | - Subchefia de Coordenação da Ação Governamental | - Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAP) - Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) |
| I - assessorar o Chefe da Casa Civil no acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, bem como em assuntos relativos à articulação com Estados e Municípios; | I - assessorar o Ministro de Estado no acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, bem como em assuntos relativos à articulação com Estados e Municípios; | (SAP) I - assessorar o Ministro de Estado no acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, e na análise de mérito de assuntos relativos a Estados e Municípios; |
| II - promover a coordenação e a integração das ações do Governo, em especial aquelas definidas como prioritárias pelo Presidente da República; | II - promover a coordenação e a integração das ações do Governo, em especial aquelas definidas como prioritárias pelo Presidente da República; | (SAM) I - assessorar o Ministro de Estado no monitoramento dos objetivos e metas prioritárias definidas pelo Presidente da República; |
| III - proceder à análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao Presidente da República, com as diretrizes governamentais; | III - proceder à análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao Presidente da República, com as diretrizes governamentais; | (SAP) II - proceder à análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao Presidente da República, bem como das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; |
| IV - preparar as mensagens do Presidente da República ao Poder Legislativo. | IV - preparar as mensagens do Presidente da República ao Poder Legislativo; e | (SAP) VI - preparar as mensagens do Presidente da República ao Poder Legislativo; e |
| | V - planejar, coordenar e supervisionar a implementação de sistemas de avaliação do desempenho da ação governamental. | (SAP) III - promover, em articulação com a Subchefia de Articulação e Monitoramento, a coordenação e a integração das ações de Governo; (SAP) IV - solicitar informações e proceder à análises e estudos sobre projetos, propostas ou temas relativos a políticas públicas sob exame da Subchefia; (SAP) V - participar do acompanhamento e da avaliação de contratos de gestão de entidades públicas, nos casos determinados pelo Ministro de Estado; (SAM) II - coordenar, monitorar e avaliar os resultados dos programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República; |

(continua)

| | | |
|--|--|--|
| | | <p style="text-align: right;">(conclusão)</p> <p>(SAM) III - exercer as funções de Secretaria Executiva das Câmaras do Conselho de Governo coordenadas pela Casa Civil, articulando as ações estratégicas de governo;</p> <p>(SAM) IV - subsidiar a formulação da agenda geral do governo, em especial no que se referem às metas, programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República;</p> <p>(SAM) V - planejar, coordenar e supervisionar a implementação dos sistemas de avaliação do desempenho da ação governamental;</p> <p>(SAM) VI - auxiliar as ações do Gabinete Pessoal do Presidente da República, quando solicitado.</p> |
|--|--|--|