

POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA ECONÔMICA LOGÍSTICA E ARRANJOS DE COORDENAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA NO GOVERNO LULA

Raphael Amorim Machado¹

Resumo:

O presente artigo visa analisar a coordenação das políticas públicas de infraestrutura econômica logística no interior da Administração Pública Federal no Brasil durante o período de 2003 a 2010, com base nos programas governamentais de investimento em infraestrutura, notadamente o Projeto Piloto de Investimento e o Programa de Aceleração do Crescimento I. Esses programas tiveram sua coordenação centralizada na Casa Civil da Presidência da República e nos Ministérios do Planejamento e da Fazenda. Essa estrutura colocou o Ministério dos Transportes numa posição secundária de coordenação das políticas de infraestrutura logística. Isso, segundo nossa explicação, é devido às características institucionais do presidencialismo de coalizão.

Palavras-chave: Coordenação; Infraestrutura logística; Presidencialismo de coalizão.

Resumen:

Este artículo tiene como objetivo analizar la coordinación de las políticas económicas de infraestructura logística dentro de la Administración Pública Federal en Brasil durante el período 2003-2010, sobre la base de los programas de inversión del gobierno en infraestructura, en particular el "Projeto Piloto de Investimento" y el "Programa de Aceleração do Crescimento I". Estos programas tuvieron su coordinación centralizada en la Casa Civil de la Presidencia y los Ministerios de Planificación y Finanzas. Esta estructura ha puesto el Ministerio de Transporte en una posición secundaria en la coordinación de políticas de infraestructura logística. Esto, de acuerdo con nuestra explicación, se debe a las características institucionales del presidencialismo de coalición.

Palabras-clave: coordinación; infraestructura logística; presidencialismo de coalición.

Abstract:

This paper aims to analyze the policies coordination of logistic economic infrastructure at the Federal Public Administration in Brazil during the period of 2003-2010, based on government investment programs in infrastructure, notably the "Projeto Piloto de Investimento" and the "Programa de Aceleração do Crescimento I". These programs had their coordination centralized at the Civil House of the Presidency and the Ministries of Planning and Finance. This structure put the Ministry of Transport in a secondary position of policy coordination logistics infrastructure. This, according to our explanation, is due to the institutional characteristics of coalition presidentialism.

Keywords: policies coordination; logistic infrastructure; coalition presidentialism.

¹ Doutorando em Ciência Política - Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa analisar a coordenação¹ das políticas públicas de infraestrutura econômica logística no interior da Administração Pública Federal no Brasil durante o período de 2003 a 2010. A provisão de infraestrutura tem fortes impactos sobre a economia, nesse sentido o termo *infraestrutura econômica*. Segundo o Banco Mundial a infraestrutura econômica abrange os principais setores que beneficiam os domicílios e a produção, a saber: transportes, energia, saneamento, por vezes, provisão de habitação e combustíveis (STRAUB, 2008). Para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ela engloba setores de energia elétrica, telecomunicações, saneamento e logística (rodovias, ferrovias e portos) (BORÇA JR.; QUARESMA, 2010). Já para o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) o conceito foi desagregado em duas linhas de estudo: a *infraestrutura social e urbana*, cujo foco foi o suporte aos cidadãos, tal como saneamento, habitação e transporte urbano; e a *infraestrutura econômica*, cuja principal função é dar apoio às atividades do setor produtivo, abrangendo os setores de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, petróleo e gás natural, biocombustíveis e telecomunicações (IPEA, 2010).

Os gargalos de infraestrutura econômica logística no Brasil remontam aos primórdios da República, a qual carece de meios eficientes para o escoamento da produção e para o deslocamento de mercadorias para outras regiões do país ou mesmo para o exterior. As políticas de infraestrutura econômica são de fundamental importância para o desenvolvimento do país, pois constituem um mecanismo concreto de articulação das economias nacionais, em conjunto com a economia mundial, ao possibilitar a materialização dos fluxos de comércio. Em tese, uma melhor infraestrutura econômica logística produz economias externas, reduzindo os custos de transporte, viabilizando a prática de preços mais baixos e favorecendo diversos setores da economia, desde os produtores de *commodities* até mesmo produtos manufaturados com componentes vindos de outros países.

O investimento público em obras de infraestrutura na América Latina caiu significativamente entre as décadas de 1980 e 1990, tendo uma tímida recuperação em meados dos anos 2000 (SÉRVEN; CALDERON, 2010). Essa recuperação nos patamares de investimento em infraestrutura econômica na década de 2000 é resultado das políticas do Governo Federal, após a entrada de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos

¹ O conceito de coordenação, neste projeto, está sendo considerado como sendo os instrumentos e mecanismos que objetivam melhorar o alinhamento voluntário ou forçado de tarefas e esforços das instituições dentro do setor público (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

Trabalhadores (PT), que reativou investimentos e promoveu a ampliação da infraestrutura logística já existente, tal como a construção de novos trechos de ferrovias, recuperação de estradas e ampliação de terminais portuários. Esse volume de investimentos requeria uma nova forma de organização da APF para direcionar e distribuir esses recursos. Desse modo, a pergunta central deste artigo é: como ocorre a coordenação das políticas públicas de infraestrutura econômica logística no interior da Administração Pública Federal no Brasil no governo Lula (2003-2010)?

Os estudos sobre coordenação de políticas no Brasil recente têm dado ênfase às políticas sociais e sua consequente descentralização de execução entre os entes da federação, porém, com fortes características centralizadoras na elaboração por parte do Poder Executivo Federal (ARRETCHE, 2012). Por outro lado, alguns trabalhos avançam na análise da estrutura administrativa do Estado brasileiro nas últimas décadas, verificando mudanças em padrões institucionais de ministérios e definições de programas que abrangem uma ampla gama de políticas econômicas (COSTA, 1993; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; MARTINS, 2002; ABRUCIO, 2007; LOUREIRO; et al, 2011). A conclusão comum desses trabalhos é que a APF é marcada por estruturas hierárquicas em que alguns entes, principalmente ministérios, estão mais bem posicionados que outros na tomada de decisões. Ao dar foco às políticas de coordenação relativas à área de infraestrutura econômica logística, este artigo visa contribuir para a elucidação dos mecanismos de coordenação presentes no interior da APF, e sua estreita relação com os arranjos políticos que vigoram no país.

Neste sentido, nosso objetivo neste artigo está centrado em dois pontos. Primeiro, é necessário conhecer a estrutura de coordenação no interior do Poder Executivo Federal, os arranjos ministeriais que sustentam a formulação e a implementação das políticas públicas de infraestrutura econômica logística, de modo a perceber: 1) o peso de cada ministério na definição das políticas de logística a serem implementadas; 2) a divisão de tarefas entre os ministérios de modo a evitar a sobreposição de funções.

Segundo, o artigo visa analisar o arranjo de tomada de decisões no Executivo Federal por meio do estudo de caso da política de infraestrutura econômica logística: Qual é o termo de acerto entre tomadas de decisão verticais, iniciadas na Presidência e repassadas aos ministérios, e tomadas de decisões horizontais, baseadas na negociação entre os Ministérios e a Presidência?

Estabelecemos como hipótese para averiguar a existência do padrão de coordenação na APF brasileira que as características institucionais do presidencialismo de

coalizão ajudam a explicar esse arranjo de coordenação baseado nos ministérios do Planejamento, Fazenda e Casa Civil. Embora esteja em curso um processo de fortalecimento da Presidência, a complexidade dos programas ligados à área de infraestrutura econômica requer a ampliação das instituições de coordenação, as quais estão sob estrito controle do presidente.

Para a consecução da pesquisa nos baseamos na revisão da bibliografia sobre o problema do presidencialismo de coalizão na política brasileira e a literatura acerca da coordenação de políticas. Para a análise do objeto deste artigo, a coordenação das políticas de infraestrutura logística no interior dos programas governamentais de investimento em infraestrutura, adotamos como referencial a legislação formulada no período de 2003 a 2010.

2. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS

A estrutura de coordenação no interior do Executivo Federal é ainda um tema pouco tratado pela literatura da área, que privilegia as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, procurando analisar a força da Presidência em disputar com o Congresso medidas legislativas. Ainda persiste uma lacuna analítica que enfoque o funcionamento e organização do Executivo – o relacionamento da Presidência da República com os gabinetes ministeriais (PALERMO, 2000).

Neste artigo consideramos que uma das variáveis político-institucionais mais relevantes para o tema da coordenação no interior do Executivo Federal é o presidencialismo. O modo de funcionamento do presidencialismo de coalizão² exige que a ocupação dos ministérios seja delegada aos apoiadores do governo, para que deem sustentação às políticas formuladas pela Presidência, assim, o presidente é o construtor de seu gabinete ministerial, configurando um *spoil system* (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999). O problema relacionado a isso é que o presidente leva uma gama variada de atores para o gabinete ministerial, os quais representam seus partidos e interesses, limitando o exercício do poder presidencial no governo. Essa característica institucional exige que o presidente

² Vários trabalhos analisam o funcionamento do presidencialismo após a promulgação da Constituição de 1988, dentre eles destacam-se Abranches (1998), Figueiredo e Limongi (1998), Meneguello (1998), entre outros. Para esta literatura, os instrumentos institucionais que caracterizam o presidencialismo de coalizão brasileiro são: os poderes legislativos constitucionalmente assegurados ao presidente, que constituem na capacidade de iniciar legislação orçamentária, tributária e relativas à organização administrativa; de forçar a apreciação das matérias que introduz no Legislativo e de editar medidas provisórias; nomeação e direção da composição do governo, fornecendo respaldo parlamentar necessário ao Executivo; controle do fluxo de trabalhos parlamentares por acesso aos líderes partidários.

faça grandes coalizões que permitam a aprovação de seus programas e políticas (MAINWARING, 1997). O Gabinete ministerial expressa, em regra, a composição do parlamento estabelecendo uma correspondência entre o tamanho das bancadas e o número de pastas destinadas a cada partido da coalizão de governo (MENEGUELLO, 1998).

Tal como afirma Palermo (2000, p. 545), a Presidência deve ser entendida como um ator coletivo, o que coloca o problema da coesão do governo. Levar essa tese ao extremo significa que o Executivo pode sofrer um processo de paralisia decisória se não obter a cooperação dos ministros nomeados pelo próprio presidente. Nosso objeto nesse artigo, a coordenação de políticas de infraestrutura econômica logística, requer um alto grau de controle por parte da Presidência acerca da elaboração e implementação de tais políticas, necessitando de um aparato bem paramentado para a coordenação dessas políticas, que abranja diferentes níveis da administração pública.

A nosso ver, é aqui que se insere a discussão sobre a coordenação no interior da APF. Nosso entendimento de coordenação nesta pesquisa leva em conta o arranjo interinstitucional no interior da administração pública, considerando-se os instrumentos e mecanismos que visam melhorar o alinhamento voluntário ou forçado de tarefas e esforços das organizações no interior do setor público. Estes mecanismos são usados no sentido de criar um alto grau de coerência, reduzindo a redundância, lacunas e contradições dentro e entre as políticas, implementações e gerenciamento (PETERS, 1998; ALEXANDER, 1993). A administração pública moderna é repleta de instituições, que ocupam diferentes posições hierárquicas e atuam em diferentes campos sociais e institucionais. A coordenação dessas diferentes atividades é central para o bom desempenho das políticas de qualquer governo, requerendo mecanismos para se obter a implementação e gerenciamento de determinadas políticas. A coordenação no interior da administração pública é um processo inerentemente político (PETERS, 1998), neste sentido as políticas de coordenação não são uma questão de racionalidade apenas, mas um exercício político intenso, envolvendo complexas negociações entre diferentes atores e níveis institucionais no interior da administração pública. Em vista disso, o funcionamento da administração está apoiado em princípios básicos, tais como: autoridade, informação, barganha, cooptação e normas. Frente a essa diversidade de princípios podemos dividir a coordenação da administração pública em dois grandes níveis, um vertical, baseado na diferença hierárquica entre instituições, e outro em nível horizontal, que considera a coordenação entre instituições do mesmo nível hierárquico (ALEXANDER, 1993; PETERS, 1998). Essa divisão da coordenação em dois níveis permite esclarecer melhor os mecanismos por trás dos

processos de tomada de decisão e implementação de políticas. O tipo mais difundido de coordenação na administração pública é o vertical, baseado na hierarquia que leva em conta o alto grau de autoridade e poder de instituições centrais, as quais tem um posicionamento estrutural de mudar e reorganizar a divisão do trabalho dentro do setor público, fundindo ou separando organizações (GULICK, 1937). Essas instituições centrais são, no geral, baseadas no poder do presidente e instituições próximas a ele. O aparato da coordenação vertical passa ainda pelo estabelecimento de linhas de controle, na qual as instituições superiores hierarquicamente no Poder Executivo podem dar ordens específicas para subordinar outras instituições a respeito de seus objetivos, tarefas e operações. No caso brasileiro o estabelecimento de linhas de controle entre instituições do Executivo Federal é marcada pelo fracionamento da burocracia pública, que deve ser controlada a fim de atingir os objetivos políticos propostos pelo presidente, principalmente as características relacionadas ao *spoil system*. A burocracia é um ator de grande importância dentro do arranjo de coordenação do executivo federal, pois é, em grande parte, responsável pela implementação das políticas públicas. Na área de infraestrutura econômica logística a burocracia ocupa uma importante tarefa de coordenação de políticas, pois atua desde a modelagem econômica das ações até sua implementação. Afinal, uma maquinaria burocrática efetiva é central para a capacidade de intervenção estatal.

A burocracia não atua de maneira estritamente tecnocrática, existe a necessidade de discipliná-la politicamente (WOOD; WATERMAN, 1991). Nesse sentido, o trabalho de Olivieri (2011) analisa os controles internos do Governo Federal brasileiro sobre a burocracia, principalmente a posição institucional da Secretaria Federal de Controle Interno³ (SFC), alocada no interior da Controladoria Geral da União (CGU). A conclusão da autora é que tal atividade adquire um significado político na medida em que ela é um dos instrumentos que permite aos políticos monitorarem os burocratas, além de ser um meio eficaz de promover o alinhamento da burocracia aos propósitos presidenciais. Ou seja, permite ao presidente fazer um uso político da burocracia na medida em que exerce o controle político via instrumentos burocráticos, não apenas sobre a própria burocracia, mas também sobre sua coalizão de governo.

A coordenação horizontal é outro tipo de mecanismo que pode ser encontrado no interior da administração pública. Sua característica fundamental é o estabelecimento de

³ A SFC atualmente integra a estrutura da Controladoria-geral da União (CGU), que está ligada diretamente à Presidência da República. Tal secretaria, quando criada em 1994, foi alocada no Ministério da Fazenda, sendo posteriormente integrada à Casa Civil por um curto período de tempo em 2002.

relações entre instituições num patamar de proximidade hierárquica. Isso possibilita um processo de negociação mais detalhado e uma tomada de decisões mais coletiva.

Dado o contexto interinstitucional da administração pública a coordenação horizontal deve ser pensada em termos de redes, as quais têm como características a pluralidade de formas institucionais, variados graus de interdependência e o uso de instrumentos para se obter a coordenação na rede (PETERS, 1998). A hipótese de funcionamento das redes interinstitucionais no interior da administração pública é que elas funcionam melhor onde ministérios e agências atuam em áreas diferentes da mesma política, ou seja, em lugares com relativa divisão de tarefas entre instituições, evitando-se assim a competição e a perda de eficiência da rede (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010). O relacionamento entre agências reguladoras, ou mesmo decisões conjuntas de ministérios em torno de políticas públicas em comum, pode ser elencada como um tipo de coordenação horizontal em rede.

Um dos principais mecanismos de conjugação entre coordenação vertical e horizontal é o programa, o qual funciona como uma espécie de unidade estrutural de coordenação, assentando sobre bases comuns uma ampla gama de atores institucionais hierarquicamente diferentes, fornecendo a eles as diretrizes básicas para a sua ação. A existência de um programa específico no interior da administração pública não significa a perda de hierarquia daquelas instituições que ocupam posições superiores de coordenação, apenas facilita o processo de tomada de decisão e implementação de uma determinada política (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

Para entendermos o padrão de coordenação no interior da APF brasileira nos governos petistas temos de retomar a alguns aspectos da coordenação nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cujo arranjo institucional foi em grande medida apropriado pelo governo Lula.

A coordenação da administração pública brasileira é permeada por diversas dificuldades. Segundo Costa (1993), o processo de negociação entre os ministros e o presidente acontece de maneira individualizada, desestimulando o caráter coordenado do processo decisório. Isso reforçaria um padrão não coordenado e competitivo do processo decisório no interior do Executivo Federal.

Esse padrão individualizado de negociação entre os ministros e o presidente se tornou mais coordenado a partir dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em que a Casa Civil e o Ministério da Fazenda foram elencados para as funções de coordenação da ação governamental. A Casa Civil, nesse período, ficou encarregada de

examinar projetos com vistas a compatibilizá-los com as políticas e diretrizes estabelecidas pelo Governo. Esse arranjo prevaleceu, com importantes alterações, nos governos de Lula. A novidade do período Lula relativo à Casa Civil, principalmente no segundo mandato (2007-2010), foi que o órgão assumiu uma nova função no Executivo: o gerenciamento de grandes projetos e ações governamentais, tal como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (LAMEIRÃO, 2011). Porém, é enganoso analisar o processo de coordenação da APF subordinado a apenas um órgão do Executivo⁴. Costa (1993, p. 219) alerta que “num contexto político-institucional marcado por uma rígida separação de poderes e agravado por uma instabilidade crônica do sistema partidário, é muito difícil imaginar um modelo de gestão da administração pública centralizado num único e poderoso órgão do Poder Executivo Federal”.

O caso do Ministério da Fazenda nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso aponta para a importância dessa instituição na coordenação do Executivo Federal. Dada a ênfase nas questões fiscais, redução de gastos e políticas de estabilização macroeconômicas, o ministério, com alta capacidade técnica, exerceu seu poder de coordenação sobre o restante do gabinete ministerial. Essa coordenação se deu por mecanismos formais e informais. Os mecanismos formais foram ligados à capacidade de liberar ou contingenciar recursos por intermédio da Secretaria do Tesouro, possibilitando ao presidente da República controlar a delegação de funções nos outros ministérios. O ministério também exerceu a coordenação disseminando informalmente seu raio de ação ao restante do gabinete com o aumento significativo de profissionais ligados à área econômica no gabinete, numa tentativa de tornar determinados nichos de poder vinculados à lógica econômica do governo (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999).

Outro ministério central para o arranjo de coordenação das políticas de infraestrutura econômica logística é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Esse ministério é o menos enfatizado pela literatura acerca do funcionamento do Executivo Federal brasileiro nos anos recentes. O planejamento da ação governamental é um importante instrumento de coordenação da APF, pois visa alinhar as ações de diversas instituições para a consecução daquele objetivo colocado, por exemplo, no Planejamento Plurianual (PPA), ou mesmo em algum programa do Governo Federal, tal como o PAC. O

⁴ Essa experiência de coordenação centralizada num único órgão da APF já ocorreu no Brasil na Era Vargas (1930-1945), embora o contexto da época, uma ditadura, seja diferente do atual, a comparação permanece significativa. O caso do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938, é representativo do grau de conflito presente numa instituição central de coordenação da administração pública. O DASP teve dificuldades em atingir seus propósitos coordenadores, justamente pela carga excessiva de conflito com outras instituições no interior do governo, devido à suas características verticais e centralizadoras de coordenação (GEDDES, 1994).

contingenciamento de recursos feito pelo MPOG tendo em vista uma dimensão temporal de gastos e investimentos, a nosso ver, é importante para o arranjo da coordenação das políticas de infraestrutura. O MPOG é também uma instituição com grande capacidade técnica, contando com quadros altamente qualificados em seu interior, o que sugere que seja uma pasta em que o Governo Federal se apoie em grande medida para tomada de decisões.

Esses três ministérios, Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, estão em constante relacionamento para a definição, implementação e gerenciamento dos investimentos em infraestrutura econômica logística durante o governo Lula. A coordenação da área de infraestrutura econômica logística nos governos petistas se dá, principalmente, por meio de programas governamentais, os quais têm a capacidade de congregiar diferentes atores institucionais sobre uma mesma base, com tarefas, objetivos e metas bem definidos para cada um.

3. OS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS E A COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS DE LOGÍSTICA NO BRASIL RECENTE

O Projeto Piloto de Investimento (PPI) foi criado pelo Governo Federal em 2005, tendo como principal objetivo recuperar o setor de infraestrutura logística do país⁵ (BRASIL, 2006). A elaboração inicial do PPI ficou a cargo da Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI), ligada ao MPOG. Porém, a seleção do conjunto inicial de projetos foi feita com base nos ministérios setoriais. A partir disso foi identificada uma relação de projetos passíveis de enquadramento, tendo sido realizados estudos aprofundados, com a participação da Casa Civil e dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, com o intuito de selecionar os que integrariam essa experiência. A maioria dos projetos estava ligada à recuperação e ampliação da malha rodoviária federal (BRASIL, 2006). O PPI foi criado a partir de um debate sobre espaço fiscal entre o governo e Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2004, no qual um arranjo especial foi feito para implementar e executar uma série de projetos prioritários, excluindo-os da meta de ajuste fiscal. Esse acordo possibilitou a dedução dos recursos para o financiamento do PPI das metas de Superávit Primário, algo em torno de 0,5% (BRASIL, 2006).

⁵ Dentre os principais objetivos do PPI são elencados i) Manutenção de ativos estratégicos em infraestrutura; ii) Finalização de projetos; iii) Redução dos gargalos em infraestrutura e de logística; iv) Alavancagem da competitividade do País; e v) Ampliação direta da arrecadação ou redução das despesas públicas.

A carteira do PPI teve R\$11.6 bilhões (cerca de 0,15% do PIB) de 2005 a 2007, tendo sido selecionados inicialmente 97 projetos estratégicos, dos quais 90 eram do setor de transporte – 49 para a reforma de rodovias, 10 para construção de rodovias, uma hidrovía e 30 para portos. O Ministério da Fazenda para além da modelagem econômica do projeto também ficou responsável pela supervisão da implementação da carteira. Para a finalidade de gerir o PPI no curto prazo foi criada uma unidade dentro da Secretaria do Tesouro (STN). Com o desenvolvimento do projeto outros ministérios foram agregados, e a responsabilidade desta unidade foi redirecionada a desempenhar somente estudos de pré-viabilidade de projetos de infraestrutura selecionados e o monitoramento de sua implementação e avaliação dos impactos econômicos e fiscais.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 pelo Governo Federal, tinha o intuito de aumentar a execução de gastos de investimento, tendo como foco o setor de infraestrutura, com o qual o programa mostrou sua face mais objetiva. O PAC foi um programa de ampliação do investimento público, que incorporou a estrutura financeira do PPI, utilizando cerca de 0,5% do superávit primário em conjunto com os projetos de investimentos anunciados pelas empresas estatais, assim como medidas facilitadoras da execução orçamentária do PPI, tal como o remanejamento de 30% das receitas entre os subtítulos internos do programa. Enquanto o PPI previa para o setor de infraestrutura econômica logística um gasto de três bilhões de reais anuais (BRASIL, 2006), o primeiro PAC previa, inicialmente, algo em torno de 58 bilhões para um período de quatro anos (BRASIL, 2007). A intenção do governo com o PAC era de que o programa atraísse o capital estrangeiro para investimentos no país, promovendo uma melhoria na taxa de formação de capital fixo.

A execução das obras no programa foi simplificada, sendo criados mecanismos de prestação de contas mais simples, dispensando a comprovação de regularidade de estados e municípios para com a União. O PAC flexibilizou os Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira, cuja apreciação era feita pelo Ministério do Planejamento no PPI. A ênfase no PAC, na gestão financeira, foi a criação de mecanismos flexibilizadores, tanto no aspecto orçamentário quanto nas transferências de recursos para entes subnacionais.

Todo esse volume financeiro e de obras em execução no país colocou em pauta uma estrutura de coordenação desses investimentos, que possibilitasse o monitoramento da execução dos investimentos nos programas.

4. A COORDENAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA

Tal como já anunciamos uma das grandes dificuldades de coordenação das políticas de infraestrutura econômica logística está relacionada ao sistema político brasileiro, o qual é baseado em grandes coalizões entre o partido do presidente e seus aliados. As dificuldades iniciam-se na própria montagem do gabinete ministerial do presidente, o qual tem de ser disposto entre a base aliada para que se garanta maiorias nas votações do Legislativo, possibilitando assim a aprovação dos projetos do Executivo. O caso da infraestrutura logística é bastante delicado, pois envolve grandes quantias de recursos, não só econômicos, mas também políticos. São obras vultosas que afetam um grande número de pessoas e que serve de capital político para bancadas regionais e plataforma para futuras candidaturas. A pressão política em torno dessas políticas de infraestrutura é muito intensa, pois representa recursos importantíssimos para os políticos frente a seu eleitorado regional.

Quando falamos em infraestrutura econômica logística uma das primeiras instituições responsáveis pela área é o Ministério dos Transportes, responsável pelo planejamento e execução da política dos modais de transporte no Brasil, assim como os principais eixos logísticos. No governo Lula o Ministério dos Transportes não pertencia ao PT, mas foi delegado inicialmente ao Partido Liberal (PL), com o então ministro Anderson Aduato, e a partir de 2004, até o final da gestão Lula, em 2010, esteve sob o mando do Partido da República (PR). Colocar um ministério tão central para as políticas de governo nas mãos de aliados políticos cria alguns problemas de gestão, principalmente quando se fala de projetos de longo prazo, os quais exigem uma burocracia altamente especializada e um compromisso programático alinhado com as metas governamentais.

O quadro administrativo do Ministério dos Transportes em 2004 estava bastante deteriorado, com grandes atrasos na execução e conclusão de obras herdadas do Governo FHC e iniciadas no Governo Lula, além de uma clara defasagem de seu quadro técnico. Um dos órgãos subordinados ao Ministério, tal como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), estava com uma grande carteira de obras paralisada, além do fato de que o investimento no setor era bastante exíguo. Para além desses problemas não havia um controle seletivo dos investimentos prioritários dentro dos órgãos do Ministério, colocando todos os projetos e obras num patamar de igualdade frente à escassez de recursos.

Com vistas a esse cenário no interior do Ministério dos Transportes o governo lança o PPI, cuja base para a sua aprovação foi a adoção de um critério rigoroso, de cariz econômico, para a seleção dos projetos. Os projetos componentes do PPI seriam apenas aqueles cuja rentabilidade estivesse avaliada de acordo com um estudo de viabilidade, que deveria ser superior ao rendimento da taxa SELIC, a qual remunera os credores do Governo.

A estrutura de coordenação dos investimentos do PPI passou a contar com inovações lançadas em 2005 pela SPI, órgão ligado ao MPOG. A análise da viabilidade de projetos de grande vulto teria de passar pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (PPA), a qual utilizaria critérios técnicos de avaliação dos estudos. Esse arranjo institucional de coordenação tomou forma numa Portaria Interministerial⁶, a qual estabelecia a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA). Nessa portaria, a função de coordenação foi delegada à SPI, a qual funcionou como Secretaria-Executiva da comissão⁷. Porém, a modelagem econômica do projeto ficou a cargo do Ministério da Fazenda. Junto a isso uma regra adicional integrou a Lei Orçamentária Anual (LOA) também em 2005, beneficiando a alocação de recursos para o PPI. O Executivo contava com um remanejamento de 30% dos empreendimentos do programa, a regra se aplicaria a todo o remanejamento entre os subtítulos do PPI, conferindo maior flexibilidade para a alocação de recursos no interior do programa (CORREIA, 2011).

QUADRO I: Estrutura de Monitoramento, Execução e Coordenação para o Projeto Piloto de Investimento

UNIDADE	PARTICIPANTES
Comitê Coordenador	Casa Civil Ministério da Fazenda Ministério do Planejamento
Unidade Técnica (no Tesouro Nacional)	Gerente Executivo Monitores Especialistas
Estruturas Componentes	Ministério da Fazenda STN – Secretaria do Tesouro Nacional Ministério do Planejamento SPI – Secretaria de Planejamento e Investimento SOF – Secretaria de Orçamento Federal Casa Civil SAG – Secretaria de Administração Geral Ministérios Setoriais Secretário Executivo Gerentes do PPA Coordenadores de Ação

⁶ Portaria Interministerial nº 10/MP/MF/CC, de 11 de janeiro de 2005.

⁷ Vários outros representantes ministeriais foram incorporados à Comissão, porém, de maneira subordinada à coordenação da Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. A participação do Ministério do Ministério dos Transportes nessa comissão foi pautada em termos de execução de gastos, tendo suas funções coordenação reduzidas e pouco poder discricionário sobre a alocação dos recursos.

Como o principal objetivo do PPI era o setor de transportes, este contou com uma gestão diferenciada nos investimentos. O Ministério dos Transportes não foi aliado de qualquer participação na modelagem do programa, foram criadas equipes formadas por técnicos do ministério e do DNIT, cuja função seria verificar os avanços físicos, financeiros e os resultados alcançados. Ao Ministério coube o aporte técnico para a viabilização do programa, fornecendo quadros de *expertise* e dados sobre as condições das vias de transporte no país.

Quando analisamos a fatia principal da coordenação do PPI percebemos um claro traço da centralidade de três ministérios: Casa Civil, MPOG e Ministério da Fazenda. Essa coordenação compartilhada não se deu de maneira harmônica, diversos conflitos apareceram no processo e moldaram a estrutura do próprio programa. O PPI teve início com a solicitação de propostas de projetos aos ministérios setoriais, feitas pelo Ministério da Fazenda. A Casa Civil, a época chefiada por José Dirceu, o qual rivalizava com Antônio Pallocci, Ministro da Fazenda, a direção do gabinete ministerial, reivindicou que o sistema de monitoramento incluísse também Casa Civil e MPOG, constituindo um grupo executivo com coordenação compartilhada. A este grupo cabia garantir a seletividade dos empreendimentos, o estabelecimento de diretrizes e condicionalidades e um processo específico para empenho e pagamento, sem contingenciamento de recursos. O Ministério da Fazenda foi o principal coordenador do PPI, pelo fato da origem do programa em seu interior e pela proeminência da STN na elaboração de comitês técnicos para a execução dos investimentos programáticos.

No segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010) o governo expandiu sua base de apoio, incorporando o PMDB como um todo em sua coalização presidencial, conferindo estabilidade para aprovação de medidas e leis no Legislativo. Isso foi um ajuste feito para evitar apertos junto a aliados e à oposição em votações. Ao PMDB e aos partidos aliados foi delegada uma série de ministérios, aumentando a influência da coalização sobre as políticas de governo⁸. Junto a essa ampliação da coalização de governo a Casa Civil ganhou maior centralidade no arranjo de coordenação dos programas de governo, sendo alçada à condição de árbitro das relações entre governo e partidos aliados, assim como gestor de grandes obras.

⁸ No primeiro governo Lula a ocupação de cargos de Ministro do Estado por parte do partido do presidente foi de mais 60%, 33 em 53. No segundo mandato essa proporção cai, sendo o PT responsável por 18 pastas ministeriais (D'ARAUJO; LAMEIRÃO, 2009, p. 122-123).

A grande novidade do período, no setor de infraestrutura econômica logística, foi o lançamento do PAC em 2007, cujos eixos principais de investimento foram logística, energia e social-urbano. Quanto ao eixo logístico do PAC foram definidos quatro objetivos: 1) aumento da eficiência produtiva de áreas consolidadas; 2) indução ao desenvolvimento em áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral; 3) redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas e; 4) integração regional sul-americana (BRASIL, 2007).

A estrutura tripartite de coordenação do PPI, composta pela Casa Civil, MPOG e Ministério da Fazenda, foi levada para o PAC, porém, algumas alterações puderam ser vistas na montagem da estrutura de governança do programa. Foi criado um Comitê Gestor do PAC – CGPAC. No interior deste foi criado o Grupo Executivo do PAC – GEPAC, cuja Secretaria Executiva foi ocupada pela Subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, Miriam Belchior, contando com a participação da Secretaria do Tesouro Nacional e de Política Econômica, ambas ligadas ao Ministério da Fazenda, e das Secretarias de Orçamento Federal e do Planejamento do Investimento, estas vinculadas ao MPOG. A institucionalização desse arranjo foi instituída pelo Decreto nº. 6.025/2007, o qual instituiu o PAC. Interessante notar que o arranjo institucional de coordenação veio no bojo do decreto que regulamentou o programa, mostrando, claramente, a influência do PPI sobre a modelagem do PAC.

O acompanhamento da execução do programa foi feita pelas Salas de Situação, instituídas para se ter um controle mais próximo das diversas áreas de investimento, delas participando os membros do GEPAC e órgãos setoriais, coordenados pela Casa Civil. A proeminência da Casa Civil nesse arranjo era evidente.

A institucionalização da coordenação do investimento em políticas de infraestrutura logística fortaleceu, em grande medida, a Casa Civil, principalmente após o lançamento do PAC I, capitaneado pela então ministra Dilma Rousseff. Esse processo de fortalecimento da Casa Civil foi alçado com novas funções que a instituição adquiriu junto ao Executivo Federal, qual seja: o gerenciamento de grandes projetos e ações governamentais, como o PAC, a formulação dos marcos regulatórios de exploração e produção de petróleo e gás natural nas áreas do Pré-Sal, a execução do programa habitacional Minha Casa Minha Vida e alguns programas de inclusão digital. Coube à Casa Civil a coordenação de Comitês Gestores e de Comissões Interministeriais que conduziram a formulação, acompanhamento e avaliação dos marcos dessas políticas. Na área logística essa importância é acentuada, pois os projetos movem muitos recursos, sejam financeiros,

pessoais e de capacidade técnica, tanto de elaboração, execução e avaliação. A vinculação desses projetos à Casa Civil, devido a sua importância no organograma do Executivo Federal, deu a ela maior peso no arranjo de coordenação tripartite realizado, principalmente no segundo governo Lula (LAMEIRÃO, 2010).

Ao mesmo tempo em que a Casa Civil ganha proeminência no arranjo de coordenação dos investimentos em infraestrutura logística no país os outros ministérios, componentes dos programas governamentais não perdem sua importância. O caso do MPOG e do Ministério da Fazenda é bastante interessante nesse sentido.

O papel do Ministério da Fazenda no Governo Lula é, também, de forte coordenador do gabinete ministerial, responsável, principalmente, pela modelagem econômica dos programas governamentais. Embora importantes diferenças possam ser ressaltadas entre os dois governos Lula, pode-se afirmar que o Ministério da Fazenda fez parte do arranjo de coordenação da área de infraestrutura econômica logística, principalmente pela modelagem econômica de financiamentos de longo prazo para a execução de obras. A iniciativa em modelar o PPI juntamente ao FMI foi do Ministério da Fazenda, que trouxe em seu bojo a disputa pela desoneração fiscal dos investimentos em infraestrutura, que beneficiou, em grande medida, o setor logístico nacional. O perfil do Ministério é técnico, sendo composto por diversas secretarias bastante especializadas, as quais contribuíram para a formulação e implementação dos programas.

A gestão do fluxo de recursos e dos projetos não poderia ser feita sem a participação ativa do MPOG nos principais programas do governo, no caso o PPI e o PAC. O MPOG é outro ministério com grande capacidade técnica, e que a conjuga com sua ampla participação no interior do gabinete ministerial, tendo interfaces com diversos ministérios setoriais na montagem de projetos e execução de investimentos e despesas.

QUADRO II: Estrutura de Monitoramento, Execução e Coordenação para o Programa de Aceleração do Crescimento I

UNIDADE	PARTICIPANTES
Comitê Gestor de Ministros	Ministério do Planejamento Ministério da Fazenda Casa Civil Coordenação: Casa Civil
Grupo Executivo: GEPAC	Ministério do Planejamento SOF – Secretaria do Orçamento Federal SPI – Secretaria de Planejamento e Investimento Ministério da Fazenda STN – Secretaria do Tesouro Nacional SPE – Secretaria de Política Econômica Casa Civil SAM - Subchefia de Articulação e Monitoramento Coordenação: SAM
Salas de Situação	Ministério do Planejamento Ministério da Fazenda Casa Civil Órgão Setorial

Tal como mostrado no quadro II o papel do Ministério dos Transportes no arranjo de coordenação do PAC está inserido apenas nas salas de situação, com a participação dos técnicos do ministério no monitoramento e avaliação dos projetos. Em 2008 foi instituído no interior do ministério, por meio do Decreto nº. 143/2008, a criação do Grupo Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. Dentre os objetivos do grupo estão o acompanhamento da execução das ações integrantes do PAC; a proposição de diretrizes para a execução das ações visando o cumprimento das metas previstas; o acompanhamento da execução orçamentária das ações; a identificação e o relato ao Ministério dos Transportes de eventuais restrições ao andamento das ações, inclusive com proposições e solução. A organização responsável pela coordenação do PAC na área logística no interior do Ministério dos Transportes foi a Secretaria de Gestão de Transportes (SEGES). A SEGES teve a função de coordenar e orientar a implantação das ações do PAC na área logística, assessorando o Comitê Gestor do PAC, responsável pela coordenação executiva e pelas decisões estratégicas do Programa.

Essa complexa estrutura de coordenação dos programas de investimento em infraestrutura no Brasil responde a desafios de ordem técnica e política. Os de ordem técnica são relacionados à capacidade de execução do investimento por parte da burocracia federal, a disponibilização e o gasto adequado dessa grande quantia financeira. Já os desafios de ordem política estão vinculados à montagem do gabinete ministerial pelo

presidente e a tentativa de “blindar” determinados setores de investimento, dificultando práticas de barganha, típicas de grandes coalizões governamentais.

5. O ARRANJO POLÍTICO DA COORDENAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA NO BRASIL

A hipótese da qual parte esse artigo é de que as características institucionais do presidencialismo de coalizão ajudam a explicar o arranjo de coordenação dos programas de infraestrutura logística no Brasil, que é baseado nos ministérios do Planejamento, Fazenda e Casa Civil. A complexidade técnica desses programas exige um corpo burocrático bem capacitado, assim como instituições amplamente capacitadas para o planejamento e a execução do investimento. Porém, outro desafio para esses programas está ligado ao “mundo da política”, e não apenas das cifras de riscos, rendimentos e gastos característicos desse tipo de política.

O setor logístico é estratégico para o desenvolvimento do país, atraindo grande atenção de partidos e interesses empresariais diversos. O Ministério dos Transportes, autoridade reconhecida por seu papel central no setor, é permeado por uma intensa disputa de influências, seja por parte de políticos (deputados, senadores, governadores, prefeitos, etc.) desejando obter obras para suas regiões, ou mesmo por parte de setores empresariais, ligados, principalmente, à indústria da construção pesada, que busca vencer licitações de grandes obras.

A pressão política recebida pelo Ministério dos Transportes dentro e fora das instâncias governamentais aponta que o processo de barganha sobre a instituição é grande (CORREIA, 2011). A disputa entre empreiteiras e o peso de seu *lobby* para a realização de obras, assim como as frequentes investidas de deputados, senadores e governadores é um forte indício de que o ministério não seria um bom lugar para alocar tantos recursos, tampouco coordenar tais investimentos.

Outro ponto que contou negativamente para o Ministério dos Transportes no interior do arranjo de coordenação das políticas de infraestrutura logística foi a desconstrução de grande parte de sua estrutura de planejamento, a qual foi dilapidada pelas reformas incrementais que se sucederam ao longo de mais de vinte anos. A baixa capacidade de planejamento do ministério para o setor pode ser elencada como um dos fatores agravantes para torna-lo mais central na coordenação setorial. Apenas em 2006, o Ministério dos Transportes, em conjunto com o Ministério da Defesa, começou a elaborar o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), que foi base para o PAC. Porém,

mesmo com a retomada do planejamento pelo Ministério, sua estrutura funcional ainda estava bastante debilitada para assumir a coordenação de tantos investimentos simultâneos.

Com o intuito de melhor coordenar esses investimentos a Presidência instituiu o Decreto nº. 6.550/2008, que dispôs sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes (CONIT). O CONIT foi criado como um órgão de assessoramento vinculado à Presidência da República, com a atribuição de propor políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte. As atribuições do CONIT estão atreladas à necessidade de coordenar as atividades pertinentes ao planejamento dos diversos modais de transportes, atribuídas pela legislação vigente à Casa Civil; aos Ministérios dos Transportes; Fazenda; Planejamento; Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior; Agricultura, Pecuária e Abastecimento e às Secretarias de Portos e de Aviação Civil da Presidência da República.

Outro movimento importante do Governo Federal foi a reestruturação da empresa estatal VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. nos termos previstos da Lei nº. 11.772/2008. Foi atribuída à VALEC a função de construir e explorar a infraestrutura ferroviária, assim como coordenar, executar, controlar, revisar, fiscalizar e administrar obras de infraestrutura ferroviária, que lhes forem outorgadas. A VALEC é uma empresa estatal vinculada ao Ministério dos Transportes, mas suas atribuições estão legisladas no âmbito da Presidência da República, deixando suas ações descoladas do Ministério.

Com isso em tela, o Ministério dos Transportes teve pouca força na coordenação dos investimentos do PPI e do PAC I, pois a estrutura de coordenação montada para esses programas o deixou à margem, atribuindo sua responsabilidade a investimentos mais pontuais, sendo que o foco coordenativo assentou-se sobre a Casa Civil e os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, cuja capacidade técnica e influência da Presidência são maiores, possibilitando um maior poder de coordenação sobre as políticas do setor logístico.

Existe um debate teórico em torno da força dos arranjos de coordenação formal, o trabalho de Alexander (1993) fornece elementos para se pensar esses problemas. Para esse autor um grupo interorganizacional é o mais baixo nível de coordenação formal. O nosso objeto, a coordenação das políticas de infraestrutura logística no interior dos programas PPI e PAC parece se adequar à análise. Para Alexander (1993, p. 334) grupos de coordenação interorganizacional podem se institucionalizar por meio de reuniões de propósito específico ou mesmo grupos de trabalhos direcionados à resolução de problemas percebidos na coordenação de políticas e ações. As complicações desses tipos de arranjos

são as disputas entre as organizações, tal como no caso do PPI a disputa entre o Ministério da Fazenda e a Casa Civil. Essas disputas podem, por vezes, borrar os canais de comunicação e mediação com a Presidência. Esse não foi o que parece ter acontecido no PPI, tampouco no PAC I. A principal alegação teórica para um arranjo interorganizacional de coordenação no Brasil para as políticas de infraestrutura logística foi a criação de programas de propósitos específicos de investimento, que possibilitaram a institucionalização da coordenação em três grandes ministérios, atribuindo a eles funções precisas na montagem dos investimentos⁹.

As políticas de coordenação no setor público não são uma questão de racionalidade estrita, mas um exercício político intenso, envolvendo negociações entre diversas organizações e grupos políticos (PETERS, 1998). A integração da Casa Civil e os Ministérios do Planejamento e da Fazenda em uma estrutura hierárquica semelhante possibilitou uma maior integração entre essas três instituições, favorecendo a coordenação. Esse esquema de coordenação não parece fugir do esquema conceitual característico presente na literatura, no qual um processo “*top down*” com agências centrais ou ministérios líderes forçam a cooperação entre organizações subordinadas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura política brasileira baseada no presidencialismo de coalizão favorece práticas nas quais há uma tentativa de insular ministérios da pressão do congresso e de outras forças sociais. Porém, esse suposto insulamento deve ser melhor caracterizado, a fim de se evitar suposições de isolamento total de instâncias burocráticas da pressão política.

A estrutura do presidencialismo de coalizão coloca ao governo o desafio de planejar, implementar e coordenar suas políticas tendo em vista as constantes negociações com sua coalizão. Essas constantes negociações por vezes geram arranjos que privilegiam retirar determinadas políticas de algumas instituições e transferi-las para outras. O caso que analisamos neste artigo aponta para possíveis maneiras com as quais a Presidência da República utiliza esse recurso.

A coordenação das políticas de infraestrutura logística nos programas de investimento em infraestrutura no Brasil, notadamente o PPI e o PAC I, obedeceu o imperativo de reduzir alguns espaços de disputa em torno alocação de recursos,

⁹ Uma das limitações dessa pesquisa é a não verificação de uma possível estrutura de coordenação informal entre os ministérios participantes do arranjo de coordenação e os outros ministérios do gabinete presidencial. Essa estrutura informal pode ser caracterizada pela presença de técnicos da Casa Civil, Planejamento e Fazenda nos ministérios setoriais. Esse é um passo da pesquisa ainda a ser dado.

diminuindo a barganha possível sobre a estrutura administrativa do Ministério dos Transportes.

Os ministérios setoriais nos programas de investimento em infraestrutura nos governos Lula, principalmente o PPI e o PAC I, obedeceram a uma estrutura de coordenação centrada em três grandes instituições ministeriais, a saber, a Casa Civil e os Ministérios do Planejamento e da Fazenda. Esses três ministérios tiveram sua coordenação sobre os investimentos em infraestrutura balizados pela utilização dos programas, os quais estruturaram uma espécie de rede entre esses ministérios, alocando seus recursos financeiros e técnicos de maneira a propiciar um arranjo, minimamente, eficiente na execução dos investimentos. A complexidade dos investimentos no setor logístico nacional colocou sérias dificuldades para a atuação do Ministério dos Transportes, que contava, além do problema da constante barganha de Deputados, Senadores e Governadores, com uma séria lacuna de planejamento de investimentos. Essas características favoreceram uma maior centralidade do arranjo tripartite de coordenação de investimentos montada pelo governo a partir do PPI e que foi derivada para o PAC I.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 05-33, 1988.

ABRUCIO, L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*. Vol.41, n.º. spe, p. 67-86, 2007.

ALEXANDER, E. Interorganizational Coordination: Theory and Practice. *Journal of Planning Literature*. vol. 7, n.º. 4, pp. 328-343. 1993

ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012.

BORÇA JR., G.; QUARESMA, P. *Perspectivas de investimento na infraestrutura 2010-2013*. Rio de Janeiro: BNDES, fev. 2010 (Visão do Desenvolvimento, n. 77).

BOUCKAERT, G; PETERS, B Guy; VERHOEST, K. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. London. New York. Palgrave Macmillan, 2010.

BRASIL. Relatório Anual PPI: Exercício 2005. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Brasília, 2006.

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento. Ministério do Planejamento. Brasília. 2007

CORREIA, M, B. Por que as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2011. Tese de doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2011.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (1993). “Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil”, in Regis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud (orgs.) *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, ENAP, SAF, Brasília.

LAMEIRÃO, C. A Casa Civil como instituição do Executivo federal. *Desigualdade e Diversidade*. Dossiê Especial, pp. 143-184. 2011.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n.º. 44, pp. 81-106. 1998.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14, n.º. 14, p. 69-89, 1999.

LOUREIRO, M.R ; Pereira F. ; Gomide, A. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, p. 63-76, 2011.

MAINWARING, S. Multipartyism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S; SHUGART, M. S. (Eds.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Nova York: Cambridge University Press, 1997, p. 55-109.

MARTINS, H. F. Reforma do Estado E coordenação Governamental: As Trajetória das Políticas de Gestão Pública na Era FHC. In. ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud/OCDE, 2002.

MENEGUELLO, R. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*. 45(5), pp. 1395-1424. 2011.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*. Vol. 43, n.º. 3, pp. 521-557. 2000.

PETERS, G. Managing Horizontal Government: The Politics of CoOrdination. *Journal of Public Administration*. vol. 76, n.º. 2, pp. 295-311, 1998

SÉRVEN, C; CALDERÓN, L. Infrastructure in Latin America. World Bank, May. 2010 (Policy Research Working Paper, n. 5317).

STRAUB, S. *Infrastructure and growth in developing countries: recent advances and research challenges*. World Bank, Jan. 2008 (Policy Research Working Paper, n. 4460).

WOOD, D; WATERMAN, W. The dynamics of political control of the bureaucracy. *The American Political Science Review*, Vol. 85, nº3, pp. 801-828. 1991.