

**NÚCLEO, CENTRO DE GOVERNO, CENTRO PRESIDENCIAL, ALTO GOVERNO:  
VÁRIAS NOMENCLATURAS E UMA QUESTÃO PRINCIPAL**

**Pedro Cavalcante**

Coordenador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

E-mail: <pedro.cavalcante@ipea.gov.br>

Um objeto de estudo que vem ganhando cada vez mais destaque em ciência política e administração pública é o núcleo de governo (NdG), também denominado centro de governo (CdG) (*center of government*), núcleo do executivo (*core executive*), centro presidencial (*presidential center*), alto governo, governança executiva (*executive governance*), entre outros. Em linhas gerais, o NdG consiste no conjunto de unidades e/ou indivíduos, presentes ou não na estrutura formal da Presidência ou no Gabinete do primeiro-ministro, mas que atuam no alinhamento e na coordenação com o objetivo de garantir que a atuação do governo, como um todo, siga a direção política e busque a realização dos grandes objetivos definidos pelo chefe do Executivo.

Diante desses desafios, se por um lado, o papel do núcleo de governo tem se mostrado cada vez mais relevante, por outro, é notória a carência de teoria e conhecimento, empiricamente válidos sobre sua estrutura, funcionamento e, principalmente, acerca dos seus efeitos sobre os resultados da formulação e implementação das políticas públicas (*policymaking*). A literatura em nações emergentes vem avançando, mas ainda é embrionária quando envolve os NdGs, inclusive nos países da América Latina (Bonvecchi e Scartascini, 2011; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013; 2014).

Em suma, a despeito de o tema possuir diversas nomenclaturas, uma questão ainda merece ser mais bem respondida: como funcionam o planejamento, a coordenação e o gerenciamento da agenda prioritária do Poder Executivo?

Logo, no sentido de contribuir com essa discussão, este texto tem três objetivos principais: apresentar os conceitos e achados existentes na literatura internacional sobre NdG, mapear o que o campo de estudos do Executivo avançou no Brasil e sinalizar possíveis temas à agenda futura de pesquisa no país.

Em síntese, a corrente do *core executive*, em especial no caso do Reino Unido, dedica-se em compreender a coordenação das políticas públicas, tanto no relacionamento intragovernamental quanto com a burocracia. De um lado, os estudos com base em análises da ciência política se direcionam a explicar os determinantes relacionais e estruturais da influência dos ministros no gabinete do primeiro-ministro britânico. De outro, as abordagens comparadas incorporam também componentes da administração pública com vistas a analisar os diferentes funcionamentos e desempenhos do núcleo de governo nos países analisados.

Um aspecto que diferencia a vertente dos estudos presidenciais norte-americanos (*presidential center*) das demais é o fato de o NdG estar sempre predefinido, ou seja, as unidades e assessores do presidente e da Casa Branca. Em todas as três estratégias analíticas para explicar o funcionamento do governo – processo decisório, estilo e equipes – a preocupação central envolve o controle da burocracia. Os estudos, bastante influenciados pela literatura da ciência política, procuram equilibrar tanto abordagens de caráter comportamental e da escolha racional quanto premissas que valorizam o papel das instituições no funcionamento do sistema político.

Em linhas gerais, essa abordagem também se preocupa em explicar o funcionamento do núcleo de governo, mas, sem dúvida, é a que mais se esforça em caracterizar o que é o que não é centro de governo, sobretudo, em razão do seu enfoque comparado. Do mesmo modo, a principal motivação é comparar desempenhos com base mais em questões da administração pública e com forte componente descritivo e também prescritivo. Não obstante, o alto grau de heterogeneidade dos CdGs e as restrições na coleta de informações (normalmente oriundas de pesquisas de percepção) são obstáculos no objetivo principal da corrente que é definir e recomendar qual seria a configuração que gere melhores desempenhos aos governos.

Essa diversidade de estratégias analíticas deve ser vista como salutar, na medida em que é praticamente consenso na literatura que as configurações e o funcionamento dos NdGs tendem a ter as variações como regra e não como exceção. Logo, a compreensão do que efetivamente sejam não é nada trivial, assim como a estruturação e o aperfeiçoamento do seu desempenho ganham pouco a partir de recomendações padrão, o famoso *one-size-fits-all*, uma vez que particularidades de cada sistema político são fundamentais.

No caso brasileiro, nos últimos anos, o desenvolvimento das pesquisas vem caminhando no sentido de compreender o funcionamento do Poder Executivo, e não apenas no âmbito do seu relacionamento com o Congresso. Nesse contexto, este texto se dedicou a apresentar de forma objetiva esses esforços, de modo a discernir as dimensões e temas que ainda carecem de investigação científica. Diante das suas particularidades institucionais, o Brasil constitui um excelente laboratório de pesquisas sobre o Executivo, com foco no conjunto de órgãos responsáveis pela condução das linhas mestras do governo. Portanto, o desenvolvimento dessa agenda de pesquisa futura tende a contribuir no avanço do entendimento da dinâmica do sistema político e, sobretudo, de seus efeitos sobre os processos decisórios e seus resultados (*outputs* e *outcomes*) em termos de políticas públicas.

Dada a diversidade de questões a serem abordadas, é possível agrupá-las de acordo com dimensões e objetivos das pesquisas. A primeira dimensão tende a carregar um caráter exploratório e descritivo, necessário diante da precariedade de conhecimento sobre o tema. Logo, algumas questões emergem: qual a estrutura e tamanho do NdG brasileiro; quais funções foram desempenhadas e por quais órgãos; quem comandou (pessoas, grupos e partidos); quais os recursos e instrumentos para executar as funções do núcleo de governo.

## REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government: a literature review**. IDB Technical Note No. IDB-TN-581, Washington, DC: v. 7101, 2013.

\_\_\_\_\_. **Governing to Deliver: reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean**. IDB-MG-224, Washington, DC: BID: 2014.

BONVECCHI, A.; SCARTASCINI, C. **The presidency and the executive branch in Latin America: what we know and what we need to know**. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-283, 2011.

SUMÁRIO EXECUTIVO