

**A COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS PRIORITÁRIOS SOB A PERSPECTIVA DO NÚCLEO DO GOVERNO FEDERAL (2007-2014)**

**Pedro Cavalcante**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

**Alexandre Gomide**

Técnico de planejamento e pesquisa e diretor na Diest do Ipea.

**Sheila Barbosa**

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest do Ipea. Professora adjunta no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

O objetivo principal deste texto é avançar na compreensão de uma função precípua do núcleo de governo: a coordenação de políticas públicas. Em linhas gerais, o núcleo de governo consiste no conjunto de instituições e atores que prestam apoio direto ao chefe do Executivo na definição da agenda e na coordenação das ações prioritárias do governo (Cavalcante, 2018; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014).

Tendo em vista a coordenação do núcleo de governo no contexto político-institucional brasileiro, este trabalho se baseia nas questões a seguir: Como se caracterizou a coordenação de programas da agenda prioritária dos presidentes pertencentes à coalizão de centro-esquerda que governou o país entre 2003 e 2014, nomeadamente, Lula e Dilma? Quais mecanismos e instrumentos foram utilizados para coordenar a implementação dos programas e ações prioritários nesses governos? Existem diferenças relacionadas aos estilos desses dois presidentes? Como se deu a relação entre os diferentes tipos de instrumentos (processuais, estruturais, formais e informais) em casos concretos?

Para responder a essas questões, a pesquisa se baseou no estudo de casos típicos pré-selecionados, com dados e informações coletados em pesquisa documental e, sobretudo, em entrevistas com atores que compuseram o núcleo de governo dos dois presidentes mencionados. Foram selecionados quatro programas prioritários em seus mandatos, sendo dois de cada um: Programa Bolsa Família (PBF) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo Lula; e programa Brasil Sem Miséria (BSM) e Programa de Investimento em Logística (PIL), do governo Dilma.

Como principais resultados, observou-se que as formas diferentes de *policy making* tendem a influenciar a coordenação, os papéis dos atores, seus recursos e arenas decisórias. Por exemplo, enquanto o PAC foi formulado e implementado, inicialmente, na Casa Civil, o PBF foi descentralizado ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em sua implementação.

As entrevistas evidenciaram ainda a estratégia, durante o governo Dilma, de criar “czarinas” (Peters, 2015) para executarem a coordenação dos programas sociais e de infraestrutura analisados. Não obstante, isso não significou necessariamente um processo de delegação de poder para fora da estrutura da Presidência, mas, sim, uma opção de ampliação do núcleo de governo, para fora da estrutura da Presidência, na condução desses programas prioritários.

Em relação aos instrumentos utilizados na prática (ou *de facto*) para coordenar as ações dos programas, as evidências coletadas convergem para a percepção de que o dinamismo e a urgência das questões, bem como os problemas inerentes a essas políticas públicas, levaram os dirigentes a optarem por instrumentos *ad hoc*, especificamente criados para a coordenação dos programas. Dessa maneira, os instrumentos formais existentes na administração pública federal, mormente os processuais, eram menos usados, vistos como *burocráticos* ou ineficazes pela maioria dos entrevistados. Em outras palavras, os instrumentos formais e processuais eram interpretados como um meio de retirar poder da alta gestão e dividi-lo com a burocracia. Um exemplo típico desse comportamento é a opção deliberada pela Junta de Execução Orçamentária nas decisões estratégicas,

em detrimento de todos os instrumentos constitucionais e sistemas de planejamento e orçamento existentes.

Surpreende também o fato de que a hierarquia, notoriamente propagada na literatura como o principal mecanismo adotado para alinhar tarefas e esforços intergovernamentais, ainda que dominante, divide cada vez mais espaço com a busca por confiança e colaboração, típicos do mecanismo de redes. Em outras palavras, mesmo as questões de ordem hierárquica, técnico-burocráticas, implicam habilidades de articulação, pactuação e solução de controvérsias que são próprias da atividade política *per se*, mas não restrita ao âmbito dos atores políticos.

No que tange aos níveis ou às escalas de coordenação em que o núcleo de governo opera, as evidências sugerem que, na condução da agenda estratégica, a Casa Civil, e também as czarinas, atuavam constantemente dirimindo e arbitrando conflitos e diferenças ministeriais (em uma coordenação do tipo negativa), enquanto a definição de prioridades e da estratégia governamental, as macrodecisões, advinham, predominantemente, do próprio gabinete dos presidentes.

Finalmente, os achados da pesquisa apontam para uma agenda de pesquisa sobre núcleo de governo e coordenação de políticas públicas que foge das prescrições normativas ou das categorias analíticas das agendas multilaterais – por exemplo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Trata-se, portanto, este estudo, de um esforço inicial de investigação que nos possibilite entender o que de fato ocorre, e não apenas aquilo que os sistemas formais de coordenação estabelecem. Dessa forma, a agenda de pesquisa deve caminhar para o aprofundamento das análises empíricas em mais períodos presidenciais, detalhando os mecanismos, os instrumentos e os arranjos de coordenação empregados de fato, uma vez que isso deve gerar mais informações e conhecimentos para que possamos mapear a coordenação do núcleo de governo no presidencialismo brasileiro e compreendê-la melhor.

## REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **Governing to deliver**: reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean. Washington: IDB, 2014. (Monograph, n. 224).

CAVALCANTE, P. **Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo**: várias nomenclaturas e uma questão principal. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2359).

PETERS, B. G. **Pursuing horizontal management**: the politics of public sector coordination. Lawrence: University Press of Kansas, 2015.

## SUMÁRIO EXECUTIVO