

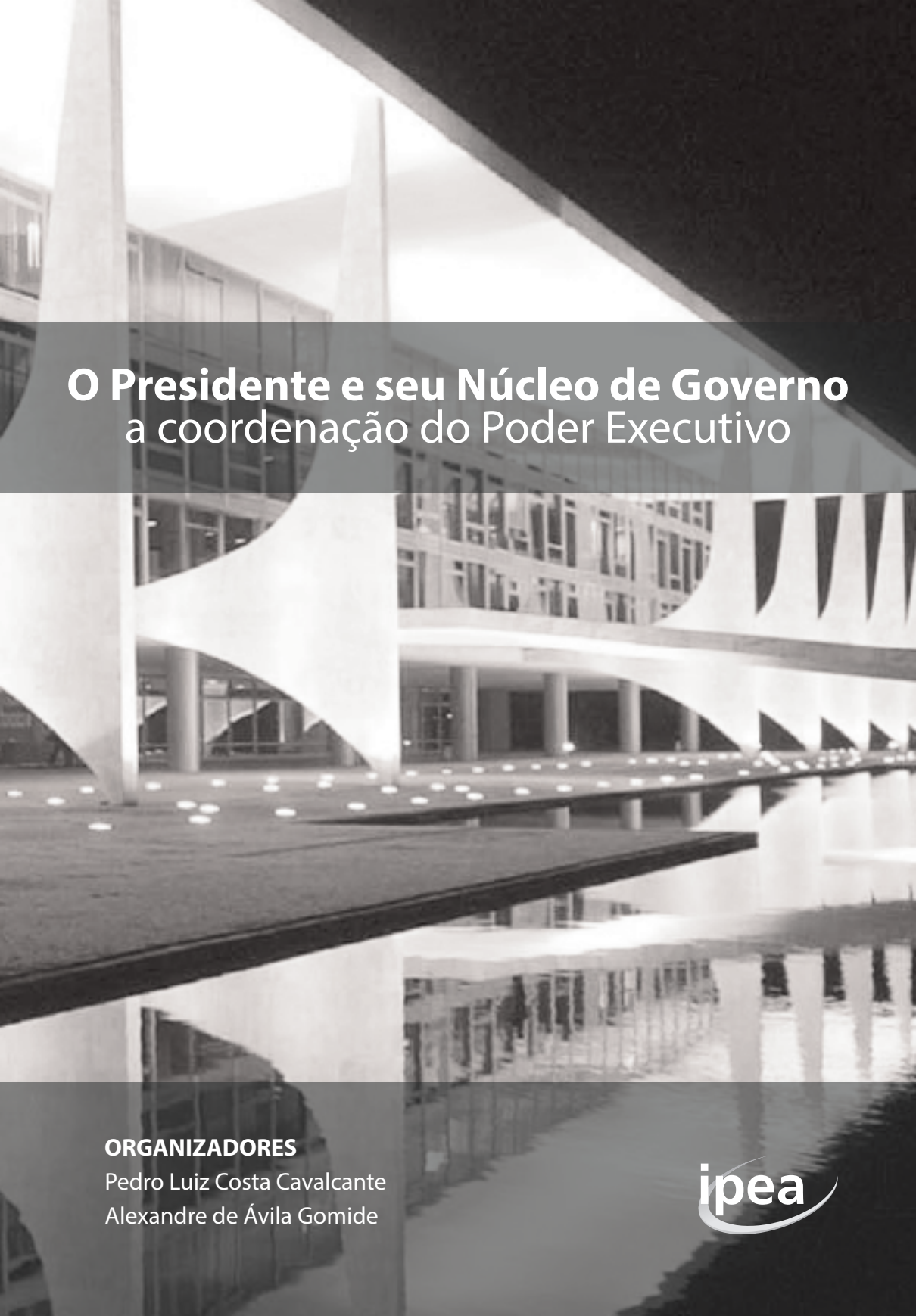
O Presidente e seu Núcleo de Governo a coordenação do Poder Executivo

ORGANIZADORES

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Alexandre de Ávila Gomide





O Presidente e seu Núcleo de Governo a coordenação do Poder Executivo

ORGANIZADORES

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Alexandre de Ávila Gomide



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Constantino Cronemberger Mendes

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

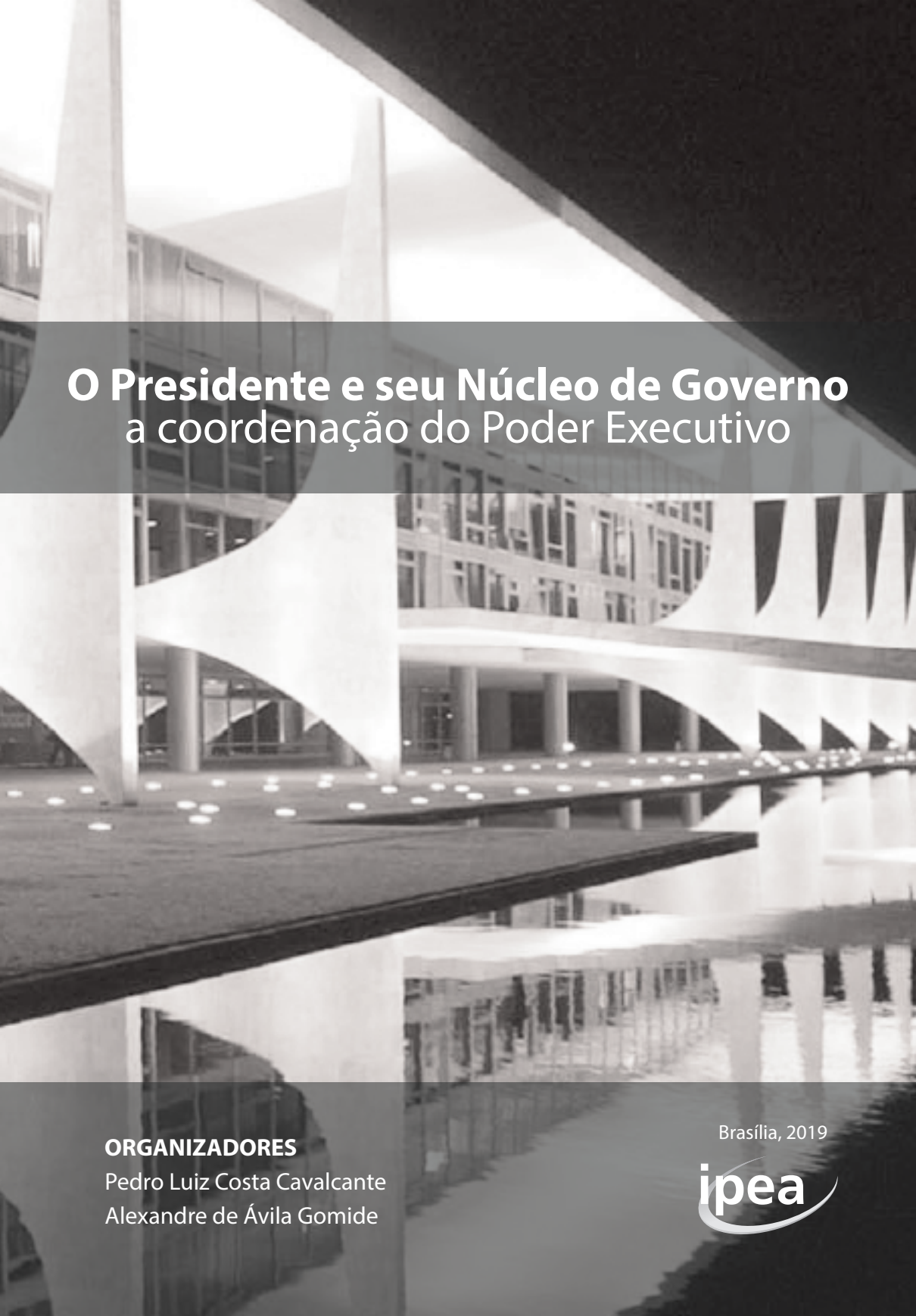
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



O Presidente e seu Núcleo de Governo a coordenação do Poder Executivo

ORGANIZADORES

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Alexandre de Ávila Gomide

Brasília, 2019



O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo / organizadores : Pedro Luiz Costa Cavalcante, Alexandre de Ávila Gomide.
– Brasília: Ipea, 2018.
415 p. : gráfs., color.

Inclui referências.
ISBN: 978-85-7811-344-5

1. Política Governamental. 2. Governo Central. 3. Políticas Públicas. 4. Poder Executivo. 5. Administração Pública Federal. 6. Brasil. I. Cavalcante, Pedro Luiz Costa. II. Gomide, Alexandre de Ávila. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 351.0981

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

DESAFIOS À GOVERNANÇA DO EXECUTIVO	9
M. Ramesh	

INTRODUÇÃO

NÚCLEO DE GOVERNO NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E PADRÕES DE FUNCIONAMENTO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	11
Pedro Cavalcante Alexandre Gomide	

PARTE 1

O QUE É E COMO SE CONSTITUI O NÚCLEO DE GOVERNO NO BRASIL

CAPÍTULO 1

NÚCLEO, CENTRO DE GOVERNO, CENTRO PRESIDENCIAL, ALTO GOVERNO: VÁRIAS NOMENCLATURAS E UMA QUESTÃO PRINCIPAL	27
Pedro Cavalcante	

CAPÍTULO 2

COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DO NÚCLEO DE GOVERNO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO	59
Pedro Cavalcante Mariana Batista	

CAPÍTULO 3

PERFIL DE COMANDO DO NÚCLEO DE GOVERNO NO BRASIL	89
Pedro Cavalcante Amanda Magalhães Isabella Goellner Pedro Palotti	

CAPÍTULO 4

A PRESIDÊNCIA PELO OLHAR DO PRESIDENTE: UMA ANÁLISE DO
NÚCLEO DE GOVERNO A PARTIR DOS DIÁRIOS DE
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO 113

João Cláudio Pompeu

Antonio Lassance

CAPÍTULO 5

NÚCLEO DE GOVERNO DE FATO: O CASO DO PLANO
BRASIL SEM MISÉRIA 139

Janine Mello

PARTE 2

NÚCLEO DE GOVERNO E A COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL

CAPÍTULO 6

A COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS PRIORITÁRIOS SOB
A PERSPECTIVA DO NÚCLEO DE GOVERNO FEDERAL (2007-2014) 171

Pedro Cavalcante

Alexandre Gomide

Sheila Barbosa

CAPÍTULO 7

ANÁLISE DOS ARRANJOS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA DOS
NÚCLEOS DE GOVERNO DE 2003 A 2014 195

Gabriela Spanghero Lotta

Matheus Nunes de Freitas

CAPÍTULO 8

NÚCLEO DE GOVERNO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CASO DA
POLÍTICA E DO SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL 227

Ricardo Karam

Daniel Avelino

Igor Fonseca

CAPÍTULO 9

COMO GOVERNAM OS PRESIDENTES: A GOVERNANÇA DO EXECUTIVO
E A FORMULAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA251

Mariana Batista

CAPÍTULO 10

GOVERNO COMPARTILHADO? O PAPEL DA PRESIDÊNCIA NA
FORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS
DO EXECUTIVO FEDERAL (2003-2014)289

Felix Lopez

Noelle Silva

Jaqueline Borges

PARTE 3

CASOS E EXPERIÊNCIAS DENTRO DO NÚCLEO DE GOVERNO

CAPÍTULO 11

A PRESIDÊNCIA EM MOVIMENTO: INOVAÇÕES, VARIAÇÕES
ORGANIZACIONAIS E FREQUÊNCIAS DECISÓRIAS
DA CASA CIVIL (1995-2015)321

Camila R. Lameirão

CAPÍTULO 12

AGENDA ESTRATÉGICA, PLANEJAMENTO E PROGRAMAS ELEITORAIS:
CÁLCULO POLÍTICO E PRAGMATISMO 353

Jackson De Toni

CAPÍTULO 13

GESTÃO DE PRIORIDADES E NÚCLEO DE GOVERNO: OS CASOS
DO BRASIL EM AÇÃO E DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO
DO CRESCIMENTO381

Álvaro Pontes de Magalhães Júnior

Leandro Freitas Couto

NOTAS BIOGRÁFICAS409

DESAFIOS À GOVERNANÇA DO EXECUTIVO

Preocupações em relação à coordenação são tão antigas quanto os governos. Isto não é surpreendente, dada a vasta gama de funções que os governos executam e o grande número de organizações e funcionários públicos que são empregados para executá-las. O foco na coordenação cresceu à medida que o escopo e as competências dos governos se expandiram. Os esforços para promover a autonomia e o empreendedorismo das organizações – inspirados pela Nova Gestão Pública (*New Public Management*) –, ao mesmo tempo que promoveram a participação e o engajamento da sociedade, impulsionados pela democratização, aumentaram a necessidade de coordenação de políticas e, simultaneamente, minaram as estruturas pretéritas.

A direção e a coordenação da gestão e das políticas públicas são vitais para todos os países, embora o estudo do fenômeno se limite em grande parte aos países desenvolvidos. Vale salientar que os benefícios das políticas coordenadas são relativamente mais significativos para os países emergentes, que almejam alcançar o desenvolvimento. O Brasil tem sido um líder nesse sentido, uma vez que governos sucessivos, desde a década de 1990, buscaram promover o desenvolvimento por meio de políticas coordenadas e fizeram uma série de esforços institucionais para alcançá-lo. No entanto, são escassos os estudos sistemáticos que documentam e analisam esses esforços.

É louvável que o Ipea, um proeminente *think tank* no Brasil, tenha organizado esta pesquisa em larga escala para estudar a coordenação no governo brasileiro. Concentra-se no núcleo executivo, no Núcleo de Governo ou NdG, como este livro o denomina. Os capítulos do livro examinam as características e os padrões de coordenação do governo e a direção estratégica dos governos brasileiros no período 1995-2014.

Em síntese, os textos procuram se contrapor à orientação normativa dos estudos existentes, analisando empiricamente os padrões de NdG no Brasil contemporâneo. Uma de suas características distintivas é que eles levam em conta as particularidades do ambiente político-institucional brasileiro – como o presidencialismo de coalizão, o federalismo tripartite, o sistema de controle autônomo e a participação social na formulação e implementação de políticas públicas – que promovem a fragmentação e dificultam a coordenação. Além disso, os capítulos desta publicação trazem importantes achados, entre os quais cabe destacar:

- a composição do NdG variou no período 2013-2014, devido à mudança na agenda de políticas e prioridades dos sucessivos presidentes;

- os ministros associados ao núcleo de governo tendem a ser profissionais com maior conhecimento técnico do que o restante do gabinete; e
- a coordenação informal é tão importante e recorrente quanto a coordenação formal. No entanto, os mecanismos específicos de coordenação formal e informal implantados variam de acordo com a característica do setor de políticas e o estilo de gestão dos presidentes.

Por fim, cabe ressaltar que, embora os esforços do NdG para aprimorar o desempenho do governo sejam significativos, não necessariamente aperfeiçoam a governança ou produzem melhores resultados, que são afetados por uma série de outros fatores.

M. Ramesh
**Professor da Lee Kuan Yew School of Public Policy
na National University of Singapore**

INTRODUÇÃO

NÚCLEO DE GOVERNO NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E PADRÕES DE FUNCIONAMENTO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Pedro Cavalcante¹
Alexandre Gomide²

1 CONTEXTO DA PESQUISA

Este livro reúne o material produzido no âmbito do projeto de pesquisa sobre o núcleo de governo (NdG) no Brasil, desenvolvido por pesquisadores do Ipea com a colaboração de acadêmicos de universidades brasileiras. O projeto tem como finalidade principal compreender as características e os padrões de funcionamento da coordenação de governo e do direcionamento estratégico da agenda de políticas públicas prioritárias de diferentes presidências no Brasil, entre os anos 1995 e 2014.

De acordo com a literatura especializada, o NdG é formado pelo conjunto de instituições e/ou atores que prestam apoio direto ao chefe do Executivo (presidente ou primeiro-ministro) na definição da agenda e na coordenação das ações prioritárias do governo (Cavalcante, 2018). Apesar de haver variedade de nomenclaturas e o conceito não descrever um fenômeno novo nas estruturas dos Estados, o tema vem ganhando destaque entre acadêmicos, agentes públicos e organizações multilaterais, diante dos crescentes desafios contemporâneos à administração pública. Logo, este capítulo introdutório se inicia abordando as motivações e o contexto em que essa pesquisa se insere, segue para a apresentação dos temas e resultados dos capítulos do livro e finaliza com algumas contribuições do projeto e com uma possível agenda para investigação futura.

Avançar em pesquisas sobre o NdG no Brasil se justifica devido à necessidade de se compreender o funcionamento da governança de políticas públicas, especialmente diante do complexo arranjo político-institucional brasileiro. É notório o escasso conhecimento científico, na ciência política e na administração pública brasileira, acerca da dinâmica do governo federal sob a ótica do seu núcleo estratégico. Não obstante, a despeito dos avanços nas últimas décadas no campo de estudo sobre as dinâmicas das políticas públicas no âmbito federal e nos relacionamentos

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

2. Técnico de planejamento e pesquisa e diretor da Diest/Ipea.

entre os poderes (e também interfederativos), ainda predomina o conhecimento insuficiente sobre a coordenação intragovernamental e acerca da maneira pela qual tal processo ocorre nos órgãos centrais do Executivo.

As particularidades do ambiente político-institucional brasileiro – como o presidencialismo de coalizão, o federalismo, a autonomia do sistema de controle interno e externo e a participação da sociedade no *policymaking* (Gomide e Pires, 2014) – tendem a gerar efeitos centrífugos, com a fragmentação do aparelho do Estado. Isto coloca desafios para a capacidade do chefe do Executivo de coordenar e implementar suas ações prioritárias. A título de ilustração, nos últimos trinta anos, para atender às diferentes macrofunções do Estado brasileiro, dezenas de formatos organizacionais foram criados, tais como novos ministérios, autarquias, fundações, agências, empresas estatais e paraestatais, entre outros. Além disso, o leque de atuação do Poder Executivo também é bastante complexo e vasto, o que pode ser comprovado, por exemplo, pelo número de ações governamentais presentes no plano plurianual vigente (PPA 2016-2019), que somam 54 macroprogramas temáticos com mais de trezentos objetivos e cerca de 1.100 metas (Brasil, 2015). Diante desse quadro, é natural supor que seja inviável a priorização, a coordenação e o monitoramento constante e sistemático de toda essa estrutura e de todas as suas políticas públicas, o que leva os presidentes a selecionarem suas agendas prioritárias, mais restritas e com características e padrões de condução diferenciados.

Boa parte das abordagens sobre o tema no Brasil são capitaneadas por organismos multilaterais e organizações de fiscalização e controle, que tendem a tratá-lo com enfoque normativo/prescritivo e baseando-se em realidades administrativas bastante díspares da nacional (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013; 2014; OECD, 2014; 2016; TCU, 2016), ou que idealizam a formalização do núcleo ou centro de governo como a panaceia para problemas de governança do Poder Executivo (Brasil, 2016).

Nesse contexto, esta pesquisa contempla as seguintes questões norteadoras: quais unidades constituem o NdG do Poder Executivo brasileiro e como ele se modificou no decorrer dos mandatos presidenciais? Quais os perfis de comando (pessoas e/ou partidos) dos órgãos do NdG? Quais funções foram desempenhadas e por quais órgãos? Quais são os mecanismos e instrumentos formais e informais para o exercício dessas funções? Como são construídas e geridas as agendas e programas estratégicos? Como o NdG coordena e se articula com as demais unidades governamentais, a sociedade civil e outras esferas de governo?

Ao procurar responder a essas questões, o conjunto de textos produzido sobre o NdG na pesquisa, com suas referências teóricas e estratégias metodológicas diversas e complementares, contribui para avanço no conhecimento sobre o Estado e a administração pública no Brasil.

2 ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

O livro possui treze capítulos organizados em três partes que, em boa medida, procuram responder às questões de pesquisa anteriormente citadas. Na primeira parte, os textos traçam um panorama do objeto empírico de pesquisa por meio do debate sobre sua conceituação e suas características. Na parte seguinte, as principais funções do NdG são analisadas, sobretudo as relacionadas à coordenação governamental. Por fim, a última parte do livro traz casos e experiências que explicitam a complexidade da atuação do NdG no governo federal brasileiro no período analisado. Os textos dialogam com a literatura recente acerca do tema, enquadrando-se no debate teórico específico relacionado às principais questões contemporaneamente colocadas.

A parte 1, intitulada de *O que é e como se constitui o NdG no Brasil*, é composta por cinco capítulos que analisam o objeto de estudo de forma abrangente, sendo complementares entre si. No capítulo 1, Pedro Cavalcante procura contextualizar, a partir de uma revisão de literatura, os conceitos e achados existentes nesse debate dentro e fora do país, e sinalizar para uma agenda de pesquisa alinhada às características e aos desafios institucionais do Brasil. O autor identifica que as nomenclaturas do objeto variam amplamente de acordo com o contexto histórico, o foco da abordagem e, principalmente, a escola do conhecimento. Portanto, as denominações variam, aparecendo expressões como *centro de governo*, *centro executivo*, *centro presidencial*, *governança executiva*, entre outros. As variações não se restringem aos nomes, mas também às ênfases dadas pelas perspectivas, que podem ser enquadradas em três: *i) core executive* (Reino Unido): baseando-se na teoria da ciência política, dedica-se a compreender a coordenação das políticas públicas, em especial nos determinantes relacionais e estruturais da influência dos ministros no gabinete do primeiro-ministro; *ii) presidential center* (Estados Unidos): o NdG é sempre predefinido e estrutural, ou seja, refere-se às unidades e aos assessores do presidente e da equipe da presidência e às estratégias analíticas para explicar o funcionamento do governo – mediante abordagem de tomada de decisão, estilos presidenciais ou equipes; *iii) center of government*: sob a liderança de organismos multilaterais, baseando-se teoricamente na administração pública e com forte componente prescritivo, sua ênfase é comparar, a partir das atividades típicas do NdG na sua conceituação funcional (funções de planejamento, coordenação e gerenciamento do governo), os desempenhos, de modo a indicar qual seria a sua melhor configuração. Como conclusão, o capítulo reforça que a diversidade de estratégias analíticas deve ser vista como salutar, na medida em que as configurações e o funcionamento dos NdGs tendem a ter as variações como regra, e não exceção. Ademais, ressalta-se o caso brasileiro como um terreno fértil de pesquisas sobre o Executivo, que, em razão das suas particularidades político-institucionais, pode

contribuir para descrição e explicação da dinâmica governamental e, principalmente, de seus efeitos sobre os resultados em termos de políticas públicas.

Os demais capítulos dessa parte do livro dialogam com essa literatura, com um enfoque empírico nas suas análises, embora com estratégias metodológicas distintas.

No capítulo 2, *Composição e evolução do núcleo de governo no presidencialismo brasileiro*, Pedro Cavalcante e Mariana Batista abordam como o NdG evoluiu durante o recente período democrático (1995-2014), a partir de duas classificações sobre a composição do NdG: a estrutural e a funcional. Parte-se do pressuposto de que não há consenso sobre o que é o fenômeno e como ele é analisado, dada a variedade dos arranjos políticos e administrativos dos diferentes países. Por isso, eles propõem que essas classificações sejam analisadas sob os aspectos formal (*de jure*) e prático (*de facto*), com base em análise documental para o primeiro aspecto e o mapeamento das interações entre o presidente e os órgãos de assessoramento na análise *de facto*. Os autores argumentam que o chefe do Executivo precisa ajustar suas decisões para equilibrar bem o dilema entre centralização e politização (indicação de correligionários ou de partidos aliados) nas nomeações de cargos e no funcionamento de seu governo. Como não há receita para isso, os presidentes adotam estratégias distintas que também mudam ao longo de seu mandato, seja por aprendizado, seja por razões conjunturais de diferente natureza. Os resultados indicam que a composição do NdG varia sensivelmente quando se opta por uma definição funcional e não apenas estrutural. No entanto, independentemente da abordagem, entre 1995 e 2014, é possível observar o aumento e a complexificação dos órgãos que compõem o NdG. As análises também possibilitam confirmar o que a literatura do estudo do Executivo, durante décadas, enfatiza: as distinções tanto entre os partidos que lideraram o Poder Executivo no período como entre os estilos presidenciais na nomeação do gabinete, no funcionamento do governo e no processo de tomada de decisão.

Concretamente, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) compartilhou os ministérios mais estratégicos com partidos aliados e optou por um estilo de gestão do tipo competitivo. Por sua vez, nos governos do PT (2003-2014), houve uma tendência de centralização desses cargos muito maior no NdG, sendo possível observar tanto estilos colegiados (mandatos de Lula) quanto hierárquicos (no curso da gestão de Dilma Rousseff).³

3. O estilo de gestão competitivo é definido por linhas de responsabilidade ambíguas e jurisdições sobrepostas entre as unidades do núcleo de governo, com o presidente interagindo bilateralmente com cada uma delas e promovendo a competição, em vez da cooperação entre elas. Enquanto o colegiado promove uma troca de ideias harmoniosa, o compartilhamento de informações, a contestabilidade de opções e a resolução de problemas em grupo, o estilo hierárquico envolve a racionalização do *polycymaking*, com o estabelecimento de procedimentos e canais para o fluxo de informações, com ênfase no alcance de acordos em níveis hierarquicamente inferiores (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013).

É justamente a preocupação com as estratégias de nomeação para os cargos de comando (ministeriais) do NdG o foco do capítulo 3, *Perfil de comando do núcleo de governo no Brasil*, de Pedro Cavalcante, Amanda Magalhães, Isabella Goellner e Pedro Palotti. Para a análise, utiliza-se uma base de dados original sobre perfil e trajetória dos ministros de Estado desde o início do mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995) até o final do primeiro governo de Dilma Rousseff (2014). O debate teórico que norteia o capítulo envolve o dilema de centralização *versus* politização com que o chefe do Executivo, normalmente, lida em momentos decisórios. A primeira estratégia consiste em dar autonomia ao seu gabinete enquanto constrói um gabinete unificado, coordenado e centralizado em seu NdG para liderar e controlar sua burocracia. Por seu turno, na politização, o presidente negocia com vários atores políticos diferentes (Congresso, burocracia, grupos de interesse e mídia) para evitar ser refém da assimetria informacional⁴ de seus ministros e, assim, efetivamente influenciar os resultados do governo. Os autores testam um conjunto de hipóteses para identificar se existe diferença entre as estratégias do presidente na definição dos perfis de comando do comitê gestor sobre o restante do gabinete ministerial. As análises descritivas e de regressão multivariada realizadas confirmam que os presidentes, entre 1995 e 2014, optaram pela estratégia de centralização nas nomeações do NdG. Em outras palavras, na ocupação dos ministérios que coordenam a agenda prioritária, o chefe do Executivo preferiu aumentar o controle sobre a formulação de políticas a politizar esses cargos, especialmente compartilhando menos esses postos com os partidos aliados da coalizão.

Os dois últimos capítulos desta primeira parte do livro se dedicam a comparar as abordagens tradicionais de NdG a partir de estratégias analíticas distintas. No capítulo 4, João Cláudio Pompeu e Antonio Lassance analisam informações biográficas ou autobiográficas do presidente para identificar e classificar seu NdG. Para tanto, os autores examinam o primeiro ano da gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995), com foco nos seus principais interlocutores, bem como nas questões abordadas, áreas de políticas e funções do NdG ao longo do período.

O capítulo evidencia a existência de pelo menos três clivagens dentro do NdG do presidente Fernando Henrique Cardoso no início do seu primeiro mandato, representadas pelos subnúcleos gerencial, econômico e político. O primeiro é a equipe de assessoria direta do presidente, formado por membros do governo com acesso permanente e direto ao presidente e que lidam com todas as tarefas diárias por ele delegadas. O segundo, caracterizado como econômico, seria composto por três unidades (Fazenda, Planejamento e Banco Central) e se destaca em razão das políticas de estabilização monetária vigente. Por fim, o subnúcleo político

4. Na política, *assimetria informacional* consiste na situação na qual dois ou mais atores se relacionam com uma dessas partes envolvidas detendo mais informações qualitativas e/ou quantitativas que a outra parte. Nesse caso específico, essa relação envolve o presidente e seus ministros.

teria o próprio presidente como protagonista na articulação com o Congresso e na resolução de conflitos. A análise conclui que isso denotou uma estratégia do presidente de “dividir para reinar”, pelo exercício de uma coordenação preocupada com o controle de eventuais divergências – e mesmo conflitos – entre essas áreas que atuavam sob filtros distintos.

Ainda com o propósito de expandir a análise do NdG, o capítulo 5, de Janine Mello, aborda as atividades de coordenação e monitoramento de uma política pública prioritária do governo Dilma (2011-2014) – o plano Brasil sem Miséria (BSM). O principal argumento da autora é que a estrutura de gestão adotada na execução do plano é um exemplo do funcionamento do NdG em seu conceito funcional, ou seja, fora da estrutura formal da Presidência da República. Embora não seja uma unidade típica do NdG, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) foi encarregado de exercer atividades relacionadas à coordenação de políticas públicas prioritárias, incluindo gestão estratégica, monitoramento de desempenho, ações de comunicação e prestação de contas (*accountability*), comuns aos órgãos de NdG.

O estudo conclui que o caso analisado pode ser caracterizado pelos seguintes fatores: *i*) natureza ambivalente do arranjo de coordenação de políticas prioritárias baseada na origem do poder e na legitimidade atribuída à estrutura de gestão; *ii*) caráter temporário e transitório da influência e da capacidade de mobilização dos demais atores pela coordenação do plano; *iii*) empoderamento político do MDS na definição de temas e atores ligados ao BSM; e *iv*) fortalecimento da projeção pública dos temas pobreza e desigualdade, assim como dos atores e das organizações envolvidos nessa agenda.

A segunda parte do livro, intitulada *Núcleo de governo e a coordenação governamental*, é composta por cinco capítulos que abordam a função de coordenação, precípua do NdG, sob perspectivas diferentes e complementares.

Com foco na coordenação intragovernamental, Pedro Cavalcante, Alexandre Gomide e Sheila Barbosa, no capítulo 6, desenvolvem um estudo comparativo acerca da coordenação das políticas prioritárias de dois presidentes (Lula e Dilma). O objetivo é investigar não apenas como formalmente se estruturou a estratégia de implementação dos programas analisados – Programa Bolsa Família (PBF), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Brasil sem Miséria (BSM) e Programa de Investimento em Logística (PIL) –, mas, principalmente, como estes foram, de fato, implementados. A análise privilegia os principais mecanismos e instrumentos utilizados e os níveis de coordenação alcançados. Para tanto, além de uma revisão teórica sobre coordenação de políticas públicas, foram coletadas informações por meio de documentos e entrevistas com atores que ocuparam cargos-chave nos ministérios responsáveis pelas políticas. O estudo argumenta que, a despeito de um amplo leque de instrumentos estruturais e processuais disponíveis, na prática,

a gestão das políticas prioritárias estudadas se pautou, predominantemente, em instrumentos informais e criados *ad hoc*. Isso, conforme as informações coletadas, se deve ao dinamismo e à urgência dos problemas de coordenação dentro do governo. Ademais, observou-se que os mecanismos de coordenação de cunho hierárquico, muitas vezes postos pela literatura como o cerne das estratégias de alinhamento de tarefas e esforços intragovernamentais, divide cada vez mais espaço com os mecanismos de rede, haja vista a constante busca por confiança, negociação e colaboração entre os órgãos.

Por sua vez, o foco do capítulo 7, de Gabriela Spanghero Lotta e Matheus Nunes de Freitas, se volta para a coordenação federativa a partir da perspectiva do núcleo de governo federal. Segundo os autores, muito se avançou, nas últimas décadas, nos arranjos voltados à construção de sistemas de políticas públicas que gerassem cooperação entre as diferentes esferas de governo (por exemplo, saúde, educação e assistência social), no entanto, predominaram lacunas no conhecimento acerca desses esforços de coordenação vertical, originários do NdG. É justamente essa ênfase nas ações de coordenação por parte do NdG que o capítulo se propõe a abordar, investigando o período 2003-2014, que compreende três mandatos presidenciais. Com base em análise documental e em uma série de entrevistas, os autores argumentam que foram empreendidas pelo governo federal medidas deliberadas de fortalecimento de mecanismos e instrumentos de coordenação federativa variados que tentaram articular distintos tipos de atores, incluindo ministérios setoriais, entes federados e suas entidades representativas. Esse processo se inicia com a valorização de uma unidade responsável por essa articulação, a partir de 2003, na Presidência – a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF).

Esses mecanismos e instrumentos almejavam a cooperação, a transparência e a coerência intersetorial de longo prazo. Não obstante, no decorrer do período, a SAF e suas ações variaram em termos de relevância, tanto dentro do NdG quanto nos ministérios setoriais. Os autores concluem que a constituição de tipos de relações federativas capitaneadas pelo NdG pôde ser comprovada em diversos casos, como o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), o Portal Federativo e a Lei dos Consórcios Públicos, entre outros. Todavia, seus resultados variaram bastante, em função de perda de legitimidade e, sobretudo, de recursos no decorrer desse período do estudo.

Outra dimensão importante da coordenação envolve o relacionamento entre Estado e sociedade, que é o objeto de estudo de Ricardo Karam, Daniel Avelino e Igor Fonseca no capítulo 8. Assim como a SAF desempenhou um papel de destaque na relação federativa, a liderança na política de participação social no NdG foi da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Os autores privilegiaram sua investigação no estudo

do caso do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que Instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Ambos os instrumentos foram desenhados para estabelecer parâmetros de participação social no *policymaking* e foram consequência de uma trajetória de debates, conflitos e negociações envolvendo ideias, interesses e estratégias de diversos atores sociais, inclusive internos à burocracia estatal, mediados pelo NdG. As conclusões do capítulo reforçam a perspectiva de que a presença da sociedade civil tinha o potencial de democratizar o NdG, favorecendo sua atuação em questões com ênfase na legitimidade social das decisões públicas. Mas, por sua vez, a expansão do NdG tornou as suas formas de ação e coordenação mais complexas, constituindo-se um desafio na conciliação de diferentes aspirações e projetos políticos. Os autores salientam que as relações dentro do NdG foram pontuadas por dissonâncias e divergências, tanto na priorização do tema quanto no que diz respeito à permeabilidade de outros setores da burocracia na interação com atores da sociedade civil.

A coordenação intragovernamental na formação da agenda legislativa no âmbito do Poder Executivo é o tema dos dois últimos capítulos dessa parte do livro. No capítulo 9, Mariana Batista explora as estratégias de governança executiva a partir de uma abordagem interacional, nesse caso, analisando o grau de interação entre o presidente e os diferentes atores na estrutura do Executivo. Parte-se da hipótese de que, quanto maior for a participação dos órgãos do NdG, maior será a capacidade de traduzir prioridades da agenda em proposições legislativas. Em análise minuciosa das informações da agenda de reuniões dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Dilma Rousseff (2011-2014), a autora emprega duas estratégias metodológicas complementares. Na análise descritiva, identificou-se que o primeiro optava mais pela interação coletiva com seus ministros, incluindo a organização de reuniões ministeriais com o objetivo específico de coordenar as ações do governo, enquanto a segunda fez um uso mais frequente de reuniões diretas, tanto com seus ministros setoriais quanto com os do NdG, o que sugere um perfil mais próximo do colegiado com Fernando Henrique Cardoso e mais centralizador com Dilma. Por seu turno, as estimativas dos modelos de regressão múltipla, utilizados para identificar o efeito da frequência de interações com o presidente sobre o número de iniciativas legislativas propostas, indicam semelhanças em ambos os governos. Em outras palavras, tanto nas administrações de Fernando Henrique quanto nas de Dilma Rousseff, a maior frequência de interação correspondeu a um maior número de projetos de lei encaminhados ao Congresso Nacional. Além disso, observou-se que, mesmo com o aumento da complexidade das coalizões, a coordenação conseguiu mitigar os conflitos de preferência dentro do governo.

Com a mesma finalidade de compreender como funciona a coordenação política em torno da agenda legislativa proposta pelo Executivo, Felix Lopez, Noelle

Silva e Jaqueline Borges, no capítulo 10, analisam o papel da Presidência – em especial da Casa Civil – na delegação e no controle de políticas dos parceiros da coalizão, no período 2003-2014. O estudo baseia-se em análises de entrevistas com ocupantes de cargos-chave no governo federal e de dados sobre a estrutura administrativa da Presidência da República e de seu quadro de pessoal.

Os autores afirmam que a *formação da agenda* de governo foi dual: uma de interesse prioritário do presidente e outra composta por propostas dos ministérios. A *formulação* das propostas de ambas foi descentralizada para os ministérios. A Casa Civil acompanhou mais de perto a agenda prioritária. Contudo, mesmo matérias que compunham a agenda da coalizão receberam controle reativo, *ex post*, daquela unidade do NdG, que atuou como guardião do presidente.

A Casa Civil atuou também como a mediadora em processos de formulação da agenda do Executivo, aparando e dirimindo conflitos nas políticas interministeriais ou organizando a concertação entre diferentes setores de governo, nas matérias multissetoriais. Para os autores, a divisão do trabalho político de construção da agenda do Executivo se caracterizou por uma formação de agenda dividida, com formulação descentralizada e aprovação recentralizada, articulada e alinhada na Presidência, antes de seguir para o Parlamento.

O papel da Casa Civil no funcionamento do governo é também o objeto de estudo do capítulo 11, de Camila Lameirão, que inaugura a terceira e última parte do livro – *Casos e experiências dentro do Núcleo de Governo*. Considerando que à Casa Civil são formalmente delegadas diversas atribuições de um NdG, o texto investiga como esse órgão efetivamente assessora o presidente. Para tanto, privilegia como objeto de análise o arranjo organizacional, as respectivas inovações e os tipos de decisão deste órgão de assessoramento direto ao presidente entre os anos de 1995 e 2015, examinando suas principais áreas de atuação em diferentes governos. A autora dialoga com a literatura da teoria organizacional que assinala como o *staff* presidencial, que compõe a estrutura do NdG, influencia o desempenho e a capacidade de gestão do chefe do Executivo. As análises empíricas empreendidas pela autora indicam que, durante os anos abordados, a Casa Civil atuou sob arranjos organizacionais variados, assumindo diversificadas funções no âmbito do NdG, sendo a de coordenação e integração governamental a mais frequente. Observou-se ainda que a supervisão e a execução de atividades administrativas na Presidência também ocuparam protagonismo nas atividades do órgão. Por fim, o artigo conclui que nos mandatos de FHC e Lula, em especial neste último, houve inovações organizacionais na Casa Civil que, potencialmente, a capacitariam para o desempenho de suas principais funções de NdG, ao passo que na gestão de Dilma, houve uma inflexão nessas iniciativas.

Outro aspecto analisado nessa parte do livro envolve os processos de construção e transição da pauta eleitoral para a agenda estratégica dos presidentes. Caberiam, então, as seguintes indagações: como são definidas as prioridades do presidente? Como é formada a agenda estratégica da Presidência no NdG? Quais processos são importantes para o desenho das diretrizes estratégicas do presidente? Na tentativa de responder a essas questões, no capítulo 12, Jackson De Toni procura testar três hipóteses principais, a saber: *i*) a definição de prioridades do NdG tem origem (ou está baseada) nos conteúdos dos programas eleitorais; *ii*) a elaboração legalmente obrigatória dos planos plurianuais (PPAs), no primeiro ano de cada mandato, influencia positivamente a formação da agenda estratégica do presidente; e *iii*) estudos prospectivos, cenários de longo prazo e de visão de futuro – mesmo quando liderados pelo NdG – são processos incapazes de influenciar a agenda. O estudo se fundamenta empiricamente em entrevistas com atores-chave que atuaram em cinco mandatos presidenciais (1995-2014). Os resultados confirmam a primeira hipótese de influência substantiva dos programas eleitorais e do partido que lidera a coalizão, embora não de forma linear ou automática, haja vista que o processo envolve também fatores conjunturais econômicos e barganhas políticas. Quanto aos PPAs, o autor identifica uma dissonância entre a agenda institucional desses planos e as prioridades efetivas dos presidentes. Do mesmo modo, não foram identificadas influências de estudos prospectivos na construção da agenda estratégica (hipótese *iii*). Jackson De Toni conclui que a formação da agenda presidencial se fundamenta em uma geometria variável que incorpora cálculo político racional, disputa política em ambiente democrático e cenários de incertezas.

A questão da gestão das prioridades governamentais no NdG também é abordada no capítulo 13, de Álvaro Pontes de Magalhães Júnior e Leandro Freitas Couto, todavia, com um enfoque específico nos arranjos institucionais desenvolvidos em dois grandes planos de investimentos: Brasil em Ação (governo Fernando Henrique) e Programa de Aceleração do Crescimento (segundo mandato de Lula). Parte-se da premissa de que, embora seja a mesma função desempenhada pelo NdG – gestão estratégica –, a gestão de prioridades foi exercida de forma distinta entre essas administrações. Os autores direcionam as análises a processos e papéis desempenhados pelo NdG, sem discussão acerca dos resultados e impactos substantivos dos planos e de seus projetos. Em ambos os casos, eles notam que a gestão dos planos tende a ser mais fluida e plástica, em vez do formato rígido e único, mesmo com processos políticos e administrativos semelhantes. Ademais, diferentes estilos de liderança levaram a processos de apoio ao gerenciamento de prioridades que também são diferentes, que foram adaptadas ou construídas não apenas a partir do desenho institucional existente; novos instrumentos e processos foram criados com base em ideias derivadas das experiências profissionais e políticas de seus membros. O capítulo demonstra que

o Brasil em Ação almejou dar agilidade às relações hierárquicas entre os ministérios setoriais e as unidades de coordenação, por meio da aposta na qualificação de processos e pessoas, influenciada pelos modelos de gestão propagados pelos programas de qualidade total. O PAC, por sua vez, também criou formas mais horizontais e coletivas para identificar e superar gargalos ou problemas de seleção e implementação de projetos, o que, do mesmo modo, pressupõe ênfase em processos em rede e colegiados, como as atividades das salas de situação. Em suma, a conclusão é que os contextos políticos e administrativos similares não foram impeditivos para arranjos institucionais variados e para constituição de novos processos, com papéis diferenciados e envolvimento de distintas organizações para o desempenho de funções muito semelhantes no NdG.

3 PRINCIPAIS ACHADOS E AGENDA FUTURA DE PESQUISA

O propósito desta seção é sintetizar os principais achados da pesquisa; debater, de maneira breve, suas contribuições; e sinalizar para uma futura agenda de investigação. O projeto a respeito do NdG se originou a partir de perguntas sobre o funcionamento, a coordenação de governo e o direcionamento estratégico em diferentes presidências no Brasil. Após o desenvolvimento de um conjunto de investigações científicas com diferentes bases teóricas e estratégias metodológicas, as respostas que se conseguiu alcançar apontam que o NdG do Poder Executivo federal brasileiro, nas presidências estudadas, funcionou de forma complexa, plástica e dinâmica.

Os achados dos trabalhos realizados pela pesquisa evidenciam que as características e os padrões de funcionamento do NdG variam em razão de distintas causas, relacionadas aos estilos presidenciais, ao objeto da política pública, aos instrumentos de coordenação disponíveis, à conjuntura política e econômica, bem como segundo as regras que moldam as ações no âmbito do governo federal. Especificamente as a seguir.

- 1) A composição do NdG não é estática e variou no período analisado (2003-2014), sobretudo em função da agenda de programas priorizados pelos respectivos presidentes. Todavia, a Casa Civil, o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda são unidades constantes no período.
- 2) Os ocupantes dos cargos de comando das organizações que compõem o NdG tendem a ser profissionais com perfil mais técnico, quando comparados às pessoas com relações próximas ao presidente da República e seus correligionários políticos.
- 3) Entre as funções típicas desempenhadas, as pesquisas mostraram que planejamento, gerenciamento e coordenação da agenda prioritária do presidente são predominantes nas atividades do NdG. No entanto, o envolvimento dos órgãos nessas funções varia em razão do grau de empoderamento dado a eles pelo presidente.

- 4) No que concerne aos instrumentos utilizados para o exercício das funções de condução e coordenação da agenda prioritária do Executivo, observou-se um papel importante dos meios informais. Quanto à importância dos mecanismos de coordenação (hierarquia, mercado e redes), estes se alteram em virtude do objeto de política pública e do estilo de gestão do presidente.
- 5) As definições das agendas estratégicas, normalmente, são construídas com protagonismo do presidente, incorporando não apenas as diretrizes da plataforma eleitoral, mas, sobretudo, ajustando-se ao jogo de barganha da base política de coalizão.
- 6) A coordenação e a articulação do NdG com a sociedade civil e outras esferas de governo variam de acordo com o grau de valorização dado pelo presidente e as características das políticas públicas envolvidas, uma vez que a articulação com as outras esferas de governo e com a sociedade civil pode ser mais exercida pelos gestores de programas setoriais do que propriamente centralizada no NdG.

Um relevante achado foi justamente o papel das instituições informais na compreensão do comportamento e relacionamento entre atores e organizações, em termos de políticas públicas. O entendimento amplo de instituições, isto é, das regras do jogo que modelam ou constroem o comportamento humano (North, 1990), inclui leis, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política (Hall e Taylor, 2003). Os resultados dos estudos deixaram claro que a caracterização e o funcionamento do NdG não seguem apenas padrões de regras formalmente estabelecidos. Para efetivamente se compreender o NdG brasileiro, é essencial abordar também dimensões subjacentes

Nesse contexto, as prescrições sobre a constituição e a atuação do NdG precisam ser colocadas em perspectiva, uma vez que as descobertas empíricas dos estudos mostraram que fazer parte formalmente da estrutura da Presidência ou possuir funções *de jure* não são suficientes para o efetivo desempenho como NdG. As visões normativas propagadas por organismos multilaterais e órgãos de fiscalização e controle, que procuram prescrever boas práticas, nem sempre se baseiam em conhecimento teórico e empiricamente fundamentado sobre quais seriam as configurações *de facto* do NdG e nem esclarecem que resultados a opção por modelos ou receitas predefinidas tende a gerar.

Portanto, a conclusão mais importante da pesquisa é que não existe um modelo perfeito ou ideal de NdG. Obviamente, esses esforços de proposição de melhores práticas para aperfeiçoamento do desempenho governamental são importantes e valorosos. Contudo, nem sempre contribuem para a melhoria da governança do Executivo e de seu desempenho, particularmente em cenários de complexidade, dina-

mismo e urgência no tratamento de questões prioritárias, inadequação que também ocorre quando arcabouços políticos, institucionais e administrativos utilizados como referência são muito distintos da realidade e da prática do setor público brasileiro.

Sem dúvida, os capítulos desta obra mostram resultados originais que, mesmo diante de limitações no acesso a dados e informações, tendem a colocar o campo de estudo focado no Executivo em outro patamar. Não obstante, se a ênfase majoritária do projeto se voltou a explicar o que é e como funciona o NdG – isto é, tomando-o como a variável dependente ou a ser explicada –, a etapa seguinte da agenda de pesquisa deve caminhar para investigá-lo enquanto variável independente ou explicativa de resultados governamentais. Em outras palavras, como a constituição de um determinado arranjo do NdG impacta (positiva ou negativamente) o desempenho das políticas públicas do Executivo. Essas análises podem ser de casos únicos – como a formulação e implementação de um programa específico –, ou consistirem de estudos comparados de casos, procurando-se identificar suas semelhanças e diferenças.

A agenda de pesquisa de NdG pode, assim, avançar nas análises e comparações de esferas subnacionais, bem como entre países da mesma região, como os latino-americanos. Somente estudos que reconheçam a diversidade de fatores institucionais determinantes da configuração e do desempenho da coordenação dentro do Executivo tendem a gerar subsídios para um debate mais qualificado acerca de como funcionam a coordenação e a gestão da agenda prioritária dos presidentes, sendo, assim, capazes de propor recomendações para o seu aperfeiçoamento.

REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government: a literature review.** Washington, United States: IDB, 2013. (Technical Note, n. 581).

_____. **Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean.** Washington, United States: IDB, 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019: – desenvolvimento, produtividade e inclusão social – mensagem presidencial.** Brasília: MP, 2015.

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).

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York, United States: Cambridge University Press, 1990.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Centre stage**: driving better policies from the centre of government. Paris: OECD, 2014.

_____. **Panorama de las administraciones públicas**: América Latina y el Caribe 2017. Paris: OECD, 2016.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília: TCU, 2016.



PARTE 1

**O que é e como se constitui o
Núcleo de Governo no Brasil**

NÚCLEO, CENTRO DE GOVERNO, CENTRO PRESIDENCIAL, ALTO GOVERNO: VÁRIAS NOMENCLATURAS E UMA QUESTÃO PRINCIPAL¹

Pedro Cavalcante²

1 INTRODUÇÃO

Um objeto de estudo que vem ganhando cada vez mais destaque nos estudos de ciência política e de administração pública é o núcleo de governo (NdG). Este também é denominado de centro de governo (CdG – em inglês, *center of government*), núcleo do Executivo (*core executive* – CE), centro presidencial (*presidential center*), alto governo, governança executiva (*executive governance*), entre outros exemplos.

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, que atuam na coordenação das atividades, com o objetivo de garantir que a atuação do governo, como um todo, siga a direção política definida pelo Poder Executivo e busque a realização de seus grandes objetivos. Nesse sentido, algumas metáforas – como as do *motor*, do *sistema nervoso central* ou do *arquiteto* do processo decisório do governo – tentam sintetizar os papéis de apoiador da autoridade máxima do Executivo e facilitador de todo o trabalho governamental (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014; OECD, 2014). Enquanto o presidente ou o primeiro-ministro têm sua agenda dominada pelos eventos e, muitas vezes, crises cotidianas, o núcleo de governo se preocupa em assistir o chefe do governo e manter a coerência das ações governamentais prioritárias.

De fato, não se trata de uma questão nova nos Estados contemporâneos, uma vez que há mais de um século os governos têm procurado delegar responsabilidades de coordenação e direcionamento da agenda prioritária, tanto em países de origem anglo-saxã, parlamentaristas ou presidencialistas, quanto em nações latino-americanas (Fawcett e Gay, 2005; Relyea, 2008; Bonvecchi e Scartascini, 2011). As instituições de apoio aos chefes de governo e às coordenações governamentais remetem ao começo do século passado – no Reino Unido, com o *Cabinet Office* em

1. Este capítulo foi anteriormente publicado como Texto para Discussão nº 2359 do Ipea.

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

1916, e nos Estados Unidos, com o Executive Office of the President, estabelecido pelo presidente Franklin Roosevelt no fim da década de 1930. Este último foi criado como estratégia de Roosevelt para manter total controle político sobre sua administração, com acesso direto às principais informações (Neustadt, 1960).

Anos mais tarde, o modelo passou a ser replicado pelas nações latino-americanas (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a). Além disso, o próprio campo de estudo aplicado à região, há tempos, também vem se dedicando a analisar o assunto, como em alguns trabalhos clássicos de Carlos Matus, a exemplo de *O Líder sem Estado Maior* (Matus, 2000) e *Adeus, Senhor Presidente: governantes e governados* (Matus, 1996a). Os ativadores desse movimento se debruçam sobre desafios de políticas públicas críticos aos governos, a fim de que se promovam arranjos institucionais de governança pública. Tais desafios podem ser sintetizados como segue.

- 1) Prevalência dos problemas transversais, multidimensionais e incertos, denominados de *wicked problems*, que, por suas características complexas e intersetoriais, demandam o envolvimento de múltiplos setores e, principalmente, de coordenação e coerência entre os atores/organizações governamentais (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a; 2013b).
- 2) Necessidade de os governos superarem as consequências indesejáveis do *new public management* (NPM), em termos de fragmentação e esvaziamento do Estado (*hollowing out*), uma vez que foram motivados processos de transferência do *policymaking* para agências descentralizadas ou atores não governamentais e se reduziu a capacidade das lideranças políticas para a implementação de agendas prioritárias e estratégicas de governo (Dahlström, Peters e Pierre, 2011). O caminho atual segue na direção do gerenciamento integrado e holístico (*whole-of-government*); isto é, enfatizando uma estratégia comum para todo o governo, em vez de deixar cada organização implementar sua própria agenda (Cavalcante, 2017; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a; 2013b; 2014).
- 3) Contínuo questionamento acerca da legitimidade e desconfiança em relação ao setor público (World Bank, 2010).
- 4) Crescentes expectativas por melhorias na entrega de serviços de alta qualidade aos cidadãos – em contexto de governo transparente; fortalecimento da relação Estado-sociedade; restrições orçamentárias; e constantes transformações tecnológicas (World Bank, 2010; OECD, 2014; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014).

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, seu funcionamento

e, principalmente, acerca dos seus efeitos sobre os resultados do *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, 2013a; 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 desenvolve uma ampla revisão de literatura com três objetivos principais: *i*) apresentar os conceitos e os achados existentes na produção internacional sobre núcleo de governo; *ii*) mapear o que o campo de estudos do Executivo avançou no Brasil; e *iii*) sinalizar possíveis focos de agenda futura de pesquisa no país.

Para tanto, o capítulo possui mais quatro seções. Na próxima, discutem-se os conceitos e os temas essenciais das linhas de pesquisa principais – núcleo do Executivo (*core executive*), centro presidencial (*presidential center*) e centro de governo (*center of government*). Na terceira seção, o trabalho se dedica a debater a produção nacional, que, embora embrionária, traz alguns achados interessantes, além de oferecer subsídios para a proposição do que é preciso ser investigado mais a fundo na quarta seção do capítulo. A última seção abordará algumas considerações finais.

2 NÚCLEO, CENTRO PRESIDENCIAL, CENTRO DE GOVERNO...

O argumento principal deste texto é que os núcleos de governo em sistemas políticos contemporâneos são abordados sob diferentes perspectivas, a fim de auxiliar a efetiva compreensão acerca do funcionamento do Poder Executivo. Portanto, esta seção se dedica a descrever o desenvolvimento desse campo de pesquisa e, em seguida, sintetizar as principais características e possíveis semelhanças/diferenças entres as abordagens. É importante ponderar que se trata de um esforço heurístico, com vistas a enquadrar diferentes formas de análise do objeto de estudo complexo e ainda pouco maduro do ponto de vista científico. Por isso, as inerentes limitações dessa tentativa de divisão proposta devem ser consideradas.

2.1 Núcleo do Executivo (*core executive*)

A expressão *core executive* como objeto de investigação nasce, no início da década de 1990, a partir do trabalho seminal de Dunleavy e Rhodes (1990), acerca da dinâmica de poder no relacionamento entre o primeiro-ministro britânico e seu gabinete. Desde então, esse debate se tornou bastante produtivo, principalmente no Reino Unido, embora algumas análises de outros países europeus também tenham essa discussão como referência.

Para tentar explicar o funcionamento do governo britânico, os autores não ignoram as discussões anteriores; porém, propõem um novo conceito menos descritivo, que retrate de forma mais realista a relação entre o primeiro-ministro e seu gabinete. Assim, o núcleo do Executivo consiste em:

Todas as organizações e as estruturas que têm como função primordial juntar e integrar as políticas do governo central ou arbitrar, em última instância, no Poder Executivo, os conflitos internos da máquina governamental (Rhodes e Dunleavy, 1990, p. 4, tradução nossa).

Na visão desses autores, o CE constitui o conjunto de instituições que atuam na coordenação das políticas públicas do governo central, não se referindo necessariamente à posição em que essas unidades se encontram; isto é, trata-se de um conceito mais próximo da concepção funcional dessas unidades. Assim, Rhodes e Dunleavy (1990) complexificam a análise da dinâmica governamental, a partir da incorporação de novos atores nas análises, como o *staff* direto dos chefes do Executivo e a burocracia de médio escalão. Além disso, os autores sinalizam para outras dimensões que merecem ser abordadas, tais como o efetivo processo decisório – incluindo aspectos informais –, o comportamento das coalizões de poder, a influência das lideranças personalistas e a coordenação interorganizacional.

Com foco no binômio fragmentação-coordenação, Rhodes (1995) ressalta que nem todos os centros de autoridade política que tomam decisões sobre o *polycymaking* integram o *core executive*. Do mesmo modo que nem todos os órgãos que atuam com funções de coordenação estão necessariamente alocados na estrutura próxima ao chefe do Executivo; por exemplo, os departamentos de tesouro, relações exteriores e assuntos jurídicos.

A questão da coordenação nas funções cotidianas do Executivo se torna ainda mais relevante diante de dois fatores: o esvaziamento do Estado e a fragmentação. A primeira seria uma consequência natural da combinação de processos como a privatização, a limitação do escopo de atuação do governo, a redução da discricionariedade burocrática, a integração internacional – caso do processo de constituição da União Europeia –, entre outros fatores desestabilizadores da coesão governamental. Por seu turno, a fragmentação é resultante da excessiva especialização e autonomização dos órgãos governamentais pós-reformas influenciadas pelo NPM. Diante disso, a questão básica seria “quem faz o que, para quem, onde e como?” (Rhodes, 1995, p. 35, tradução nossa).

Do ponto de vista metodológico, Rhodes (1995) recomenda que as abordagens tradicionalmente utilizadas nos estudos do Executivo, classificadas por ele como “institucionalistas”, em virtude da ênfase descritiva nos arranjos legais e institucionais, deveriam também incorporar tanto métodos quantitativos quanto

estudos de caso múltiplos em vez dos singulares, o que possibilitaria generalizações e replicabilidade às inferências do campo de estudo.

O componente essencial que permeia a corrente do CE são as diferentes perspectivas acerca da lógica de funcionamento do governo. Por um lado, argumenta-se que o poder seria contingente e relacional, com recursos não fixos e independentes de qualquer cargo, instituição e estrutura. Em outras palavras, o *core executive* atua em um cenário político fluido e segmentado em jogos sobrepostos, no qual os atores possuem alguns recursos para jogar e nenhum deles é preeminente em todos os jogos (Rhodes, 2007). Por outro, defende-se que a assimetria de poder, tanto no CE quanto entre ele e o restante do gabinete ou ministério, é contingente e relacional; no entanto, o fator estrutural não pode ser negligenciado. Isto é, a capacidade de interferir e coordenar as ações depende também de onde os atores se encontram no centro de governo, e se eles estão no núcleo ou na periferia das redes-chave do núcleo do Executivo (Elgie, 2011).

Elgie (2011) argumenta que a corrente pode ser também analisada em três fases complementares: *i*) a questão contingencial e transitória dos recursos de poder, a partir de variáveis internas e externas e em jogos sucessivos e sobrepostos; *ii*) o esvaziamento do Estado e o potencial fragmentador desse processo; e *iii*) a abordagem interpretativa, na qual a ênfase se deslocaria das organizações para os indivíduos, focando as visões pessoais e o impacto das idiosincrasias na configuração e reconfiguração de *networks*. O autor também defende que a abordagem de núcleo do Executivo pode ser replicada em estudos comparados entre países.

E, de fato, isso ocorreu em alguns casos, embora menos do que se imaginou (Elgie, 2011). Entre esses estudos, cabe destacar a coletânea de artigos de Peters, Rhodes e Wright (2000), englobando as estruturas e o funcionamento dos governos centrais de doze nações – sete de sistemas parlamentaristas tradicionais (Dinamarca, Alemanha, Grécia, Itália, Japão, Espanha e Suécia); três próximas do *Westminster system*, em que notoriamente o primeiro-ministro é mais forte (Reino Unido, Canadá e Austrália); e duas presidencialistas (França e Estados Unidos). Os focos das pesquisas envolvem, em boa medida, temas supracitados, como novas formas de governança emergentes na era dos *hollowed states*, a fragmentação do marco legal de atuação dos governos, além de mudanças constitucionais e novas formas de prestação de serviços nesses contextos. Como resultado, os organizadores enfatizam as variações e a complexidade das estruturas e dos funcionamentos – ou seja, os arranjos institucionais de governança desses países. Contudo, defendem a convergência entre os países pesquisados, no que tange ao fato de as pressões internas e externas demandarem ainda mais estratégias de coordenação intragovernamental, sobretudo no gerenciamento da agenda prioritária e no controle do orçamento.

Cabe menção também à pesquisa comparada de Goetz e Margetts (1999), que aborda o funcionamento do Poder Executivo nas nações pós-comunistas da Europa Central e do Leste. As conclusões da investigação sobre coordenação intragovernamental introduzem novos obstáculos ao funcionamento da governança do Executivo, na medida em que a baixa maturidade institucional e o caráter embrionário da cultura democrática constituem sérios desafios. Diferentemente das democracias mais desenvolvidas, o desempenho do núcleo de governo, nesses casos, é caracterizado pela falta de coesão, autoridade e experiência de políticas públicas. Na visão dos autores, essa configuração é oriunda da baixa capacidade burocrática e da fragmentação do sistema político ainda em reconstrução, bem como do frágil relacionamento entre o Estado e a sociedade, carente de canais efetivos.

Em síntese, a corrente do *core executive*, em especial no caso do Reino Unido, dedica-se a compreender a coordenação das políticas públicas, tanto no relacionamento intragovernamental quanto na 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. Do 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.

2.2 Centro presidencial (*presidential center*)

A corrente de estudos focada no caso norte-americano há décadas também vem produzindo interpretações interessantes acerca do funcionamento do Poder Executivo, com ênfase nos órgãos próximos à figura do presidente. Embora a discussão não recorra usualmente a um termo específico, como na abordagem de *core executive*, o campo de análise que Bonvecchi e Scartascini (2011) denominaram de *presidential center* é bem mais abrangente e diversificado que o oriundo do Reino Unido. Muito embora haja dificuldades em enquadrar os temas centrais da corrente, é possível perceber que aspectos relacionados ao processo decisório (Neustadt, 1960; Allison, 1971; Howell, 2003; Hult e Walcott, 2009; Rudalevige e Lewis, 2005), aos estilos presidenciais (Johnson, 1974; Porter, 1980; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a) e às equipes que atuam na Casa Branca (Mitchell, 2005; Walcott e Hult, 1987; Hult, 2003; Hult e Walcott, 2009; Lewis, 2008) dominam a literatura.

Nesse contexto, o campo se desenvolveu, nos últimos cinquenta anos, tendo como referência inicial o livro clássico *Presidential Power*, de Richard Neustadt (1960), que aborda, predominantemente, o processo de tomada de decisões, mas, em certa medida, também introduz as outras duas temáticas. Em linhas gerais, Neustadt (1960), em análise dos governos de Roosevelt, Truman e Eisenhower, preocupa-se em analisar como os presidentes negociam e se comprometem para atingir seus objetivos, em especial a partir do uso de poderes unilaterais, assim

como de poderes formais. Apesar de reconhecer a importância de fatores ambientais e circunstâncias históricas, o papel individual do presidente, incluindo seu modelo mental, seus valores e seu caráter, é central para a compreensão das decisões do Executivo.

A premissa que perdurou desde os anos 1960 é que o poder presidencial seria o de persuasão – isto é, de negociar e de convencer outros atores políticos a fazerem coisas que eles não poderiam realizar sozinhos. Anos mais tarde, Terry Moe (1985) procura se contrapor a essa perspectiva, a partir da análise de duas características do que ele denomina Presidência institucional (politização e centralização). Essas características não estariam necessariamente relacionadas aos presidentes do ponto de vista individual, mas seriam modeladas por incentivos institucionais e oportunidades, na busca dos chefes de governo pelo controle burocrático e fortalecimento da capacidade de liderança. No trabalho seguinte, Moe (1993) argumenta que os presidentes respondem racionalmente, diante da fragilidade do Executivo em contexto de separação de poderes, ao buscar construir a Presidência institucional, o desenho e o controle da burocracia, por meio de ações unilaterais que aumentam seus poderes em detrimento do Legislativo e do Judiciário.

Nessa direção, o estudo de Howell (2003) também questiona a visão de Neustadt (1960), ao defender que isso não significa que os presidentes conseguem tudo o que querem. Com base em amplo conjunto de casos e diferentes governos, e fundamentado na teoria dos jogos e no neoinstitucionalismo, o autor reavalia a visão hegemônica sobre as estratégias e as capacidades dos presidentes norte-americanos. De acordo com autor, os chefes do Executivo agem unilateralmente, estabelecendo políticas públicas a despeito de objeções do Congresso, do Judiciário, de grupos de interesses ou da burocracia.

Outro estudo basilar até os dias de hoje é o livro de Graham Allison *Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis* (Allison, 1971), que analisa as deliberações do presidente John Kennedy e de seus assessores durante a Crise dos Mísseis, em Cuba. A grande contribuição do trabalho é apresentar três formas distintas de observar a mesma decisão presidencial. Esta pode ser resultante do Estado como ator racional (*rational actor model*), consequência da influência do aparato burocrático (*organizational process model*), ou fruto de política e negociação entre os principais líderes (*governmental politics model*).

Hult e Walcott (2009), que analisam os estudos sobre o processo decisório na Casa Branca, argumentam que a literatura compartilha várias características. Boa parte dos trabalhos abordam as decisões em situações de crise; enfatizam as decisões de segurança nacional; e finalmente, orientam suas investigações tanto ao processo decisório quanto aos seus resultados e impactos.

Um dos aspectos que dominam esse debate de tomada de decisões envolve a centralização ou a politização do nível de autoridade do presidente sobre a burocracia pública. As abordagens partem do pressuposto de que o presidente como ator racional almeja impor sua agenda de gestão recorrendo a dois comportamentos. O primeiro (a politização) envolve a tentativa da Presidência de estruturar a burocracia com vistas a alinhar o quadro dirigente às preferências do chefe do Executivo. O segundo (a centralização) consiste em concentrar as funções na estrutura organizacional da Presidência, de modo a ampliar o controle sobre a burocracia (Moe, 1989; Rudalevige e Lewis, 2005). Essas estratégias se fundamentam em mecanismos formais de controle do chefe do Executivo sobre a burocracia, tais como poder de agenda na gestão orçamentária, nomeações a cargos estratégicos e vantagens em relação ao Legislativo para lidar com problemas de coordenação.

As dificuldades enfrentadas tanto pelo presidente quanto pelo Congresso norte-americano em coordenar a burocracia estão há décadas na agenda de pesquisa dos acadêmicos, haja vista sua relevância na compreensão do funcionamento governo. Nesse sentido, Krause (2009) pondera que o controle presidencial sobre a burocracia envolve três dimensões complementares: *i*) coordenação vertical; *ii*) coordenação horizontal; e *iii*) compromisso credível. Em síntese, o autor conclui que negligenciar qualquer uma dessas dimensões tende a dirimir a efetiva capacidade de controle presidencial sobre a burocracia.

Outro fator correlacionado, e também recorrente nos estudos dessa corrente, é como os estilos dos presidentes afetam o processo decisório, a organização do Executivo e, por conseguinte, os resultados em termos de políticas públicas. A principal referência desse debate é a obra de Richard Johnson (1974), *Managing the White House: an intimate study of the Presidency*, que, ao abordar os governos de Roosevelt a Nixon, defende a coexistência de três estilos presidenciais: competitivo; colegiado; e hierárquico – ou formal. O primeiro inclui linhas ambíguas de responsabilidades e jurisdições sobrepostas entre as unidades do núcleo de governo. Nesse arranjo, o presidente interage de forma bilateral com cada unidade governamental e, em vez de promover cooperação, acaba provocando competição entre elas. O estilo colegiado, por sua vez, se caracteriza pela ausência de rigidez nas hierarquias, porém sem incentivar competições entre as unidades. Finalmente, o modelo hierárquico pressupõe uma perspectiva que envolve a racionalidade no processo de formulação e implementação de políticas, mediante canais e procedimentos estabelecidos para o fluxo de informação. Nesse caso, a ênfase é nos acordos com os níveis hierárquicos mais baixos, de modo a evitar a presença e a sobrecarga de informações sobre o chefe do Executivo (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013b).

Cabe ressaltar, todavia, que não existe um melhor estilo entre esses. Na prática, todos os estilos possuem prós e contras e mudam de acordo com as condições que determinam os custos de informação. O competitivo tende a maximizar o

controle presidencial e as considerações de viabilidade burocrática e política no processo decisório, mas demanda alto investimento de tempo do presidente para gerenciar e resolver as tensões com as equipes. O estilo hierárquico, por outro lado, potencializa a diversidade de conselhos e informações coletadas, porém pode gerar distorções e lentidão na resolução das crises. E o colegiado tende a resultar em otimização técnica e viabilidade burocrática, embora queira gerenciamento habilidoso do chefe do Executivo para manter em funcionamento a dinâmica do governo (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a).

Em uma versão adaptada de Johnson (1974), Porter (1980) defende que os estilos de gestão dos presidentes incluem o de “advogados múltiplos” (competitivo); de “gerenciamento centralizado” (hierárquico); e de “adesão” (*ad hoc*), próximo ao colegiado. O autor argumenta, todavia, que o gerenciamento centralizado seria o mais favorável ao devido processo de *policymaking*.

Com efeito, esses diferentes estilos tendem a provocar modificações na configuração dos núcleos de governo, em especial nos sistemas de assessoria (*advisory*) da Casa Branca (Mitchell, 2005). Os estudos de Walcott e Hult (1987), Hult (2003) e Hult e Walcott (2009) mostram que há mais conhecimento sobre como os presidentes organizam seu *staff* – que, neste caso, podemos considerar como parte integrante do NdG – do que sobre como esses arranjos afetam o processo de tomada de decisão. Esses autores concentraram suas análises na composição da equipe presidencial – analisando o perfil dos indivíduos que a compõem – e na estrutura dos principais órgãos da Presidência, investigando como esta estrutura aumentou de tamanho ao longo do tempo.

O caso norte-americano é interessante, pois os tipos de funcionários selecionados evoluíram no decorrer das décadas, passando de profissionais com capacidades exclusivamente organizacionais para uma complexa rede de assistentes pessoais, estrategistas políticos, pessoal de comunicação e conselheiros de políticas públicas e jurídicos (Bonvecchi e Scartascini, 2011). Por outro lado, a crescente complexificação tem provocado tendências de concentração do controle do processo decisório no gabinete presidencial. Lewis (2008) argumenta que as pressões ambientais e a politização seriam os indutores do crescimento das equipes que trabalham no centro presidencial, o que não significa elevação de suas capacidades técnicas.

Ponder (2000), em análise da administração do presidente Carter, defende que as mudanças na centralização da política doméstica (*policy shifts*) podem levar a níveis e tipos de atividades diferentes das equipes do núcleo de governo, que têm suas atuações classificadas como de diretor, facilitador ou monitor. O diretor centraliza as atividades de *policymaking* e reporta apenas ao presidente ou primeiro-ministro. A ação do facilitador consiste na negociação de acordos entre responsáveis pelas políticas públicas, sob a supervisão do chefe do Executivo. Por

fim, o monitor delega as políticas públicas a outros agentes no governo, mas atua como observador do conteúdo e do progresso do *policy making*. Essas configurações tendem a variar substancialmente no decorrer dos mandatos presidenciais, impactando não apenas a organização e o tamanho do núcleo de governo, como também a dinâmica de gerenciamento das políticas estratégicas (Garrison, 1999; Cohe e Krause, 2000; Pfiffner, 2011; Cohen e Hult, 2012).

Outro aspecto que ganha destaque nos estudos é o papel do chefe de gabinete (*chief of staff*), que, no caso do presidencialismo estadunidense, possui bastante influência e desempenha um conjunto de funções diversificadas. De acordo com Hult e Tenpas (2001, p. 262, tradução nossa), o *chief of staff* seria o “último ponto de controle substancial antes dos documentos chegarem ao Salão Oval da Casa Branca”. Nessa direção, investigar a atuação desse ator é central para compreender o funcionamento do núcleo de governo e do Executivo como um todo, haja vista suas funções, que vão desde lidar internamente com os processos e dar prosseguimento externo, a, sobretudo, coordenar e monitorar o processo de tomada de decisões (Hult e Tenpas, 2001; Cohen e Hult, 2012).

Um aspecto que diferencia a vertente dos estudos presidenciais norte-americanos dos demais é o fato de o NdG estar sempre predefinido – ou seja, as unidades e os 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.

2.3 Centro de governo (*center or centre of government*)

A terceira e última vertente da literatura, a exemplo das demais, tem como foco a compreensão do tema – isto é, a estrutura e o funcionamento da gestão da agenda prioritária do Poder Executivo. Porém, difere-se, especialmente, pelas preocupações de caráter mais instrumentais. Com análises empíricas e descritivas-exploratórias, e, especialmente, com ênfase prescritivo-normativa, essa vertente visa ao incremento da coesão e da coerência dos governos centrais e locais. Essa abordagem tem como expoentes os trabalhos oriundos de organismos multilaterais, principalmente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Além de utilizarem parte da literatura das outras duas correntes, desenvolvem também estudos comparativos e mais aplicados. Nesse sentido, os aspectos fundamentais sobre o centro de governo envolvem propósitos, definições, estrutura e organização.

Quais seriam os propósitos da constituição dos centros de governo? De acordo com Zubek (2008), eles representam uma resposta institucional única para os dilemas coletivos na implementação de políticas públicas que trazem benefícios difusos para vários eleitores e demandam cooperação interministerial. É justamente essa ação coordenada e cooperativa que os CdGs buscam para garantir a coerência da ação governamental; melhorar o desempenho do governo de maneira integrada; fornecer uma narrativa coerente das iniciativas do governo; dar direcionamento político; e assegurar o engajamento adequado com os cidadãos (Bonvecchi e Scartascini, 2011).

Na mesma direção, segundo a OCDE (OECD, 2014), o centro de governo consiste na estrutura de apoio ao nível mais elevado do Executivo, sendo composto por políticos e especialistas, que atuam, geralmente, sob forte pressão. O centro busca assegurar que as decisões governamentais maximizem sua efetividade no aparelho do Estado, potencializem suas entregas e seus resultados e estejam alinhadas aos objetivos prioritários estabelecidos pelo presidente ou primeiro-ministro e/ou sua coalizão de apoio.

No que tange à conceituação, com base na estrutura e em suas funções, as definições de centro de governo são classificadas como estreita e expandida (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a). A primeira tem como critério basilar o posicionamento do órgão na estrutura do Executivo – ou seja, fazem parte do centro de governo aquelas instituições ou unidades que apoiam direta e exclusivamente o chefe do governo e, normalmente, estão situadas na estrutura oficial da Presidência ou do gabinete do primeiro-ministro.

Por outro lado, a perspectiva expandida – ou funcional – inclui todas as instituições do Poder Executivo que desempenham atividades transversais e de integração do governo. Em outras palavras, além das unidades localizadas na estrutura da chefia de governo, o CdG pode incorporar também órgãos que atuam em funções de coordenação, monitoramento, articulação política, entre outras (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a; 2014; OECD, 2014).

Essa segunda definição é predominante, pois facilita as análises comparativas. Apesar da diversidade de conceituações, as unidades que compõem o centro de governo não se dedicam exclusivamente à entrega de serviços públicos (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014). Podem exercer atribuições finalísticas; no entanto, devem também possuir um segundo papel relacionado a temas intersetoriais e a funções de planejamento, coordenação e gerenciamento. Nesse contexto, o ministério da fazenda ou finanças, por exemplo, embora exerça papéis de entrega de serviços públicos, também tem atuação nessas funções supracitadas; logo, tende a fazer parte dos centros de governo.

Mas quais especificamente seriam essas funções? Os estudos dessa perspectiva apresentam variações sutis quanto à quantidade e às características das funções do CdG. Ademais, prevalece o consenso acerca da diversidade das atividades do centro de governo entre os países, inclusive com diferenças entre mandatos dos mesmos chefes do Executivo, que normalmente são influenciados por requisitos constitucionais e legais, fatores contextuais e até mesmo estilo e personalidade do presidente ou primeiro-ministro (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a).

As funções do centro de governo também são heterogêneas entre si – isto é, algumas delas são predominantes na maioria dos estudos de caso e análises comparativas, sobretudo influenciados pelos fatores supracitados. Não obstante, observa-se certa convergência na definição das principais funções exercidas pelo CdG. São elas: coordenação política; coordenação de políticas públicas; gerenciamento estratégico; monitoramento do desempenho; e comunicação e *accountability* (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a; 2013b; 2014, OECD, 2014). A figura 1 detalha cada uma delas.

FIGURA 1

Funções principais do centro de governo

Fonte: Alessandro, Lafuente e Santiso (2013a).
Elaboração do autor.

A função de coordenação das políticas públicas envolve duas facetas. A primeira consiste em capitanear e/ou apoiar o processo de formulação e implementação de temas transversais e prioritários para todo o governo, enquanto a segunda remete a ações de coordenação dos programas, de modo a alinhar o *policymaking* às orientações estratégicas do governo.

Embora com o mesmo propósito da anterior, a coordenação política engloba o desenvolvimento dessa função também para além das jurisdições do próprio Executivo, em especial com vistas a apoiar o processo decisório. Necessariamente, não significa que o CdG não desempenhe atividades de coordenação política interna; no entanto, a maior parte de suas atribuições envolve negociar e articular apoio com um amplo conjunto de *stakeholders*, como o Legislativo, partidos políticos, o Judiciário, agentes econômicos e organizações da sociedade civil.

O gerenciamento estratégico – ou seja, planejar e alocar o orçamento, a fim de que se alinhem os recursos com os objetivos prioritários definidos na plataforma eleitoral – é, sem dúvida, um grande desafio dos centros de governo (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a). Logicamente, a tradução das promessas de campanhas, em contexto democrático, não se restringe a novos programas governamentais. O mais usual é a adaptação e a reconfiguração orçamentária de políticas já existentes, de modo que convirjam com as prioridades do chefe do Executivo. Quanto ao monitoramento e ao aperfeiçoamento da *performance*, o CdG atua no sentido de assegurar que os órgãos e os ministérios reportem os resultados. Naturalmente, a expectativa lógica é de que quanto mais qualificado o monitoramento, maiores as chances de melhores resultados nas políticas públicas.

Finalmente, aquelas unidades responsáveis pela comunicação atuam de diversas formas: redação de discursos, relacionamento com a imprensa, porta-voz etc. A construção da narrativa do governo inclui não apenas a relação com a mídia – que, indiretamente, afeta a *accountability* governamental –, como também pressupõe a coordenação e a orientação aos setores do governo acerca dessa narrativa.

Evans *et al.* (2010), em estudo de caso sobre o funcionamento do CdG na Romênia, propõem cinco critérios para estabelecer se a organização compõe ou não o centro de governo. Sob essa abordagem, tais instituições devem: desempenhar as funções fundamentais do CdG; lidar com problemas politicamente sensíveis, que demandam engajamento do chefe do Executivo; ser responsáveis por reformas transversais altamente prioritárias – exemplo de reformas administrativas, econômicas, previdenciárias etc.; possuir atividades que geralmente são relevantes a todos os ministérios; e ter independência em relação aos ministérios de linha que têm responsabilidade sobre políticas setoriais.

A operacionalização e o sucesso da implementação do programa governamental, normalmente legitimado nas urnas, envolvem papel de destaque no *policymaking*, na coordenação e no monitoramento. Para tanto, é essencial a capacidade do CdG de traduzir objetivos políticos em orientação realística e clara aos departamentos, sobretudo em relação ao gerenciamento orçamentário e ao alinhamento das políticas setoriais com as prioridades estratégicas (OECD, 2014).

Nesse contexto, a estruturação do centro de governo para desempenhar as funções padrão tende a ser mais ampliada, o que não necessariamente significa afirmar que cada unidade atua exclusiva e isoladamente em uma função. Ao contrário, sobreposições e acúmulo de funções por unidades do CdG são bastante frequentes. A partir de um estudo comparativo de 35 nações, realizado pela OCDE (OECD, 2014), foram estabelecidas oito estruturas que normalmente desempenham as funções de centro de governo:

- apoio direto ao chefe do Executivo;
- assessorias;
- unidades estratégicas;
- coordenação política;
- monitoramento e aperfeiçoamento;
- comunicação;
- aconselhamento jurídico; e
- unidades orçamentárias.

Trata-se, todavia, de estruturas dinâmicas e variadas. De acordo com Peters, Rhodes e Wright (2000), no fim do século passado, os CdG passaram por processos de ampliação em termos de tamanho, funções e nível de influência. Essas mudanças também, segundo os autores, ocorreram em paralelo à constante politização dos funcionários dos centros de governo. Entretanto, esse argumento não é consensual na literatura.

A questão das equipes que cercam os presidentes e os primeiros-ministros também é abordada nessa corrente. Geralmente, elas são formadas tanto por políticos, não necessariamente especializados em temas específicos, quanto por técnicos experientes. Ambos os perfis atuam sob forte pressão por resultados e resolução de problemas. É natural esperar que quanto mais capacitado e com habilidades políticas e técnicas for o corpo funcional do centro de governo, melhor tende a ser a qualidade das funções de apoio ao chefe do Executivo.

Apesar desse processo de complexificação, via de regra, a composição dos CdGs é relativamente pequena, tanto comparada à participação na totalidade do quadro funcional, quanto no que representa em relação ao orçamento total do governo (OECD, 2014). No entanto, suas configurações diferem bastante. A título de ilustração, enquanto no Reino Unido e na Suécia a maioria dos funcionários é de servidores civis, no Canadá, na Austrália e na Nova Zelândia predomina a presença de nomeações políticas (Truswell e Atkinson, 2011).

Algumas iniciativas recentes têm procurado ampliar e sistematizar o conhecimento empírico sobre os CdGs. Em 2013, a OCDE realizou uma das primeiras avaliações empíricas comparadas (*cross-national*), envolvendo 35 países – Brasil incluído. Por meio de questionários aplicados a altos funcionários, foram levantados dados quantitativos sobre estrutura, pessoal e orçamento, bem como foram identificados funções, prioridades e métodos de trabalho. O grau de envolvimento e o nível de empoderamento dos CdG em relação aos demais órgãos da burocracia foram diagnosticados a partir de um grupo de quinze atividades consideradas de maior responsabilidade dos centros. O objetivo do estudo foi construir uma base de informações para municiar a agenda de boa governança da organização e permitir a revisão de políticas entre os países participantes. A despeito da contribuição do estudo para o acúmulo de conhecimento num campo ainda incipiente, o relatório final da pesquisa reconhece a dificuldade em identificar claramente como o CdG pode desempenhar melhor suas funções-chave, o que facilitaria a disseminação de boas práticas em larga escala (OECD, 2014).

Outro levantamento similar foi realizado na América Latina e Caribe (ALC), no mesmo ano, pelo BID. O *survey* envolveu a coleta de dados junto a instituições integrantes dos CdG de doze países – Brasil incluído – e consultas a *experts* de treze países, em sua maioria ex-funcionários de alto escalão – Brasil excluído. Partindo de um quadro lógico que aborda os centros a partir de seus propósitos, funções (gestão estratégica, coordenação de políticas, monitoramento da *performance*, gestão política das políticas públicas, comunicação e transparência) e estruturas, os países são classificados em três grupos, correspondendo a diferentes níveis de implementação/institucionalização de CdG: *i*) otimizados; *ii*) em desenvolvimento; e *iii*) em instalação. Os critérios dessa classificação estão estabelecidos em uma matriz de desenvolvimento institucional (MDI), que, a partir da definição de elementos críticos inerentes às cinco funções pré-definidas, utiliza dezenove variáveis operacionais (indicadores) para determinar “padrões ideais” de desempenho (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013b; 2014).

Recentemente, a OCDE (OECD, 2016) repetiu esse mesmo levantamento para avaliar a organização e o funcionamento dos centros de governo na América Latina. Com base nas respostas de altos funcionários do Executivo de quinze países – o Brasil não participou –, o estudo sinaliza para um incremento no papel de liderança e na coordenação do CdG, em que, assim como nas nações integrantes da OCDE, essa última função também se efetiva por meio de reuniões ministeriais e contatos bilaterais entres os ministros.

Em linhas gerais, essa abordagem também se empenha em explicar o funcionamento do núcleo de governo, mas, sem dúvida, é a que mais se esforça para caracterizar o que é e o que não é centro de governo, sobretudo em razão do seu

enfoque comparado. Do mesmo modo, a principal motivação é comparar desempenhos baseados fundamentalmente em questões da administração pública, apresentando forte componente não apenas descritivo, mas 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 à consecução do objetivo principal da corrente, que é definir e recomendar qual seria a configuração capaz de gerar melhores desempenhos aos governos.

3 O CAMPO DE ESTUDO NO BRASIL

Apesar do interesse crescente sobre o tema, inclusive na América Latina,³ de modo geral, a produção científica sobre núcleo de governo no país é bastante incipiente, assim como na região como um todo (Bonvecchi e Scartascini, 2011; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013b). Além de tratar de forma secundária o fenômeno, a literatura se caracteriza pela diversidade de abordagens e temas que, embora correlatos, dialogam muito pouco entre si. Essa variedade também é encontrada nas estratégias metodológicas que, em boa medida, predominam em análises qualitativas e de caráter descritivo-exploratório. Diante disso, o foco desta seção é se debruçar sobre os estudos nacionais que, de forma direta ou indireta, tratam de aspectos relacionados à configuração ou ao funcionamento de núcleo de governo no Brasil.

Cabe mencionar a influência dos trabalhos clássicos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); em especial, os liderados por Carlos Matus, sobre as ciências sociais e econômicas, bem como sobre as políticas governamentais da região nas últimas décadas. Matus (1996a; 1996b; 2000) se dedica a discutir as possibilidades oferecidas pelo planejamento estratégico situacional (PES) moderno. Esse método, para o gerenciamento do governo, recomenda ao gabinete do governante (uma variante do NdG) uma série de ações; entre elas, processar tecnopoliticamente os problemas, construir cenários, assim como propor projetos e ações em função das mudanças desses cenários (Matus, 1996a). O núcleo de governo, que Matus denominou de “estado-maior”, consiste na equipe responsável em assessorar o líder sobre a melhor estratégia possível e, assim, potencializar a capacidade de governo, no sentido de eficiência, eficácia, criatividade, responsabilidade, reflexão e visão a longo prazo (Matus, 1996b).

No caso brasileiro, considerando-se a perspectiva instrumental do NdG, os estudos que efetivamente evoluíram nas últimas décadas são os relacionados à co-

3. De acordo com Alessandro, Lafuente e Santiso (2013b), os exemplos de interesse sobre núcleo de governo (NdG) podem ser percebidos no projeto de “alto gobierno” do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), no fortalecimento dos escritórios presidenciais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (PNUD/ONU) via Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB), na criação de grupo de pesquisa sobre o Executivo na Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP) e nas linhas de pesquisa desenvolvidas pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

ordenação política; em especial, aqueles com olhar direcionado ao relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo (Palermo, 2000; Inácio e Rennó, 2009; Figueiredo e Limongi, 2006). Essa linha de pesquisa tem como foco principal a capacidade de aprovação da agenda do presidente no Congresso Nacional, observando o papel das suas prerrogativas legislativas e seus recursos (orçamentários e cargos), e ainda as estruturas formais e informais no Parlamento que tendem a influenciar diretamente a dinâmica do relacionamento entre os poderes.

Se, por um lado, esses estudos tratam de um importante aspecto da articulação política do governo, por outro, poucos são os trabalhos voltados a compreender como a coordenação funciona internamente no Executivo e, muito menos, que mencionam o núcleo de governo como estrutura importante no processo. O enfoque hegemônico se restringe às análises do relacionamento entre os poderes, a partir do pressuposto de unicidade de ação do Executivo e também da priorização dos trâmites dos projetos na arena congressual.

Embora as pesquisas sobre o funcionamento do Executivo tenham se intensificado na década atual, a abordagem não envolve dimensões cruciais, como: *i*) o que seria o núcleo de governo e como ele se modifica no decorrer dos mandatos presidenciais; *ii*) o processo de coordenação e negociação no Executivo, notoriamente repleto de ambiguidades e conflitos de interesses; e *iii*) o relacionamento com a sociedade civil e os entes federados no âmbito do NdG, que demanda, também, estratégias de articulação de preferências entre esses atores.

Entre os esforços para analisar a coordenação política para além da ação do Executivo no Congresso, alguns trabalhos trazem contribuições interessantes, mesmo que, em muitos casos, não mencionem o fenômeno de núcleo de governo explicitamente.

Nesse sentido, Batista (2013) procura explicar os papéis do chefe do Executivo e dos ministérios nas iniciativas legislativas – isto é, se o presidente delega esse processo aos ministros ou centraliza o poder na Presidência da República. O autor utiliza o modelo de regressão logística para explicar a autoria dos projetos de leis apresentados pelo Executivo – dos ministros ou com participação da Presidência. O trabalho se dedica a compreender a dimensão da coordenação das políticas públicas, reconhecendo não apenas que os ministérios são os principais autores dessas iniciativas, mas também que os órgãos da Presidência da República (Casa Civil, as secretarias especiais e os demais) também são relevantes. A pesquisa conclui que quanto maior a distância ideológica, o número de ministros envolvidos na decisão e a institucionalização da Presidência – mensurados pela quantidade de funcionários da Casa Civil –, maiores as chances de centralização. Por outro lado, o crescimento da força legislativa dos partidos e do número de ministros envolvidos na proposta legislativa aumenta as chances de delegação.

Também com ênfase no funcionamento do Poder Executivo, Rennó e Wojcik (2015) analisam os endossos ministeriais dos projetos de lei encaminhados ao Congresso Nacional e classificam os ministérios em periféricos e do núcleo de governo. Os primeiros são compostos por políticos de partidos da coalizão que não necessariamente possuem as mesmas preferências ideológicas do presidente e, por isso, tendem a possuir menos prestígio e orçamento. Por sua vez, os ministros do núcleo (Planejamento, Justiça, Fazenda, Casa Civil, Saúde e Educação) são mais poderosos e próximos do chefe do governo, seja por razões político-ideológicas ou pessoais.

Do mesmo modo, Gaylord e Rennó (2015) testam se, à medida que a distância ideológica dos partidos da coalizão cresce, a participação na agenda do Executivo tende a decrescer e se o *policymaking* passa a concentrar-se no partido do presidente. Os resultados não apenas confirmam a hipótese, como também corroboram a visão de concentração da agenda estratégica do governo entre os ministérios ocupados por ministros sem filiação partidária, ou por correligionários do presidente. Em outras palavras, a heterogeneidade ideológica é um bom fator explicativo de endosso ministerial, indicando que, em condições de proximidade ideológica, o núcleo de governo tende a compartilhar responsabilidades de formulação de políticas prioritárias.

Lameirão (2015) analisa as estruturas e as competências da Presidência da República, com ênfase na Casa Civil, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva, para compreender o funcionamento da coordenação política governamental. Fundamentado na abordagem institucional, almeja-se tratar sobre a premissa hegemônica da literatura nacional de que o chefe do Executivo tende a exercer preponderância na produção legislativa. O estudo indica que a busca por apoio da coalizão reflete não apenas a expansão desses partidos em cargos no ministério, mas também a estrutura da Presidência.

O trabalho demonstra que a configuração dos órgãos responsáveis pela coordenação política entre o Executivo e o Congresso foi bastante dinâmica nos dezesseis anos desses mandatos, alterando-se um cenário de forte centralização na Casa Civil, sob responsabilidade de assessores próximos do presidente, com o estabelecimento da Secretaria-Geral ou de Relações Institucionais como lócus de relacionamento com o Congresso. De acordo com a autora, os diversos arranjos de articulação política utilizados durante os mandatos e, por conseguinte, os movimentos de centralização e concessão de poder por parte do presidente não apenas resultaram em mudanças na estrutura do núcleo de governo, como também indicam a importância de negociação e barganha dos partidos que compunham a coalizão. Em algumas ocasiões, o cargo de coordenador político junto ao Congresso foi desempenhado por representantes de partidos da base, e não do chefe do Executivo, o que também corrobora a necessidade de relativização da perspectiva de irrestrita preponderância institucional do presidente no sistema político brasileiro.

O estudo de Vieira (2017) aborda a centralização de ministérios na estrutura da Presidência, a partir do pressuposto de que, em situações de heterogeneidade política da coalizão de apoio ao Executivo – ou seja, provável cenário de mais conflitos entre presidentes e ministros –, maiores tendem a ser as chances de centralização dos órgãos públicos na Presidência da República. O trabalho engloba a análise de 172 órgãos criados na administração pública federal brasileira, entre 1990 e 2009, e conclui que alguns fatores – como o pertencimento do órgão à administração pública direta; o fato de ser criado no primeiro ano de governo; a dispersão ideológica da coalizão; e o extremismo do chefe do governo – influenciam positivamente a probabilidade de o órgão ser centralizado na Presidência.

Em um esforço para retratar como se estrutura a Presidência da República no Brasil, Rennó (2013) mostra que a configuração inclui várias instituições; múltiplos conselhos consultivos sobre políticas setoriais; secretarias que executam as funções típicas de NdG (planejamento estratégico, comunicações, apoio político etc.); secretarias que se concentram em questões específicas e transversais (direitos humanos, gênero, igualdade racial, entre outras); e secretarias que interagem com organizações da sociedade civil. Essa última dimensão recebeu alta prioridade pelos presidentes do Partido dos Trabalhadores (PT), Lula e Dilma Rousseff, embora ainda seja precária nos debates de NdG. Segundo Rennó (2013), as modificações ocorreram de forma cumulativa e convergente com os objetivos e as plataformas das coalizões partidárias de cada governo.

Sob a mesma argumentação, recentemente, Inácio e Llanos (2014) analisaram o caso da Presidência institucional brasileira comparativamente à da Argentina. Para as autoras, o crescimento da estrutura do núcleo de governo, em ambos os casos, está ligado às mudanças nos sistemas políticos e, também, aos desafios que enfrentaram os vários presidentes desses países. Em governos de coalizão, os chefes do Executivo tendem a ser mais seletivos em suas estratégias de centralização. Embora os tamanhos dos NdGs não expliquem todas as diferenças entre as presidências da Argentina e do Brasil, o foco no tamanho e na complexidade interna, todavia, disponibiliza uma visão mais compreensiva das bases organizacionais, subjacentes ao poder presidencial nesses dois casos (Inácio e Llanos, 2014).

Com foco na Casa Civil, Santos (2006) analisa o papel de coordenação governamental e o acompanhamento da ação de governo, bem como a evolução histórica da organização da Presidência da República. Alguns aspectos precisam ser ponderados na compreensão do funcionamento do NdG. Primeiro, a máquina administrativa é altamente complexa, uma vez que reflete na dimensão e no tamanho do governo federal brasileiro, com seus múltiplos atores, interesses e problemas que afetam os processos decisórios. A articulação desses atores e interesses é realizada em diferentes estratégias, como fóruns e intermediários governamentais e não governamentais, especialmente no âmbito de um processo de desenvolvimento da

governança democrática e de relacionamento do poder público com a mídia e com a sociedade. Nesse contexto, a função de comunicação e *accountability*, mesmo pouco abordada na literatura, ganha ainda mais relevância para a compreensão do funcionamento do NdG.

A Casa Civil também é objeto de investigação de Silva (2015), que se debruça sobre seu papel, sua organização e seu funcionamento, durante dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Com ênfase na coordenação e no monitoramento de políticas e ações do governo, o trabalho procura responder por que a Casa Civil prioriza o monitoramento e o controle de algumas políticas. A hipótese é que essas ações são mais intensificadas, na medida em que se eleva a fragmentação partidária da coalizão, sobretudo se utilizando de nomeações e indicações políticas como forma de acompanhar os ministérios; em especial, os de partidos da base. Diferentemente do governo de FHC – em que o monitoramento e o controle dos principais programas eram realizados pelas câmaras setoriais, que produziam informações e relatórios constantes para auxiliar no processo decisório –, no caso do governo Lula, os mecanismos de controle e monitoramento foram ampliados devido à configuração mais heterogênea e fragmentada da coalizão, principalmente com o uso de nomeações, embora este não tenha sido o único instrumento.

Além de outras instituições que atuam na coordenação política para além do relacionamento congressional, como a Secretaria-Geral, de Governo ou de Relações Institucionais, o NdG também utiliza as câmaras do conselho de governo, que, de acordo com Santos (2006), são mecanismos de que participam órgãos e entidades governamentais e não governamentais, direcionados a ampliar a agilidade no processo de definição de políticas públicas e criação de alternativas de ação governamental.

Na esfera da coordenação política com a sociedade civil, Santos e Gugliano (2015) analisam a efetividade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado em 2003, no começo do governo Lula, como a principal estratégia de interlocução com setores sociais estratégicos. O estudo aborda o funcionamento do CDES, de seu início a 2012, para compreender de que forma o desenho institucional (fator endógeno) e a articulação interna de governo (fator exógeno ou contextual) impactaram sua efetividade.

Importante recordar que, nesse período, o fomento à participação social era política prioritária do Executivo, o que refletiu na diversificação e no aumento do número de órgãos da administração pública federal com interfaces socioestatais, tais como ouvidorias, reuniões com grupos de interesse, audiências e consultas públicas, bem como discussões em conselhos setoriais e em conferências temáticas (Ipea, 2012). A despeito do esforço governamental, os autores concluem que, na prática, a coordenação governamental na gestão dos processos participativos se mostrou

débil na tradução das atividades do CDES em processos efetivos de formulação das políticas e, por conseguinte, houve restrições na inclusão de pautas propostas pelos conselheiros da sociedade civil (Santos e Gugliano, 2014).

Provavelmente, a análise mais específica sobre o funcionamento do núcleo de governo no Executivo federal é o trabalho de Francisco Gaetani (2011), que aborda as variações nos mandatos de FHC e Lula. De acordo com o estudo, as configurações desses governos podem ser consideradas como uma presidência minimalista, na gestão do primeiro, e ativista, na segunda – ambos os casos bastante influenciados pelos estilos dos presidentes. Na gestão de Lula, houve uma priorização da função de comunicação do NdG – ou “alto governo”, como o autor define –, com a criação da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC). Gaetani (2011) também defende um padrão mais centralizador no núcleo de governo em relação aos governos de FHC, resultado da ampla fragmentação partidária no gabinete ministerial de Lula, o que afetou a coordenação interna, reduzindo a delegação das demais agências, bem como o redesenho da Casa Civil.

Se, por um lado, as abordagens no Executivo federal são menos focadas, explicitamente, no debate sobre núcleo de governo, por outro, no caso dos governos subnacionais, alguns trabalhos vêm introduzindo análises interessantes no campo de estudo.

A experiência do governo do estado de Pernambuco, de fortalecimento do NdG, iniciada em 2007, se baseou na integração de várias funções centrais, em especial de gestão estratégica e melhoria de desempenho. O foco se direcionou a um conjunto específico de objetivos e metas prioritárias, com ênfase nas entregas e nos resultados sociais. A experiência é apontada como um poderoso fator de coordenação intragovernamental, permitindo o alinhamento entre o planejamento – com o uso de mapas estratégicos – e o orçamento. Do ponto de vista instrumental, a análise destaca o modelo de gestão intensivo em informação, permitindo o monitoramento em tempo real da gestão e a adoção de ajustes nas ações com desempenho inferior ao esperado (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013b).

Outro caso destacado na literatura é o do governo do estado de Minas Gerais. Sob a denominação de “choque de gestão”, um conjunto de iniciativas administrativas, entre 2002 e 2014, fortemente influenciadas por premissas da nova gestão pública, foi adotado, inicialmente com ênfase na contenção de gastos e na eficiência. Posteriormente, outras medidas, em prol da eficácia e da efetividade governamental, foram implementadas, com destaque para o caso da criação do Escritório de Prioridades Estratégicas, unidade replicada do modelo britânico de *delivery unit* (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013b; Braga, Barrence e Araújo, 2013).

4 UMA AGENDA DE PESQUISA FUTURA

Após enfatizar esse campo de estudo sob diferentes perspectivas, nesta seção são apresentados alguns possíveis caminhos de investigação futura, que propiciam condições para se compreender melhor o funcionamento do Executivo, com enfoque no núcleo decisório.

Observa-se que o núcleo de governo, mesmo não sendo novo na estrutura dos Estados contemporâneos, ainda carece de investigações sistemáticas e cientificamente válidas em algumas frentes. É importante salientar, todavia, que os avanços recentes, como os expostos na seção 2 deste texto, são bastante significativos, especialmente do ponto de vista da diversificação das temáticas pesquisadas. Alessandro, Lafuente e Santiso (2013b) argumentam que prevalece a variação na produção acadêmica dos países, na medida em que se observam mais progressos sobre o tema na Europa e nos Estados Unidos, embora com racionalidades distintas. Se, no primeiro caso, prevalece a desconfiança quanto à capacidade de resposta da burocracia, no segundo, essa desconfiança se deve à percepção presidencial de captura das agendas ministeriais pelos comitês do Congresso, pelos grupos de interesse e pelas subculturas burocráticas.

Em geral, os estudos sobre a América Latina e o Brasil, como demonstrado nas seções anteriores, ainda são embrionários. Como ressaltam Bonvecchi e Scartascini (2011), presidentes e sistemas presidenciais têm estado sob escrutínio da ciência política e da economia política há muito tempo, havendo, porém, pouco conhecimento acumulado, tanto sobre os incentivos que estruturam a operação desses núcleos executivos, quanto sobre os recursos de que os presidentes podem dispor, a fim de aproveitarem oportunidades ou se adaptarem às mudanças. Há um longo caminho a ser percorrido a fim de se ampliar o entendimento sobre a natureza, o funcionamento e os resultados possíveis a partir da atuação do NdG.

No caso brasileiro, os aspectos constituintes do ambiente político-institucional – como o presidencialismo de coalizão, o federalismo, o sistema multipartidário fragmentado, a implementação de políticas altamente descentralizadas, a criação de agências reguladoras e o empoderamento do sistema de controle interno e externo – geram um efeito centrífugo, que desafia ainda mais a capacidade do presidente de coordenar seu gabinete e alcançar uma articulação política adequada com as principais partes interessadas dentro e fora do governo.

Depois da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a participação social na formulação de políticas tornou-se obrigatória, o que constitui uma complexidade adicional para a governança executiva, em um processo de abertura e democratização caracterizado por demandas crescentes e recursos escassos. As novas obrigações assumidas pelo Estado, a partir da universalização de alguns direitos sociais pós-1988, levaram à criação de novos aparatos estatais, gerando maior necessidade

de coordenação intersetorial, a fim de lidar com a profusão de políticas, planos e programas não articulados e, por vezes, sobrepostos.

Como fatores agravantes desse quadro, a natureza incerta e transversal de vários dos problemas (*wicked problems*) que afligem a sociedade contemporânea – assim como os novos modelos de governança de políticas públicas, com complexos arranjos de implementação – reforça a importância de estruturas capazes de prover coesão e coerência à ação governamental.

Embora esses dilemas coloquem o Brasil como um caso bastante propício para se investigar a estrutura e o funcionamento do núcleo de governo, o que notamos na literatura nacional é que o conhecimento teórico e empiricamente validado é exceção, e não a regra. Existem importantes pesquisas que abordam o objeto de estudo; no entanto, tratam núcleo de governo de forma subsidiária, normalmente focando algum dos integrantes do NdG ou nas suas funções isoladamente, sem preocupação em caracterizá-lo. Isso pode ser explicado pelo fato de o tema ainda ser pouco desenvolvido na ciência política e na administração pública brasileira. Logo, a agenda futura de pesquisa se apresenta como um terreno com alto potencial de fertilidade e com espaço para diálogo com as três as correntes de pesquisa debatidas nas seções anteriores.

Dada a diversidade de questões a serem abordadas, é possível agrupá-las de acordo com as dimensões e os objetivos das pesquisas.

A primeira dimensão tende a carregar um caráter exploratório e descritivo, necessário diante da precariedade de conhecimento sobre o tema. Logo, as questões que emergem são: qual a estrutura e o tamanho do NdG brasileiro? Quais funções foram desempenhadas e por quais órgãos? Quem comandou (pessoas, grupos e partidos)? Quais os recursos e os instrumentos para executar as funções do núcleo de governo?

Essas questões, embora supostamente simples, têm como propósito descrever a configuração do NdG, provendo, assim, um diagnóstico mais preciso sobre o fenômeno, bem como subsidiar novos problemas e outras abordagens de pesquisa. Naturalmente, essa dimensão é mais apropriada para aplicação de análise documental e de conteúdo, bem como para a realização de entrevistas abertas ou semiestruturadas.

Uma segunda estratégia analítica envolve um olhar para a evolução do núcleo de governo, tanto em um mandato quanto entre mandatos, como variável a ser explicada. O que determina as mudanças na configuração dos órgãos, em seus quadros funcionais e em seu funcionamento? Como o estilo e a personalidade do chefe do Executivo afetam seus formatos? Como se configuram, predominantemente, as relações entre o presidente, o NdG e o restante do gabinete ministerial? De forma competitiva, hierárquica ou colegiada?

Para analisar essas perguntas, diferentes caminhos metodológicos podem ser seguidos. Um deles é pesquisar as informações legais e administrativas disponíveis sobre evolução no tempo da estrutura do núcleo do Executivo federal, procurando identificar padrões e modificações no ordenamento jurídico (leis, medidas provisórias e decretos de criação/estruturação) e buscando compreender as questões, via entrevistas com atores-chave.

Outra forma de coletar informações, tanto quantitativas quanto qualitativas, é por meio de análise do relacionamento efetivo do presidente com o NdG e com o resto do seu gabinete ministerial. Nesse caso, além das bases formais, também é possível atentar para a frequência e natureza das interações (reuniões e contatos) entre eles, como também para as formas de envolvimento e relevância desses atores no processo decisório. A utilização de análises de redes para mapear as interações desses atores e unidades governamentais, a partir desses dados, parece também promissora.

Outra dimensão que, mesmo dialogando tanto com os estudos da administração pública quanto com os da ciência política, ainda demanda aprofundamento é a questão da coordenação; componente fundamental dos debates tanto de *core executive* quanto de centro de governo. Conforme anteriormente mencionado, a coordenação intra e intergovernamental se apresenta como um constante desafio ao Estado brasileiro, devido às suas características centrífugas, como o presidencialismo de coalizão e o federalismo, bem como o processo de intensificação da participação social no *policymaking*. Ademais, a compreensão do funcionamento do NdG, a partir da ótica da coordenação, ganha, ainda, relevância diante dos processos de fragmentação e esvaziamento do Estado (*hollowing out*) após as reformas administrativas das últimas décadas. Atualmente, se fortalece a tendência de implementar o efetivo gerenciamento integrado e holístico (*whole-of-government*), de modo a se expandirem as estruturas de apoio aos chefes do Executivo, no sentido de facilitar a coordenação vertical e aprimorar os mecanismos que fomentam a integração horizontal.

Nesse caso, a coordenação entre o NdG e os demais ministérios pode ser analisada tanto do ponto de vista vertical – ou seja, quando um órgão se apresenta em situação de superioridade hierárquica e fornece diretrizes governamentais para a ação de outros órgãos inferiores –, quanto do ponto de vista horizontal, quando a coordenação é resultante da ação entre órgãos em pé de igualdade na hierarquia do governo (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). Obviamente, esses pontos de vista não são excludentes e tendem a coexistir em contextos de múltiplos interesses, nos quais há diferentes atores envolvidos, em arenas de políticas públicas dinâmicas, complexas e ambíguas, comuns no setor público. Ademais, em cenários de governança pública, nos quais a gestão pública tende a incorporar diferentes atores da

sociedade civil e do setor privado como parceiros, a necessidade de coordenação dos esforços se torna ainda mais latente. O aprofundamento das investigações sobre o relacionamento entre o NdG e representantes sociais se apresenta ainda mais relevante diante da notória diretriz no Brasil de fomento à participação social no âmbito do *policymaking*.

Nessa dimensão analítica, o núcleo de governo pode ocupar os dois sentidos do modelo explicativo. Por um lado, diversos fatores de caráter político, social e econômico podem impactar na configuração e no funcionamento da coordenação do NdG – ou seja, o núcleo como uma variável a ser explicada. Por outro lado, o formato em que o núcleo de governo opera pode influenciar nos resultados do processo decisório e impactar os resultados e as qualidades das políticas públicas. Esse último caso é, sem dúvida, o grande gargalo e desafio do campo de pesquisa, embora, recentemente, alguns trabalhos venham explorando os efeitos da configuração dos centros de governo sobre volatilidade das políticas públicas e em relação à disciplina fiscal (Zubek, 2008), como exemplos.

Apesar de muitos estudos contribuírem teoricamente para o argumento de que o fortalecimento das funções de planejamento, coordenação e monitoramento do núcleo do Executivo tende a gerar melhores desempenhos e aperfeiçoamento do serviço público, há pouco embasamento empírico que confirme tal relação causal. Nessa abordagem, os estudos de caso detalhados seriam a estratégia metodológica mais adequada, especialmente com possível aplicação de rastreamento dos processos (*process tracing*).

Por fim, considerando-se o papel cada vez mais crescente dos governos subnacionais no contexto brasileiro de descentralização pós-CF/1988, muitas responsabilidades federais foram absorvidas pelos governadores e prefeitos. Compreender como esses governos exercem as funções de CdG na implementação das mesmas áreas de políticas públicas é uma boa forma de avançar na validade externa (generalização) dos achados da pesquisa, haja vista a possibilidade de serem desenvolvidos estudos comparativos com grande número de observações (*large-N*). Ademais, boa parte da agenda estratégica do Executivo federal envolve – e até mesmo depende de – coordenação e cooperação com as outras duas esferas de governo; logo, um importante foco de pesquisa consiste em avançar no entendimento de como esse relacionamento é conduzido nos órgãos mais próximos do presidente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propõe a discutir, a partir de uma ampla revisão de literatura, o quão diversificado e complexo é o campo de pesquisa sobre a organização e o funcionamento do núcleo estratégico do Poder Executivo. A premissa do trabalho é que, apesar de uma ampla gama de nomenclaturas provenientes de diferentes

perspectivas analíticas, prevalecem diversos aspectos a serem investigados acerca da questão basilar: como funcionam o planejamento, a coordenação e o gerenciamento da agenda estratégica do Poder Executivo?

Terry Moe, em seu artigo *The Revolution in Presidential Studies* (Moe, 2009), salienta os notórios avanços desse campo de estudo, tanto do ponto de vista do escopo e da proliferação geográfica das pesquisas, como no que tange ao poder e ao rigor analítico das abordagens. Apesar de o foco de Moe envolver somente a Presidência – em especial, a dos Estados Unidos – e não abarcar uma perspectiva ampliada de NdG, esses efeitos são perceptíveis na sofisticação teórico-conceitual e metodológica das investigações mais recentes do núcleo de governo.

De modo a contribuir com a linha de pesquisa, este trabalho explora os estudos das principais vertentes de núcleo de governo. Reconhece-se que o esforço inicial de enquadrar o debate em três linhas de pesquisas possui dificuldades e limitações, haja vista que existem sobreposições de assuntos e, principalmente, influências inevitáveis entre os próprios estudos. A despeito de relativa convergência acerca das razões que tornam o estudo do tema importante nos dias atuais, outra constatação evidente é a ausência de diálogo teórico, como também de convergências metodológicas e analíticas entre os trabalhos. Muito embora o diagnóstico de partida da perspectiva instrumental (CdG) apresente convergências com as demais correntes, compartilhando algumas premissas e pressupostos, há desconexão quando examinadas as prioridades e as opções metodológicas e teóricas para uma agenda de pesquisas.

Não obstante, é evidente, também, que as correntes apresentam enfoques, bases teóricas e métodos diversificados que, em boa medida, estão relacionados a fatores ligados às características do sistema político (históricas), aos arranjos institucionais de governança, bem como ao grau de amadurecimento do campo de estudo.

As abordagens de *core executive* e de *presidential center* se diferenciam, sobretudo, devido aos sistemas de governos analisados (parlamentarismo no Reino Unido e presidencialismo nos Estados Unidos), que, logicamente, impactam na configuração, no funcionamento e na dinâmica das relações de poderes nesses países. Todavia, ambas as vertentes convergem em suas preocupações, focadas em descrever e explicar, de fato, como se constitui e funciona o núcleo de governo, e menos em prescrever o modelo ideal. Outro ponto de alinhamento entre as duas abordagens é a aproximação teórica com os debates da ciência política, predominantemente, com o uso dos princípios da escolha racional e, mais recentemente, do neoinstitucionalismo.

São justamente esses dois aspectos que os diferem da abordagem de centros de governo. Em linhas gerais, embora também possua contribuições de estudos acadêmicos, a corrente do CdG vem sendo liderada por pesquisas de organismos

internacionais, com preocupações mais normativo-prescritivas e baseadas na literatura hegemônica da administração pública. Diferentemente das outras duas vertentes, que privilegiam estudos de caso, esta valoriza as pesquisas comparadas. Além disso, o foco mais instrumental da corrente do CdG se justifica em razão das crescentes demandas por melhoria do desempenho governamental como um todo, mediante garantias de coerência interna, direção estratégica e foco em resultados.

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

No caso brasileiro, o desenvolvimento das pesquisas vem, nos últimos anos, caminhando, no sentido de compreender o funcionamento do Poder Executivo, e não apenas no âmbito de seu relacionamento com o Congresso. Nesse contexto, este capítulo se dedicou a apresentar de forma objetiva esses esforços, de modo a discernir as dimensões e os temas que ainda carecem de investigação científica. Diante das nossas particularidades institucionais, o Brasil se constitui em 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*) no que concerne às políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government**: a literature review. Washington: IDB, 2013a. (Technical Note, n. 581).

_____. **Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean**. Washington: IDB, 2013b. (Technical Note, n. 591).

_____. **Governing to deliver**: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean. Washington: IDB, 2014.

ALLISON, G. T. **Essence of decision**: explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel dos ministérios e da Presidência no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

BONVECCHI, A.; SCARTASCINI, C. **The Presidency and the executive branch in Latin America**: what we know and what we need to know. Washington: IDB, 2011. (Working Paper Series, n. 283).

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

BRAGA, F. M. S. A.; BARRENCE, A. V. S.; ARAÚJO, F. D. A experiência mineira com uma unidade de entrega: um estudo de caso da parceria do escritório de prioridades estratégicas com a Secretaria de Estado de Educação. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. **Anais...** 2013. Brasília: Consad, 2013.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

COHEN, D. B.; HULT, K. M. **Patterns and possibilities**: perspectives on the office of White House chief of staff. *In*: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING. Washington: APSA, 2012.

COHEN, D. B.; KRAUSE, G. A. Presidents, chiefs of staff, and White House organizational behavior: survey evidence from the Reagan and Bush administrations. **Presidential Studies Quarterly**, Washington, v. 30, n. 3, p. 421-442, 2000.

DAHLSTRÖM, C.; PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Steering from the centre**: strengthening political control in western democracies. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

ELGIE, R. Core executive studies two decades on. **Public Administration**, v. 89, n. 1, p. 64-77, 2011.

EVANS, G. *et al.* **Romania**: functional review – center of government. Washington: World Bank, 2010.

FAWCETT, P.; GAY, O. **The centre of government**: no 10, the Cabinet Office and HM Treasury. London: House of Commons Library, 2005.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. M. P. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. *In*: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. (Orgs.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GAETANI, F. *et al.* La dinámica de la coordinación en el ámbito del ejecutivo: una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula. *In*: GRAU, N. C.; TORO, J. C. E.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). **Fortalecimiento del alto gobierno**: aproximaciones conceptuales. Caracas: CLAD, 2011. p. 425-453.

GARRISON, J. A. **Games advisors play**: foreign policy in the Nixon and Carter administrations. College Station: Texas A&M University Press, 1999.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the black box: cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. **Presidential Studies Quarterly**, Washington, v. 45, n. 2, p. 247-269, 2015.

GOETZ, K. H.; MARGETTS, H. Z. The solitary center: the core executive in Central and Eastern Europe. **Governance**, v. 12, n. 4, p. 425-453, 1999.

HOWELL, W. G. **Power without persuasion**: the politics of direct presidential action. Princeton: Princeton University Press, 2003.

HULT, K. M. The Bush White House in comparative perspective. *In*: GREENSTEIN, F. I. (Ed.). **The George W. Bush Presidency**: an early assessment. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

HULT, K. M.; TENPAS, K. D. The office of the staff secretary. **Presidential Studies Quarterly**, Washington, v. 31, n. 2, p. 262-280, 2001.

HULT, K. M.; WALCOTT, C. E. Influences on presidential decision making. *In*: EDWARDS, G. C.; HOWELL, W. G. (Eds.). **The Oxford handbook of the American Presidency**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

INÁCIO M.; LLANOS, M. **The institutional Presidency from a comparative perspective**: Argentina and Brazil since the 1980s. Hamburg: Giga, 2014. (Working Paper, n. 259).

INÁCIO, M.; RENNÓ, L. R. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Participação social como método de governo**: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012. (Comunicados do Ipea, n. 132).

JOHNSON, R. T. **Managing the White House**: an intimate study of the Presidency. New York: Harper & Row, 1974.

KRAUSE, G. A. Organizational complexity and coordination dilemmas in US executive politics. **Presidential Studies Quarterly**, Washington, v. 39, n. 1, p. 74-88, 2009.

LAMEIRÃO, C. R. **O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental**: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010). Brasília: Ipea, 2015.

LEWIS, D. E. **The politics of presidential appointments**: political control and bureaucratic performance. Princeton: Princeton University Press, 2008.

MATUS, C. **Adeus, senhor presidente:** governantes e governados. São Paulo: Fundap, 1996a.

_____. **Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi:** estratégias políticas. São Paulo: Fundap, 1996b.

_____. **O líder sem estado maior.** São Paulo: Fundap, 2000.

MITCHELL, B. L. **Looking back at LBJ:** White House politics in a new light. Lawrence: University Press of Kansas, 2005.

MOE, T. M. The politicized Presidency. *In:* CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (Eds.). **The new direction in American politics.** Washington: Brookings Institution Press, 1985.

_____. The politics of bureaucratic structure. *In:* CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (Eds.). **Can the government govern?** Washington: Brookings Institution Press, 1989. p. 267-329.

_____. Presidents, institutions, and theory. *In:* EDWARDS, G. C.; KESSEL, J. H.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Researching the Presidency:** vital questions, new approaches. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

_____. The revolution in presidential studies. **Presidential Studies Quarterly,** Washington, v. 39, n. 4, p. 701-724, 2009.

NEUSTADT, R. E. **Presidential power.** New York: John Wiley Sons, 1960.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Centre stage:** driving better policies from the centre of government. Paris: OECD, 2014.

_____. **Panorama de las administraciones públicas:** América Latina y el Caribe 2017. Paris: OECD, 2016.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados:** revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PETERS, B. G.; RHODES, R. A. W.; WRIGHT, V. **Administering the summit:** administration of the core executive in developed countries. New York: Palgrave MacMillan, 2000.

PIFFNER, J. P. Decision making in the Obama White House. **Presidential Studies Quarterly,** Washington, v. 41, n. 2, p. 244-262, 2011.

PONDER, D. E. **Good advice:** information and policy making in the White House. College Station: Texas A&M University Press, 2000.

PORTER, R. **Presidential decision making**: the economic policy board. New York: Cambridge University Press, 1980.

RELYEA, H. **The executive office of the president**: an historical overview. Washington: Congressional Research Service, 2008.

RENNÓ, L. La estructura organizacional de la Presidencia en Brasil. *In*: ALESSANDRO, M.; GILIO, A. (Orgs.). **La dinámica del Poder Ejecutivo en América**: estudios comparados sobre la institución presidencial. Buenos Aires: INAP, 2013.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil. **Riel**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2015.

RHODES, R. A. W. From prime ministerial power to core executive. *In*: RHODES, R. A. W.; DUNLEAVY, P. (Eds.). **Prime minister, cabinet and core executive**. New York: Palgrave Macmillan, 1995.

_____. Understanding governance: ten years on. **Organization Studies**, New York, v. 28, n. 8, p. 1243-1264, 2007.

RHODES, R. A. W.; DUNLEAVY, P. Core executive studies in Britain. **Public Administration**, v. 68, n. 1, p. 3-28, 1990.

RUDALEVIGE, A.; LEWIS, D. E. **Parsing the politicized Presidency**: centralization and politicization as presidential strategies for bureaucratic control. *In*: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. Washington: APSA, 2005.

SANTOS, L. A. **A Casa Civil e a análise de políticas públicas no governo federal do Brasil**. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11. Ciudad de Guatemala: CLAD, nov. 2006.

SANTOS, P. R.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 3-19, dez. 2015.

SILVA, N. **A Presidência institucional**: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo Lula (2003-2010). 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

TRUSWELL, E.; ATKINSON, D. **Supporting heads of government**: a comparison across six countries. London: Institute for Government, 2011.

VIEIRA, M. Composition of the cabinet and the creation of centralized public bureaucracies in the Brazilian Presidency. **Dados**: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, p. 111-144, 2017.

WALCOTT, C.; HULT, K. M. Organizing the White House: structure, environment, and organizational governance. **American Journal of Political Science**, East Lansing, v. 31, n. 1, p. 109-125, 1987.

WORLD BANK. **Center of government delivery units**. Washington: World Bank, 2010.

ZUBEK, R. **Core executive and europeanization in Central Europe**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALESSANDRO, M.; GILIO, A. **La dinámica del poder ejecutivo en América: estudios comparados sobre la institución presidencial**. Buenos Aires: INAP, 2013.

AMORIN NETO, O. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

VICENTE, E. C. **Unidades de entrega e a coordenação na implementação de projetos prioritários**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DO NÚCLEO DE GOVERNO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Pedro Cavalcante¹
Mariana Batista²

1 INTRODUÇÃO

A crescente demanda por políticas públicas vem impondo pressão sobre a capacidade de entrega dos governos. Do lado da oferta, o governo precisa gerar consenso em suas próprias estruturas para que decisões sejam tomadas e políticas, implementadas. Nesse contexto, surge a importância do chamado núcleo de governo (NdG) – isto é, o conjunto de órgãos e/ou indivíduos que atuam no alinhamento e na coordenação estratégica, com o objetivo de garantir que a atuação do governo como um todo siga a direção política para a realização dos grandes objetivos definidos pelo chefe do Executivo e por sua base de apoio.

A discussão sobre o NdG se torna ainda mais central no Brasil quando consideramos as características político-institucionais que incluem federalismo, mecanismos de participação social, fortalecimento das instâncias de controle interno e externo e, principalmente, a natureza multipartidária dos governos, na qual diferentes partidos políticos compõem o gabinete ministerial. Como então formar acordos entre os diversos atores para uma agenda comum que, de forma coordenada, traduza promessas de campanha em ação efetiva para a sociedade? Este capítulo explora os aspectos conceituais e empíricos da análise do NdG no Brasil, de modo a responder às seguintes perguntas: quais órgãos compõem o NdG no âmbito federal brasileiro e como ele evoluiu durante o recente período democrático?

Apesar do crescente interesse no estudo dos NdGs, principalmente em países da América Latina, não há consenso sobre o que seja esse fenômeno e como este pode ser analisado empiricamente. Isto é, mesmo havendo um número cada vez maior de recomendações sobre a importância da constituição do NdG para a qualidade da intervenção governamental (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a; 2014; OECD, 2014), ainda há dissenso quanto a como defini-lo e analisá-lo.

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

2. Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

Para além de definições *ad hoc*, o principal objetivo deste trabalho é oferecer um mapeamento das principais estratégias de análise do NdG, bem como investigar as modificações dessas estruturas no Brasil sob as diferentes perspectivas, entre 1995 e 2014.

A literatura especializada define o NdG de duas maneiras principais: as perspectivas estreita e estendida. A primeira, também chamada de estrutural, refere-se às unidades que fazem parte da estrutura da Presidência da República e trabalham diretamente e exclusivamente para apoiar o chefe de governo (Moe, 1985). Por sua vez, a segunda perspectiva, também conhecida como funcional, é mais abrangente na medida em que inclui unidades ou equipes fora da estrutura da Presidência, mas que também desempenham as funções típicas de NdG (Rhodes e Dunleavy, 1990), como coordenação, monitoramento, articulação política, entre outras (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a; 2014; OECD, 2014).

As duas formas são importantes, dado que enfatizam aspectos diferentes da composição do NdG. Contudo, dependendo do contexto, as diferentes formas de observação desse núcleo podem gerar diferenças expressivas no entendimento da composição e da evolução do NdG. Os resultados das distintas abordagens podem contribuir também para avançarmos no entendimento dos estilos dos presidentes durante a condução de seus mandatos. Logo, para responder a questões fundamentais sobre a configuração do NdG, é preciso especificar qual definição e forma de mensuração do núcleo, estrutural ou funcional, está se usando.

Para além dessas duas definições da literatura, este capítulo avança na investigação não somente do aspecto nominal ou legal da composição do NdG, mas também do aspecto comportamental ou de fato da organização do assessoramento ao presidente. Isto é, as duas perspectivas enfatizam a dimensão formal do Executivo, seja pelo lado da estrutura organizacional, seja pelas competências legais dos ministérios/órgãos, o que, em certa medida, não capta totalmente informações relevantes sobre a dinâmica da gestão governamental. Por essa razão, incluímos, além da abordagem *de jure* ou formal das classificações estrutural e funcional, também a abordagem *de facto*, para identificação da evolução do NdG no Brasil no período recente.

A abordagem *de facto* identifica os atores e os órgãos centrais na coordenação governamental, de acordo com a rotina de interação com o presidente. Em outras palavras, a existência formal de um órgão de coordenação não implica automaticamente sua atuação efetiva no assessoramento direto ao presidente. Mais importante, esse órgão pode ter diferentes papéis ao longo do tempo, dependendo da sua atuação e centralidade no processo decisório. Para implementar essa abordagem *de facto*, utilizamos as interações entre o presidente e os diferentes órgãos de assessoramento direto constantes nas agendas dos presidentes brasileiros,

buscando identificar qual o grau de participação de cada órgão e como essa participação varia ao longo do tempo. Essa abordagem se alinha às discussões sobre estilos presidenciais, na medida em que possibilita entendermos de que forma os presidentes compõem seu NdG e interagem com as demais pastas ministeriais. Oriunda da literatura norte-americana, essa corrente parte da premissa de que os estilos do presidente impactam o processo decisório, a organização do Executivo e, logo, o *policymaking* (Johnson, 1974; Mitchell, 2005; Hult e Walcott, 2009).

Este trabalho tem como foco o Executivo federal, e o período de análise total é de 1995 a 2014, incluindo as gestões dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. O estudo *de facto* inclui as gestões de FHC e Dilma Rousseff, uma vez que as informações da agenda dos dois mandatos de Lula não foram disponibilizadas. A metodologia mobiliza análise documental e estatística descritiva.

Os principais resultados indicam que o tipo de classificação utilizada, se estrutural ou funcional e ainda se *de jure* ou *de facto*, altera sensivelmente a interpretação quanto ao papel desempenhado pelos órgãos do NdG e, igualmente, a importância relativa de cada órgão no tempo. Também é possível identificar que, enquanto há um aumento numérico de órgãos classificados como NdG, do ponto de vista operacional, a importância do NdG vem aumentando, mas sempre concentrada em alguns poucos órgãos. Isto quer dizer que a interpretação de que o processo decisório vem se tornando mais hierarquizado, centralizado e canalizado pelo NdG é sustentada pela análise empírica. Contudo, essa centralização se dá muito mais pelo crescimento da atuação de alguns órgãos específicos, como a Casa Civil, do que pela criação de novos órgãos.

Além desta introdução, o capítulo está organizado em mais quatro seções. Na próxima, apresentamos a discussão teórica sobre a importância do NdG, as definições estrutural e funcional, a análise *de jure* e *de facto*, bem como os estilos presidenciais. A terceira seção apresenta a metodologia e a quarta, os resultados. Por último, algumas conclusões, limitações e a agenda futura de pesquisa são esboçadas.

2 NDG FUNCIONAL VERSUS ESTRUTURAL E DE JURE VERSUS DE FACTO

O sistema político brasileiro é usualmente identificado como presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988). Essa forma de organização implica não somente ter um presidente diretamente eleito que chefia o governo e é responsável eleitoralmente pelas principais decisões do Executivo, mas também um governo composto pela coalizão de diferentes partidos. A partir desse desenho institucional, temos dois conjuntos de incentivos que podem agir em direções opostas. Enquanto o presidencialismo incentiva a centralização do poder e das decisões nas mãos do presidente, a formação de base parlamentar desloca o foco para os partidos que compõem a coalizão e sua capacidade de influenciar as decisões governamentais.

No centro dessa discussão, está o gabinete ministerial e a composição dos órgãos na estrutura do Poder Executivo. Enquanto a literatura da ciência política explora o aspecto político dos ministérios como instrumentos de formação de coalizões, com foco quase que exclusivo na alocação de pastas e na proporcionalidade da distribuição, a literatura de administração e políticas públicas está preocupada com a centralidade desses órgãos para a formulação e a implementação de políticas. Entretanto, os ministérios em questão são os mesmos. Isto é, são simultaneamente cargos a serem distribuídos com base no cálculo político e nas estruturas de formulação e entrega de políticas.

Em última instância, o *locus* de decisão é naturalmente o ministério. Isso ocorre porque esses órgãos são especializados e detêm a informação e o aparato burocrático para a formulação e a implementação de políticas. Contudo, o governo é um só e o que um ministério faz afeta o que os demais ministérios são capazes de fazer e quais resultados são possíveis de alcançar. Nesse sentido, a coordenação e o alinhamento das ações com vistas à coesão e à coerência governamentais são necessários como algo além da soma de suas políticas setoriais. Como então o chefe de governo coordena diferentes partidos, no controle de distintos ministérios, para a formulação e a entrega das políticas públicas?

A discussão sobre NdG se inicia exatamente com o objetivo de identificar como órgãos e estruturas são desenvolvidos para assessorar o chefe de governo nas tarefas de coordenar o governo e lidar com o gabinete ministerial. A preocupação com a capacidade do chefe de governo de coordenar o gabinete não é nova e vai além de discussões sobre sistemas presidencialistas ou parlamentaristas. As duas formas apresentam um chefe de governo que tem a tarefa de coordenar um gabinete ministerial marcado pela especialização, pela divisão do trabalho e pela consequente assimetria informacional. Dessa forma, é possível identificar como abordagens dos dois lados do Atlântico contribuem para a compreensão da coordenação do governo. Enquanto a literatura de *core executive*, originalmente britânica, enfatiza os aspectos relacionados à coordenação do gabinete do primeiro-ministro (Elgie, 2011), os estudos sobre o *presidential center* enfatizam a configuração e o funcionamento dos órgãos e dos assessores do presidente dos Estados Unidos (Bonvecchi e Scartascini, 2011).

Essas duas correntes de pesquisa focam suas análises na definição estrutural; ou seja, o critério basilar para fazer parte do NdG é o posicionamento do órgão na estrutura do Executivo – instituições ou unidades que apoiam direta e exclusivamente o chefe de governo e, normalmente, estão situadas na estrutura oficial da Presidência ou do gabinete do primeiro-ministro.

A palavra-chave aqui é então proximidade, tendo em mente órgãos como o Executive Office of the President, órgão diretamente ligado ao presidente dos

Estados Unidos, como uma expressão desse fortalecimento do poder presidencial por meio do desenvolvimento de estruturas de apoio direto. Essa discussão sobre o desenvolvimento e a institucionalização do apoio direto ao presidente, apesar de não se constituir em uma vertente unificada, acabou culminando em uma forma de definir o NdG, por intermédio da ligação direta institucional do órgão ao presidente. Essa é a chamada definição estrutural. Apesar de ter sido formulada com o contexto do presidencialismo americano em mente, essa abordagem influenciou o desenvolvimento de trabalhos sobre o Brasil (Inácio, 2006) e, também, de trabalhos comparados (Inácio e Llanos, 2015).

Trabalhos mais recentes, com uma preocupação maior com o aspecto normativo da discussão sobre NdG e em criar condições para comparações entre governos, desenvolveram a perspectiva funcional ou expandida. Esta inclui todas as instituições do Executivo que desempenham atividades transversais e de integração do governo. Em outras palavras, órgãos que atuam em cinco conjuntos de funções típicas: coordenação de políticas públicas; coordenação política; gestão estratégica; monitoramento de desempenho; e comunicação e *accountability* (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a; 2014; OECD, 2014).

A coordenação de políticas públicas diz respeito à capacidade de liderar temas transversais, que envolvem diferentes ministérios, e também à gestão dos objetivos prioritários do governo. A coordenação política se refere ao aspecto político da formulação de políticas públicas, principalmente no que concerne à construção de apoio. A gestão estratégica concerne à tradução das promessas e da plataforma eleitoral em programas e ações de governo. O monitoramento de desempenho se refere ao monitoramento e à avaliação das metas dos programas do governo. Por último, a comunicação e a *accountability* dizem respeito à conexão entre o governo e a sociedade por meio da informação. Naturalmente, existem sobreposições entre essas funções; porém, tal descrição não somente aumenta e torna mais preciso compreender o NdG, como também auxilia na tarefa de classificação e mensuração do núcleo.

Apesar dessas distinções quanto às formas de definir e mensurar o NdG, as abordagens estrutural e funcional têm um aspecto em comum relativo à sua operacionalização: ambas são normalmente operacionalizadas com base em informações formais ou legais. Isto é, a identificação dos órgãos pertencentes à estrutura da Presidência, aspecto definidor da definição estrutural, é feita com base em instrumentos normativos, nos quais consta a estrutura hierárquica formal dos executivos. Da mesma forma, as funções desempenhadas pelos órgãos também são identificadas a partir dos instrumentos legais e, assim, indicam suas atribuições formais. Uma ressalva é que o formalismo não é uma parte constitutiva da definição funcional, sendo inclusive claramente criticado por Rhodes (1995). Não obstante, apesar de

não ser um aspecto constitutivo das definições, ambas se estabeleceram empiricamente como abordagens *de jure* ou legais/formais.

Algumas tentativas de ir além do aspecto formal foram desenvolvidas em trabalhos comparados com uso de metodologias de *survey*. Isto é, buscavam entender, na percepção dos atores envolvidos, quais órgãos desempenhavam cada função e integram o NdG (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a; 2014). Este capítulo busca contribuir para a formulação de abordagens *de facto* para a análise do núcleo. Partimos então de uma perspectiva comportamental. Em outras palavras, buscamos identificar, entre os órgãos estrutural ou funcionalmente classificados como compondo o NdG, quais o presidente de fato aciona ou com quais ele de fato interage, para além de sua simples existência formal. Ou seja, para além da localização formal na Presidência ou da atribuição legal de desempenhar determinada função, quais órgãos de fato compõem o NdG?

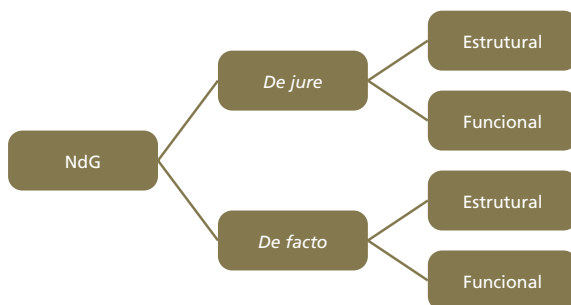
Essa estratégia analítica também pode ser utilizada para melhor compreendermos um tema caro na literatura, sobretudo norte-americana, que é o estilo presidencial na condução de seu governo. Desde o trabalho seminal de Richard Johnson (1974) até os estudos mais recentes (Mitchell, 2005; Hult e Walcott, 2009), averigua-se, a partir de análises detalhadas do funcionamento da estrutura da Casa Branca e de seus processos decisórios, como o estilo de organização e de processamento das informações pelo chefe do Executivo afeta o processo de formulação e implementação de políticas. Nesse sentido, a classificação mais comum envolve arranjos diferentes que caracterizam três estilos: competitivo; colegiado; e hierárquico ou formal. No primeiro, o presidente interage de forma bilateral com cada unidade governamental, promovendo competição entre elas. O segundo estilo se caracteriza pela ausência de rigidez nas hierarquias, porém sem incentivar competições entre as unidades. O último, por sua vez, estabelece canais e procedimentos formais para o fluxo de informação, de modo a enfatizar a racionalidade no *policymaking* (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013b).

Cabe ressaltar, todavia, que não existe o melhor estilo entre eles. Na prática, todos os estilos possuem prós e contras e mudam de acordo com as condições que determinam os custos de informação. O competitivo tende a maximizar o controle presidencial e as considerações de viabilidade burocrática e política no processo decisório, mas demanda alto investimento de tempo do presidente para gerenciar e resolver as tensões com as equipes. O estilo hierárquico, por sua vez, potencializa a diversidade de conselhos e informações coletadas; porém, pode gerar distorções e lentidão na resolução das crises. O colegiado, por fim, tende a resultar em otimização técnica e viabilidade burocrática, embora requeira gerenciamento habilidoso do chefe do Executivo para manter em funcionamento a dinâmica do governo (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a).

Esses diferentes estilos tendem a provocar modificações na configuração dos NdGs; em especial, nos sistemas de assessoria (*advisory*) da Casa Branca (Mitchell, 2005). Os estudos de Hult (2003) e Hult e Walcott (2009) mostram que há mais conhecimento de como os presidentes organizam seu *staff* – que, neste caso, podemos considerar como parte integrante do NdG – do que como esses arranjos afetam o processo de tomada de decisão. Esses autores concentraram suas análises na composição da equipe presidencial – analisando o perfil dos indivíduos que a compõem – e na estrutura dos principais órgãos da Presidência e de como esta aumentou de tamanho ao longo do tempo.

Ficamos então com uma classificação que prevê a dimensão estrutural/funcional e a dimensão *de jure/de facto*. Combinando as duas dimensões, temos quatro diferentes formas de mensurar o NdG: *de jure*-estrutural; *de jure*-funcional; *de facto*-estrutural; e *de facto*-funcional. A figura 1 esquematiza essa classificação.

FIGURA 1
Classificações do NdG



Elaboração dos autores.

Utilizamos essas quatro diferentes formas de classificar o NdG, para identificar a evolução do núcleo ao longo do período 1995-2014 no Brasil. O objetivo é identificar a composição do NdG e em que medida se pode afirmar que ele vem se fortalecendo ou se institucionalizando para lidar com as demandas e a complexidade de formular e implementar políticas em um contexto de presidencialismo de coalizão. A utilização de quatro medidas diferentes serve ao propósito metodológico de nos aprofundarmos nesse objeto de estudo ainda pouco identificado sistematicamente na literatura. Como resultado, a expectativa é discutir se ocorreu, no caso nacional, complexificação das atividades do NdG, centralização ou descentralização dos órgãos responsáveis pela coordenação e pelo gerenciamento da agenda prioritária, bem como discutir se as configurações do NdG possibilitam analisar a existência de estilos distintos de governança entre os presidentes brasileiros.

3 METODOLOGIA

Para as análises da composição do NdG no Brasil, no período 1995-2014 – ou seja, três diferentes presidentes (FHC, Lula e Dilma) em cinco mandatos –, utilizamos estratégias metodológicas variadas.

A abordagem do NdG *de jure* envolve informações da legislação que normatiza a estrutura e as competências dos órgãos que compõem o Executivo federal nesse período. Foram consultadas todas as leis, medidas provisórias e decretos que criaram ou modificaram esses órgãos.³ As medidas são construídas por ano. Para a classificação estrutural, são identificados os órgãos que compuseram formalmente a estrutura da Presidência da República. Nesse caso, os órgãos não são diferenciados quanto às funções desempenhadas, importa apenas se o órgão está ligado à estrutura formal da Presidência ou não.

Para a classificação funcional, os órgãos são classificados quanto às funções que desempenham e depois classificados como componentes do NdG ou não. Em linhas gerais, investigamos a presença de descritores nas competências, expostas na legislação de criação e na reformulação dos ministérios, que indicam as funções típicas da conceituação estendida ou funcional do NdG. São eles: coordenação; controle; gerenciamento; direção, comando; supervisão; articulação; monitoramento; planejamento; formulação; administração; acompanhamento; e elaboração. A simples menção não é suficiente para a inclusão na composição do NdG; é necessário que essas competências estejam atreladas às atividades gerais de governo – ou seja, não se tratava de atividades restritas à área temática de uma pasta ministerial.

Para a abordagem *de facto*, o foco está nas interações do presidente com os diferentes órgãos do Executivo. Para tanto, são utilizadas as agendas dos presidentes a fim de identificar as interações. Para essa análise, só serão incluídas as gestões dos presidentes FHC e Dilma Rousseff. A limitação na análise se dá porque somente esses dois presidentes disponibilizaram o conteúdo de suas agendas. As agendas referentes aos governos FHC foram disponibilizadas, em formato de banco de dados, mediante contato pela Fundação FHC. As agendas referentes ao governo Dilma Rousseff estão disponibilizadas na Biblioteca da Presidência, mediante consultas ao calendário dos dias do mandato, e precisaram ser extraídas do *site*. O período de coleta de dados foi entre setembro e dezembro de 2017.

3. Foram analisadas dezenas de normativos (leis, medidas provisórias e decretos), a partir do sítio eletrônico da Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <goo.gl/sGeSLd>.

A classificação das agendas é feita de forma a identificar o ator que interage com o presidente e a qual órgão está vinculado. Os atores são classificados como NdG e fora do NdG (gabinete). A classificação foi feita de forma manual. A mensuração final da medida *de facto*-estrutural identifica a frequência da interação do presidente com os órgãos formalmente na Presidência, e a mensuração da medida *de facto*-funcional identifica a frequência da interação com órgãos que desempenham funções de NdG. O quadro 1 sumariza a mensuração das variáveis.

QUADRO 1
Mensuração das variáveis

	Dimensão	Operacionalização	Fonte
<i>De jure</i>	Estrutural	Órgãos que integram formalmente a estrutura da Presidência	Legislação
	Funcional	Órgãos que desempenham funções típicas de NdG	Legislação
<i>De facto</i>	Estrutural	Interações com órgãos formalmente na estrutura da Presidência	Agendas
	Funcional	Interações com órgãos que desempenham funções típicas de NdG	Agendas

Elaboração dos autores.

Tanto a abordagem *de jure* quanto a abordagem *de facto* apresentam benefícios e limites. Na abordagem legalista/formal, a classificação é mais objetiva e, como está baseada em legislação, a informação está disponível para todo o período sem maiores complicações. Contudo, essa abordagem tem a limitação de ser rígida e não identificar, do ponto de vista operacional, o que efetivamente ocorre para além da criação/extinção de órgãos e do estabelecimento de prerrogativas.

A utilização das interações apresentadas na agenda como fonte da abordagem *de facto* tem o ganho de incluir um elemento operacional para além das estruturas formais e, também, de identificar quais órgãos são acionados e efetivamente participam do processo decisório em uma perspectiva mais informal. Entretanto, essa perspectiva é limitada às interações que são registradas nas agendas, não sendo capaz de incluir todo o elemento de informalidade que compõe o processo decisório governamental. Outra restrição é a disponibilidade dos dados das agendas – governos FHC e Dilma apenas –, que não é tão abrangente quanto instrumentos normativos.

Todavia, as quatro formas de mensurar o NdG aqui apresentadas, embora apresentem limitações, são as alternativas viáveis para descrevermos e discutirmos as composições do NdG e suas características à luz do debate teórico contemporâneo sobre o funcionamento do Poder Executivo.

4 RESULTADOS

4.1 Perspectiva de *jure-estrutural*

Conforme mencionado, na definição estrutural, consideram-se NdGs todas as unidades governamentais que se encontram formalmente na estrutura da Presidência da República.

Cabe explicar o enquadramento dos órgãos na Presidência. As unidades de coordenação incluem todos os órgãos (ministérios, secretarias ou o gabinete pessoal) que desempenham atividades transversais e para todo o governo, tais como a Casa Civil ou a Secretaria de Comunicação Social. As unidades de assessoria, por sua vez, possuem essa função na lei de criação. São elas: a Advocacia-Geral da União e a Assessoria Especial do Presidente da República. Uma unidade de implementação de políticas públicas se diferencia das demais no NdG, pois não desempenha papel nem de assessoramento ao presidente, nem de coordenação governamental. É voltada exclusivamente para uma pauta de política pública específica, normalmente com programas finalísticos.

Como veremos nesta subseção, é possível observar um processo crescente de criação de novas unidades que se encontram formalmente na estrutura da Presidência da República em todos os mandatos analisados e nos diferentes tipos de órgãos. A gestão de FHC iniciou o que pode ser considerado como ponto de partida para o aumento da capacidade de coordenação da coalizão pelo presidente, detalhado no quadro 2, a seguir. No primeiro mandato, o NdG era bem restrito; contava com órgãos puramente de coordenação, como a Casa Civil e a Secretaria Geral. A primeira tinha a prerrogativa de coordenar a ação governamental e a relação com o Congresso Nacional, enquanto a segunda atuava na coordenação administrativa. Além desses dois órgãos, compunham o NdG um órgão militar de assessoria (Casa Militar), um jurídico (Advocacia-Geral da União), o Estado Maior das Forças Armadas – já que não existia o Ministério da Defesa –, a Secretaria de Assuntos Estratégicos e a Secretaria de Comunicação Social. Desses, vale a pena ressaltar as atribuições da Secretaria de Assuntos Estratégicos, que tinha como finalidade coordenar o planejamento estratégico nacional, promover estudos, bem como elaborar, coordenar e controlar planos, programas e projetos de natureza estratégica.

QUADRO 2
Órgãos do NdG: FHC I e II (1995-2002)

FHC I	FHC II
1) Casa Civil	1) Casa Civil
2) Casa Militar	2) Casa Militar
3) Advocacia-Geral da União	3) Gabinete de Segurança Institucional
4) Estado Maior das Forças Armadas	4) Advocacia-Geral da União
5) Secretaria-Geral	5) Corregedoria-Geral da União
6) Secretaria de Assuntos Estratégicos	6) Estado Maior das Forças Armadas
7) Secretaria de Comunicação Social	7) Secretaria de Comunicação de Governo
	8) Secretaria de Estado de Relações Institucionais
	9) Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação
	10) Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
	11) Secretaria de Estado de Administração e Patrimônio
	12) Secretaria de Estado dos Direitos Humanos
	13) Secretaria-Geral

Fonte: Biblioteca da Presidência da República.
Elaboração dos autores.

No segundo mandato, a estrutura da Presidência cresce e fortalece a dimensão de coordenação em relação aos outros tipos de unidades. Também passa a incluir secretarias temáticas ou unidades de implementação de políticas públicas como desenvolvimento urbano, administração e patrimônio, e direitos humanos. No entanto, as duas últimas existiram por somente alguns meses, de forma que não podem ser consideradas expressão da institucionalização ou do crescimento da Presidência.

No entanto, as principais mudanças ocorreram após a mudança do partido do chefe do Executivo – ou seja, a partir dos governos de Lula e Dilma, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT). A primeira e mais notória foi o aumento dos ministérios no NdG, assim como da composição ministerial do gabinete. Se o número de ministros no governo FHC era 29, ele sobe para 38 durante a gestão de Lula II e Dilma.

Além dos órgãos de coordenação interna já estabelecidos na gestão de FHC, agora a Presidência conta com a fixação de um órgão, a Secretaria de Relações Institucionais, orientado para a relação e a coordenação com órgãos e grupos fora da estrutura do Executivo, como o Congresso e as unidades subnacionais. Além do estabelecimento desse órgão, a principal característica da Presidência sob a gestão de Lula foi a criação de diversas secretarias temáticas, como políticas para as mulheres, aquicultura e pesca, promoção da igualdade racial e portos. Isso fez com que a Presidência quase que dobrasse de tamanho, quando comparada ao início do governo FHC.

QUADRO 3
Órgãos do NdG: Lula I e II (2003-2010)

Lula I	Lula II
1) Casa Civil	1) Casa Civil
2) Secretaria-Geral	2) Secretaria-Geral
3) Secretaria de Relações Institucionais	3) Secretaria de Relações Institucionais
4) Gabinete de Segurança Institucional	4) Gabinete de Segurança Institucional
5) Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica	5) Advocacia-Geral da União
6) Advocacia-Geral da União	6) Controladoria-Geral da União
7) Controladoria-Geral da União	7) Secretaria de Comunicação Social
8) Secretaria dos Direitos Humanos	8) Secretaria de Planejamento de Longo Prazo
9) Secretaria de Políticas para as Mulheres	9) Secretaria de Assuntos Estratégicos
10) Secretaria de Aquicultura e Pesca	10) Secretaria dos Direitos Humanos
11) Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	11) Secretaria de Política para as Mulheres
12) Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	12) Secretaria de Aquicultura e Pesca
13) Secretaria de Imprensa e Divulgação	13) Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
	14) Secretaria de Portos
	15) Secretaria de Imprensa e Porta-Voz

Fonte: Biblioteca da Presidência da República.
Elaboração dos autores.

A gestão de Dilma Rousseff mantém a lógica de organização da Presidência e o aumento no tamanho estabelecidos na gestão Lula. A Presidência então passa a ser composta de um grande número de órgãos, sendo eles de coordenação e também secretarias temáticas. Sob a perspectiva da institucionalização da Presidência e do aumento de sua capacidade, tendo em vista os desafios de coordenação de um governo multipartidário, pode-se considerar que o NdG atingiu seu ponto máximo não apenas em termos de número de órgãos, como também de centralização do processo decisório.

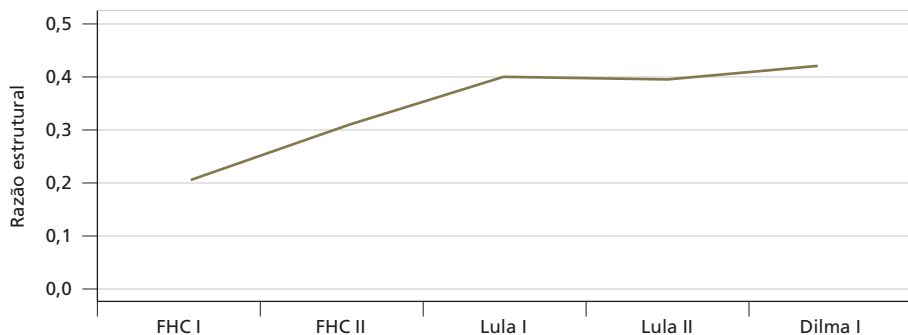
QUADRO 4
Órgãos do NdG: Dilma I (2011-2014)

Dilma I
1) Casa Civil
2) Secretaria-Geral
3) Secretaria de Relações Institucionais
4) Gabinete de Segurança Institucional
5) Secretaria de Comunicação Social
6) Secretaria de Assuntos Estratégicos
7) Advocacia-Geral da União
8) Controladoria-Geral da União
9) Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
10) Secretaria de Políticas para as Mulheres
11) Secretaria de Direitos Humanos
12) Secretaria de Portos
13) Secretaria de Aviação Civil
14) Secretaria da Micro e Pequena Empresa
15) Gabinete Pessoal

Fonte: Biblioteca da Presidência da República.
Elaboração dos autores.

Para corroborar esse argumento, o gráfico 1 retrata a relação entre o número de órgãos da Presidência e o tamanho do gabinete ministerial. Isso é importante porque somente analisar o crescimento da Presidência pode ser equivocado, já que o gabinete como um todo pode estar crescendo, especialmente em função da complexificação das políticas públicas nas últimas décadas.

GRÁFICO 1
Relação entre número de órgãos do NdG estrutural e tamanho do gabinete



Elaboração dos autores.

O gráfico 1 mostra que a Presidência cresceu durante a gestão FHC e, após certa estabilidade entre os mandatos de Lula, se elevou no governo Dilma. Essa informação pode ser evidência do fortalecimento do NdG, com o objetivo de aumentar o poder do presidente e sua capacidade de coordenar e controlar as decisões governamentais sob o presidencialismo de coalizão. O PT constitui-se em um partido de centro-esquerda, mas percebe-se, tanto pela coligação feita durante as eleições quanto pelas coalizões partidárias formadas durante os três mandatos analisados, que as bases aliadas variaram também no espectro ideológico, incluindo partidos de centro e de direita. Logicamente, esse fato trouxe várias mudanças na configuração do NdG. Na perspectiva estrutural, o número de unidades de implementação aumentou. No primeiro governo Lula, essas secretarias com *status* de ministério estavam relacionadas à agenda de partido de esquerda (gênero, raça e direitos humanos) e a outra secretaria pequena (aquicultura e pesca). Durante a administração de Dilma, as três secretarias relacionadas à agenda de partido de esquerda permaneceram no NdG, enquanto outras duas unidades de entrega consideradas economicamente estratégicas (aviação civil, e micro e pequenas empresas) foram criadas. Em suma, o padrão de agenda de esquerda foi preservado; apesar disso, mais espaço no NdG foi criado para outras questões prioritárias, em um modelo de gestão supostamente mais centralizado que os anteriores.

Quanto às alianças para aumentar a governabilidade, por um lado, o governo FHC era composto por cinco partidos com convergência ideológica de centro-direita. Por outro lado, a coalizão de apoio do PT não era apenas quantitativamente maior em média (cerca de oito partidos), mas também bastante heterogênea em termos ideológicos. A distância ideológica⁴ entre os partidos mais extremos das coalizões governativas passou de aproximadamente 3 (FHC I e II) para acima de 5 durante os governos do PT.

De fato, o número de ministérios cresceu para acomodar essa diversificação de seus líderes, e, acima de tudo, espera-se que a expansão do NdG e de suas funções seja importante para melhorar a coordenação e o controle sobre os ministérios.

4. Os índices de ideologia dos partidos, que examinam a escala tradicional esquerda-direita com base nas preferências relativas ao modelo econômico fundamental, variam de 0 a 10 (Zucco Júnior, 2014).

Por fim, outra questão que merece destaque foi o incremento do número de conselhos na estrutura da Presidência da República. Se, durante os dois mandatos de FHC, coexistiram somente três conselhos (Governo, República e Defesa Nacional), nos governos do PT, foram criados mais cinco, inclusive de temas de políticas públicas específicas, os conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e de Aviação Civil. Essa mudança pode ser interpretada pelo histórico de fomento à participação social dessa legenda e que também reflete o estilo presidencial do tipo colegiado (Johnson, 1974).

4.2 Perspectiva de *jure*-funcional

A perspectiva funcional do NdG compreende as unidades que não se dedicam exclusivamente à prestação de serviços públicos ou à entrega de resultados de políticas públicas, mas desenvolvem as funções de condução e direcionamento das ações prioritárias e transversais do governo. Essas tarefas envolvem coordenação política e de política públicas, planejamento estratégico, bem como gerenciamento de desempenho e comunicação.

Dessa forma, esta subseção se dedica a explorar a caracterização do NdG, a partir do mapeamento das competências de todos os ministérios e conselhos do Poder Executivo, entre 1995 e 2014. Conforme mencionado na seção metodológica, mapeamos na legislação desses órgãos descritores as funções típicas da conceitualização funcional do NdG, são eles: coordenação; controle; gerenciamento; direção, comando; supervisão; articulação; monitoramento; planejamento; formulação; administração; acompanhamento; e elaboração.

A figura 2, a seguir, detalha as estruturas dos gabinetes ministeriais nos cinco mandatos presidenciais analisados com a separação entre integrantes do NdG e ministérios/conselhos que não constituem esse núcleo, com base nos critérios discutidos anteriormente. A primeira constatação converge com os dados da perspectiva estrutural, uma vez que houve também crescimento do número de unidades no NdG sob a ótica funcional nos dois mandatos de FHC e nos governos do PT. Não obstante, o aumento quantitativo e a diversificação das suas funções são do mesmo modo acompanhados pelos demais órgãos externos ao núcleo. Isso provavelmente se explica na medida em que o incremento de setores e a complexidade das atividades do Executivo como um todo tendem a refletir a necessidade de mais demandas por coordenação e integração do centro.

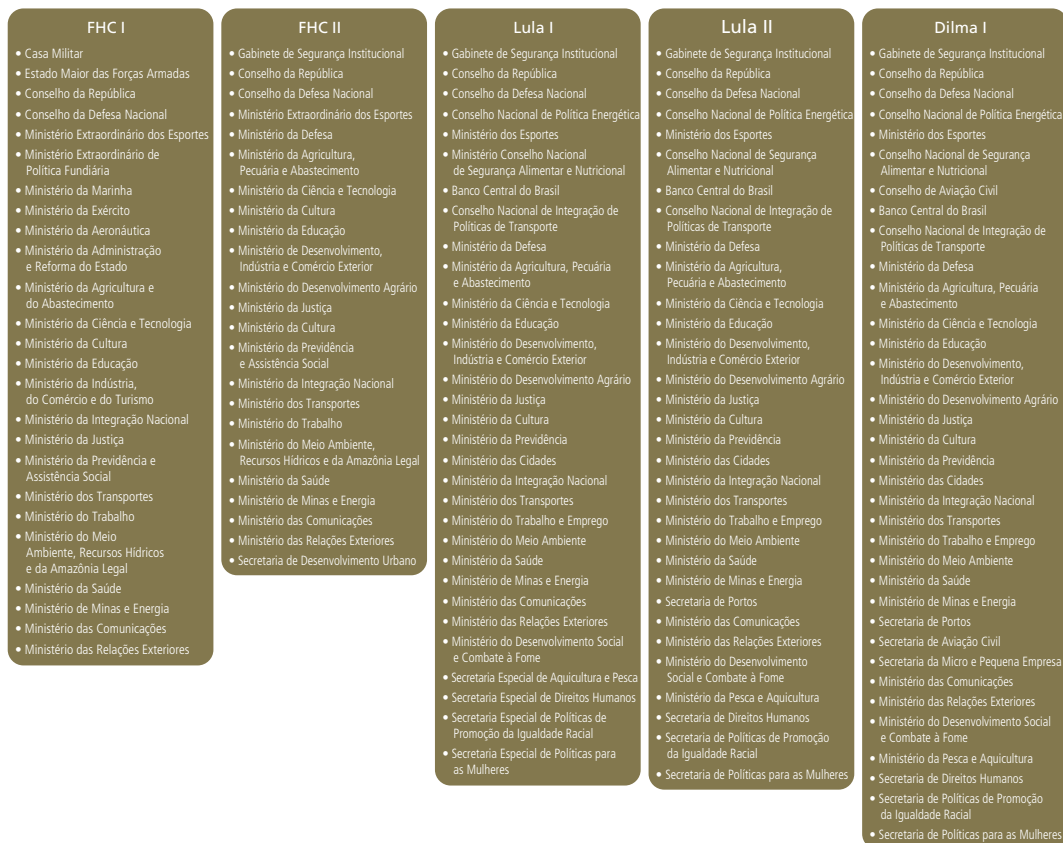
FIGURA 2

Unidades governamentais sob a perspectiva do NdG funcional (1995-2014)

NdG



Fora do NdG



Elaboração dos autores.

Em bom grau, a composição do NdG apresenta algumas semelhanças com a perspectiva estrutural, sobretudo nos órgãos criados com a função precípua de coordenação governamental, tais como Casa Civil, Secretaria-Geral, Relações Institucionais, Assuntos Estratégicos e Comunicação Social. Nesse caso, embora com algumas pequenas nuances e modificações nas nomenclaturas, essas unidades são responsáveis pela execução das funções típicas do NdG. A Advocacia-Geral da União e a Corregedoria-Geral da União – posteriormente, Controladoria-Geral da União –, embora não coordenem políticas específicas, atuam no assessoramento do presidente em funções específicas, mas transversais para todo o Executivo.

Outro aspecto que chama atenção é a classificação dos conselhos, uma vez que na perspectiva funcional nem todos se enquadram no NdG. Se, por um lado, o Conselho de Governo e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – durante o governo Lula I – exercem atividades relacionadas ao suporte ao chefe do Executivo na formulação de diretrizes estratégicas da ação governamental, por outro, os demais conselhos possuem caráter temático – ou seja, restritos aos setores específicos, ou são conselhos da Defesa Nacional ou de Política Energética.

Como diferenciais entre as duas caracterizações de NdG, sem dúvida, estão a inclusão dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e a exclusão de muitas unidades da estrutura da Presidência da República. Os dois ministérios também possuem competência de entrega de políticas públicas; todavia, são unidades essenciais na coordenação e no gerenciamento da política fiscal (arrecadação e despesas) que perpassa todos os órgãos do governo federal. Ademais, as secretarias com *status* de ministério, embora estejam na Presidência, não desempenham funções típicas de NdG. Isso faz com que o tamanho efetivo do núcleo se reduza significativamente em relação à abordagem estrutural.

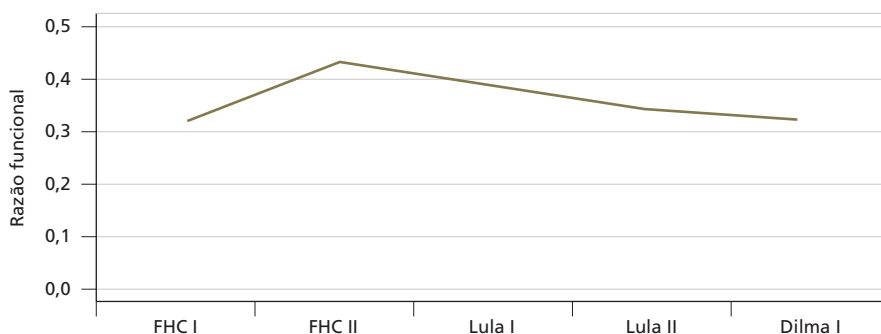
No que tange à comparação entre os mandatos presidenciais, a variação é a regra, e não a exceção, inclusive nas transições pós-reeleições de FHC e Lula. Todavia, enquanto a evolução do gabinete ministerial, fora do NdG, tenha apresentado um conjunto mais ampliado de transformações nos vinte anos analisados, no núcleo, as mudanças são mais incrementais e menos drásticas. Na prática, poucas alterações efetivas podem ser observadas. A principal delas, provavelmente, envolve a atuação da Secretaria-Geral da Presidência da República nos governos do PT, que passou a intensificar o relacionamento com grupos e movimentos sociais. Com efeito, a política de participação social se tornou prioritária durante as gestões petistas, o que gerou incremento significativo do número de instâncias de engajamento social, bem como de congressos e conferências em diversos setores de políticas públicas (Souza *et al.*, 2013; Cavalcante e Karam, 2017).

O gráfico 2 apresenta a evolução do tamanho do NdG ponderado pelo tamanho do gabinete ministerial. A ideia aqui é identificar, do ponto de vista de

desempenho de funções de coordenação, se o núcleo está mesmo em crescimento no Brasil. O gráfico mostra um crescimento do NdG durante a gestão FHC, atingindo seu ponto máximo no segundo mandato. Depois disso, nas gestões de Lula e Dilma, o NdG perde um pouco de espaço, dado o crescimento do número de órgãos orientados para a entrega de políticas públicas. Isso quer dizer que o crescimento expressivo da Presidência observado na perspectiva estrutural se dá principalmente em órgãos de entrega de políticas, e não em órgãos que desempenham atividades típicas de núcleo.

GRÁFICO 2

Relação entre número de órgãos do NdG funcional e tamanho do gabinete



Elaboração dos autores.

A comparação entre a classificação estrutural e a classificação funcional mostra diferenças significativas para a análise da composição e do crescimento do NdG no Brasil. Enquanto a perspectiva estrutural aponta crescimento expressivo, a perspectiva funcional indica concentração das funções de coordenação em poucos órgãos, não apresentando crescimento no número de órgãos ao longo do tempo, mesmo as duas classificações aqui sendo usadas em uma perspectiva *de jure*. Dependendo de qual classificação é usada, os resultados são diferentes.

Esses resultados levam à pergunta de se o número de órgãos de fato reflete a importância e o crescimento da atuação do NdG. O número de órgãos pode se manter constante enquanto sua atuação cresce. O contrário também pode ocorrer: diversos órgãos são criados, mas acabam não sendo atuantes no processo decisório. Tendo essas questões em mente, a próxima subseção se dedica à identificação da participação dos diferentes órgãos no processo decisório, a partir da interação com o presidente.

4.3 Abordagem *de facto*-estrutural

Com quais órgãos do NdG o presidente de fato interage? Quais órgãos são mais atuantes no processo decisório? Quais são as unidades centrais e quais são periféricas? A abordagem *de facto*-estrutural identifica a interação do presidente com os diferentes órgãos formalmente alocados na estrutura de Presidência. A ideia é avançar para além do aspecto formal (número de órgãos existentes), para descobrir quais efetivamente são os mais ativados. O pressuposto é que eles não são iguais do ponto de vista da atuação no processo decisório, especialmente na agenda prioritária do chefe do Executivo. Assim, a análise das interações possibilita avaliar os diferentes níveis de relevância dos órgãos.

Essa abordagem avança no debate ao incluir um elemento de informalidade do processo decisório a partir das interações, indo além das estruturas formais/legais. No entanto, claro está que as interações constantes nas agendas dos presidentes não incluem toda a informalidade do processo decisório, nem indicam influência ou direcionamento no conteúdo das decisões.

Note-se que a palavra-chave aqui é *participação* no processo decisório. A análise pretende somente identificar a partir da interação quais órgãos são realmente ativos e quais têm papel mais marginal. O gráfico 3 apresenta a interação do presidente com os diferentes órgãos formalmente na estrutura da Presidência. Como já explicado, os dados são apresentados separadamente para o primeiro e o segundo mandatos de FHC (1995-2002) e o primeiro mandato de Dilma (2011-2014). Infelizmente, não será possível o acompanhamento da evolução linear no tempo, uma vez que as agendas do presidente Lula não foram disponibilizadas.

A análise desses três mandatos identifica claramente a atuação diferenciada da Casa Civil, principalmente no primeiro mandato de FHC, com 66% das interações. Em outras palavras, mesmo existindo outros órgãos na estrutura da Presidência, o foco da atenção do presidente se mantém mais diretamente na interação com a Casa Civil. Esse resultado é esperado, dadas as prerrogativas da Casa Civil de apoio direto ao presidente na coordenação da agenda do governo com os ministérios. Contudo, confirma a premissa de que os órgãos da Presidência não são todos iguais e que uns são mais atuantes no processo decisório que outros.

Durante o primeiro mandato de FHC, outros quatro ministérios apresentam interação com o presidente: a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Secretaria de Assuntos Políticos, ambas com 11% das interações, a Secretaria-Geral, com 7%, e a Secretaria de Comunicação Social, com 3%. No segundo mandato, o órgão que ganhou mais destaque foi a Secretaria-Geral, que aumentou expressivamente sua atuação no processo decisório para 25%. Isso ocorre provavelmente por ter assumido as atribuições de coordenação política do governo, atuando diretamente na relação com o Congresso Nacional. Das secretarias temáticas criadas no segundo

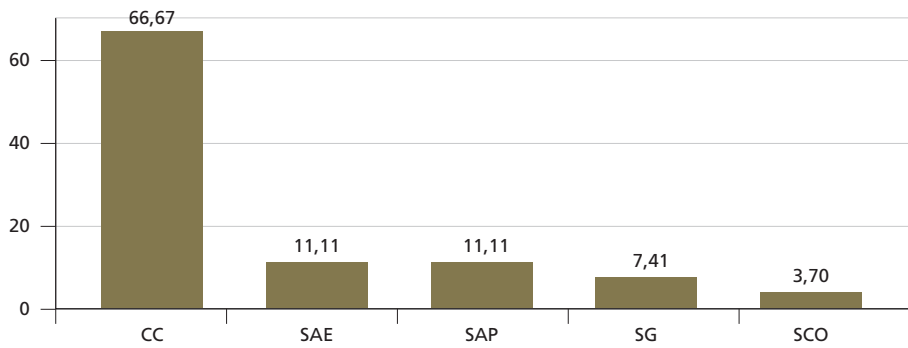
mandato, apenas a Secretaria de Direitos Humanos teve interação com o presidente, com 12% das interações. Ainda no segundo mandato de FHC, aparecem a Casa Militar e o recém-criado Gabinete de Segurança Institucional, ambos com 6% das interações. Essa atuação provavelmente reflete o momento de criação do Ministério da Defesa e a transição das atribuições.

GRÁFICO 3

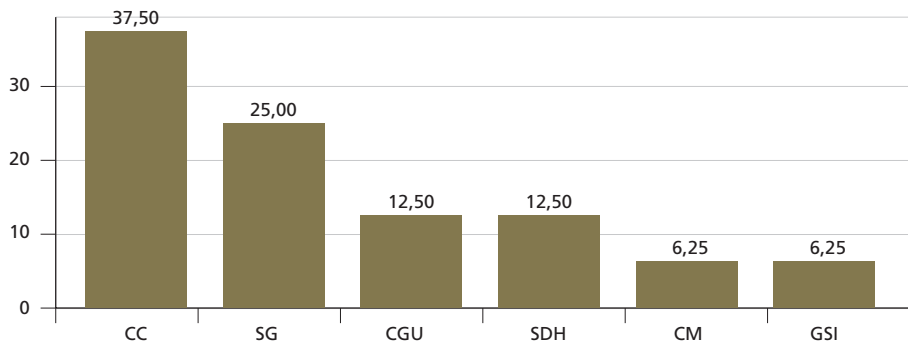
Interação com o presidente: NdG estrutural

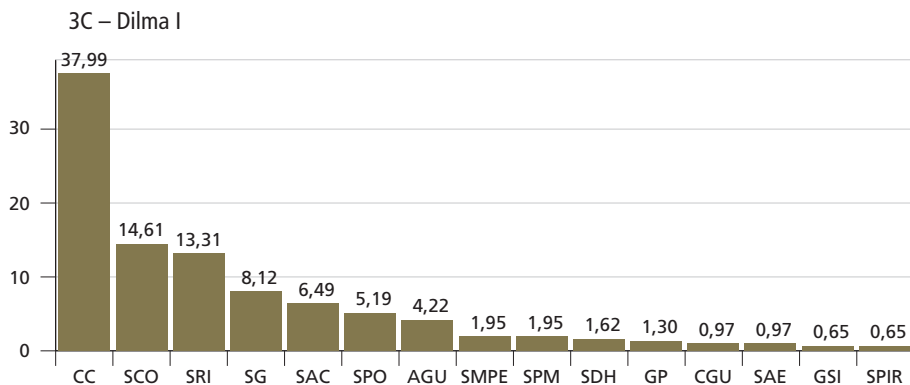
(Em %)

3A – FHC I



3B – FHC II





Elaboração dos autores.

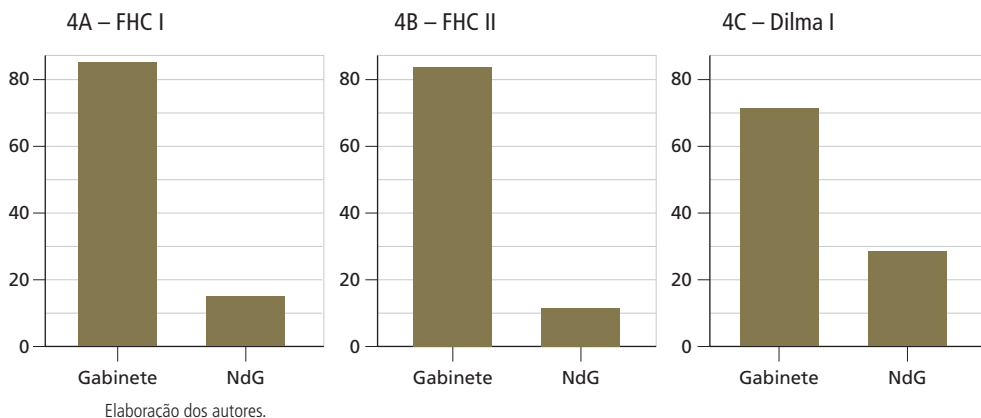
Obs.: CC – Casa Civil; SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos; SAP – Secretaria de Assuntos Políticos (nomenclatura utilizada nas agendas para o ministro extraordinário Luiz Carlos Santos); SG – Secretaria-Geral; SCO – Secretaria de Comunicação Social; CGU – Controladoria-Geral da União; SDH – Secretaria de Direitos Humanos; CM – Casa Militar; GSI – Gabinete de Segurança Institucional; SRI – Secretaria de Relações Institucionais; SAC – Secretaria de Aviação Civil; SPO – Secretaria de Portos; ÁGU – Advocacia-Geral da União; SMPE – Secretaria da Micro e Pequena Empresa; SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres; GP – Gabinete Pessoal; SPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

O governo Dilma já mostra uma outra estrutura do NdG, com um número muito maior de órgãos. Entretanto, mesmo com o crescimento expressivo da estrutura da Presidência, a atenção da presidenta ainda se concentrava nos principais órgãos de coordenação: Casa Civil (38%), Secretaria de Comunicação Social (14%), Secretaria de Relações Institucionais (13%) e Secretaria-Geral (8%). As principais mudanças no padrão de interação estão no crescimento da participação da Secretaria de Relações Institucionais, que assume as prerrogativas de articulação política com o Congresso Nacional e suas unidades subnacionais, e na redução da participação da Secretaria-Geral. Das várias secretarias temáticas alocadas na estrutura da Presidência, apenas a Secretaria de Aviação Civil, com 6,5% das interações, e a Secretaria de Portos, com 5% das interações, têm uma atuação mais expressiva; ambos os setores considerados estratégicos pelo governo no período. Secretarias temáticas com focos relacionados à agenda prioritária do PT, como a Secretaria de Políticas para as Mulheres, a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, não apresentam um papel destacado, com menos de 5% das interações em conjunto.

Quanto ao crescimento da atuação do NdG ao longo do tempo, algo mostrado na análise da evolução do número de órgãos da Presidência, o gráfico 4 mostra a relação entre as interações com as unidades do NdG (Presidência) e com órgãos fora do núcleo ou do restante do gabinete ministerial para os três mandatos aqui analisados.

GRÁFICO 4

Interação do NdG estrutural *versus* restante do gabinete ministerial
(Em %)



Os gráficos mostram que, a partir da classificação estrutural de NdG, a maior parte da interação do presidente se dá com órgãos fora do núcleo ou diretamente com os ministros do gabinete. Não obstante, a participação do NdG na agenda presidencial cresce quando comparamos os governos ao longo do tempo. Isto é, a interação com órgãos do NdG é bem maior no governo Dilma que no primeiro mandato de FHC, saindo de 10% no primeiro mandato dele para 15% no segundo, e saltando para quase 30% das interações no primeiro mandato de Dilma. Esse resultado é natural do ponto de vista quantitativo, haja vista que o número de ministérios fora do NdG é maior que dentro e, também, reflete o crescimento da razão entre esses dois grupos, exposta no gráfico 1 deste capítulo.

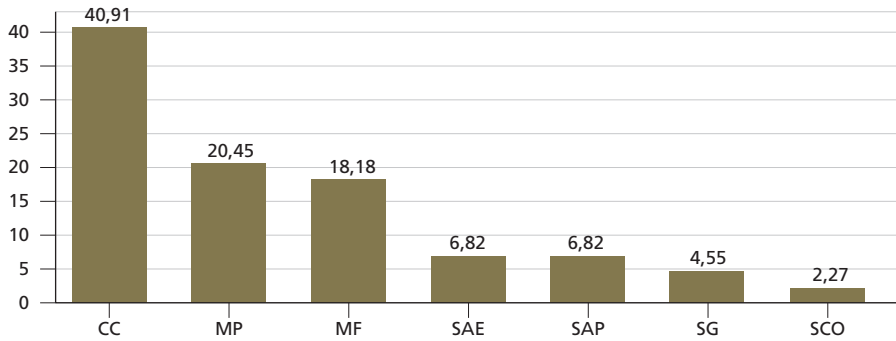
Esse aumento da atenção dada aos órgãos do NdG mostra indícios de uma institucionalização do processo decisório e uma mudança incremental, no sentido de estabelecer um estilo mais hierárquico de decisão (Johnson, 1974). Isso porque o aumento da interação com órgãos da Presidência indica uma estruturação formal dos canais de comunicação com o presidente: os ministérios interagem mais diretamente com os órgãos do NdG, e esses órgãos, por sua vez, coordenam as ações e as repassam para o presidente.

4.4 Abordagem de *facto-funcional*

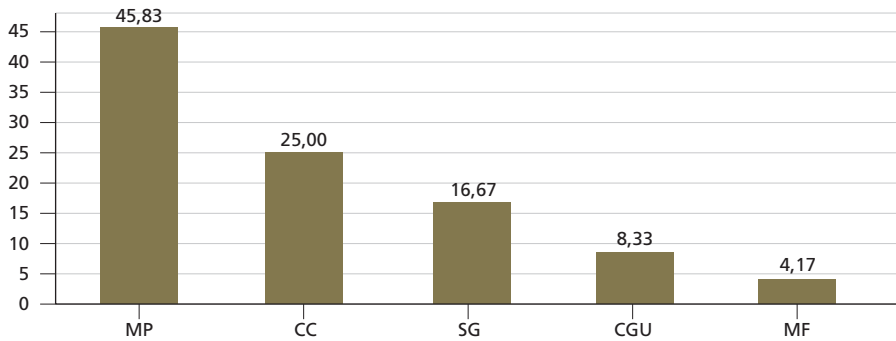
Esta subseção apresenta a interação dos presidentes com órgãos do NdG a partir da classificação funcional. O objetivo é identificar se a atenção do presidente aos diferentes órgãos e o crescimento da interação com órgãos do NdG observados com a classificação estrutural se mantêm em direção e magnitude, quando consideramos as funções desempenhadas pelos órgãos, e não somente sua localização na Presidência.

GRÁFICO 5
Interação com o presidente: NdG funcional
 (Em %)

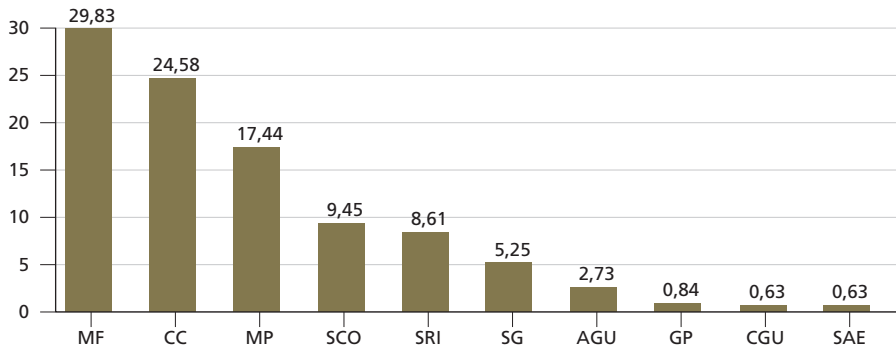
5A – FHC I



5B – FHC II



5C – Dilma I



O gráfico 5 mostra a interação do presidente com os diferentes órgãos classificados como NdG, a partir do desempenho de funções típicas de coordenação. Os gráficos indicam que a interação é fortemente concentrada em alguns poucos órgãos. No primeiro mandato de FHC, esses órgãos são a Casa Civil, o Ministério do Planejamento (MP) e o Ministério da Fazenda (MF), conforme relato do próprio presidente, quando aborda a coordenação governamental no início do seu primeiro mandato:

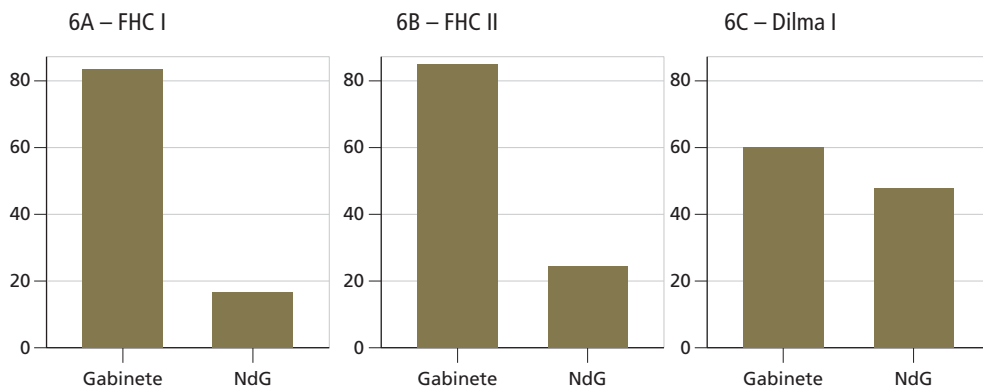
o Clóvis coordena a ação administrativa, o Serra coordena os resultados, e o Malan coordena o fluxo financeiro. Em tese é assim que deve funcionar. Vai custar um pouco, mas espero que, no decorrer desses quatro anos, se comprove ser esta uma maneira muito mais racional de administrar e que o presidente possa ter não só a informação como a capacidade de decidir na medida em que pode olhar o mapa, o conjunto (Cardoso, 2015, p. 49).

No segundo mandato de FHC, a interação se concentra principalmente no Ministério do Planejamento, mas ainda com papel destacado da Casa Civil. A diferença é o crescimento na atuação da Secretaria-Geral. O primeiro mandato de Dilma apresenta resultados similares, apesar do aumento no número de órgãos com prerrogativas de coordenação no desempenho de suas funções. A interação é fortemente concentrada no Ministério do Planejamento, na Casa Civil e no Ministério da Fazenda. Esse é o tripé da coordenação governamental: coordenação orçamentária, coordenação política da agenda prioritária e coordenação financeira. Outros órgãos de destaque durante o governo Dilma são a Secretaria de Comunicação Social, a Secretaria de Relações Institucionais e a Secretaria-Geral. Órgãos formalmente importantes para a coordenação do governo, como a Secretaria de Assuntos Estratégicos, não apresentam padrão de interação que indique a centralidade esperada no processo decisório a partir de suas atribuições formais.

O gráfico 6 apresenta a evolução da interação entre o presidente e os órgãos do NdG em contraposição ao restante do gabinete. Lembre-se que, na simples comparação entre o número de órgãos classificados como NdG e o número de órgãos fora do NdG, não é possível atestar que esteja havendo um crescimento da atuação do núcleo. Porém, é possível que o número de órgãos não indique a participação de fato dos órgãos de coordenação. Isto é, esses órgãos podem ter sua participação aumentada ou diminuída, sem a necessidade de criação de novos órgãos.

GRÁFICO 6

Interação do NdG funcional *versus* restante do gabinete ministerial
(Em %)



Elaboração dos autores.

A comparação entre os dois mandatos de FHC e o de Dilma confirma mudança expressiva na atuação dos órgãos do NdG, identificada também na abordagem *de facto*-estrutural. Enquanto nos mandatos de FHC essa participação se manteve em torno dos 20%, com um incremento no segundo, durante a gestão de Dilma tal participação cresce para 45%. Isso sinaliza para um crescimento da atuação dos órgãos de coordenação governamental e como os presidentes passaram progressivamente a coordenar o governo por meio dos órgãos com essa competência formal.

Logicamente, é complicado estabelecer com precisão que as interações com órgãos do NdG no sentido de coordenação governamental sejam geradas simplesmente por uma institucionalização linear do núcleo ao longo do tempo, por um aumento na complexidade do governo, principalmente por causa do número de partidos na coalizão, ou por diferenças no estilo de governo dos diferentes presidentes. Todavia, assim como nos resultados da subseção anterior, é razoável supor que os estilos dos presidentes se alteram no decorrer dos mandatos e afetam o grau de relevância que cada pasta do NdG possui na condução do governo, no apoio a processo decisório e no *policymaking*. Em ambas as abordagens *de facto*, observamos a relevância da Casa Civil e, no funcional, dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, em conformidade com a literatura especializada (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a; 2014; OECD, 2014). Do mesmo modo, as evidências empíricas também convergem para a perspectiva de uma maior institucionalização e centralização do processo decisório, com aumento da interação com órgãos do NdG, principalmente durante a gestão de Dilma Rousseff.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como finalidade avançar na compreensão da composição e da evolução da configuração do NdG. A partir do foco no Executivo federal brasileiro, entre 1995 e 2014, as análises evidenciaram tanto dificuldades metodológicas importantes quanto resultados interessantes, para compreendermos o NdG e, principalmente, para aprofundarmos o conhecimento acerca do funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Cabe ressaltar que as próprias definições do que é NdG na literatura apresentam limitações quando são adequadas a um contexto complexo como o brasileiro e quando se fundamentam em análise com o rigor científico, e não em prescrições do que deveria ser o NdG.

Diante desse desafio, a pesquisa não apenas procurou classificar o que é a composição formal do NdG a partir da perspectiva estrutural e funcional, mas também inovou para ir além da dimensão formal, de modo a investigar o aspecto comportamental ou *de facto* da organização do conjunto de órgãos responsáveis pelo assessoramento direto ao presidente e pela coordenação da sua agenda prioritária.

Como resultado, em todas as quatro estratégias de analisar o NdG, observamos um incremento quantitativo da composição do núcleo no período abordado, o que sugere a complexificação das ações governamentais e a crescente importância dada às funções típicas do NdG, em especial de coordenação política e das políticas públicas, em consonância com os estudos especializados no tema.

Gerir uma nação de dimensão continental como o Brasil, repleto de problemas sociais e econômicos e com dilemas políticos administrativos sérios, não é uma tarefa trivial. Para enfrentar esse desafio, o chefe do Executivo necessita ajustar suas decisões, de modo a equacionar bem o dilema entre centralização e politização na estruturação e no funcionamento de seu governo. Como não existe uma receita para isso, os presidentes adotam estratégias distintas que também se modificam no decorrer do próprio mandato, seja pelo aprendizado, seja por razões conjunturais de diferentes ordens. As evidências empíricas desta pesquisa não nos possibilitam categoricamente explicar as razões das mudanças no NdG. Todavia, mesmo com foco exploratório-descritivo, seus achados suscitam a necessidade de se investigar como o contexto político e os estilos presidenciais podem influenciar na montagem e no funcionamento do governo e de seu processo decisório.

Obviamente que a indisponibilidade das informações acerca da agenda dos dois mandatos de Lula restringe nossa capacidade de investigação. Do mesmo modo, vinte anos é um período muito curto em se tratando de temas tão complexos como a composição e o relacionamento intragovernamental. Aliado a isso, cabe lembrar a carência de trabalhos cientificamente válidos que possuam os mesmos objetivos no campo de estudo. Adicionalmente, seria necessária uma perspectiva qualitativa, incluindo entrevistas com atores-chave, para compreender em sua totalidade o fenômeno; principalmente, a importância de fatores como o estilo presidencial.

Apesar das limitações, os resultados aqui apresentados indicam novos caminhos e abordagens para entender o funcionamento da coordenação governamental e a importância de ir além do número de órgãos, analisando também os padrões de interação e a atuação de fato desses órgãos. Em suma, o trabalho trouxe subsídios relevantes tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico; no entanto, sua principal contribuição reside em suscitar novas questões de pesquisa a serem exploradas pelos pesquisadores do Poder Executivo e das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government: a literature review**. Washington: IDB, 2013a. (Technical Note, n. 581).

_____. **Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean**. Washington: IDB, 2013b. (Technical Note, n. 591).

_____. **Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean**. Washington: IDB, 2014. (Monograph, n. 224).

BONVECCHI, A.; SCARTASCINI, C. **The presidency and the executive branch in Latin America: what we know and what we need to know**. Washington: IDB, 2011. (Working Paper Series, n. 283).

CARDOSO, F. H. 30 de janeiro a 5 de fevereiro de 1995. *In: Diários da Presidência, 1995-1996*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. v. 1, p. 47-56.

CAVALCANTE, P.; KARAM, R. Building State capacity and executive governance: the case of center of government framework. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY*, 3., 2017, Cingapura. **Anais...** Cingapura: IPPA, 2017.

ELGIE, R. Core executive studies two decades on. **Public Administration**, v. 89, n. 1, p. 64-77, 2011.

HULT, K. M. The Bush White House in comparative perspective. *In: GREENSTEIN, F. I. (Ed.). The George W. Bush presidency: an early assessment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

HULT, K. M.; WALCOTT, C. E. Influences on presidential decision making. *In: EDWARDS, G. C.; HOWELL, W. G. (Eds.). The oxford handbook of the American presidency*. New York: Oxford University, Aug. 2009.

INÁCIO, M. Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. *In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 3., 2006, Campinas. **Anais...** Campinas: ALACIP, 2006.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**, v. 9, n. 1, p. 39-64, 2015.

JOHNSON, R. T. **Managing the White House**: an intimate study of the Presidency. New York: Harper & Row, 1974.

MITCHELL, B. L. **Looking back at LBJ**: White House politics in a new light. Lawrence: University Press of Kansas, 2005.

MOE, T. M. The politicized presidency. *In*: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (Eds.). **The new direction in American politics**. Washington: Brookings Institution, 1985. p. 269-271.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Driving better policies from the centre of government**. Paris: OECD, 2014.

RHODES, R. A. W. From prime ministerial power to core executive. *In*: RHODES, R. A. W.; DUNLEAVY, P. (Eds.). **Prime minister, cabinet and core executive**. London: Palgrave Macmillan, 1995.

RHODES, R. A. W.; DUNLEAVY, P. Core executive studies in Britain. **Public Administration**, v. 68, p. 3-28, 1990.

SOUZA, C. *et al.* **Ampliação da participação na gestão pública**: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de pesquisa).

ZUCCO JÚNIOR, C. The new meaning of left and right in Brazil: an analysis of the ideology of political elites since redemocratization. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: ABCP, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 449-473, nov. 2013.

LAMEIRÃO, C. R. **O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental**: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010). Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2041).

NEUSTADT, R. **Presidential power**. New York: John Wiley, 1960.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNO, L. R. Presidentes, poder de agenda, e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. *In*: NICOLAU, J.; POWER, T. J. (Orgs.). **Instituições representativas no Brasil**: balanço e reforma. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 75-96.

RELYEA, H. **The executive office of the president**: an historical overview. Washington: Congressional Research Service, 2008.

RENNÓ, L. La estructura organizacional de la Presidencia en Brasil. *In*: ALESSANDRO, M.; GILIO, A. (Comps.). **La dinámica del poder ejecutivo en América**: estudios comparados sobre la institución presidencial. Buenos Aires: INAP, 2013.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil. **Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos**, v. 4, n. 1, p. 57, 2015.

SILVA, N. **A presidência institucional**: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo Lula (2003-2010). 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

VIEIRA, M. Como o conflito de políticas do gabinete afeta a criação de burocracias públicas centralizadas na Presidência? *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: ABCP, 2014.

PERFIL DE COMANDO DO NÚCLEO DE GOVERNO NO BRASIL

Pedro Cavalcante¹
Amanda Magalhães²
Isabella Goellner³
Pedro Palotti⁴

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como finalidade principal avançar na compreensão acerca das estratégias utilizadas pelos presidentes durante as escolhas dos ministros que compõem o núcleo de governo (NdG) no âmbito do Executivo federal brasileiro. Portanto, visa responder a seguinte questão: os perfis de comando do NdG são diferentes do restante do gabinete ministerial no Brasil? Os presidentes nomeiam os ministros do NdG mais próximos, como correligionários e amigos?

Compreende-se *núcleo de governo* como o conjunto de órgãos e/ou indivíduos que atuam no alinhamento e na coordenação estratégica com o objetivo de garantir que a atuação do governo como um todo siga a direção política para a realização dos grandes objetivos definidos pelo chefe do Executivo e sua base de apoio (Cavalcante, 2018).

Para fins deste capítulo, utilizamos a dimensão funcional ou expandida do NdG, isto é, os ministérios que desempenham atividades transversais e de integração do governo. Em outras palavras, essa dimensão não inclui todas as unidades localizadas na estrutura da Presidência da República. Incorpora apenas ministérios que atuam em atividades de direcionamento estratégico que envolvem coordenação política e de políticas públicas; planejamento; gerenciamento de desempenho; comunicação e *accountability* (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013; 2014; OCDE, 2014).

Uma temática nessa literatura está relacionada aos perfis de quem ocupa os cargos nesses órgãos. Esse objeto de estudo se apresenta relevante na medida

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

2. Assistente de pesquisa na Diest/Ipea.

3. Assistente de pesquisa na Diest/Ipea.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

em que as características do NdG, geralmente, impactam o funcionamento do governo como um todo. Além disso, as abordagens que investigam o tema não apresentam uma perspectiva uniforme acerca do perfil da seleção dos ministros do NdG (Hult e Walcott, 1987; 2011; Hult, 2003; Bonvecchi e Scartascini, 2011; Truswell e Atkinson, 2011; Cohen e Hult, 2012; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014; OCDE, 2014). Essa discussão remete ao dilema clássico entre politização *versus* centralização, presente nos processos decisórios de nomeação ministerial por parte dos presidentes, sobretudo no aplicado ao caso norte-americano (Moe, 1985; 1993; Rudalevige, 2009; Lewis, 2009).

No caso brasileiro, a análise da composição do NdG ganha contorno ainda mais interessante no Executivo federal, pois, nas últimas décadas, assim como diversas nações pelo mundo (Peters, Rhodes e Wright, 2000), vivenciou-se um aumento significativo tanto dos ministérios quanto do tamanho do NdG, sob a dimensão estrutural, ou seja, o número de órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República (Cavalcante e Karam, 2017).

Alguns estudos recentes situam esse debate no contexto da redemocratização brasileira (Codato e Franz Júnior, 2018; D'Araujo, 2009; Palotti, 2017; Cavalcante e Palotti, 2016; Borges e Coêlho, 2015), seguindo uma tendência na literatura internacional de discussão sobre elites políticas, apesar de esta ser mais proeminente em estudos sobre carreiras de deputados no Legislativo e dos chefes do Executivo (Grossman e François, 2013). Entender quem são os ocupantes da elite dirigente no Brasil democrático, bem como o corpo funcional do NdG constitui, assim, um esforço que auxilia no entendimento da coordenação e do funcionamento do governo, e como o processo de tomada de decisão se insere nessa estrutura de coalizão.

Para analisar empiricamente essas questões, o presente estudo utilizará base de dados original sobre o perfil e a trajetória dos ministros de Estado⁵ (Cavalcante e Palotti, 2016). O recorte temporal vai de 1995, início do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a 2014, final do primeiro mandato do governo Dilma.

Este capítulo está organizado em quatro seções. Na seção 2, discutem-se os trabalhos acerca da composição das equipes no NdG e o dilema de centralização e politização que subsidiam as hipóteses da pesquisa. Na seção 3, são elaboradas análises descritivas das características dos ministros de Estado dentro e fora do NdG, bem como aplica-se um modelo de regressão logística para testar as hipóteses. Por fim, na seção 4, algumas considerações e a agenda de pesquisa futura são discernidas.

5. A base de dados foi organizada, principalmente, a partir das biografias reunidas no âmbito do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com complementações feitas a partir de buscas na internet e nos acervos históricos da Folha de S.Paulo e do Estadão.

2 A COMPOSIÇÃO DO NDG: ENTRE CENTRALIZAÇÃO E POLITIZAÇÃO

A literatura aborda diversos aspectos da caracterização das equipes que compõem o NdG, em especial, do alto escalão. De acordo com Peters, Rhodes e Wright (2000), no fim do século passado, os NdGs passaram por processos de ampliação em termos de tamanho, funções e nível de influência. Essas mudanças também, segundo os autores, ocorreram em paralelo à constante politização dos funcionários dos centros de governo. Entretanto, esse argumento não é consensual na literatura. Geralmente, os NdGs são formados tanto por políticos, não necessariamente especializados em certos temas, quanto por técnicos experientes. Ambos os perfis atuam sob forte pressão por resultados e resolução de problemas. É natural esperar que quanto mais capacitado e com habilidades políticas e técnicas for o corpo funcional do NdG, melhor tende a ser a qualidade das funções de apoio ao chefe do Executivo.

A título de ilustração, segundo Bonvecchi e Scartascini (2011), o caso norte-americano é interessante, pois os tipos de funcionários selecionados evoluíram no decorrer das décadas, passando de profissionais com capacidades exclusivamente organizacionais para uma complexa rede de assistentes pessoais, estrategistas políticos, pessoal de comunicação e conselheiros de políticas públicas e jurídicos.

Logicamente esse processo também refletiu em diferentes formas de participação dos funcionários e das estruturas no processo decisório dentro do núcleo. Uma abordagem bastante referenciada classifica as formas de atuação como diretor, facilitador e monitor (Ponder, 2000), que não são exclusivas nem estáticas. A primeira centraliza as atividades de *policymaking* e reporta apenas ao presidente ou primeiro-ministro. Os facilitadores atuam na negociação de acordos entre responsáveis pelas políticas públicas sob a supervisão do chefe do Executivo. Por fim, o monitoramento consiste na delegação das políticas públicas a outros agentes dentro do governo, mas atua como observador do conteúdo e progresso do *policymaking*.

Apesar desse processo de complexificação, via de regra, a composição dos NdGs é relativamente pequena, tanto comparada à participação na totalidade do quadro funcional quanto no que representa em termos do orçamento total do governo (OCDE, 2014). No entanto, suas configurações se diferenciam significativamente.

Ao analisar o governo dos Estados Unidos, os estudos de Hult e Walcott (1987; 2011), Hult (2003) e Cohen e Hult (2012) concentraram suas análises na composição da equipe presidencial (analisando o perfil dos indivíduos que a compõem) e na estrutura dos principais órgãos da Presidência e de como esta aumentou de tamanho ao longo do tempo. As principais conclusões desses autores são de que o desempenho do chefe do Executivo, isto é, sua capacidade de governar, exige o desafio de organização e governança interna do chamado *presidential center*.

Essa literatura, todavia, tende a enfatizar mais o papel de um ator específico do NdG: o *chief of staff*, que no caso norte-americano desempenha tanto a função de chefe de gabinete quanto de ministro-chefe da Casa Civil, se comparado ao contexto do governo federal brasileiro. De acordo com Cohen e Krause (2000), em linhas gerais, ele assume três papéis principais: administrador do sistema organizacional da Presidência, assessor do presidente sobre questões políticas e de políticas públicas (*policies*), e guardião dos interesses do presidente.

Cohen e Hult (2012) argumentam que esse rol de funções evoluiu desde a Segunda Guerra Mundial e, atualmente, inclui tanto atribuições de coordenador, conselheiro e guardião quanto de procurador (*proxy*). Elas não são mutuamente exclusivas nem coletivamente exaustivas. Ademais, Hult e Tenpas (2011, p. 262) conceituam o *chief of staff* como “o último ponto de controle substancial antes dos documentos chegarem ao Escritório Oval”, ou seja, o principal coordenador e monitor de todo o processo decisório estratégico do NdG.

Ao analisarem os estilos de gestão do presidente e do seu chefe de gabinete, Cohen e Krause (2000) se fundamentam em análises estatísticas de dados de *survey* com as elites das administrações Reagan e Bush para mostrar que tanto seus estilos quanto os relacionamentos entre esses atores influenciam a estrutura organizacional da Casa Branca. Em um esforço comparativo, Truswell e Atkinson (2011) analisam os casos de seis países (Alemanha, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Suécia) que possuem similaridades entre as responsabilidades do primeiro-ministro. Em síntese, o estudo sinaliza para a considerável variação entre os NdGs no quantitativo de ocupantes, nas características dos perfis dos ministros e do quadro técnico, bem como em relação às atividades desempenhadas pelo NdG.

Quanto aos fatores que determinam as nomeações do alto escalão do presidente, o trabalho seminal de Terry Moe, em 1985, desmistifica a premissa hegemônica até então de que essas opções se fundamentam exclusivamente em escolhas racionais individuais. Moe (1985; 1993) argumenta que oportunidades e incentivos institucionais influenciam os chefes do Executivo na busca por forte liderança e controle da burocracia. Em outras palavras, o processo decisório é marcado pelo dilema de centralização *versus* politização.

O primeiro envolve a liderança do presidente que tende a proporcionar autonomia ao seu gabinete ao mesmo tempo que constrói um sistema burocrático unificado, coordenado e centralizado no seu NdG de modo a liderar e controlar seu governo e evitar as restrições do sistema de pesos e contrapesos (*check and balance*). Avançando nessa abordagem, Rudalevige (2009), com base em análise de custos transacionais, defende a teoria da *centralização contingencial*, isto é, nem sempre os presidentes centralizam as decisões com vistas a aumentar o controle, mas ele tende a achar benéfico centralizar em alguns casos, como em temas novos

ou transversais. Nesse caso, prevalece a estratégia de nomeações de pessoas de confiança do presidente, com preferências aos perfis mais técnicos ou mais próximos, seja por laços partidários ou de amizade.

Em sentido distinto, a politização se aproxima da explicação informacional na qual o chefe do Executivo procura barganhar com vários atores (Congresso, burocracia, grupo de interesse e mídia) para evitar ser refém da assimetria informacional dos seus ministros e, assim, influenciar efetivamente os resultados governamentais. Lewis (2009), com foco nas nomeações do alto escalão, defende que as pressões ambientais e a politização seriam os indutores do crescimento das equipes que trabalham no NdG, o que não significa necessariamente a elevação de suas capacidades técnicas. No entanto, o incremento das equipes pode ser visto como resposta ao crescimento de atividades governamentais, do relacionamento com o Legislativo e, especialmente, as iniciativas do chefe do governo de controlar a formulação de políticas públicas específicas.

No caso brasileiro, é importante ponderar que esse dilema ganha uma configuração distinta, devido à organização do sistema político sob a égide do presidencialismo de coalizão. Assim, as nomeações de ministros de Estado são afetadas pela composição e reformulação das alianças de governo, como principal estratégia na construção da governabilidade (Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 2009), além de diferentes constrangimentos políticos e institucionais que moldam as características da coordenação política governamental. Embora os presidentes possuam uma ampla gama de recursos e poderes de produção legislativa, no gerenciamento orçamentário e nas prerrogativas de indicar e destituir autoridades do Estado e do governo (Inácio, 2006; Amorim Neto, 2006), eles também precisam equacionar bem as opções pela centralização e politização.

Portanto, na realidade do sistema político do Brasil, entende-se politizar como a opção por ministros filiados a partidos da base de coalizão, enquanto centralizar significa a preferência pelos perfis mais técnicos, do mesmo partido ou amigo⁶ do presidente. A mesma lógica se presume em relação ao tempo em que os ministros permanecem nas pastas, ou seja, quanto mais próximos maior seria a duração no cargo.

A partir dessa discussão, as escolhas dos ministros e sua permanência são normalmente influenciadas por um conjunto de fatores tanto individuais quanto institucionais que são constantemente ponderados pelo chefe do Executivo. Na medida em que a agenda prioritária conduzida pelo NdG demanda uma atenção

6. A mensuração dessa variável seguiu a proposta feita por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009). Trata-se de um *proxy* de amizade do presidente que inclui pessoas de sua extrema confiança e intimidade, que assim sejam reconhecidas publicamente no momento da posse. Nesse caso, não se considera suficiente compartilhar do mesmo grupo profissional ou ser proveniente da mesma região do país.

especial na nomeação do alto escalão e sua permanência, a questão principal deste capítulo é avaliar se os presidentes brasileiros optam por estratégia de centralização ou politização para esse grupo de ministros. Nesse sentido, esta pesquisa testa as seguintes hipóteses:

- H1: os presidentes optam pela estratégia de centralização nas nomeações dos ministros do NdG;
- H1a: os presidentes nomeiam perfis mais técnicos e menos politizados para os ministérios do NdG;
- H1b: os presidentes nomeiam mais ministros do próprio partido no NdG;
- H1c: os presidentes tendem a nomear mais amigos nos ministérios do NdG; e
- H2: os ministros do NdG duram mais tempo no cargo durante o mandato presidencial.

3 HÁ DIFERENÇAS ENTRE MINISTROS DO NDG E OS DEMAIS?

Para avançar na compreensão dos perfis de comando do NdG a partir das hipóteses já citadas, a primeira estratégia metodológica é descrever de forma exploratória eventuais diferenças a partir do banco de dados de perfil, trajetória técnica e profissional dos ministros e sua duração nos cargos.⁷ Em seguida, o capítulo utiliza regressão multivariada logística para testar se as variáveis explicativas da nomeação ministerial no NdG são válidas estatisticamente.

Mas antes é fundamental explicar o que é considerado ministério do NdG. Para fins deste capítulo, optamos pela dimensão funcional do NdG, isto é, as unidades que não se dedicam exclusivamente à prestação de serviços públicos ou entrega de resultados de políticas públicas, mas desenvolvem as funções de condução de governo. Essas tarefas envolvem coordenação política e de política públicas, planejamento estratégico, gerenciamento de desempenho e comunicação.

Para tanto, foram mapeadas as competências de todos os ministérios entre 1995 a 2014. Na legislação de criação ou reformulação desses órgãos, pesquisou-se um conjunto de descritores que refletem em boa medida as tarefas típicas do NdG: coordenação; controle; gerenciamento; direção, comando; supervisão; articulação; monitoramento; planejamento; formulação; administração; acompanhamento e elaboração. Em seguida, avaliou-se se a presença dessas competências estava ou não relacionada às atividades gerais de governo, ou seja, se não se tratava de atividades restritas à área temática da pasta. Embora tenha havido modificações dos gabinetes

7. A base de dados (Freire *et al.*, 2016) disponibiliza informações sobre os ministros a partir de suas nomeações, que podem ocorrer em pastas e ocasiões distintas. Em diversos casos, profissionais ocuparam diferentes ministérios e em mandatos presidenciais variados. Naturalmente, a base de nomeações é mais abrangente que de ministros.

ministeriais nos cinco mandatos presidenciais analisados, observa-se relativa estabilidade nos ministérios que compõem o NdG. A figura A.1 do apêndice traz essas configurações por mandato.

3.1 Análise descritiva

No Brasil, não apenas prevalece a carência de informações qualificadas acerca do perfil e das trajetória dos ministros, como também predominam visões estereotipadas desses atores. Se, por um lado, pouco se sabe acerca das características de fato dos ministros, por outro, há certo consenso na literatura que eles são peça-chave no *policymaking* (Martínez-Gallardo, 2010; Rennó e Wojcik, 2015).

Em linhas gerais, os ministros de Estado, como o mais alto nível hierárquico da burocracia pública, influenciam as políticas públicas de distintas maneiras, seja assessorando o presidente, seja exercendo autoridade máxima no campo sob sua jurisdição. Eles ficam a cargo da gestão e implementação das políticas de suas pastas, aconselham o chefe de governo nos temas correlatos, atuam como defensores (*advocacy*) de temas específicos, além de serem articuladores/negociadores com os demais poderes, esferas de governo, sociedade civil e o restante da burocracia do Executivo.

Considerando sua relevância e, no caso do NdG, suas funções de coordenação e direcionamento estratégico da agenda prioritária, seriam os ministros diferenciados em relação aos demais? Dadas suas atribuições estratégicas na condução da agenda prioritária do governo, seriam eles menos politizados e mais técnicos que o restante do gabinete ministerial? Eles permaneceriam por menos tempo no cargo? Teriam uma média de idade maior? Existiriam mais mulheres ou homens? Brancos ou negros? Para responder essas questões, essa seção desenvolve análise exploratória de dados, de modo a comparar ministros do NdG em relação ao restante do gabinete. A seguir sintetizamos os aspectos sociodemográficos e de tempo à frente das pastas na tabela 1. A opção por essas variáveis se deve, principalmente, para atender à questão central desta pesquisa, ou seja, quais os perfis de comando do NdG no Brasil?

Em relação à idade média dos ministros, não se observam diferenças significativas. Em linhas gerais, tanto dentro quanto fora do NdG, os dados convergem com os achados da literatura nacional e internacional que indicam que, em média, ministros orbitam na faixa entre 45 e 55 anos de idade (Dowding e Dumont, 2009; D'Araujo e Lameirão, 2009).

Outra dimensão no debate sobre nomeações é a inclusão de minorias e suas representatividades na elite política das democracias modernas (Dowding e Dumont, 2009; Cardoso, 2015). Os dados dos últimos cinco mandatos presidenciais trazem configurações distintas e interessantes. Quanto ao gênero, nota-se que nos últimos três governos as mulheres passaram a ocupar mais cargos ministeriais,

seguindo tendências internacionais. Não obstante, mesmo mais destacada no governo Dilma, inclusive no NdG, as evidências também convergem com a literatura internacional na medida em que a participação é bem pequena tanto dentro quanto fora do NdG (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005; 2009; Flores, 2015). Na questão racial, o padrão desigual se repete, no entanto, não apenas a parcela de representatividade é baixa, como também tende a praticamente não ocorrer no NdG. Vale lembrar que nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) foram criadas secretarias especiais das mulheres e da igualdade racial.

TABELA 1
Perfil de ministros (1995-2014)

	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Dilma	Total
Idade (média em anos)						
NdG	54	50	55	55	54	54
Fora do NdG	55	56	54	56	57	56
Feminino						
NdG (%)	0	11	7	12	27	11
Fora do NdG (%)	3	0	10	11	16	9
Negros						
NdG (%)	0	0	0	0	7	1
Fora do NdG (%)	3	2	12	17	16	11
UF do presidente						
NdG (%)	62	37	33	18	7	34
Fora do NdG (%)	21	36	26	24	13	24
Tempo no cargo (média em meses)						
NdG	31	17	23	25	29	24
Fora do NdG	29	18	24	25	22	23
Amigo do presidente						
NdG (%)	31	11	53	24	27	28
Fora do NdG (%)	6	15	14	7	11	11

Fonte: Cavalcante e Palotti (2016).
Elaboração dos autores.

No que tange ao aspecto regional, não existe um consenso acerca da formação de gabinetes (Dowding e Dumont, 2009), mas normalmente predomina uma sobrerrepresentação de estados subnacionais mais desenvolvidos ou de ministros oriundos da mesma região do chefe do Executivo. Ambas as situações já foram comprovadas no caso brasileiro (Figueiredo, 2007; Palotti, 2017), porém existe o

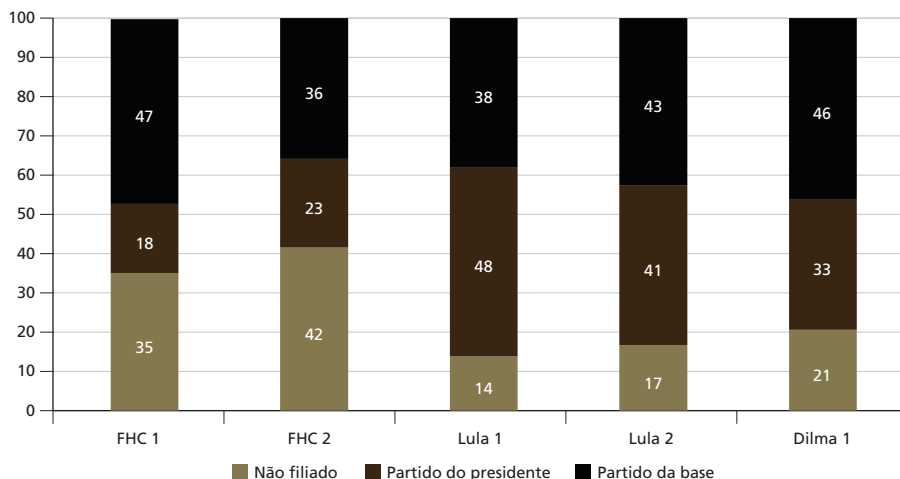
questionamento se essa dinâmica também ocorre nos NdGs. A expectativa é que o presidente tenderia a ocupar os cargos do núcleo com ministros mais próximos, inclusive geograficamente. Os dados expostos na tabela 1 indicam comportamentos bem diferenciados. Se, por um lado, durante os primeiros mandatos de FHC, principalmente, e de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) os percentuais de ministros de São Paulo, reduto político de ambos, foram superiores no NdG, essa relação se altera. Ao contrário, na gestão de Dilma, a parcela de ministros do Rio Grande do Sul é bastante reduzida, ainda mais no NdG.

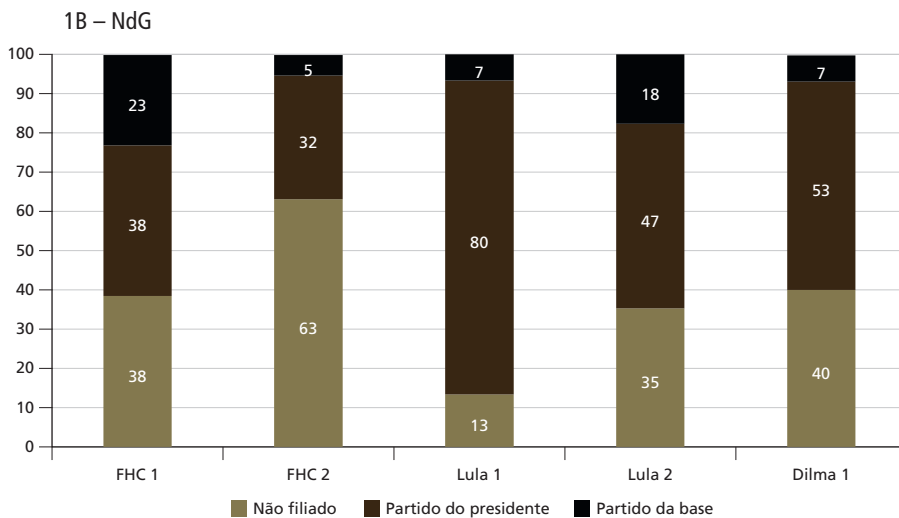
O tempo no cargo de ministro também pode ser analisado como um indicativo de mais resiliência daqueles mais próximos do presidente. No entanto, com base na média, os dados do período 1995-2014 não confirmam essa hipótese. À exceção do primeiro mandato de Dilma, as diferenças de estabilidade no cargo, mensuradas por meses à frente das pastas, não diferem expressivamente entre ministros do NdG e fora dele. Chama atenção também o fato de não haver homogeneidade entre os governos, inclusive dos mesmos presidentes.

Para avaliar possíveis diferenças na composição partidária dos governos, a partir da ocupação dos ministérios, os gráficos a seguir expõem os percentuais de ministros em cada governo de acordo com o tipo de relação partidária: sem filiação, da mesma legenda do presidente e de partidos da base de coalizão governamental. Nessa dimensão, a variação entre o perfil dos ministros do NdG em comparação ao restante do gabinete é bastante evidente.

GRÁFICO 1
Filiação partidária dos ministros, por mandato (1995-2014)
 (Em %)

1A – Fora do NdG





Fonte: Base de dados criada por Cavalcante e Palotti (2016).
Elaboração dos autores.

Uma hipótese natural é uma maior presença no NdG de correligionários do chefe do Executivo, em função da proximidade ideológica, e de não filiados a partidos, devido ao suposto alto nível de *expertise* técnica. Os dados empíricos da análise exploratória, em boa medida, apoiam essa hipótese, haja vista que, nos vinte anos em análise, as médias do NdG são de 47% de partidários do presidente e 38% de não filiados, em contraposição a 33% e 21% dos mesmos perfis fora do NdG. Por seu turno, os ministros da coalizão ocupam mais frequentemente cargos ministeriais fora desse centro de poder, em média do período, 43% contra 7% no núcleo.

Se há consenso que os chefes do Executivo no Brasil distribuem pastas ministeriais para aumentar suas chances de governabilidade (Abranches; 1988; Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto, 2000), não necessariamente essa prática é idêntica entre os ministérios e muito menos entre os mandatos presidenciais. No governo de FHC, observa-se uma relativa uniformidade na configuração, com nítida tendência de valorização de ministros sem filiação no NdG, seguidos de correligionários do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que representam no segundo mandato 95% do NdG. No restante do gabinete, predomina a distribuição de nomeações ministeriais um pouco mais equilibrada entre os três grupos.

O primeiro mandato de Lula, por sua vez, inaugura um novo padrão, principalmente no NdG, uma vez que a parcela de nomeações de ministros do PT é hegemônica no núcleo, com claras reduções nos não filiados e representantes das outras legendas da coalizão. Essa configuração, todavia, se altera nas duas gestões seguintes, à medida que se aumenta gradativamente a parcela de não filiados no comando de ministérios do NdG.

Ademais, nos três governos petistas, a uniformidade da distribuição de nomeações no restante do gabinete ministerial é evidente. Isto é, fora do NdG, as pastas são mais bem distribuídas entre ministros da coalizão (43%), seguidos de correligionários com 41% e um crescente percentual de não partidários.

Diante da complexificação constante das políticas públicas, o dilema central na composição dos gabinetes ministeriais envolve a equação entre construir viabilidade política para a governabilidade e, ao mesmo tempo, equilibrar capacidade técnica no *policymaking*. Assim, as escolhas do chefe do Executivo acerca de quem irá ajudá-lo a governar não apenas se restringe à dimensão partidária, como também inclui, de um lado, a denominada estratégia de politização na formação dos gabinetes (Lewis, 2009). Isto é, a necessidade de o chefe do Executivo construir seu apoio no Legislativo (Amorim Neto, 2006) e também com as forças políticas e sociais que apoiam o governo (Dowding e Dumont, 2009), o que, naturalmente, demanda habilidades políticas dos seus ministros. De outro lado, a estratégia de centralização (Lewis, 2009) reconhece a relevância dos diferentes papéis dos ministros no *policymaking* e, sobretudo, a preocupação do presidente (principal) em controlar os seus agentes para que os mesmos implementem sua agenda prioritária. Dadas as dificuldades de se realizar o controle ou monitoramento dos ministros, cabe aos presidentes realizar também escrutínio maior antes da nomeação. Essa é uma forma *ex ante* de lidar com o dilema do agente e principal. Nesse contexto, o fator de experiência técnica se apresenta como central para a nomeação desses ministros, dentro dessa perspectiva, uma vez que opta pela centralização por meio da seleção de profissionais mais experientes.

No que tange ao debate de NdG, a expectativa é que o presidente privilegie a estratégia de politização fora do núcleo, incorporando nas pastas ministros com perfis mais politizados enquanto, dentro do núcleo, dê preferência aos mais técnicos. Para analisarmos essa hipótese, utilizamos o índice de politização ministerial (IPM), que compreende variáveis de atuação política – vinculação com partidos políticos (filiação e ocupação de cargos administrativos na legenda) e experiência com mandato eletivo – e de trajetória técnica, nível de escolaridade, carreiras no setor público e experiência gerencial.

O IPM, detalhado no apêndice deste capítulo, foi calculado tendo como referência sete pontos distintos da escala (variando de 0 a 6), a partir do somatório de seis variáveis binárias. Na mesma linha seguida por Borges e Coêlho (2015), argumenta-se que o extremo inferior da escala (valores 0 e 1) abriga ministro com perfil predominantemente técnico e especializado nas *policies* gerenciadas nos ministérios, ao passo que o extremo superior reúne os políticos profissionais, ministros com elevada atuação político-partidária (valores 5 e 6). Os valores intermediários (2, 3 e 4) abrigam perfis mistos, *técnico-políticos*, com níveis intermediários quanto à inserção política e à atuação técnica.

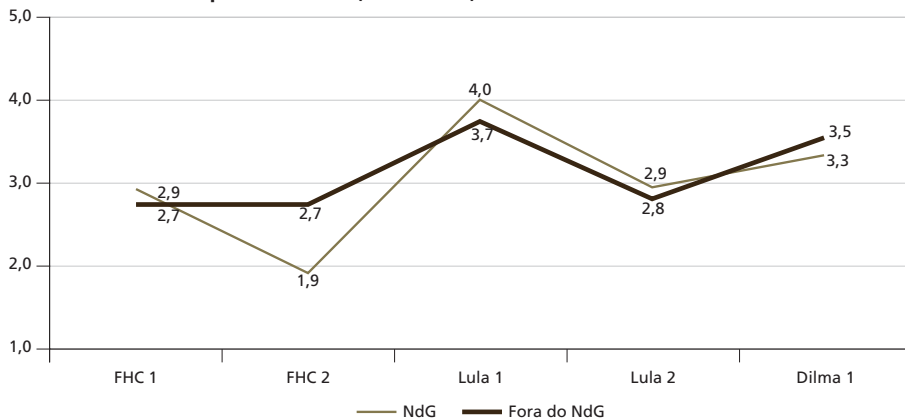
A distribuição das nomeações ministeriais conforme sua maior ou menor politização indica valores organizados em uma distribuição bimodal, o que aponta a existência de estratégias variadas de nomeações, inclusive entre o NdG e o restante dos ministérios. Em ambos os casos, há uma concentração maior nos níveis intermediários (valores de 2 a 4), em torno de 45% das nomeações. Em média, durante o período de 1995 a 2014, o valor do índice de politização foi de 3,12 (desvio-padrão de 1,87), indicando que as dimensões políticas e técnicas não necessariamente são excludentes, uma vez que a maioria dos ministros agrega características tanto políticas quanto técnicas. No entanto, conforme esperado, a média de fora do NdG é 10% maior, 3,2 contra 2,9, o que sugere menos politização dentro do núcleo.

Quando desagregamos os índices por mandatos presidenciais, entretanto, as médias expostas no gráfico 2 não confirmam a hipótese de perfis mais técnicos no NdG, porque sinalizam diferentes padrões de comportamento das nomeações de ministros, tanto fora quanto dentro do núcleo. Nota-se que as diferenças entre esses dois grupos tendem a ser menos explícitas no decorrer do período, sendo bastante alterado nos governos de FHC. A maioria de não filiados, retratada nos dados do gráfico 1, aliada às médias do IPM, durante os dois mandatos tucanos, sugerem a predominância da estratégia de centralização, principalmente no NdG.

Em contraposição, no decorrer dos governos petistas, principalmente no início das gestões Lula e Dilma, observa-se uma tendência de politização nas nomeações nas pastas do NdG e nos demais ministérios. É importante ressaltar que esse fenômeno não necessariamente indica que o perfil dos ministros seria menos qualificado do ponto de vista técnico, uma vez que, conforme já ponderado, valores intermediários apontam para a existência de perfis mistos ou *técnico-políticos*. Assim, o que poderia explicar essa diferença entre as estratégias tucana e petista?

Três fatores complementares podem nos ajudar a entender melhor a questão. Primeiro, o PT nunca havia ocupado a Presidência da República antes de 2003, e isso contribuiu para uma menor experiência dos seus ministros. Segundo, a base de apoio dos petistas era bem mais diversificada, em termos ideológicos, o que gerou uma configuração mais ampliada de ministérios não só para atender os partidos de coalizão, como também para incluir correligionários, especialmente no NdG (Cavalcante e Karam, 2017). Por fim, é importante considerar as distintas características desses dois partidos. Como o PT se aproxima do conceito de partido de massas, com forte organicidade interna, base sindical e social, é natural supor que seus integrantes tenham maior nível de politização do que os tucanos. Esses possuem mais semelhança com partidos de quadros, isto é, composição mais restrita com lideranças advindas do empresariado, da alta burocracia ou da academia.

GRÁFICO 2
Média do IPM por mandatos (1995-2014)



Fonte: Cavalcante e Palotti (2016).
Elaboração dos autores.

3.2 Análise multivariada

Nesta subseção, o capítulo avança na investigação dos fatores determinantes das nomeações no NdG a partir de uma análise multivariada dos dados utilizando um modelo de regressão logística que insere mais sofisticação e rigor estatístico no teste das hipóteses da pesquisa. Primeiro, o modelo de regressão é apresentado e seus resultados debatidos à luz do dilema de centralização e politização no processo de nomeação dos comandantes das pastas ministeriais.

Nesse sentido, a variável a ser explicada, ou dependente do modelo, é a nomeação dos ministérios que compõem o núcleo, isto é, caso o ministério seja do NdG recebe o valor 1 e, em caso negativo, 0. Conforme já discutido em seção anterior e exposto no apêndice deste capítulo, as pastas do NdG referem-se às unidades que atuam no alinhamento e na coordenação estratégica da agenda prioritária do presidente.

Para testar se os chefes do Executivo escolhem pela estratégia de centralização do NdG, a primeira variável explicativa do modelo é o IPM. Conforme descrito anteriormente, quanto maior o indicador, que varia de 0 a 6, mais politizado é o perfil ministerial. Portanto, a expectativa é que seu efeito seja negativo nas nomeações do NdG, ou seja, quanto maior o perfil técnico, maior a probabilidade de ocupar esses ministérios.

Uma outra *proxy* de centralização é o fato do ministro pertencer à mesma legenda do chefe do governo. Assim, espera-se que a variável *partido do presidente* apresente efeito positivo no modelo. Apesar das dificuldades em se mensurar amizade, em especial no meio político, a nomeação de *amigos* pode sinalizar para

uma estratégia de centralizar com pessoas de confiança a agenda prioritária conduzida pelo NdG. Do mesmo modo, a variável *ministro da mesma Unidade da Federação (UF) do presidente* pode indicar esforços no sentido de controlar mais esses postos-chave. Logo, o presidente tenderia a ocupar mais os cargos do seu núcleo estratégico com ministros desses perfis.

A última variável independente, tempo de *duração no cargo*, mensurado por meses na pasta, visa explorar se os integrantes do NdG tendem a se manter mais no cargo em relação ao restante do gabinete, uma vez que se pressupõe que essas nomeações são de ministros mais próximos e alinhados politicamente ao presidente. Por fim, como variáveis de controle, o modelo inclui *sexo*, *raça* (negro ou não), *educação* (0 – nível médio a 4 – doutorado) e *idade* no momento da posse.

Utiliza-se o modelo de regressão logística, uma vez que a variável dependente é dicotômica. Seus resultados, descritos na tabela 2, são bastante interessantes em diversos aspectos.

O primeiro e mais importante é a estimativa da razão de possibilidades (*odds ratio*) do IPM que, conforme expectativa, afeta negativamente as nomeações no NdG no período analisado. Em outras palavras, o coeficiente indica que quanto mais técnico e menos político é o perfil do ministro, maiores as chances deste ser nomeado em cargos do NdG, o que confirma a hipótese *H1a* desta pesquisa. Como forma de dar mais clareza aos efeitos dessa variável, o gráfico 3 projeta a probabilidade, nesse caso inversa, de ser selecionado para o NdG e o IPM. Em termos substantivos, a variação do IPM mais baixo para o mais alto tende a diminuir em pouco mais de 21% as chances do ministro fazer parte do núcleo.

O fato de o ministro ser correligionário do chefe do Executivo, no entanto, não parece influenciar as nomeações para o NdG. Apesar de o coeficiente ser razoável, estatisticamente a estimativa não é válida, impedindo assim a confirmação da hipótese *H1b* deste estudo. Ao contrário, a variável amigo do presidente apresenta coeficiente válido do ponto de vista estatístico e com o maior efeito prático do modelo, uma vez que ter relação de amizade aumenta em quase três vezes as chances de nomeação no NdG.

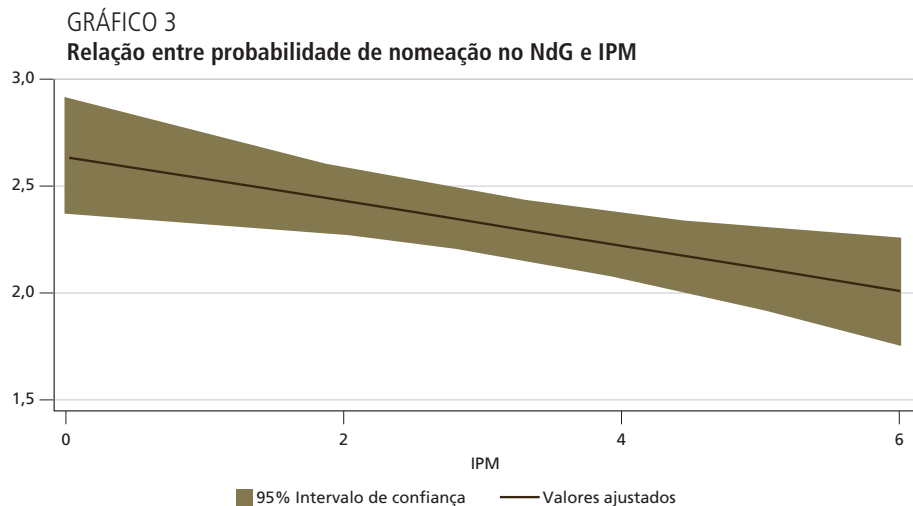
TABELA 2
Determinantes da nomeação ministerial no NdG (1995-2014)

Variáveis	Razões de possibilidades (<i>odds ratio</i>)
IPM	0,78** (0,07)
Educação	0,77** (0,10)
Amigo do presidente	2,84** (1,12)
Partido do presidente	1,68 (0,60)
UF do presidente	0,94 (0,31)
Duração no cargo (meses)	1,00 (0,01)
Raça (negro)	0,10** (0,11)
Sexo	1,12 (0,55)
Idade (posse)	0,96* (0,01)
Constante	4,06 (4,28)
N	341
Pseudo R ²	0,1

Fonte: Cavalcante e Palotti (2016).

Elaboração dos autores.

Obs: Erros-padrão entre parênteses: *p<0,1; **p<0,05; e ***p<0,001.



Quanto à hipótese *H2*, o modelo multivariado não estima efeito, nem estatístico, nem substantivo, confirmando os resultados da análise descritiva, que não indicou diferenças expressivas nos tempos de permanência entre ministros do NdG e fora dele. Logo, essa hipótese pode ser refutada.

Na mesma direção, ser do mesmo estado do presidente e do sexo feminino não parece influenciar, ao menos com base nos dados disponíveis, na nomeação no NdG. Por sua vez, nível educacional e idade na posse apresentam efeitos estatisticamente significativos, todavia surpreendentemente contrários ao esperado. Os coeficientes estimados de idade e nível educacional são negativos, isto é, os ocupantes das pastas do NdG são menos educados formalmente e mais novos em relação aos demais. Cabe ressaltar que, embora um dos fatores que compõem o IPM seja a variável dicotômica, se o ministro tem ou não formação acadêmica em nível de mestrado ou doutorado, essa variável se mostra importante no debate acerca de politização/centralização. Ademais, o modelo de regressão não identificou problemas de multicolinearidade entre essas variáveis explicativas. Por fim, a dimensão racial também é um fator importante nessa comparação. Se os negros já são historicamente subrepresentados nos gabinetes ministeriais brasileiros, esse quadro se agrava ainda mais nos cargos do NdG.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste capítulo foi investigar as estratégias utilizadas pelos presidentes durante as escolhas dos ministros que compõem o NdG no âmbito do Executivo federal brasileiro. Para tanto, o foco foi explorar as características dos perfis de

comando do NdG em comparação ao restante do gabinete ministerial. Logo, o estudo dialoga simultaneamente tanto com a literatura sobre a composição das equipes ministeriais quanto com a linha de pesquisa que vem procurando aprofundar a compreensão acerca do núcleo estratégico do governo.

Essa discussão é inédita no caso nacional, mas também não avançou muito nas diferentes correntes da literatura que abordam o tema. Nesse sentido, o trabalho procurou responder algumas questões. Como os ministros do NdG fazem parte do círculo de amizade do presidente, teriam eles a mesma origem regional, durariam mais no cargo ou seriam educados formalmente? A hipótese principal testada na pesquisa gira em torno de qual seria a estratégia predominante do presidente – centralização ou politização (Moe, 1985; 1993; Rudalevige, 2009; Lewis, 2009), durante os processos de nomeação do seu NdG.

Os resultados da análise empírica indicam que os presidentes brasileiros, entre 1995 e 2014, optaram pela estratégia de centralização nas nomeações do NdG. Nesse sentido, os resultados da análise descritiva quanto à preferência por correligionários e as estimativas do IPM e da variável de amizade confirmam essa hipótese. Em outras palavras, na ocupação dos cargos que exercem funções de coordenação da agenda prioritária do governo, os chefes do Executivo decidem aumentar o controle sobre o *policymaking* e politizar menos, especialmente ao compartilhar menos esses postos com os partidos da base aliada. Em relação à hipótese de que os ministros do NdG durariam mais tempo no cargo durante o mandato presidencial, as evidências das duas estratégias analíticas sinalizam para a sua refutação.

Cabe salientar ainda que, apesar da variável de gênero não parecer ser significativa para a ocupação de cargos no núcleo, o que pode ser explicado pela priorização de mulheres durante o governo Dilma, a questão racial, sem dúvida, é um problema de desigualdade ainda mais grave no NdG.

Portanto, as evidências desse esforço analítico introduzem alguns achados relevantes, assim como novas questões à agenda de pesquisa, tanto sobre o NdG quanto acerca das elites do Estado brasileiro. É importante ponderar, entretanto, que o recorte temporal é relativamente curto, embora englobe os cinco mandatos presidenciais da Nova República que foram eleitos democraticamente e finalizados em quatro anos. Como agenda futura de pesquisa, o caminho pode ser análises de caráter qualitativo que visem avançar na compreensão mais detalhada dos fatores determinantes das mudanças na ocupação desses cargos, sejam estas rotineiras ou em função de acontecimentos especiais, como baixa popularidade do presidente ou crises.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government: a literature review**. Washington: IDB, 2013. (IDB Technical Note, n. 581).
- _____. **Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean**. Washington: IDB, 2014.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.
- _____. The presidential calculus: executive policymaking and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.
- BARBERIA, L.; PRAÇA, S. Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil. *In*: MIDWESTERN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION MEETING, 2014. **Anais...** Chicago, 2014.
- BONVECCHI, A.; SCARTASCINI, C. **The presidency and the executive branch in Latin America: what we know and what we need to know**. Washington: IDB, 2011. (IDB Working Paper Series, n. 283).
- BORGES, A.; COÊLHO, D. B. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparativa de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. *In*: LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. p. 71-105.
- CARDOSO, F. H. **Diários da presidência (1995-1996)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. v. 1.
- CAVALCANTE, P. **Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomeclaturas e uma questão principal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2359).
- CAVALCANTE, P.; KARAM, R. **Building State capacity and executive governance: the case of center of government framework**. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 2017. Cingapura: ICPP, 2017.
- CAVALCANTE, P.; PALOTTI, P. L. M. Entre a política e a técnica: quem são os ministros dos governos democráticos no Brasil (1990 a 2014)? *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ABCP, 2016.

CODATO, A.; FRANZ JÚNIOR, P. Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT. **Revista de Administração Pública**, 2018.

COHEN, D. B.; HULT, K. M. Patterns and possibilities: perspectives on the office of White House chief of staff. *In*: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, 2012. Washington: APSA, 2012.

COHEN, D. B.; KRAUSE, G. A. Presidents, chiefs of staff, and White House organizational behavior: survey evidence from the Reagan and Bush administrations. **Presidential Studies Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 421-442, 2000.

D'ARAUJO, M. C. Os ministros da Nova República – notas para entender a democratização do Poder Executivo. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2009.

D'ARAUJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC; FGV, 2009.

DOWDING, K.; DUMONT, P. **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London: Routledge, 2009. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

ESCOBAR-LEMMON, M. C.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Women ministers in Latin American government: when, where, and why? **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 4, p. 829-844, 2005.

_____. Do cabinet ministers in presidential systems have experience in their portfolio or is on-the-job training the norm? *In*: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION MEETING, 2009. Santiago: IPSA, 2009.

FIGUEIREDO, A. C. Government coalitions in Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Fapesp, 1999.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. *In*: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 77-104.

FLORES, A. Q. United States of America: the cabinet. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers around the world**. London: Routledge, 2015. p. 283-296. (Routledge Research on Social and Political Elites, n. 5).

FREIRE, A. *et al.* **Burocracia federal da área de infraestrutura**: perfil, trajetória, atuação e percepções. Brasília: ENAP, 2016. (Cadernos, n. 46).

GROSSMAN, E.; FRANÇOIS, A. Who are the ministers of the Fifth Republic? **French Politics**, v. 11, n. 3, p. 272-283, 2013.

HULT, K. M. The Bush White House in comparative perspective. *In*: GREENSTEIN, F. I. (Ed.). **The George W. Bush presidency: an early assessment**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

HULT, K. M.; TENPAS, K. D. The office of the staff secretary. **Presidential Studies Quarterly**, v. 31, n. 2, p. 262-280, 2001.

HULT, K. M.; WALCOTT, C. E. Organizing the White House: structure, environment, and organizational governance. **American Journal of Political Science**, v. 31, n. 1, p. 109-125, 1987.

_____. Influences on presidential decision making. *In*: EDWARDS, G. C.; HOWELL, W. G. (Eds.). **The Oxford handbook of the American presidency**. New York: Oxford University Press, 2011.

INÁCIO, M. **Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil**. *In*: ENCONTRO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2006, Campinas, São Paulo. 2006.

LEWIS, D. E. Revisiting the administrative presidency: policy, patronage, and agency competence. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, n. 1, p. 60-73, 2009.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process. *In*: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (Eds.). **How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking**. Washington: IDB, 2010. p. 119-146.

MOE, T. The politicized presidency. *In*: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (Ed.). **The new direction in American politics**. Washington: Brookings Institution, 1985.

_____. Presidents, institutions, and theory. *In*: GEORGE, C.; KESSEL, J. H.; ROCKMAN, B. A. **Researching the presidency: vital questions, new approaches**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Driving better policies from the centre of government**. Paris: OCDE, 2014.

PALOTTI, P. L. M. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro: perfil, alocação e rotatividade**. 2017. 181 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PETERS, B. G.; RHODES, R. A. W.; WRIGHT, V. **Administering the summit: administration of the core executive in developed countries**. Palgrave Macmillan, 2000.

PONDER, D. E. **Good advice**: information and policy making in the White House. Texas A&M University Press, 2000.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 2015.

RUDALEVIGE, A. C. The administrative presidency and bureaucratic control: implementing a research agenda. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, p. 10-24, 2009.

TRUSWELL, E.; ATKINSON, D. Supporting heads of government: a comparison across six countries. **Institute for Government**, 2011.

APÊNDICE

1 ÍNDICE DE POLITIZAÇÃO MINISTERIAL (IPM)

A proposta do IPM é um desdobramento do índice de partidarização ministerial apresentado por Borges e Coêlho (2015). Sua escala possui sete pontos, indo de 0 a 6, fazendo-se o somatório direto de seis variáveis binárias:

- filiação partidária: estar filiado a partido político quando foi nomeado ministro (sim – 1 ponto);
- cargo eletivo: ter exercido qualquer mandato eletivo – no Executivo ou Legislativo, em qualquer nível governamental – anteriormente à indicação ao cargo de ministro (sim – 1 ponto);
- cargo na administração partidária: ter ocupado algum cargo na estrutura administrativa do partido político – presidência nacional; presidência estadual ou municipal; secretaria-geral; tesouraria etc., inclusive na sua fundação (sim – 1 ponto);
- formação acadêmica: possuir formação acadêmica em nível de mestrado ou doutorado (não – 1 ponto);
- servidor público ou militar: ter tido atuação profissional anterior como servidor público de carreira ou militar (não – 1 ponto); e
- experiência gerencial na área: ter exercido cargos gerenciais diretamente relacionados ao cargo de ministro ocupado, em âmbito nacional ou subnacional (não – 1 ponto).

REFERÊNCIA

BORGES, A.; COÊLHO, D. B. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparativa de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. *In*: LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. p. 71-105.

2 PERSPECTIVA FUNCIONAL DO NDG

FIGURA A.1
Relação das unidades governamentais (1995-2014)
NdG



(Continua)

(Continuação)

Fora do NdG

FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I
<ul style="list-style-type: none"> • Casa Militar • Estado Maior das Forças Armadas • Conselho da Defesa Nacional • Conselho Extraordinário dos Esportes • Ministério Extraordinário de Política Fundiária • Ministério da Marinha • Ministério da Exército • Ministério da Aeronáutica • Ministério da Administração e Reforma do Estado • Ministério da Agricultura e do Abastecimento • Ministério da Ciência e Tecnologia • Ministério da Cultura • Ministério da Educação • Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo Nacional • Ministério da Integração Nacional • Ministério da Justiça • Ministério da Previdência e Assistência Social • Ministério dos Transportes • Ministério do Trabalho • Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal • Ministério da Saúde • Ministério de Minas e Energia • Ministério das Comunicações • Ministério das Relações Exteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • Gabinete de Segurança Institucional • Conselho da República • Conselho da Defesa Nacional • Ministério Extraordinário dos Esportes • Ministério da Defesa • Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento • Ministério da Ciência e Tecnologia • Ministério da Cultura • Ministério da Educação • Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior • Ministério do Desenvolvimento Agrário • Ministério da Justiça • Ministério da Cultura e Assistência Social • Ministério da Integração Nacional • Ministério dos Transportes • Ministério do Trabalho • Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal • Ministério da Saúde • Ministério de Minas e Energia • Ministério das Comunicações • Ministério das Relações Exteriores • Secretaria de Desenvolvimento Urbano 	<ul style="list-style-type: none"> • Gabinete de Segurança Institucional • Conselho da República • Conselho da Defesa Nacional • Conselho Nacional de Política Energética • Ministério dos Esportes • Banco Central do Brasil • Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte • Ministério da Defesa • Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento • Ministério da Ciência e Tecnologia • Ministério da Educação • Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior • Ministério do Desenvolvimento Agrário • Ministério da Justiça • Ministério da Cultura • Ministério da Previdência • Ministério das Cidades • Ministério da Integração Nacional • Ministério dos Transportes • Ministério do Trabalho e Emprego • Ministério do Meio Ambiente • Ministério da Saúde • Ministério de Minas e Energia • Secretaria de Portos • Secretaria de Aviação Civil • Secretaria da Micro e Pequena Empresa • Ministério das Comunicações • Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome • Ministério da Pesca e Aquicultura • Secretaria de Direitos Humanos • Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial • Secretaria de Políticas para as Mulheres 	<ul style="list-style-type: none"> • Gabinete de Segurança Institucional • Conselho da República • Conselho da Defesa Nacional • Conselho Nacional de Política Energética • Ministério dos Esportes • Banco Central do Brasil • Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte • Ministério da Defesa • Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento • Ministério da Ciência e Tecnologia • Ministério da Educação • Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior • Ministério do Desenvolvimento Agrário • Ministério da Justiça • Ministério da Cultura • Ministério da Previdência • Ministério das Cidades • Ministério da Integração Nacional • Ministério dos Transportes • Ministério do Trabalho e Emprego • Ministério do Meio Ambiente • Ministério da Saúde • Ministério de Minas e Energia • Secretaria de Portos • Ministério das Comunicações • Ministério das Relações Exteriores • Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome • Ministério da Pesca e Aquicultura • Secretaria de Direitos Humanos • Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial • Secretaria de Políticas para as Mulheres 	<ul style="list-style-type: none"> • Gabinete de Segurança Institucional • Conselho da República • Conselho da Defesa Nacional • Conselho Nacional de Política Energética • Ministério dos Esportes • Banco Central do Brasil • Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte • Ministério da Defesa • Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento • Ministério da Ciência e Tecnologia • Ministério da Educação • Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior • Ministério do Desenvolvimento Agrário • Ministério da Justiça • Ministério da Cultura • Ministério da Previdência • Ministério das Cidades • Ministério da Integração Nacional • Ministério dos Transportes • Ministério do Trabalho e Emprego • Ministério do Meio Ambiente • Ministério da Saúde • Ministério de Minas e Energia • Secretaria de Portos • Ministério das Comunicações • Ministério das Relações Exteriores • Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome • Ministério da Pesca e Aquicultura • Secretaria de Direitos Humanos • Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial • Secretaria de Políticas para as Mulheres

Elaboração dos autores.

A PRESIDÊNCIA PELO OLHAR DO PRESIDENTE: UMA ANÁLISE DO NÚCLEO DE GOVERNO A PARTIR DOS DIÁRIOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO¹

João Cláudio Pompeu²
Antonio Lassance³

1 INTRODUÇÃO

Centros ou núcleos de governo (doravante NdGs) têm se tornado um objeto de atenção crescente dos estudos políticos. Eles são definidos como grupos formais ou informais – mas recorrentemente utilizados pelo presidente em apoio à sua atuação – que agem tanto para a filtragem e o processamento de informações quanto para o alinhamento e a coordenação estratégica de governos, funcionando como uma espécie de Estado-Maior do comando presidencial. Desse modo, os NdGs são organismos ativos que contribuem no assessoramento e apoio à decisão e à coordenação superior de governabilidade e da governança presidencial.

Com escopos bastante variáveis, mais amplos ou mais restritos, dependendo de inúmeros fatores, os NdGs recolhem e processam informações, levantam prós e contras sobre possíveis decisões, articulam, pactuam e solucionam controvérsias, com maior ou menor delegação do presidente.⁴ Os NdGs podem também auxiliar o presidente nas funções de: gerenciamento estratégico; coordenação de políticas públicas; monitoramento; coordenação política; e comunicação do governo (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014; Cavalcante, 2018). Nesse sentido, a literatura supõe, teoricamente, que a presença, a coerência e a consistência dos NdGs podem atuar de maneira favorável para o sucesso dos governos (Cavalcante e Karam, 2017; Rhodes e Dunleavy, 1990; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014; Rhodes, 1995; Peters, Rhodes e Wright, 2000; Peters, 2014).

1. Agradecemos a preciosa colaboração das pesquisadoras Noelle da Silva e Jaqueline da Silva Borges na compilação dos dados das interações do primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que dão base a estes artigos, bem como agradecemos pelas contribuições para o aperfeiçoamento do texto.

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

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

4. “Assessoramento é visto aqui mais como uma tarefa do que como uma propriedade de indivíduos particulares ou de unidades cujas equipes são frequentemente referidas simplificadaamente como assessorias. Assessoramento se refere a providenciar conselhos ou suporte para o processo de decisão presidencial, em contraposição, por exemplo, a atividades de monitoramento do Poder Executivo, pressionar membros do Congresso, ou gerir uma secretaria de ministério” (Hult, 1993, p. 112, tradução nossa).

Ao mesmo tempo, tais estudos se deparam com um problema metodológico crucial: as bases de dados disponíveis nem sempre são capazes de apreender o fenômeno em sua complexidade e seus detalhes. Estudar NdGs em profundidade envolve esmiuçar informações nem sempre disponíveis ou, se disponíveis, nem sempre acessíveis de forma aberta. Por exemplo, quantificar o volume de interações entre ministros e assessores e um presidente pode dizer muito sobre a rotina de trabalho presidencial, mas não necessariamente é uma boa *proxy* do nível de relacionamento entre um presidente e sua equipe; do grau de delegação que cada ministro recebe para articular, pactuar e solucionar controvérsias com autonomia; do rol de tarefas *ad hoc* que são repassadas informalmente e se mostram decisivas ao longo de um mandato presidencial.

Embora seja bastante recomendável que o funcionamento dos NdGs seja quantificável, na medida do possível (Rhodes e Dunleavy, 1990) o próprio esclarecimento sobre como essas organizações se formam, se fortalecem e eventualmente definham, sendo substituídas por outras, requer um tratamento qualitativo prévio e combinado. É preciso compreender seu caráter extremamente volátil para que se possa saber com exatidão o que se quer quantificar.

Uma das maneiras mais interessantes de se descobrir a existência e compreender em profundidade o funcionamento de NdGs é por meio de informações biográficas ou autobiográficas dos presidentes, sem prejuízo de se lançar mão de outros recursos para a verificação da coerência e consistência dessas informações.

Poucos presidentes brasileiros deixaram relatos pessoais sobre o seu período na Presidência. Na República Velha, pode-se citar Campos Salles (Salles, 1998). No século XX, cabe destacar os diários de Getúlio Vargas (Peixoto, 1995), bem como os diários e o livro de FHC analisando o seu mandato presidencial (Cardoso, 2006; 2015). Nesse contexto, a análise das reflexões dos presidentes da República sobre os seus próprios mandatos é um campo ainda pouco explorado na ciência política brasileira e, até mesmo, visto com desconfiança. Em parte, pelo próprio despreparo de muitos para lidar com fontes primárias testemunhais sem alguns cuidados básicos, os quais serão discutidos preliminarmente na metodologia desta proposta.⁵

O objetivo deste capítulo é identificar e descrever o NdG do primeiro ano do governo FHC a partir da visão privilegiada e detalhada do próprio presidente da República Federativa do Brasil. Essa análise está atenta aos possíveis problemas de viés por se tratar da visão de um político que procura valorizar seu legado em uma narrativa autocentrada, memorialística.

5. Nos Estados Unidos, as próprias bibliotecas presidenciais e alguns centros especializados, como o Miller Center, organizam programas dedicados ao registro e a informações sobre a atividade presidencial. Em geral, essas informações têm um tratamento interdisciplinar, sendo analisadas por profissionais dos mais diversos campos e constituem uma fonte inestimável de dados em profundidade sobre o funcionamento de NdGs.

Pretende-se, dessa maneira, identificar a rotatividade dos atores com acesso ao presidente e os assuntos tratados. A metodologia prevê a construção de um quadro que expresse os principais interlocutores do presidente, os principais assuntos tratados, as áreas e subáreas de política relacionadas e as funções do NdG ao longo do mandato de FHC. Para alcançar esse objetivo, este texto privilegia a análise do livro *Diários da Presidência: 1995-1996*.

Partindo-se do pressuposto de que existe um NdG, a principal pergunta de pesquisa do capítulo é sobre quem o compõe e que *formato* ele possui. Nesse sentido, estão estabelecidas algumas perguntas complementares, necessárias a se responder essas perguntas-chave, conforme descrito adiante.

- 1) Quem são os principais interlocutores do presidente?
- 2) Que evidências existem de que eles são parte de um núcleo que exerce o alto-comando presidencial, em apoio à decisão e à coordenação?
- 3) Como o presidente da República interage com os principais componentes do NdG?
- 4) Há reuniões de coordenação entre todos os integrantes do NdG ou o presidente interage de forma isolada com cada um deles?
- 5) Existe apenas um ou vários núcleos? Em que áreas?
- 6) Qual o grau de importância dado pelo presidente a cada uma das cinco funções do governo?
- 7) Há variações desses interlocutores ao longo do tempo?
- 8) Se há variações, por que elas acontecem?
- 9) Quais os principais assuntos tratados pelo presidente?
- 10) Como esses assuntos se relacionam com as funções do NdG?

As perguntas estão dispostas em ordem sequencial para proporcionar uma aproximação ao tema que permita gerar, primeiro, um inventário de ocorrências significativas da atividade presidencial; em seguida, uma base de dados quantitativa que permita uma análise descritiva dessas ocorrências; e, finalmente, uma análise aprofundada do tipo de NdG existente e sua atuação.

2 REFERENCIAL ANALÍTICO

O Poder Executivo pode ser visto como uma instituição republicana incumbida de um rol expressivo de competências privativas e prerrogativas unilaterais. Ele é exercido pelo presidente da República, que organiza e comanda a Presidência, monta sua equipe ministerial e interage com os mais diversos atores políticos no processo de produção de políticas públicas.

Ademais, o Poder Executivo é uma instituição política na medida em que estabelece e estrutura regras formais e informais que induzem e limitam a atuação dos atores.⁶ O presidente da República é um agente que, mesmo estando circunscrito a essas regras, tem uma certa autonomia para a implementação de suas preferências, as quais se traduzem na implementação de políticas públicas. De sorte que o conjunto de preferências, práticas, hábitos e estilos de exercício do cargo é um fator sobremaneira importante à política e definidor das presidências.

Conforme Walker (2009), o papel de uma liderança política é significativo quando se pode estabelecer uma clara ligação entre suas ações e um evento histórico.⁷ Moe (1985) comenta o conflito entre a forma como o pensamento acadêmico vê o funcionamento do governo e a forma como o governo realmente opera. O autor critica a posição de que o governo deveria ser guiado exclusivamente por técnicos insensíveis à influência política, embora aponta que, desde o governo Roosevelt, houve uma tendência à centralização na Presidência e à politização das principais agências do governo americano.

Dessa forma, presidentes continuam fazendo o que eles não deveriam fazer e acadêmicos continuam reclamando que, se os presidentes compreendessem e fizessem as coisas do jeito acadêmico, estes desafortunados desenvolvimentos seriam revertidos (Moe, 1985, p. 266, tradução nossa).

Conforme apontam Hult e Walcott (2009), os estudos sobre a influência que indivíduos ou grupos têm nas tomadas de decisão da Presidência da República variam de análises prescritivas, explicativas e normativas. Siavelis (2016) aborda a importância de estudar as estratégias que o presidente usa para lidar com as tensões entre os grupos formais e informais que o aconselham. Para esta análise, a literatura norte-americana é um bom ponto de partida. No entanto, o autor enfatiza que o sistema bipartidário americano pode não ser útil para a análise de sistemas multipartidários da América Latina.⁸

Da mesma forma, o campo de estudos presidenciais, no qual a ciência política investiga a importância do presidente, enquanto ator, e da Presidência da República, enquanto organização, tem uma longa tradição de estudos

6. "Separar a análise das normas subjacentes da estratégia dos jogadores é um pré-requisito necessário para criar uma teoria das instituições"; "integrar as escolhas individuais [ou seja, feita pelos atores] com as limitações que as instituições impõem à escolha [que esses atores fazem] é um grande passo para a unificação da investigação nas ciências sociais" (North, 1993, p. 16).

7. "A não ser que haja uma clara ligação entre as ações de um líder e um evento histórico, as ações do líder são dispensáveis para a explicação do evento. E a não ser que seja claro que outro líder teria agido de forma diferente, a identidade do líder é indispensável para a explicação da ação. Estas distinções tratam da tarefa de estabelecer critérios para vincular a identidade do líder (personalidade) com ações (decisões) que levam a eventos – resultados" (Walker, 2009, p. 551, tradução nossa). "O impacto de líderes individuais em eventos e instituições é maior ou menor dependendo do contexto histórico e das oportunidades disponíveis para eles. Os historiadores ficam confortáveis com estas questões e as resolvem empiricamente nos casos concretos. Cientistas políticos têm um problema mais difícil. Se a individualidade faz diferença, eu gostaria de generalizar sobre a diferença e as condições que a fazem possível, através de situações históricas" (Hargrove, 1993, p. 69-70, tradução nossa).

8. "Fundamentalmente, presidencialismos multipartidários introduzem um elemento adicional de tensão entre conselheiros formais e informacionais no que tange ao controle presidencial sobre a gestão de políticas públicas e da coalizão" (Siavelis, 2016, p. 2, tradução nossa).

produzidos nos Estados Unidos sobre a Presidência do país norte-americano, enquanto no Brasil esses estudos estão apenas em sua infância.⁹

A discussão sobre NdGs se vale subsidiariamente de estudos dessa natureza, embora tenham ganhado corpo sobretudo a partir de uma literatura sobre governança de políticas públicas. Seu perfil muitas vezes prescritivo tem como ponto frágil o pouco aprofundamento a respeito das bases concretas sobre as quais os NdGs se fundam, se desenvolvem, se fortalecem ou se esfacelam. Do mesmo modo, no campo de estudos presidenciais, inexistente uma teoria bem desenvolvida sobre como atores e organizações influenciam ou são influenciados por tais NdGs e, assim, manejam e transformam as instituições políticas e suas microinstituições, como são as políticas públicas.

O esforço de pesquisa aqui realizado é justamente o de buscar entender a lógica de formação e funcionamento de NdGs a partir de seu *big bang*, sua composição inicial, e extrair daí algum aprendizado útil à solidificação de teorias mais realistas a esse respeito. Os momentos iniciais são importantes não apenas por serem o marco zero de um mandato presidencial. Eles podem ser compreendidos como decisivos a partir de teorias como a da dependência à trajetória (*path dependence*). São um período formativo, orientador, cujas bases podem se solidificar e ganhar resiliência à mudança. Também se justificam por representarem a oportunidade em que o presidente, supostamente, goza de seu momento de maior prestígio. Salvo raras exceções, tendo acabado de vencer uma eleição, ele conta com o máximo de capacidade de manejo das organizações que tem à sua disposição para fazer prevalecer suas preferências e assentar um padrão de governança.

Os NdGs são justamente uma parte essencial desse padrão de governança, assim, cada NdG pode ser compreendido como um conjunto de pessoas e instituições que auxiliam o presidente tecnicamente. Há pouco espaço para a política na análise em parte dos estudos dedicados a analisar o funcionamento do governo. Saindo dessa postura normativa, este capítulo pretende analisar como se formou e modificou o NdG no governo FHC, a partir da perspectiva do próprio presidente.

A posição dos autores que analisam os NdGs, muitas vezes ligados à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a organismos similares, é muito mais normativa do que descritiva e analítica. Eles descrevem como o governo deveria funcionar e não como o governo de fato funciona, muito menos por que algumas experiências são mais bem-sucedidas que outras. O NdG deveria auxiliar o presidente na condução da política e das políticas públicas. Em países de

9. Também faltam estudos sobre a rede de consultas usadas pelos presidentes tanto no Brasil como na América Latina. "A importância de redes informais de consultoria, embora bem analisada na literatura da Presidência americana, é virtualmente inexistente na literatura sobre a América Latina. Apesar disso, a evidência anedótica de experiências entre países sugere que conselheiros informais existem, são frequentemente negligenciados e podem ser bastante influentes" (Siavelis, 2016, p. 23, tradução nossa).

presidencialismo forte, como é o caso do Brasil, o papel dos NdGs provavelmente tende a ser ainda mais proeminente e merecedor de exame.

Cabe perguntar: considerando-se que o NdG seja fundamental para a Presidência, por que há tanta rotatividade em seus membros? Gaetani (2014), por exemplo, aponta que os ministros de Coordenação Política desde o governo FHC têm uma alta rotatividade. É um cargo com prazo de validade.¹⁰ Tais alterações são relevantes para se analisarem trajetórias de mudança nos NdGs, que podem envolver apenas mudanças de nomes, mas também a decadência e a ascensão de algumas organizações associadas à Presidência da República. Embora não seja o objeto deste texto, mapear essas variações pode ser útil para posteriormente indicar como burocratas, grupos de interesse ou mesmo determinadas agendas passaram a povoar a atenção do presidente e a determinar novos rumos ao governo.

Os modelos de organização de assessoria de tomada de decisão da Presidência podem ser competitivos, hierárquicos ou colegiados (Johnson, 1974; Burke, 2009).¹¹ Esses três modelos devem ser vistos como tipos ideais. Eles raramente vão ser observados na realidade em sua pureza. Nesse sentido, diferentes situações podem levar a diferentes arranjos, muitas vezes combinados. O presidente pode, em alguns casos, adotar modelos mais formalistas e, em outros, modelos mais competitivos ou colegiados. O importante é descobrir qual dos modelos é mais dominante em cada governo.

Pode-se questionar até que ponto esse modelo de organização da tomada de decisão, que foi elaborado para a análise do sistema bipartidário americano, é adequado para a análise do caso brasileiro. Será que um presidente brasileiro, em uma situação de presidencialismo de coalizão, na qual vários partidos participam formalmente do seu governo, pode se dar o luxo de utilizar o modelo hierárquico?¹²

10. FHC relutou em criar o cargo de ministro das Relações Institucionais. A sua ideia inicial era a de haver vários responsáveis pela coordenação política do governo. Ele queria dialogar diretamente com os líderes partidários. Não deu certo. O cargo é criado em 1996. FHC achava que o cargo seria altamente instável porque este ministro se desgastaria muito, visto que a sua função seria estabelecer acordos com a base aliada que muitas vezes o governo não consegue cumprir: "por outro lado, o ocasional descumprimento de acordos teve um alto custo para os ministros encarregados da coordenação política. Daí a rotatividade relativamente elevada dos titulares desta pasta, que tinham de funcionar como 'fusível' do Executivo. Em dois mandatos, contei com seis auxiliares nessa função" (Cardoso, 2006, p. 244).

11. "O primeiro, um arranjo *competitivo*, se restringe ao governo Roosevelt. Consiste em um sistema no qual o presidente está no centro e exerce uma força diretiva permanente. Um pequeno número de assessores está diretamente em contato com as designações presidenciais, suas funções geralmente se sobrepõem e o presidente incentiva as rivalidades entre eles. Em arranjos *formalísticos*, tais como os de Eisenhower e Nixon, ocorre muita delegação de autoridade aos principais assessores e há a presença de um sistema organizado em que a informação e os conselhos que chegam ao presidente são filtrados por uma larga estrutura hierárquica com canais organizados claramente desenhados e papéis especificados. O terceiro modelo, o sistema *colegiado*, envolve um pequeno grupo de tomadores de decisão, assim como no modelo competitivo. No entanto, eles operam em um ambiente de grupo. Enquanto o modelo formalístico pode ser comparado a uma estrutura piramidal hierárquica, com o presidente no seu ápice, o modelo colegiado se assemelha a uma roda: o presidente está no centro com assessores no fim dos raios diretamente ligados a ele e, ao longo, ligados uns aos outros" (Burke, 2009, p. 502, tradução nossa).

12. A respeito de presidencialismo de coalizão, ver Abranches (1988), Limongi (2006) e Lameirão (2015).

É possível que cada Presidência tenha não apenas um, mas vários NdGs, e que a governança presidencial também alterne sua opção por usar seus núcleos de forma hierárquica, competitiva ou colegiada. Nessa perspectiva, uma dimensão fundamental da análise é a discussão entre a prioridade e a urgência. A prioridade é entendida como os assuntos mais importantes a serem tratados pelo presidente, aquilo que está no plano de governo, a agenda do governo; a urgência são os problemas não antecipados que tomam a atenção do presidente. O NdG deveria fazer o presidente sempre se voltar para a prioridade, na prática, porém, muitas vezes é o NdG que traz as urgências para o presidente.

Conforme Matus (1996), os problemas têm natureza tecnopolítica e estratégico-situacional. Ou seja, decisões políticas só são efetivas se encontram viabilidade técnica, respeitando ou alterando padrões normativos, valendo-se de organismos governamentais capacitados e preparados para implementá-las. Ao mesmo tempo, decisões tecnicamente bem formuladas, mas mal articuladas politicamente, encontram resistências dentro e fora do governo que irão oferecer obstáculos de toda a sorte – em alguns casos, criando crises. Desse modo, a função dos NdGs é a de filtrar problemas prioritários dos não prioritários e dar tratamento adequado para a tomada de decisão presidencial e para a efetiva implementação dessas decisões.

Indaga-se, no entanto, até que ponto e como um presidente pode contar com um núcleo de apoio à decisão e à coordenação capaz de ajudá-lo, e não de assoberbá-lo?

3 METODOLOGIA

Entendendo a importância histórica de um registro das atividades do presidente da República, FHC gravou, periodicamente, tudo o que lhe parecia relevante em seu cotidiano durante os seus dois mandatos. A transcrição das gravações referentes aos seis primeiros anos do seu governo está nos três volumes da coleção *Diários da Presidência* (o quarto volume referente aos seus dois últimos anos ainda não foi publicado). Nesta obra, o ex-presidente FHC descreveu as suas atividades durante a presidência.

É um livro de registros minuciosos, no qual FHC narra com quem ele se encontrou e quais os assuntos tratados durante todo o seu mandato, além de suas impressões pessoais sobre as dificuldades enfrentadas. Além disso, ele registrou comentários pessoais sobre as políticas, os políticos, a situação brasileira e outros assuntos. O que se busca aqui é algo parecido com o que foi feito por Bevir e Rhodes (2010).

Este capítulo tenta algo marcadamente diferente do que é feito na literatura sobre ministérios. Nós não procuramos lidar com a literatura acadêmica, mas com nossas observações de trabalho de campo. Nós procuramos descrever o mutável mundo

dos secretários permanentes e ministros através do registro da sua vida cotidiana no governo. Nós procuramos fornecer nossa interpretação da interpretação deles do que o mundo parece ser pelos seus olhos (Bevir e Rhodes, 2010, p. 103).

Esses autores pretendem fazer uma descrição densa da vida profissional dos ministros do governo britânico. Eles se apoiam em entrevistas com os atores. No nosso texto, partimos da descrição das atividades diárias do presidente baseados no que ele mesmo menciona no livro *Diários da Presidência: 1995-1996*.

Embora presidentes e qualquer testemunha ocular de eventos históricos devam ter seus relatos tratados com parcimônia, existem formas de verificação da consistência de determinadas informações que podem ser úteis a pesquisas sobre NdGs. De todo modo, boa parte das informações consideradas relevantes pelo capítulo não seria premeditadamente distorcida pelo presidente, em seu relato, por uma simples razão: o que se pretende é analisar a existência ou não de interações, com que pessoas e sobre quais temas.

Não se quer avaliar o mérito dessas questões nem em que medida as decisões do presidente foram coroadas de êxito ou fracasso. Juízos de valor do próprio presidente em suas memórias são extremamente importantes e fazem parte da imagem e autoimagem de um presidente, mas não dizem nada a respeito do objeto em estudo neste texto. Portanto, o inventário em si da atividade presidencial, enquanto registro, se presta de forma adequada e bastante qualificada ao estudo, com a devida atenção aos problemas de viés que contêm de transformar esse inventário presidencial em uma base de dados. Construída a base, se quer analisar as evidências que ela fornece às perguntas de pesquisa aqui lançadas.

A partir dos registros desse livro, *Diários da Presidência: 1995-1996*, elaborou-se um quadro que descreve as interações de FHC. Consideram-se interação todos os contatos registrados por FHC (Cardoso, 2015) com qualquer interlocutor que ele identifica e registra. Esses contatos podem ser por uma conversa, um telefonema, uma reunião. O quadro elaborado contém as seguintes informações: interlocutor; cargo do interlocutor; tipo de interlocutor; assunto tratado; área de política; e função do NdG.

A identificação do interlocutor informa a pessoa com quem o presidente interagiu. Nesse caso, buscou-se o nome e o cargo do interlocutor. Em alguns casos, FHC registra que encontrou com um determinado grupo (por exemplo, líderes dos partidos, grupo de senadores, grupo de prefeitos), mas não personaliza um único nome em seu registro. Nesses casos, optou-se por não contabilizar a interação. Esses casos, contudo, são raros. Geralmente, o ex-presidente aponta ao menos um indivíduo que se destacou nesses encontros.

Para a identificação sobre tipo de interlocutor, foram criadas três categorias: *político*; *dirigente governamental*; e *membro da sociedade civil*. Cabe uma ponderação: todo cidadão, ao interagir com o presidente da República, ao dar opiniões, sugestões ou críticas ao presidente, está fazendo política. No momento da interação, ele é um político. No entanto, para os fins deste trabalho, considera-se como interlocutor político todo o interlocutor que vive da política, no sentido clássico dado por Max Weber em *A Política como Vocação* (Weber, 1982). Nesse sentido, são considerados políticos os prefeitos, os deputados, os governadores e os senadores com quem FHC interagiu.

Consideram-se dirigentes governamentais os burocratas de alto escalão que, independentemente de terem perfil mais técnico ou propriamente burocrático, estão nomeados para as funções da mais alta direção governamental. Estando nessas funções por designação do presidente – sem prejuízo das injunções político-partidárias e de outros grupos de interesse –, estão diretamente subordinados ao presidente e a ele devem se reportar. Ao mesmo tempo, recebem do presidente a delegação para agir de acordo com determinadas diretrizes e orientações. Desse modo, são eles: os ministros, os secretários e os presidentes de empresas estatais.

Por fim, a categoria sociedade civil abrange todas as interações que não sejam com dirigentes governamentais ou pessoas que vivem da política.¹³ Ela compreende, por exemplo, empresários, acadêmicos, artistas, cidadãos com quem o presidente interagiu.

Ademais, existe a categoria *assunto*, que informa o que foi discutido entre o presidente e o interlocutor. FHC é muito sistemático. Com isso, em praticamente todas as interações, o assunto é registrado. Nas poucas vezes em que FHC não registra o assunto, o quadro informa essa lacuna. Mas isso ocorre muito poucas vezes.¹⁴

A coluna área da política (quadro 1) parte da classificação elaborada por Lassance (2013) e identifica quatro áreas de políticas: política econômica; política social; política externa; e organização do Estado. Além delas, foi criada também a categoria *articulação política*, que abrange as interações em que FHC se relaciona com membros do Congresso para a aprovação de algum projeto de importância, tenta aparar as arestas da sua equipe com políticos ou tenta arregimentar políticos de outros partidos para o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

13. Evidentemente essa classificação é um pouco arbitrária. Os ministros certamente trazem um ingrediente que diverge da acepção weberiana, na medida em que muitos deles são políticos. É o caso do ex-ministro José Serra. No entanto, no caso do ministro da Fazenda Pedro Malan, a definição weberiana já não é adequada. Nesse sentido, o capítulo considera como dirigentes governamentais, e não políticos, todos aqueles que, sendo subalternos do presidente, como é o caso dos ministros, estão sob o comando presidencial e, mesmo sendo políticos por definição, “estão” dirigentes por contingência do cargo de ministro e de sua vinculação hierárquica ao presidente. Assim sendo, a distinção separa, operacionalmente, os membros do governo daqueles que lhe são externos.

14. Uma das poucas vezes que isto acontece, por exemplo, é o encontro que FHC teve com o primeiro-ministro da Inglaterra John Major, no qual ele disse que conversou com aquele político estrangeiro, mas não informa o assunto. Nesse e nos demais casos, o encontro foi registrado por considerar-se importante a informação da interação.

A coluna *função do NdG* (quadro 1), por sua vez, relaciona a interação do presidente com as cinco funções do NdG apontadas por Cavalcante (2018): gerenciamento estratégico; coordenação de políticas públicas; monitoramento das políticas; coordenação política; e comunicação e *accountability*.

Para transformar o inventário de FHC em uma entrada para uma base de dados, buscou-se a maior precisão possível para o registro de todas as ocorrências de interação entre o presidente e seus interlocutores e dos assuntos discutidos, por se entender que mesmo uma conversa breve com um presidente da República é algo que pode colocar um determinado assunto em pauta no governo.¹⁵

Uma das dificuldades para a montagem deste mapa é que pode acontecer que os assessores mais pessoais de FHC, exatamente pelo fato de terem contato cotidiano com o presidente, filtrando os assuntos de que ele trata, estejam sub-representados no quadro 1. É um risco real, mas não se deve ignorar a possibilidade de que estes assessores pessoais são muito mais auxiliares do presidente do que tomadores de decisão.

Com base nessa planilha, pretende-se montar um mapa de proximidade do presidente, mostrando quem são os interlocutores mais frequentes do poder e sua categoria (dirigentes governamentais, políticos, sociedade civil). Pretende-se fazer uma análise da importância dada por FHC para as diferentes áreas de política, ou seja, no que FHC gastou mais tempo durante seu mandato (condução de políticas públicas, condução da política econômica, resolução de divergência entre sua equipe, resolução de urgências).

Em avaliação preliminar, percebe-se que o NdG de FHC é o que ele próprio qualifica como Grupo Íntimo, o conjunto dos auxiliares mais próximos, formado por membros de governo com acesso quase diário ao presidente e que não necessitavam de agendamento prévio para se encontrar com ele ou que tinham acesso ao presidente por telefone no momento que quisessem.¹⁶ Este é um claro exemplo de que muitos dos possíveis registros administrativos que poderiam ser quantificados podem, na verdade, resultar em uma noção completamente errônea do que de fato acontecia no governo.

O quadro 1 mostra as interações de FHC no mês de janeiro de 1995. Esse mês foi escolhido para exemplificação por ser o de menor número de interações registradas por FHC.

15. É preciso fazer uma distinção entre a pauta do governo e a agenda. Entende-se por pauta quando um determinado assunto é discutido pelo presidente. Isto não significa que este assunto vá ter prosseguimento, mas, ainda assim, é importante colocar o assunto na pauta governamental. Agenda significa um esforço sério do governo para a resolução de um determinado problema.

16. É comum no livro citações como "o Malan passou aqui no Palácio [da Alvorada] depois do jantar para discutir tal assunto" ou "o Serra apareceu no Palácio para tratar de tal coisa" (Cardoso, 2015).

QUADRO 1
Interações do presidente da República (jan./1995)

Interlocutor	Cargo	Tipo de interlocutor	Assunto	Área da política	Função do NdG
Clóvis de Barros Carvalho	Ministro da Casa Civil	Dirigente governamental	Necessidade de entrosamento dos ministros.	Organização do Estado	Gestão estratégica
Dom Luciano Mendes de Almeida	Arcebispo	Sociedade civil	Pede que Marcos Lins permaneça no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).	Organização do Estado	Coordenação de políticas públicas
Luís Eduardo Magalhães	Deputado federal	Político	Atrito entre Sergio Mota e Antônio Carlos Magalhães.	Articulação partidária	Coordenação política
Roberto Irineu Marinho	Empresário	Sociedade civil	Corrupção no Ministério das Comunicações. Indicações de nomes para estes ministérios.	Organização do Estado	Coordenação de políticas públicas
Eduardo Jorge Caldas Pereira	Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República	Dirigente governamental	Avaliar os nomes indicados por Roberto Irineu Marinho para a equipe do Ministério das Comunicações.	Organização do Estado	Coordenação de políticas públicas
Sérgio Motta	Ministro das Comunicações	Dirigente governamental	Avaliar os nomes indicados por Roberto Irineu Marinho.	Organização do Estado	Coordenação de políticas públicas
Mário Covas	Governador de São Paulo	Político	Indicação de Sampaio Dória para a Telecomunicações de São Paulo (Telesp).	Organização do Estado	Coordenação de políticas públicas
Pedro Simon	Senador do Rio Grande do Sul	Político	FHC quer tirar Renato Archer da Embretel porque ele apoiou Orestes Quéricia.	Organização do Estado	Coordenação de políticas públicas
Luis Henrique	Deputado federal	Político			
Raimundo Brito	Ministro das Minas e Energia	Dirigente governamental	Reestruturação do setor elétrico.	Organização do Estado	Coordenação de políticas públicas
José Serra	Ministro do Planejamento	Dirigente governamental	Discussão do salário mínimo.	Política econômica	Coordenação de políticas públicas
Luiz Carlos Santos	Deputado federal	Político			
Gustavo Krause	Ministro do Meio Ambiente	Dirigente governamental	Irrigação.	Organização do Estado	Coordenação de políticas públicas
Benedito Onofre Bezerra Leonel	Ministro do Estado-Maior das Forças Armadas	Dirigente governamental	Criação do Ministério da Defesa.	Organização do Estado	Coordenação de políticas públicas

Fonte: Cardoso (2015).
Elaboração dos autores.

Ao final do levantamento, pretende-se contrastar o quadro com o que o próprio FHC expõe no livro *A Arte da Política*. Neste capítulo foi descrito o primeiro ano do governo, visando testar a metodologia proposta. Trabalhos posteriores procurarão

abarcam todo o governo FHC.¹⁷ Cabe alertar que um estudo desse tipo, como muitos outros exemplos da ciência política, é claramente um estudo de caso que não pode ser desenhado no clássico modelo de variáveis dependentes e independentes.¹⁸

Procuraremos fazer uma distinção entre o *eu narrativo* e o *eu experiencial* expressos por FHC. Adaptando para a ciência política os conceitos da psicologia cognitiva, o ser humano tem dois *selves* (Kahneman, 2011; Harari, 2017). Existe um *self* que vive a vida (eu experiencial) e um *self* que conta a vida que se viveu (eu narrativo). Parte-se do princípio de que o FHC de *Diários da Presidência* está muito mais próximo do eu experiencial e o FHC de *A Arte da Política* está mais relacionado com o eu narrativo (pois é um presidente que seleciona os fatos mais importantes e os racionaliza anos depois de eles terem ocorrido e após saber as consequências daquilo que ocorreu).

Confrontar essas duas visões pode ser um caminho muito interessante em termos analíticos. Quando FHC conta o que está fazendo nos seus diários, o eu experiencial está atuando. É um presidente que toma decisões sem saber qual será o seu impacto e fala do que aconteceu no dia anterior sem ter a certeza do que vai acontecer no dia seguinte.

Em *A Arte da Política*, é o eu narrativo, um eu que racionaliza, anos depois dos fatos acontecidos, o que ele viveu anos antes. Não se pode ignorar o fato de que, muitas vezes, os motivos pelos quais as decisões são tomadas pelos agentes permanecem desconhecidos mesmo para os próprios agentes.¹⁹ O raciocínio retrospectivo é sempre perigoso tanto para o ex-presidente, que analisa o que fez e que tem todos os motivos para se justificar, quanto para o historiador²⁰ e o cientista político, que devem estar sempre atentos à possibilidade do *hindsight bias*, ou seja, à possibilidade de que o ator que protagoniza a narrativa a organize de forma a melhor adequá-la às suas convicções e à sua autoimagem.

Outro risco inerente é o raciocínio motivado, ou seja, a tendência que o cérebro humano tem de achar que tudo o que fazemos é acima da média (Mlodinow, 2012). Em um intelectual saudado por alguns como príncipe da sociologia

17. Alerta-se novamente que o último volume de *Diários da Presidência* (que registrará os dois últimos anos do segundo mandato de FHC) ainda não foi publicado.

18. "Muitos dos mais interessantes aspectos do governo não se prestam a medidas e desagregação, porque os fenômenos são figurativos e não podem ser enquadrados em variáveis dependentes ou independentes. A clareza pode vir de um preciso referencial conceitual em que situações de lideranças variadas podem ser comparadas" (Hargrove, 1993, p. 71).

19. "A essência das decisões finais permanece impenetrável para o observador – frequentemente, mesmo para o próprio tomador de decisão (...). Sempre haverá obscuridade e *strecth* no processo de tomada de decisões – misterioso mesmo para aqueles mais intimamente envolvidos" (Burke, 2009, p. 522).

20. Edward Hallet Carr, em um texto célebre entre historiadores, recomenda o cuidado com documentos e testemunhos pessoais que contam não exatamente o que aconteceu, mas, sim, a percepção que uma testemunha ocular ou agente político tece do que aconteceu; do que ele pretende que pensem que aconteceu; até mesmo do que essa pessoa gostaria que tivesse acontecido (Carr, 1996).

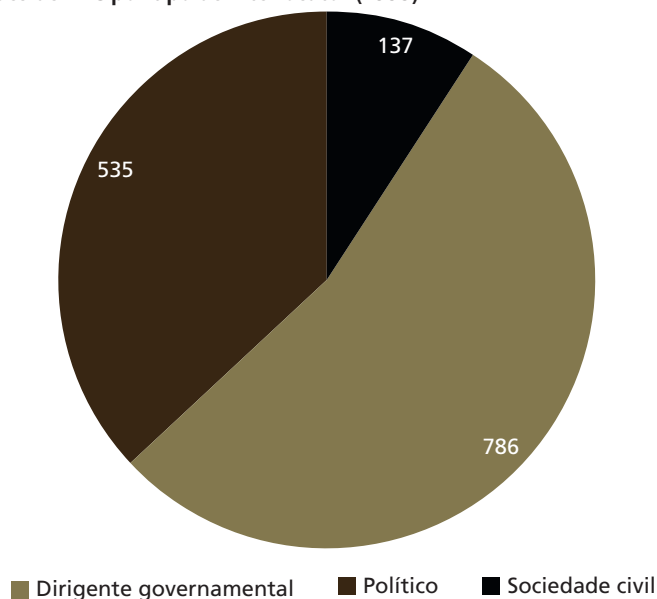
brasileira e com inteligência privilegiada (acusação que o próprio FHC ironiza ser falsa) é uma possibilidade não desprezível.

A principal hipótese desenvolvida neste trabalho é a de que, contrariamente ao que sustenta a teoria normativa, o NdG pode ser um gerador de problemas, mais do que de soluções. A experiência da Presidência de FHC, com base nos relatos de seu livro, será analisada para verificar até que ponto o presidente dedica a maior parte do seu tempo para resolver os conflitos do seu NdG.

4 ANÁLISE DOS DADOS DAS TABELAS

Esta seção analisa o quadro de interações de FHC. Com base nessa análise, pretende-se alcançar elementos que respondam às perguntas de pesquisa.²¹ Nesse contexto, nota-se que os interlocutores mais comuns que interagem com FHC são os integrantes de seu próprio governo (dirigentes governamentais), seguidos pelos políticos. Os contatos com a sociedade civil são os menos frequentes. O gráfico 1, a seguir, ilustra esses dados.

GRÁFICO 1
Interações de FHC por tipo de interlocutor (1995)



Elaboração dos autores.

21. Cabe ressaltar que este capítulo deverá abranger apenas os primeiros meses do governo FHC, tendo um caráter mais exploratório. Pretende-se testar a metodologia para a elaboração de um trabalho futuro que analise todo o governo FHC.

Outra análise realizada foi a de registrar quem foram os interlocutores mais frequentes de FHC. O critério utilizado para a escolha foi registrar todos os interlocutores que tiveram dez ou mais interações com FHC no período analisado. O interlocutor mais destacado por FHC no primeiro ano de mandato foi Pedro Malan, seu ministro da Fazenda, com 84 interações registradas, seguido por Clóvis Carvalho, com 79, e José Serra, com 77.

Entre os dez interlocutores com maior número de interações, oito foram classificados como dirigentes governamentais e dois, como políticos. Os interlocutores políticos que mais apareceram na tabela 1 foram Tasso Jereissati e Luís Eduardo Magalhães, com 26 e 25 interações, respectivamente. Nenhum membro da sociedade civil alcançou dez interações no primeiro ano de governo. Tampouco aparecem políticos estrangeiros.²²

A tabela 1 mostra os interlocutores com maior número de interações com FHC. Nos casos nos quais duas ou mais pessoas vão juntas ao encontro do presidente, foram colocadas entradas para todas elas. Os interlocutores da tabela a seguir compreendem 53% das interações destacadas pelo presidente em seu primeiro ano.

TABELA 1
Interlocutores mais frequentes do presidente da República (1995)

Interlocutores	Número de interações
Pedro Malan	84
Clóvis de Barros Carvalho	79
José Serra	77
Eduardo Jorge Caldas Pereira	42
Pérsio Arida	38
Gustavo Loyola	32
Tasso Jereissati	26
Luís Eduardo Magalhães	25
Marco Maciel	25
Nelson Jobim	25
Alberto Mendes Cardoso	23
Mário Covas	18
Mauro José Miranda Gandra	18
Antônio Carlos Magalhães	17
José Eduardo de Andrade Vieira	16

(Continua)

22. Carlos Menem foi o político estrangeiro mais mencionado por FHC, com oito interações. Por não alcançar as dez interações utilizadas como critério, ele não aparece na tabela 1.

(Continuação)

Interlocutores	Número de interações
Ronaldo Mota Sardenberg	16
Xico Graziano	16
Ana Tavares	15
Jader Barbalho	15
José Sarney	14
Luiz Carlos Santos	14
Paulo Renato de Souza	14
Luiz Felipe Palmeira Lampreia	13
Pedro Parente	13
Michel Temer	12
Élcio Tavares	11
Jorge Bornhausen	11
Adib Jatene	10
Gustavo Franco	10
Luiz Carlos Bresser Pereira	10
Pimenta da Veiga	10
Raimundo Britto	10

Elaboração dos autores.

A terceira análise realizada foi a das áreas de políticas. Os registros do livro *Diários da Presidência: 1995-1996* revelam um presidente dominado pelas urgências. Ocorrem crises não antecipadas, principalmente na área econômica. Por isso, a constante presença da equipe econômica junto ao presidente. Talvez pela quantidade de crises neste campo, a área de política mais destacada em Cardoso (2015) é a política econômica.

Cabe ressaltar que muitas interações realizadas por FHC foram reuniões com vários participantes. Optou-se por registrar a principal área de política tratada nessas reuniões. Dessa forma, existem mais interações do que registros de áreas de política. As áreas de política mais destacadas por FHC são a política econômica e a articulação política. Relevante, também, é a área de organização do Estado. Chama atenção o pouco destaque dado por FHC para a política social.²³ A tabela 2 mostra os resultados.

23. A área social aparece como uma dívida a ser paga. Além de a esposa de Fernando Henrique, Ruth Cardoso, não figurar nos registros como interlocutora de maior importância em assuntos de governo, o Comunidade Solidária, programa por ela coordenado, aparecia na "filosofia e diretrizes de governo" de FHC como aspecto subalterno do tópico que fala em "constituição da infraestrutura econômica e social" como forma de reverter a "pulverização e os desvios de recursos" (Cardoso, 1994, p. 23). De forma ainda mais taxativa, em uma entrevista em 1998, o presidente diria que, "caso se tenha alguma coisa a pedir, é melhor pedir a uma ONG [organização não governamental] do que ao Estado" (Toledo, 1998, p. 326).

TABELA 2
Áreas de política tratadas pelo presidente da República

Área de política	Número de interações	Porcentagem
Política econômica	295	31,35
Articulação política	256	27,21
Organização do Estado	235	24,97
Política externa	97	10,31
Política social	52	5,53
Sem relação	6	0,64
Total	941	100,00

Elaboração dos autores.

Em relação à função de NdG, pode-se dizer que FHC salienta as funções de coordenação política e coordenação de políticas públicas. Enquanto a coordenação política incide, em especial, sobre a relação do presidente com os partidos, principalmente no que tange a seu interesse sobre a pauta legislativa, a coordenação de políticas públicas incide, em especial, sobre as organizações governamentais federais encarregadas da implementação de políticas públicas. As funções de monitoramento do desempenho e a função de comunicação e *accountability* raramente são ressaltadas pelo presidente. A tabela 3 ilustra essas afirmações.

TABELA 3
Funções do NdG tratadas pelo presidente (1995)

Função do NdG	Número de interações	Porcentagem
Coordenação política	482	51,22
Coordenação de políticas públicas	367	39,00
Comunicação e <i>accountability</i>	41	4,36
Gestão estratégica	35	3,72
Monitoramento do desempenho	10	1,06
Sem conexão com o governo	6	0,64
Total	941	100,00

Elaboração dos autores.

O presidente lidou com vários assuntos que prenderam sua atenção no primeiro ano. Na área econômica, citam-se a crise cambial e a crise no sistema bancário. Na área política, destacam-se os problemas da coordenação política intra e interpartidária. Além disso, o escândalo do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) toma boa parte do tempo de FHC no final do ano.

Cabe uma ressalva, contudo. Pelo fato de o livro *Diários da Presidência: 1995-1996* ser um registro para a história, FHC não registra muito do trabalho cotidiano que estaria relacionado com essas funções.²⁴

5 PRINCIPAIS ACHADOS

A análise combinada do primeiro ano da agenda de FHC e do primeiro ano registrado em seu livro *Diários da Presidência: 1995-1996* sugere que o NdG de FHC se dividia em, pelo menos, três áreas bem demarcadas, aqui denominadas como os subnúcleos gerencial, econômico e político.

O primeiro deles, o subnúcleo gerencial, é composto pela equipe de assessoramento direto ao presidente, nesse sentido, é constituído pelos membros de governo que têm acesso permanente e direto ao presidente e que tratam de todas as tarefas cotidianas delegadas por ele. São os dirigentes governamentais que despacham com o presidente, desse modo, tal subnúcleo é formado pelo ministro da Casa Civil Clóvis Carvalho, pelo secretário-geral da Presidência Eduardo Jorge, e pela responsável pela comunicação Ana Tavares. Este subnúcleo é o menos destacado nos *Diários da Presidência*, apesar de FHC interagir com ele e de esse subnúcleo aparecer muito na agenda presidencial.

O segundo subnúcleo é o que trata da economia. No primeiro ano de mandato de FHC, vários problemas no campo econômico emergem, como a crise externa provocada pelo México em fevereiro, que tem fortes impactos em vários países da América do Sul, as crises do Banco Econômico, do Banco Nacional, do Banco do Estado de São Paulo (Banespa) e a crise econômica da Argentina e sua possível contaminação na economia brasileira.

Por esses motivos, FHC reúne-se constantemente com a sua equipe econômica, que lhe informa da conjuntura e sugere linhas de ação. Pode-se dizer que há claramente um NdG na economia formado por Pedro Malan, José Serra, Pérsio Arida (até maio, quando as divergências com sua equipe o fazem sair do governo) e Gustavo Franco. Nessa seara, o presidente atua no campo da coordenação de políticas públicas. A prevalência da área de política econômica e a da função de coordenação política no primeiro ano do governo é explicada em função dos assuntos mais relevantes enfrentados pelo presidente em seu primeiro ano.

No decorrer de 1995, conforme descrito breve e anteriormente, o país enfrenta alguns problemas na área econômica que concentram a atenção do presidente econômico. O Plano Real ainda estava em seu primeiro ano e havia o receio do retorno da inflação; ocorrem, também, crises na área cambial e no sistema bancário, afetando bancos como o Banco Nacional, Banco Econômico e Banespa. O Brasil

24. A esse respeito, ver o comentário de FHC sobre os diários de Vargas em Cardoso (2015, p. 378-379).

passa por uma crise cambial nos primeiros meses de 1995 para a qual a equipe econômica sugere diferentes tomadas de ação. Uma delas, defendida por Pêrsio Arida e José Serra, sugere uma intervenção mais rápida; a outra, por Pedro Malan e Gustavo Loyola, advoga uma maior cautela no trato do câmbio.

FHC reúne-se frequentemente com sua equipe econômica, às vezes com todos os seus integrantes, por vezes de forma individualizada, que lhe sugerem diferentes e, ocasionalmente, contraditórios rumos. A divergência de opiniões na área cambial é tão exacerbada que força a saída de Pêrsio Arida, presidente do Banco Central do Brasil (BCB) em maio de 1995. Esses conflitos continuam a ocorrer ao longo do ano, o que obriga FHC a agir como um coordenador político na equipe econômica. A concentração na economia explica a quantidade de interações que FHC teve com Pedro Malan, José Serra e Pêrsio Arida.

Além do papel de condutor da política econômica, FHC era também um líder político e partidário. O presidente era um importante articulador político.²⁵ Nessa área, ele atua para diminuir os conflitos em sua equipe econômica, apaziguar os conflitos dentro do seu próprio partido, apaziguar os conflitos do PSDB com outros partidos da coalizão (notadamente o Partido da Frente Liberal – PFL), atrair membros de outros partidos para o PSDB, negociar o apoio do Congresso para propostas de interesse do governo. Nessa função, FHC também se encontrava com outros interlocutores.

Pode-se dizer que existe um subnúcleo da política. Este é importante, mas não é tão destacado pelo presidente quanto o subnúcleo da economia. Nesse subnúcleo da política, destacam-se Tasso Jereissati, José Serra, Mário Covas e Sérgio Motta, no PSDB; e Luís Eduardo Magalhães, Antônio Carlos Magalhães e Marco Maciel, no PFL.

A atuação de FHC como mediador dos conflitos tanto em seu subnúcleo econômico como em seu subnúcleo político parece reforçar a hipótese de que o subnúcleo (ou os subnúcleos) de governo muitas vezes são mais fontes de problemas do que de soluções.²⁶ No entanto, três observações devem ser feitas.

Em primeiro lugar, deve-se destacar que a análise se concentrou apenas no primeiro ano de governo. Nessa fase, é natural que haja conflitos entre os membros de sua equipe. O presidente está, ainda, aprendendo a governar e a sua equipe está aprendendo a obedecer, testando as possibilidades e limites de sua atuação,

25. O próprio FHC reconhece isto no livro *A Arte da Política*: "cabe ao governo (e principalmente ao presidente) entender os termos do jogo democrático. Presidente que não toma o Congresso em consideração está invariavelmente fadado ao fracasso, quando não ao *impeachment*" (Cardoso, 2006, p. 20).

26. FHC reconhece isto quando diz que: "vista do ângulo mais terreno do dia a dia da política, a primeira tarefa de quem ganha o ápice do poder formal é constituir o grupo da estrita confiança. Este procedimento ocorre nas mais variadas estruturas de poder (...). Quem são os próximos, o *inner circle*, é definição fundamental. Sem um grupo sólido de apoio pessoal é difícil caminhar. Só com ele, contudo, não se vai longe. *E dele podem partir também os maiores aborrecimentos*. Cabe ao chefe, ao líder, constituir-lo e limitá-lo, dar-lhe força e cortar-lhe as asas (Cardoso, 2006, p. 224-225, grifo nosso).

desse modo, é previsível que conflitos afluam nesse momento. Com o tempo, pode ocorrer que esses conflitos diminuam seja porque os subnúcleos aprendem a conviver de forma mais harmônica, seja porque o presidente resolve fortalecer uma das posições, excluindo a outra do governo. A pesquisa deve prosseguir para verificar se isso acontece nos anos seguintes.

Em segundo lugar, FHC relata em ter um coordenador político no primeiro ano de governo, considerando que, além dele próprio, vários agentes podem assumir este papel, como o vice-presidente, os ministros, os líderes dos partidos. Nos anos seguintes, evidenciou-se a necessidade de um coordenador político, o que pode ter diminuído o nível de ruído de seus subnúcleos de governo. Mais uma vez, destaca-se a necessidade de aprofundarmos o estudo.

Em terceiro lugar, pelo fato de a análise se concentrar na visão do presidente sobre sua equipe, ela deixa de considerar todos os problemas que não são trazidos ao presidente exatamente porque já foram solucionados pelos subnúcleos. Ou seja, os subnúcleos apenas levam ao presidente aquilo que não conseguem resolver, aquilo que requer a atenção do presidente, portanto, é natural que a impressão dada seja de que os subnúcleos só apresentem problemas.

Os achados evidenciam a existência de vários subnúcleos de governo ou, no mínimo, a existência de um NdG que funcionava sob um modelo de governança bastante compartimentado. O próprio FHC reconhece isso em seu livro *A Arte da Política*.

Voltando ao círculo próximo ao presidente, na verdade ele obedece às regras da geometria variável: para a administração, ele é formado por certas pessoas; para o jogo político no Congresso, por outras; para a política mais ampla, por outras ainda. Se possível, convém mantê-los razoavelmente separados. A autonomia decisória do presidente depende de sua habilidade para jogar com a diversidade dos personagens e com a informação posta à disposição por cada um dos componentes dos vários círculos ao seu redor. Cada qual terá acesso apenas a parte do cenário, pois o presidente deve dispor do maior número de informações, ficando mais bem situado para as decisões finais (Cardoso, 2006, p. 226).

FHC reconhece que não tinha um núcleo colegiado, e sim um NdG em que seus membros eram mantidos deliberadamente separados. A estratégia tinha como propósito solucionar ou mitigar controvérsias, além da percepção de que as desavenças entre membros do NdG poderiam transformá-lo em uma *caixa de marimbondos*, caso esses membros e seus conflitos não fossem compartimentados. Se de fato a estratégia foi deliberada e imediata ou se se tratou de uma percepção adquirida ao longo do mandato, é uma dúvida a ser investigada.

Em favor da segunda possibilidade, está o fato de que esse reconhecimento ocorreu apenas em 2006, em um livro no qual FHC faz um balanço de seu governo (Cardoso, 2006). No primeiro volume de *Diários da Presidência*, inexistem reflexões sobre a necessidade de separação dos diferentes subnúcleos de governo – ao menos no primeiro ano de governo, o que seria essencial para demarcar a existência de uma estratégia clara e deliberada desde o primeiro momento.

A análise confirma a existência dos vários subnúcleos. De fato, à exceção de José Serra, que faz parte dos subnúcleos político e econômico, não parece ter havido interação entre esses dois subnúcleos.

Os interlocutores mais destacados por FHC em seu primeiro ano de governo, conforme os registros de Cardoso (2015), foram Pedro Malan, Clóvis de Barros Carvalho e José Serra. Malan permaneceu no cargo ao longo dos dois mandatos de FHC. Serra se desincompatibilizou do governo em 1996, visto que concorreu à prefeitura de São Paulo, para a qual não foi eleito; entretanto, voltou ao governo, posteriormente, para assumir o Ministério da Saúde.

Um estudo seguinte específico sobre José Serra pode ser bastante útil a elucidar em que medida o fator institucional ou político-partidário explica, diferenciadamente, a proeminência de um ministro. Pelo fato de Serra ter sido, primeiramente, ministro do Planejamento e, depois, da Saúde – portanto, migrando da área econômica para a social –, tendo permanecido como dirigente de peso no PSDB, em ambos os casos, sob o mesmo presidente, dão-se indicativos de quanto o peso institucional e político varia na interação presidencial.

Fica claro que o cargo é importante para a composição do NdG. Portanto, existe um fator institucional relevante na conformação dos NdGs. As razões para tanto são não apenas formais, mas operacionais. Um dirigente, no exercício do cargo público, congrega uma série de competências e atribuições que reforça seu papel junto ao presidente. Além disso, a agenda de problemas de políticas públicas orienta-se por um filtro institucional que necessariamente implica uma autoridade, com a devida ascendência hierárquica, daqueles que ocupam posição de comando na organização dos governos. Sem contar o aparato burocrático dessas respectivas estruturas, responsável por acelerar ou retardar, aquiescer ou negar providências, processar problemas e esmiuçar soluções. Tal aparato orienta fluxos decisórios e de implementação das ações governamentais.

A exemplo, Pêrsio Arida foi presidente do BCB até o final de maio de 1995. Em função de divergências com outros membros da equipe econômica, em especial relacionadas à taxa de juros, Arida pediu para ser exonerado do cargo, mas garantiu ao presidente que auxiliaria o governo, mesmo sem cargo formal. Até a sua saída, Pêrsio Arida é bastante destacado. Há 31 interações de FHC com seu presidente do BCB, presenciais ou por telefone. Após a saída do governo, o número de con-

tatos de Arida caiu abruptamente (apenas sete, de junho a dezembro de 1995), denotando um claro afastamento, apesar da promessa de continuar auxiliando o presidente no que fosse preciso. Em relação a seu substituto, Gustavo Loyola, não há interação entre ele e FHC antes de maio e ocorrem 32, entre junho e dezembro.

A figura de José Serra também elucida esse aspecto, no período em que saiu do governo, em março de 1996, para concorrer à Prefeitura de São Paulo. Por consequência, espera-se que haja evidências da diminuição de sua influência a partir de seu afastamento.

Importa ressaltar que estas respostas são provisórias, baseadas na análise do primeiro ano de governo. A análise completa dos três volumes de *Diários da Presidência* fornecerá mais elementos para uma maior precisão. De todo modo, a análise do momento fundador da Presidência de FHC tem relevância justamente para aferir se determinadas intenções e estratégias foram deliberadas, ativas ou apenas reativas.

Retomando as perguntas de pesquisa, surgem respostas, algumas ainda exploratórias, que sinalizam achados e oferecem indicações para pesquisas futuras, conforme a seguir descrito.

- 1) Quem são os principais interlocutores do presidente? Os principais interlocutores do presidente são os integrantes do subnúcleo econômico, do subnúcleo gerencial e do subnúcleo político. Citam-se notadamente Clóvis Carvalho e Eduardo Jorge, no subnúcleo gerencial; Pedro Malan, José Serra, Pérsio Arida e Gustavo Loyola, no subnúcleo econômico; e Tasso Jereissati, José Serra, Sérgio Motta e Luís Eduardo Magalhães, no subnúcleo político.
- 2) Que evidências existem de que eles são parte de um núcleo que exerce o alto-comando presidencial, em apoio à decisão e à coordenação? As evidências existentes são o próprio destaque que o presidente dá às sugestões dos seus diferentes interlocutores.
- 3) Como o presidente da República interage com os principais componentes do NdG? FHC interage mediante contatos pessoais que se dão tanto de forma individual, com conversas, telefonemas, almoços, como em reuniões. Nas reuniões dos subnúcleos político e econômico, todos têm liberdade para apresentar os seus pontos de vista (muitas vezes contraditórios). No subnúcleo gerencial, parece haver menor espaço e discussão.
- 4) Há reuniões de coordenação entre todos os integrantes do NdG ou o presidente interage de forma isolada com cada um deles? Ocorrem tanto contatos isolados como interações coletivas.

- 5) Existe apenas um ou vários núcleos? Em que áreas? A análise aponta a existência de, ao menos, três subnúcleos de governo: o gerencial, o econômico e o político.
- 6) Qual o grau de importância dado pelo presidente a cada uma das cinco funções do governo? Afirma-se que, no primeiro ano de governo, as funções do NdG mais importantes para o presidente foram a coordenação política e a coordenação de políticas públicas.
- 7) Há variações destes interlocutores ao longo do tempo? A análise se deveu somente no primeiro ano, mas já existem elementos que indicam variações nos interlocutores. A análise parece evidenciar que as pessoas que deixam os cargos passam a não ter mais contatos frequentes com o presidente. É o caso de Pêrsio Arida, por exemplo, que tinha acesso quase diário ao presidente até maio de 1995 e perde o contato depois disso.
- 8) Se há variações, por que elas acontecem? O caso de Pêrsio Arida parece indicar que as variações ocorrem porque uma das posições predominantes do núcleo assume preponderância, relegando os que não concordam com essa posição ao ostracismo. Análises devem ser feitas para verificar se isso continua ocorrendo no desdobramento do mandato.
- 9) Quais os principais assuntos tratados pelo presidente? Vários assuntos concentraram a atenção do presidente. A área de política mais tratada é a política econômica, na qual destacam-se as crises cambial e bancária e o problema do Sivam. Também merece menção a atuação do presidente na coordenação política de sua equipe.
- 10) Como esses assuntos se relacionam com as funções do NdG? Geralmente estão ligados à coordenação política ou à coordenação de políticas públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se atém ao primeiro ano do governo FHC, contido no primeiro volume do livro *Diários da Presidência: 1995-1996*. Até o momento já foram publicados três volumes de *Diários da Presidência*, abrangendo seis anos do governo. As análises mostram um presidente dominado pelas urgências, que está aprendendo a governar. Nesse contexto, este capítulo deve ser entendido como uma primeira análise com o objetivo de testar a técnica utilizada para a compreensão de como o presidente FHC entende o ato de governar. Análises posteriores devem abranger o restante do período de governo.

A análise expõe, primeiramente, que existe NdG em FHC. Em segundo lugar, e não menos importante, eles são mais de um subnúcleo. Em terceiro, fica evidente que isso denota uma estratégia deliberada do presidente de coordenação de seu governo e de controle de eventuais divergências e mesmo conflitos entre essas áreas sob filtros distintos.

O peso institucional dos dois ministérios (Fazenda e Planejamento), em cenários de instabilidade econômica, revela-se central. Também deve-se cogitar um *path dependence* (dependência à trajetória) do peso do Plano Real para as duas presidências de FHC. O plano foi o fator principal da eleição de FHC, portanto, assumindo também uma dimensão hipertrofiada na agenda presidencial em função de que sua implementação, embora iniciada na Presidência Itamar Franco, desdobrou-se ao longo dos dois mandatos de FHC e estabeleceu-se deliberadamente como marca de governo.

Em contraponto com a política social, a política econômica, mais especificamente a agenda permanente de estabilização, era tida como prioritária, relegando outras áreas, também deliberadamente, a papel secundário. O *deficit* de atenção à política social revela tanto um aspecto conjuntural quanto uma concepção de governo assumida pelo presidente.

FHC considerava sua Presidência como um contraponto ao legado de Vargas. Em dezembro de 1994, em seu conhecido discurso de despedida do Senado, já eleito presidente, FHC apregoava um “acerto de contas” e proclamava o “fim da Era Vargas” e do modelo de Estado protecionista e intervencionista. O discurso, subtítulo *Filosofia e diretrizes de governo*, consubstancia quase que uma pré-mensagem ao Congresso das intenções e sobretudo da concepção de governo do eleito. Sintomaticamente, a macroeconomia não apenas dá a ênfase como é o eixo de todo o discurso presidencial (Cardoso, 1994).

Na literatura sobre NdGs, problemas, deficiências, falhas ou crises e processos que acabam por abalar ou até comprometer os governos precisam de um outro olhar. Em geral, eles aparecem como decorrentes da lacuna de um NdG estruturado ou como insuficiência de um perfil mais estratégico desses núcleos. Assim, o presidente seria quase uma vítima da inexistência ou inabilidade de um NdG para prever tais problemas e administrá-los de forma adequada. Na verdade, é patente que as crises ocorridas em muitas presidências são não apenas surpresas, mas efeitos colaterais de sua concepção de governo e deliberado *deficit* de atenção dado a questões que podem ganhar projeção e envolver as presidências e seus governos em dinâmicas que comprometem sua sobrevivência.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **Governing to deliver**: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean. Washington: IDB, 2014.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. **The State as cultural practice**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BURKE, J. P. Organizational structure and presidential decision making. *In*: EDWARDS, G. C.; HOWELL, W. G. (Eds.). **The Oxford handbook of the American presidency**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CARDOSO, F. H. **Discurso de despedida do Senado Federal**: filosofia e diretrizes de governo. Brasília: Senado Federal, 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/2M12Zsd>>.

_____. **A arte da política**: a história que vivi. São Paulo: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Diários da presidência**: 1995-1996. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CARR, E. H. **Que é história?** 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

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

CAVALCANTE, P.; KARAM, R. **Centro ou núcleo de governo**: o que sabemos e o que precisamos saber. Brasília: Ipea, 2017. No prelo.

GAETANI, F. **O funcionamento do alto governo no Brasil**. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO E DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 19., 2014, Quito. CLAD, 2014.

HARARI, Y. N. **Homo Deus**. London: Havil Seccker, 2017.

HARGROVE, E. C. Presidential personality and leadership style. *In*: EDWARDS, G. C.; KESSEL, J. H.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Researching the presidency**: vital questions, new approaches. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

HULT, K. M. Advising the president. *In*: EDWARDS, G. C.; KESSEL, J. H.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Researching the presidency**: vital questions, new approaches. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

HULT, K. M.; WALCOTT, C. E. Influences on presidential decision making. *In*: EDWARDS, G. C.; HOWELL, W. G. (Eds.). **The Oxford Handbook of the American Presidency**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

JOHNSON, R. T. **Managing the White House**: an intimate study of presidency. New York: Harper & Row, 1974.

KAHNEMAN, D. **Thinking fast and slow**. London: Penguin Books, 2011.

LAMEIRÃO, C. **O papel da presidência na gestão da coordenação governamental**: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010). Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2041).

LASSANCE, A. **Pelas mãos dos presidentes**: construção do Estado e desenvolvimento em uma perspectiva comparada das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

LIMONGI, F. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 76, 2006.

MATUS, C. **O líder sem Estado Maior**. São Paulo: Fundap, 1996.

MLODINOW, L. **Subliminal**: how your unconscious mind rules your behavior. New York: Pantheon Books, 2012.

MOE, T. M. The politicized presidency. *In*: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (Eds.). **The new direction in American politics**. Washington: Brookings Institution Press, 1985.

NORTH, D. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Tradução de Agustín Bárcena. México: FCE, 1993.

PEIXOTO, C. V. A. **Getúlio Vargas**: diário. São Paulo: Siciliano, 1995.

PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3, p. 289-307, 2014.

PETERS, B. G.; RHODES, R. A. W.; WRIGHT, V. **Administering the summit**: administration of the core Executive in developed countries. New York: Palgrave MacMillan, 2000.

RHODES, R. A. W. From prime ministerial power to core Executive. *In*: RHODES, R. A. W.; DUNLEAVY, P. (Eds.). **Prime minister, cabinet and core Executive**. New York: Palgrave Macmillan; St. Martin's Press, 1995.

RHODES, R. A. W.; DUNLEAVY, P. Core executive studies in Britain. **Public Administration**, v. 68, n. 1, p. 3-28, 1990.

SALLES, C. **Da propaganda à presidência**. Brasília: Senado Federal, 1998.

SIAVELIS, P. M. Cabinets and informal advisory networks in multiparty presidential systems. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, p. 569-591, Sept. 2016.

TOLEDO, R. P. **O presidente segundo o sociólogo**: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

WALKER, S. G. The psychology of presidential decision making. *In*: EDWARDS, G. C.; HOWELL, W. G. **The Oxford handbook of the American presidency**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

WEBER, M. A política como vocação. *In*: GERTH, H. H.; MILLS, C. W. (Orgs.). **Max Weber: ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALDRICH, J. A. Presidential selection. *In*: EDWARDS, G. C.; KESSEL, J. H.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Researching the presidency: vital questions, new approaches**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government: a literature review**. Washington: IDB, 2013. (IDB Technical Note, n. 581).

GOODWIN, D. K. **Lincoln**. Rio de Janeiro: Record, 2013.

HUMBERTO, C. **Mil dias de solidão: Collor bateu e levou**. São Paulo: Geração Editorial, 1993.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: Longman, 2003.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. (Eds.). **Cabinet ministers and parliamentary government**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1994.

LIGHT, P. O fluxo político presidencial. *In*: NELSON, M. (Org.). **A presidência e o sistema político**. São Paulo: Alpha-Ômega, 1985.

NETO, L. **Getúlio 1930-1945: do governo provisório à ditadura do Estado Novo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NEUSTADT, R. E. **Presidential power and the modern presidents**. New York: The Free Press, 1991.

SANTOS, L. A. **A Casa Civil e a análise de políticas públicas no governo federal no Brasil**. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Guatemala. CLAD, 2006.

SILVA, M. B. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. 2014. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de Pernambuco, Recife, 2014.

NÚCLEO DE GOVERNO DE FATO: O CASO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA^{1,2}

Janine Mello³

1 INTRODUÇÃO

As estratégias de intervenção estatal sobre os temas de pobreza e desigualdade suscitam amplos debates sobre a capacidade governamental em apresentar respostas adequadas ao número cada vez maior de demandas sociais caracterizadas pela transversalidade, multidimensionalidade, intersetorialidade e outros aspectos que contribuem para complexificar os esforços de formulação de políticas públicas. Especialmente quando considerada a predominância de cenários pautados por crescentes expectativas em relação à ação do Estado no que diz respeito às questões que afetam diretamente os níveis de bem-estar social e econômico das sociedades contemporâneas.

A experiência recente do Brasil na redução das desigualdades esteve alicerçada em torno de uma ampla gama de políticas e decisões governamentais. A lógica adotada pelas estratégias recentes de enfrentamento da pobreza foi profundamente marcada pela evolução e consolidação do Programa Bolsa Família (PBF), além de outras políticas já consolidadas que tiveram impacto sobre a população mais pobre nas áreas urbanas e rurais, por exemplo: a valorização do salário mínimo, a elevação crescente do emprego, a ampliação das políticas de crédito, as políticas de reconhecimento voltadas para as minorias, o investimento em habitação e obras de infraestrutura social nas áreas urbanas, as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de apoio produtivo e social a povos e comunidades tradicionais, assim como o fortalecimento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).⁴

O plano Brasil sem Miséria (BSM), executado durante o período de 2011 a 2014, fez parte do rol de ações geralmente associado às políticas que teriam constituído uma nova fase de políticas de desenvolvimento social no país marcada pelo

1. Este capítulo foi anteriormente publicado como Texto para Discussão nº 2397 do Ipea.

2. A autora agradece a leitura e as contribuições feitas por Pedro Cavalcante (Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia – Diest do Ipea) e Ricardo Karam (Diest/Ipea) durante a elaboração do texto.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <janine.mello@ipea.gov.br>.

4. O CadÚnico é um instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda brasileiras em que estão registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

reconhecimento da multidimensionalidade inerente às vulnerabilidades sociais, pela ressignificação do debate entre universalização e focalização de políticas públicas e, ainda, pela disseminação da premissa que apontava a necessidade de identificação e criação de estratégias específicas direcionadas para grupos e setores da sociedade ainda ausentes dos processos de inclusão social (Campello e Mello, 2014).

O propósito deste texto é explicitar as potencialidades e os desafios enfrentados pela estrutura de gestão adotada pelo BSM a partir das discussões teóricas acerca do papel exercido pelos núcleos de governo (NdGs) nas atividades de coordenação e monitoramento de políticas públicas enquanto “conjunto de unidades e/ou indivíduos que atuam no alinhamento e 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” (Cavalcante, 2018, p. 4).

A expectativa é a de que a compreensão dos limites da ação estatal e dos avanços alcançados pela estrutura de gestão⁵ que caracterizou o BSM possa contribuir para a reflexão sobre as possibilidades de sucesso de arranjos voltados para a redução da pobreza em países com altos índices de desigualdade como o Brasil. Para tanto, a análise parte da especificidade do modelo de gestão adotado pelo BSM, no qual coube a um ministério setorial – no caso, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – a coordenação de um conjunto de ações sob a responsabilidade de diferentes órgãos e áreas da administração pública reiterando. Reitera-se, nesse sentido, a pertinência da discussão sobre a premência de situar a conceituação de NdG a partir de parâmetros mais amplos, capazes de captar as nuances das formas de organização efetivamente adotadas pelo aparato governamental na gestão das políticas. De maneira concomitante, serão explicitados os limites e as possibilidades identificados em arranjos dessa natureza.

Perpassa todo o trabalho, como ponto de atenção, a relevância de explorar os contornos assumidos pela gestão de políticas públicas definidas como prioridade governamental, permitindo, assim, a identificação de aspectos relacionados ao desempenho dessas ações no alcance dos objetivos e resultados previstos em seu escopo. Compõem, ainda, a discussão da estrutura de gestão e os processos de tomada de decisão que constituíram a etapa de implementação do BSM, assim como a articulação entre os diferentes atores envolvidos na execução e no monitoramento dessas políticas.

A despeito das inúmeras questões que poderiam compor o rol de preocupações da análise, os objetivos deste trabalho foram circunscritos a: *i*) descrever o funcionamento da estrutura de gestão do BSM; *ii*) discutir a pertinência do uso da

5. Neste trabalho o conceito de gestão adotado possui um caráter amplo e abarca não apenas o ato de gerir ou a ação de gestão, mas contempla também elementos associados ao conceito de governança entendida como conjunto de regras, valores e normas que estruturam a forma de gestão de determinado órgão, entidade ou organização (Brasil, 2014).

acepção mais ampla de NdG a partir da experiência de gestão do BSM; e *iii*) identificar limites e possibilidades que constituem arranjos alternativos de governança de políticas públicas multidimensionais, intersetoriais e transversais como o BSM.

A definição ou escolha de determinado arranjo de gestão em detrimento de outro é entendida aqui como resultado de um processo de construção social que marca a constituição dos mecanismos institucionais de maneira geral. A influência estatal na estruturação dos modelos a partir dos quais se darão a formulação, execução e o acompanhamento de determinadas políticas pressupõe um ambiente de exercício do poder – neste caso, representado pelo controle estatal da burocracia –, visando o alcance de objetivos, interesses e compromissos que configuram o Estado e as instituições que dele derivam em determinado momento histórico.

Esse argumento carrega em si como pressuposto a impossibilidade de separar os elementos que configuram o rol de possibilidades de desenho de um determinado arranjo de gestão e a interação dialógica travada com o ambiente institucional que o cerca. Ambiente institucional abarcaria, neste caso, tanto estruturas materiais (representadas por órgãos ou previsões legais) quanto estruturas simbólicas (discursos, valores ou convenções sociais), produzidas por uma dada correlação de forças que exerce influência restringindo ou ampliando lugares possíveis para a ocorrência de formas específicas de organização da ação governamental (Foucault, 1999; Bourdieu, 2001; Immergut, 2007; Steinmo, 2016).

Partindo disso, o entendimento do NdG como um dos principais responsáveis por colocar em curso ou materializar decisões tomadas no âmbito de esferas políticas como o Poder Executivo requer o reposicionamento do núcleo não apenas enquanto conjunto de órgãos e pessoas em sua dimensão administrativa ou formal, mas enquanto componente do aparato institucional do Estado que, em diferentes contextos, exerce influência sobre temas e assuntos considerados mais ou menos apropriados para compor a agenda de prioridades governamentais, por exemplo. É possível, ainda, que atores, grupos ou estruturas entendidas como parte do NdG direcionem esforços visando alterar a distribuição ou o acesso a recursos e bens materiais e simbólicos essenciais na dinâmica de configuração de poder que permeia a ação governamental.

Seria possível, aliando a discussão sobre o papel exercido pelos NdGs, os elementos que os caracterizam e a dimensão simbólica subjacente à esfera política, admitir como hipótese de trabalho que a estrutura de gestão adotada durante a execução do BSM pode ser analisada como exemplo prático de funcionamento desses núcleos em sua acepção estendida ou funcional, como será tratado adiante.

A verificação da pertinência desse argumento será realizada, metodologicamente, através do estabelecimento de relações entre os critérios definidores dos NdGs, a partir das funções que desempenham, e os elementos observados na

estrutura de gestão do BSM e suas formas de funcionamento, baseada no método autoetnográfico⁶ e na documentação institucional disponível sobre o programa. Funções como apoio direto à Presidência, participação na definição da agenda de prioridades, coordenação de ações prioritárias e atividades de monitoramento serão consideradas parte do conjunto de elementos definidores dos NdGs.

Além desta introdução, o texto está dividido em quatro partes. A seção 2 é dedicada à problematização do conceito de NdG a partir de abordagens analíticas acerca do impacto das instituições sobre o resultado da ação política. Em especial, trata-se de perspectivas relacionadas à vertente histórica do neo-institucionalismo e correntes associadas à tradição interpretativa pós-estruturalista. Na seção 3, é descrita a estrutura de gestão do BSM a partir de aspectos relacionados ao seu escopo, desenho, composição e funcionamento, tratando, principalmente, as relações existentes entre essa estrutura e as interações entre atores que estiveram presentes ao longo da execução do plano. A seção 4, por sua vez, é dedicada a discutir os avanços e limites do modelo de gestão do BSM, considerando suas contribuições para o aprimoramento das alternativas de gestão de intervenções estatais identificadas como arranjos complexos de políticas públicas.⁷ Finalmente, a seção 5 fecha o trabalho com as considerações finais.

2 INSTITUIÇÕES E NDG: PARA ALÉM DA VISÃO FUNCIONAL

As investigações acadêmicas dedicadas a estabelecer os parâmetros conceituais dos chamados NdGs enfrentam dois grandes obstáculos para a consolidação do termo enquanto categoria analítica precisa, amplamente disseminada e incorporada aos estudos sobre o funcionamento dos governos, em especial, do Poder Executivo no Brasil: *i*) produção teórica escassa; e *ii*) contexto de fragmentação dos referenciais analíticos utilizados para a delimitação do termo.

A existência e perpetuação desses desafios estariam ligadas a, pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, apesar de compor umas das principais preocupações de

6. A observação dos elementos da estrutura do BSM e das suas formas de funcionamento está baseada, a partir do modelo de investigação autoetnográfico, na participação formal da autora no monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007-2009) e em diferentes fases do BSM (2011-2015). A autoetnografia como método é definida como o “reconhecimento e a inclusão da experiência do sujeito pesquisador tanto na definição do que será pesquisado quanto no desenvolvimento da pesquisa (recursos como memória, autobiografia e histórias de vida, por exemplo) e os fatores relacionais que surgem no decorrer da investigação (a experiência de outros sujeitos, barreiras por existir uma maior ou menor proximidade com o tema escolhido, etc.). Dito de outra maneira, o que se destaca nesse método é a importância da narrativa pessoal e das experiências dos sujeitos e autores das pesquisas, o fato de pensar o papel político do autor em relação ao tema, a influência desse autor nas escolhas e direcionamentos investigativos e seus possíveis avanços” (Santos, 2017, p. 219).

7. “Os arranjos institucionais complexos são compreendidos como as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas. Dessa maneira, os arranjos delimitam ‘quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos desse e as formas de relação entre os atores’” (Pires e Gomide, 2013 *apud* Lotta e Vaz, 2015).

diferentes campos investigativos, a discussão sobre o funcionamento da estrutura governamental permanece centrada, majoritariamente, em estudos sobre as relações Executivo-Legislativo, em especial na ciência política. Longe de ser uma exceção, isso decorre, fundamentalmente, dos cenários de maior ou menor prevalência de determinadas temáticas nas agendas de pesquisas de diferentes campos do conhecimento e instituições acadêmicas. No entanto, o debate sobre os efeitos produzidos sobre a burocracia e sobre a gestão de políticas públicas em contextos marcados por relações assimétricas de poder com alto potencial conflitivo tem demandado cada vez mais esforços investigativos capazes de aliar três aspectos: *i*) enfoque analítico; *ii*) diálogo e conexão com a realidade observada no cotidiano de agentes e estruturas públicas; e *iii*) superação do teor descritivo como cerne da análise.

Em segundo lugar, a discussão sobre as múltiplas possibilidades de delimitar a natureza e o rol de papéis desempenhados pelos NdGs é afetada pelo quadro de convergências e similaridades no qual transitam os trabalhos sobre centros de governo, centro presidencial e núcleo do Executivo.⁸ Os distanciamentos e aproximações entre os diferentes termos utilizados para se referir a arranjos semelhantes podem ser observados em trabalhos que se propõem a realizar um mapeamento das inúmeras possibilidades teórico-analíticas direcionadas para a compreensão da dinâmica de funcionamento do Executivo e da coordenação de políticas e ações governamentais a partir da existência de estruturas específicas que assumem a responsabilidade (ou parte dela) pela execução das decisões presidenciais.⁹

Apesar desses impasses, arranjos classificados como NdG ou conceitos similares vêm ganhando espaço na produção acadêmica a partir do seu reconhecimento como instrumento relevante de delineamento da ação governamental nas últimas décadas. Cavalcante (2018) reúne alguns dos principais argumentos utilizados para contextualizar a crescente preocupação em torno dos NdGs: *i*) forte presença de problemas com altos graus de complexidade que demandam a participação de um número significativo de atores e, conseqüentemente, requerem maiores esforços de coordenação intragovernamental; *ii*) necessidade de aumentar a capacidade estatal para implementar a agenda estratégica do governo migrando para um modelo de gerenciamento integrado e holístico;¹⁰ *iii*) contraposição ao fortalecimento do cenário de desconfiança e questionamentos sobre a efetividade das ações sob a responsabilidade do setor público; e *iv*) aumento da pressão por melhorias no acesso e na qualidade dos serviços públicos prestados à população e por mecanismos de incremento da transparência e de aproximação entre Estado e sociedade.

8. Essa discussão é influenciada significativamente pela produção acadêmica norte-americana e britânica direcionada, em grande medida, à compreensão do processo de tomada de decisão ou formação da agenda em torno da figura presidencial a partir dos conceitos de *presidential center*, *core executive* ou *center of government*.

9. Para mais sobre essa discussão, ver Cavalcante (2018).

10. Abordagem integrada de governo (*whole-of-government approach*).

Independentemente do grau de maturidade do referencial teórico que vem sendo construído sobre os NdGs, a observação da realidade não deixa dúvidas de que, a despeito do dissenso e das dificuldades teóricas de conceituação, é legítimo atribuir ao NdG validade enquanto categoria analítica relevante para entender de que maneira interesses, objetivos e compromissos assumidos na esfera política se tornam intervenções e medidas com impacto sobre a vida da população.

A literatura sobre NdG aponta como referência a definição encampada por Dunleavy e Rhodes (1990 *apud* Cavalcante, 2018), que argumentam, a partir do termo núcleo do executivo (*core executive*), que “todas as organizações e estruturas que têm como função primordial juntar e integrar as políticas do governo central ou arbitrar, em última instância, dentro do Poder Executivo, os conflitos internos da máquina governamental” (Rhodes e Dunleavy, 1990, p. 4 *apud* Cavalcante, 2018, p. 6) poderiam ser entendidas como parte do NdG independentemente da posição que ocupam na estrutura formal do governo. A consideração ou não do lugar ocupado por determinada organização dentro da estrutura estatal é comumente utilizada como um dos principais critérios de distinção entre os diferentes enfoques possíveis para a definição dos núcleos.

Ao restringir a condição de participante de um órgão ou ator em função da ocupação formal de posições na estrutura identificada como própria da Presidência ou da dedicação exclusiva de suas competências no apoio à chefia do Executivo, por exemplo, os NdGs assumem uma acepção limitada, também chamada de estreita ou estrutural, na medida em que sua definição se vincula diretamente à ideia de posicionamento na estrutura formal do governo.

No entanto, definições expandidas ou funcionais de NdG incluiriam qualquer órgão atuante em atividades de coordenação e monitoramento de prioridades governamentais ou que tenham papel na articulação política, independentemente das competências descritas no rol de suas atribuições ordinárias. Neste caso, a definição de NdG estaria intimamente associada às funções exercidas de fato pelos órgãos ou atores que o constituem, mesmo que não estejam vinculadas ao conjunto de suas responsabilidades legais.

Nesse sentido, quais seriam as funções, as atividades ou os papéis desempenhados por um conjunto de atores ou organizações necessários para definir um determinado arranjo como NdG? Recorreremos mais uma vez à síntese feita por Cavalcante (2018), baseada em diferentes estudos, sobre quais seriam as principais funções atribuídas ao NdG: *i*) coordenação política; *ii*) coordenação de políticas públicas; *iii*) gerenciamento estratégico; *iv*) monitoramento de desempenho; e *v*) comunicação e prestação de contas (*accountability*).

A partir, ainda, da noção funcional de NdG, recorreremos a outras duas definições que agregam aspectos complementares à análise. Uma delas é utilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e caracteriza centro de governo como:

uma estrutura de apoio ao nível mais elevado do Executivo, composto por políticos e especialistas que atuam, geralmente, sob forte pressão e voltada para assegurar que as decisões governamentais maximizem sua efetividade dentro do aparelho do Estado, potencializem suas entregas e resultados e estejam alinhadas aos objetivos prioritários estabelecidos pelo presidente ou primeiro-ministro e/ou sua coalizão de apoio (Cavalcante, 2018, p. 15).

Essa definição acentua a dimensão política que permeia a atuação do NdG, dando destaque aos contextos de forte pressão, à necessidade de maximização da efetividade frente a compromissos assumidos pelos governos e ao papel exercido pela coalizão de apoio na definição das prioridades governamentais. Outra possibilidade conceitual foi estabelecida por Alessandro, Lafuente e Santiso (2013) e pode ser sintetizada pela seguinte afirmação:

este conceito refere-se à instituição ou grupo de instituições que proveem apoio direto ao chefe do Executivo do país, geralmente na coordenação política e técnica de ações governamentais, planejamento estratégico, monitoramento de desempenho e comunicação das decisões governamentais e resultados (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013, p. 4, tradução nossa).¹¹

A despeito dos elementos de convergência desta noção com as definições anteriores, há uma diferença semântica significativa em relação aos demais conceitos apresentados. Ao descrever o NdG como uma instituição ou um conjunto de instituições, é estabelecida uma inflexão em relação às demais abordagens aqui consideradas. Se, por um lado, seria possível argumentar que os termos instituição e organização poderiam ser lidos, neste caso, como equivalentes e intercambiáveis, por outro, vale ressaltar que, dependendo da perspectiva teórica adotada, eles não poderiam ser entendidos, necessariamente, como sinônimos.

A definição de instituição como equivalente à noção de organização estaria calcada sobre uma abordagem materialista das instituições, aproximando-se do arcabouço teórico do chamado comportamentalismo ou behaviorismo. Como reação ao teor fortemente material das análises institucionais dedicadas a entender o funcionamento de leis, cartas constitucionais e órgãos, abordagens neoinstitucionalistas direcionaram seus esforços para ressignificar, a partir dos anos 1960 e 1970, os sentidos e papéis assumidos pelas instituições e, em especial, sua relação com o comportamento humano.

11. "(...) *this concept refers to the institution or group of institutions that provide direct support to the country's chief executive, generally for the political and technical coordination of government actions, strategic planning, performance monitoring, and communication of the government's decisions and achievements*".

Reiterando a impossibilidade de definir o neoinstitucionalismo como vertente teórica coesa e única, vale ressaltar que os elementos utilizados nesta análise para delimitar os sentidos atribuídos às instituições dialogam com premissas desenvolvidas no âmbito do institucionalismo histórico e suas convergências com trabalhos de autores do pensamento político contemporâneo identificados com a corrente pós-estruturalista, em especial na compreensão do papel exercido pelas instituições sobre as formas assumidas pela atuação do Estado. O institucionalismo histórico e o pós-estruturalismo guardam similaridades ao tratarem, principalmente, três aspectos em suas análises institucionais: *i*) relevância do contexto e da historicização; *ii*) foco no papel das relações de poder; e *iii*) combinação entre estruturas materiais e simbólicas na construção de interesses e preferências.

A partir desse escopo teórico, as diferentes instituições que regem, organizam e dão significado às sociedades poderiam ser entendidas como criações históricas em que conjuntos de valores e estruturas formais são arbitrariamente estabelecidos, o que resulta, na maioria das vezes, na exclusão deliberada ou não de certos grupos, demandas, valores ou estruturas. A lógica que rege o estabelecimento das instituições pressupõe uma dinâmica de manutenção/reprodução ou de mudança/desconstrução da distribuição dos bens materiais e simbólicos existentes nas sociedades. Dessa forma, não seria possível entender processos de institucionalização sem considerar o papel central exercido por discursos, grupos, valores ou estruturas hegemônicas na criação de padrões de comportamento e de regras de inserção e exclusão (Mello, 2007).

A própria constituição do Estado e suas derivações (governo, burocracia, sistema político-partidário, entre outras) seria entendida como construção social localizada historicamente e estabelecida de forma arbitrária através de processos advindos de determinadas correlações de poder distribuídas de formas específicas em diferentes momentos. A arbitrariedade que constitui a construção de referenciais históricos e sociais seria resultado de relações de poder que surgem como hegemônicas e legítimas para significar e atribuir sentido a outras relações que compõem a interação entre os sujeitos. Dessa forma, processos de significação seriam arbitrários na medida em que são conformados por uma rede de poder que limita e configura um conjunto de possibilidades para as relações sociais.

As instituições atuariam estruturando a política ao fornecerem o contexto a partir do qual os indivíduos interpretam seus interesses e definem suas preferências (Steinmo, 2016), assim como um quadro de possibilidades para a construção desses interesses, o que não significa que elas determinem inexoravelmente os resultados desses processos. Segundo Immergut (2007, p. 172),

as constituições e as instituições políticas, as estruturas estatais, as relações de grupos de interesse estatais e as redes de políticas estruturam o processo político. Consequentemente, as demandas políticas e as políticas públicas não são moldadas pelas exigências neutras e convergentes da modernização. Na verdade, as economias políticas – assim como os sistemas políticos – são estruturadas por profundas interações entre atores econômicos, sociais e políticos, que trabalham de acordo com lógicas diferentes e em contextos diferentes.

Como parte do contexto institucional mais amplo, não seria possível entender os processos de definição e seleção dos arranjos de coordenação da ação estatal sem considerar o papel central exercido por discursos, grupos, valores ou estruturas hegemônicas na criação de referenciais para a ação e o comportamento de organizações e indivíduos, assim como no reconhecimento ou questionamento de regras e limites para a inclusão e exclusão de posicionamentos específicos. Segundo Immergut (2007, p. 177), instituições como “regras formais de palcos políticos, canais de comunicação, códigos de linguagem ou lógica de situações estratégicas” agiriam como filtros favorecendo seletivamente interesses ou preferências dos atores políticos e formas de atingir esses objetivos.

Assumindo os pressupostos explicitados nos parágrafos anteriores, surgiria como uma necessidade reposicionar conceitualmente o NdG não mais como conjunto de instituições, mas, sim, como parte do aparato do Estado enquanto instituição através da atuação do governo e da burocracia. O NdG seria entendido, dessa forma, como parte da engrenagem de funcionamento da esfera estatal a partir da percepção de que determinados arranjos de coordenação são estabelecidos no âmbito governamental como resultado das interações entre atores e estruturas, e, ao mesmo tempo, enquanto instrumento de reforço e reprodução desses dispositivos.

O formato assumido por esses núcleos poderia ser entendido, então, como expressão de uma dada correlação de forças, na medida em que, ao estarem imersos em um dado contexto, a sua análise demandaria não apenas um olhar sobre as estruturas e os atores que o constituem, mas, também, o entendimento de que são parte de um processo social e político mais amplo. Neste, as relações de poder existentes influenciam as possibilidades de que os governos atuem de uma forma ou de outra, assumam determinados compromissos ou incorporem em suas agendas temas e assuntos específicos (Offe, 1984; Immergut, 2007).¹²

12. “(...) as instituições políticas e as políticas governamentais podem facilitar a organização de interesses ao reconhecer determinados grupos de interesses e/ou delegar-lhes funções de governo. Mais fundamental, as ações do governo podem encorajar (ou desencorajar) a mobilização de interesses ao reconhecer a legitimidade de determinadas reivindicações, ou mesmo, ao dar a essas pessoas a oportunidade de expressar suas queixas” (Immergut, 2007, p. 177).

Ao nos distanciarmos de premissas baseadas em dimensões mais materiais, é possível argumentar, por exemplo, que NdGs poderiam ainda ser entendidos como expressão de um modelo de tomada de decisão. Compreendido, nesse sentido, como um acordo entre atores/grupos/organizações. O NdG assumiria, neste caso, a imagem de um equilíbrio forjado visando ao alcance de determinados resultados ou fins e que, exatamente em função disso, poderia ser alterado ou dissolvido a qualquer tempo em caso de mudança das condições estabelecidas no momento de sua criação enquanto instrumento de facilitação da ação governamental. Sob essa ótica, seria um arranjo temporário ou transitório sujeito à alteração ou ressignificação em momentos de mudança ministerial ou transições de governo, ou momentos de crise político-institucional, por exemplo.

Explicitadas as dificuldades de elaborar um referencial suficientemente amplo para contemplar a diversidade das dimensões assumidas por arranjos como os NdGs, resta direcionar o foco da discussão para os aspectos que vinculam a defesa de uma noção ampliada de NdG aos elementos que constituíram a estrutura de gestão do BSM. Qual seria a definição mais adequada para NdG quando consideramos não só a natureza do BSM, mas o contexto político a partir do qual sua estrutura de gestão foi produzida?

Sob os limites da visão funcional, o NdG seria entendido como conjunto de atores/grupos/órgãos com características específicas responsável por desempenhar determinadas funções em relação à chefia do Poder Executivo. Quando incorporamos a noção de que os NdGs não são apenas uma estrutura física, perceptível e material, mas seriam também a expressão de determinada correlação de forças dentro de um dado contexto institucional, a análise sobre a singularidade da configuração adotada pela estrutura de gestão do BSM assume outros contornos.

Vêm à tona questões sobre quais teriam sido as motivações e repercussões advindas do deslocamento do modelo tradicional de NdG, em que apenas ministérios centrais desempenhariam funções de comando, coordenação e monitoramento, para uma configuração alternativa baseada na alteração da lógica hierárquica que rege a ação governamental para um arranjo baseado em outros pressupostos. A migração de um arranjo mais tradicional para uma configuração alternativa de coordenação da ação governamental traz para o cerne da discussão a conseqüente alteração na dinâmica de distribuição de poder que teria provocado e sustentado essa mudança.

Nesse sentido, seria possível tratar o conceito de NdG a partir da combinação entre a ótica funcional e outra perspectiva, definida aqui como institucional, em que questões associadas às origens e razões das mudanças entre modelos de gestão, aos fatores que sustentaram esse processo ou ainda às fragilidades e aos acertos resultantes deste modelo constituiriam o cerne da análise sobre o funcionamento prático dos NdGs em suas diversas possibilidades.

3 O ARRANJO DE GESTÃO DO BSM: ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO E MONITORAMENTO

O BSM é apontado como um dos principais esforços governamentais voltados para a agenda de enfrentamento da pobreza no Brasil recentemente (Jaccoud, 2014; Fonseca e Fagnani, 2013). Centrado na multidimensionalidade da pobreza como cerne de orientação teórica e operacional, o plano adotou como referência a concepção de pobreza em que, para além da perspectiva monetária, o aumento de capacidades e oportunidades do público socialmente mais vulnerável é incorporado como questão essencial para o alcance de resultados na superação da pobreza.

A adoção da multidimensionalidade como eixo orientador teve como uma de suas consequências a construção de um arranjo de gestão fortemente baseado na intersetorialidade como conceito organizador. Durante os quatro anos de sua existência, onze ministérios compuseram a estrutura formal de gestão do plano conforme o decreto de criação do BSM e, durante sua execução, inúmeros parceiros foram mobilizados para atuar em diferentes áreas como coordenadores ou executores de ações.¹³ O BSM contou com cerca de cem ações organizadas a partir de três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços. Foram empenhados pelo plano, segundo dados do MDS (Campello, Falcão e Costa, 2014), R\$ 109,6 bilhões destinados ao atendimento de mais de 13 milhões de famílias.

De maneira geral, são apontadas como características centrais das ações executadas pelo plano (Costa e Falcão, 2014): foco no público extremamente pobre, o que não significou que indivíduos com renda acima da linha de extrema pobreza não fossem atendidos pelas ações previstas no plano; a união entre uma escala grande o suficiente para viabilizar o alcance de um contingente significativo de pessoas em situação de vulnerabilidade social e a convergência entre a perspectiva nacional e as estratégias regionais voltadas para a redução das desigualdades entre territórios; e, por último, os esforços de montagem de uma estrutura de gestão e execução ágil e desburocratizada que possibilitasse respostas rápidas sobre o andamento das ações e o alcance das metas definidas pelo plano até o final de 2014. Durante a execução do BSM, houve a criação de novos programas, foram realizadas alterações em ações já existentes, assim como foram implementados mecanismos de aceleração da execução física para responder às metas estabelecidas e instrumentos de simplificação de procedimentos operacionais e estruturas de incentivos para favorecer a execução das ações e as metas definidas na formulação do plano.

Vale destacar que não é foco deste trabalho detalhar exaustivamente os elementos que caracterizaram o BSM. Este esforço está presente em diversos

13. Para detalhes sobre todos os atores que fizeram parte do BSM, ver o artigo *Coordenação intersetorial das ações do plano Brasil sem Miséria*, publicado em Campello, Falcão e Costa (2014).

trabalhos anteriores¹⁴ dedicados a entender diferentes nuances de funcionamento do plano. Apresentada a breve contextualização contida nos parágrafos anteriores, as próximas subseções serão dedicadas à descrição dos formatos e mecanismos de funcionamento da estrutura de coordenação e monitoramento e, posteriormente, à análise da existência ou não de convergências entre este arranjo e os principais aspectos utilizados para conceituar os NdGs.

3.1 Origens e antecedentes do modelo BSM de gestão

Após o lançamento do BSM, em junho de 2011, a estrutura de gestão idealizada para coordenar as ações previstas no plano baseou-se na atuação de três instâncias decisórias e gerenciais: comitê gestor, Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA) e salas de situação. O Comitê Gestor do BSM era composto por ministras e ministros do MDS, da Casa Civil (CC), do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e tinha como responsabilidade definir metas e orientações gerais, além de coordenar as ações necessárias à implementação e execução das ações previstas no plano. O GIA, por sua vez, era formado por representantes de todos os ministérios envolvidos no BSM e tinha como objetivo a consolidação das ações, a proposição de metas e o acompanhamento dos resultados de implementação e execução do BSM. E, por último, as salas de situação¹⁵ contavam com representantes das áreas técnicas e decisórias dos ministérios divididos conforme áreas temáticas e foram responsáveis pela gestão e pelo tratamento das informações que subsidiavam as decisões tomadas no âmbito do GIA, do comitê gestor ou mesmo nas ocasiões de interação direta ocorridas entre as ministras e os ministros das diferentes pastas.

A análise da estrutura de gestão do BSM demonstra claramente a influência do aprendizado adquirido com as experiências do PBF, da gestão do CadÚnico e do PAC sobre o modelo adotado. A estrutura de coordenação e acompanhamento das metas físicas do BSM foi, principalmente, inspirada no modelo de funcionamento adotado pelo PAC, resguardadas, obviamente, as diferenças temáticas, de escopo e de foco que caracterizavam os dois esforços. O quadro 1 permite a visualização das similaridades existentes entre as estruturas de gestão das duas iniciativas governamentais.

14. Para mais detalhes sobre o BSM, ver Campello, Falcão e Costa (2014), que conta com inúmeros artigos sobre diferentes aspectos do funcionamento do plano.

15. O termo sala de situação é, de maneira frequente, associado às discussões sobre ação e técnicas governamentais feitas pelo economista chileno Carlos Matus, que foi responsável pela formulação do conceito de Planejamento Estratégico Situacional (PES), amplamente difundido e adotado nos países da América Latina como referencial teórico crítico acerca da visão tradicional de planejamento estratégico. Nos trabalhos de Matus é possível observar a relação existente entre o PES e as salas de situação descritas por ele como uma das ferramentas de implementação do planejamento situacional. De maneira geral, as salas de situação podem ser entendidas "como instrumento efetivo de apoio à ação governamental tanto na formulação de programas, planos ou ações, quanto no acompanhamento de sua implementação e execução, assim como no monitoramento de seus resultados, desde que estas etapas dependam da interação entre diferentes atores e da integração de múltiplas perspectivas, abordagens e informações em um ambiente caracterizado pela interdependência entre atores ou instituições" (Mello, 2016, p. 221).

QUADRO 1
Estruturas de gestão do PAC e do BSM

PAC	Funções	BSM
Presidente da República	Acompanhamento e decisão	Presidenta da República
Comitê gestor de ministros (CC, MP e MF)		Comitê gestor de ministros (CC, MP, MF e MDS)
GEPAC CC (SAM), MP (SOF e SPI) e MF (STN e SPE)	Monitoramento e decisão	GIA (CC, MF, MP, MDS, MDA, MI, MEC, MS, MTE e SG)
Salas de situação	Monitoramento e gestão de informações	Salas de situação
Comitês gestores intraministeriais		Comitês gestores intraministeriais

Fonte: Mello (2016).

Obs.: GEPAC – Grupo Executivo Programa de Aceleração de Crescimento; SAM – Subchefia de Articulação e Monitoramento; SOF – Secretaria de Orçamento de Federal; SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; STN – Secretaria do Tesouro Nacional; SPE – Secretaria de Política Econômica; GIA – Grupo Interministerial de Acompanhamento; MDS – Ministério do Desenvolvimento Agrário; MI – Ministério da Integração; MEC – Ministério da Educação; MS – Ministério da Saúde; MTE – Ministério do Trabalho e Emprego; SG – Secretaria-Geral.

Inicialmente, a similaridade entre os dois arranjos pode ser atribuída, em grande parte, a duas razões: *i*) coincidência de atores envolvidos no processo de discussão e implementação do PAC e do BSM;¹⁶ e *ii*) avaliação de que o modelo PAC de coordenação e monitoramento atendia às necessidades e demandas do NdG. Nesse sentido, a trajetória comum entre atores estratégicos envolvidos na implementação das duas agendas e a validação e internalização institucional do método de gestão teriam contribuído para que o desenho assumido pelo BSM compartilhasse características importantes com o modelo desenvolvido no PAC, em especial em sua forma de monitoramento e papel desempenhado pelas salas de situação entre 2011 e 2014 no âmbito do BSM.

Observando mais detidamente as razões que influenciaram a definição de uma determinada estrutura de gestão em detrimento de um amplo rol de outras possibilidades, contribui para a análise destacar os seguintes aspectos: *i*) relação com conceito de dependência da trajetória (*path dependence*); *ii*) importância dos atores/grupos presentes no processo decisório sobre modelo de gestão; e *iii*) combinação entre mecanismos de autorreforço (*feedback*) e legitimidade favorecendo a reprodução de modelos de organização da ação governamental.

Argumenta-se que é possível utilizar alguns pressupostos do conceito de dependência da trajetória para analisar a convergência entre o modelo PAC e o modelo BSM de gestão. Sinteticamente, a dependência da trajetória tem como

16. Durante o segundo mandato de Lula, a então ministra da CC, Dilma Rousseff, era a responsável pelo PAC. Na CC, o PAC era coordenado pela subchefe de articulação e monitoramento Miriam Belchior, que se tornou, durante o governo Dilma, ministra do MP. Além do PAC, a SAM também fazia o acompanhamento das demais políticas de governo tanto na área social quanto na área de desenvolvimento econômico. A subchefe adjunta da área de desenvolvimento econômico era à época Tereza Campello, que depois foi ministra do MDS, de 2011 a 2016, e responsável pela elaboração e implementação do BSM.

ponto de partida a crença de que uma determinada causalidade social dependeria da trajetória percorrida. Apesar de soar como uma obviedade, o conceito carrega em si premissas que contribuem para compreender como escolhas ou decisões ocorrem durante os processos de desenho ou formulação das políticas públicas e como determinados arranjos se perpetuam ou deixam de existir.

A partir da noção incorporada pelos institucionalistas históricos, a dependência da trajetória assume feições de uma concepção particular do desenvolvimento histórico (Hall e Taylor, 2003) devido à defesa de que as “escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento em razão da tendência inercial das instituições que bloquearia ou dificultaria subseqüentes mudanças” (Bernardi, 2012, p. 138).¹⁷ O conceito de dependência da trajetória estaria ancorado na potencialidade de decisões passadas impactarem, restringirem ou produzirem os alicerces sobre os quais futuras decisões acontecerão, configurando assim o rol de opções viáveis em um determinado momento e elevando os custos para realização de mudanças de orientação de um trajeto em curso.

A análise sobre as condições necessárias para a constituição de um processo de dependência da trajetória aponta dois horizontes interpretativos. Parte dos pesquisadores defende que as escolhas iniciais de um determinado processo atuariam movimentos ou fluxos fortemente marcados pela contingência, produzindo um cenário de imprevisibilidade dos resultados e altos custos de reversão das opções realizadas no início e ao longo do processo (Mahoney e Schensul, 2006 *apud* Bernardi, 2012). E existem, em contrapartida, argumentos que descartam o teor contingencial da dependência da trajetória ao assumirem que os trajetos percorridos não seriam, necessariamente, influenciados por eventos aleatórios ou casuísticos. Sendo necessário, neste caso, observar também a existência de diferenças sistêmicas nas condições antecedentes ou na interação, sequência e *timing* de processos político-econômicos específicos (Thelen, 1999 *apud* Bernardi, 2012).

Considerando os elementos explicativos expostos anteriormente, qual seria a relação entre a noção de dependência da trajetória e a análise das origens e dos antecedentes do processo de montagem da estrutura de gestão do BSM? Retomando, ainda, a premissa de que o contexto institucional contribui para a produção de certas opções ou modelos viáveis, isso implicaria afirmar que decisões tomadas no momento da formulação do PAC entre 2006 e 2007 teriam influenciado o modelo de gestão adotado no âmbito do BSM em 2011.

17. Nesse mesmo sentido, “escolhas feitas quando uma instituição está sendo formada, ou quando uma política está sendo iniciada, terão uma contínua influência amplamente determinante (...) no futuro” (Peters, 1999, p. 63 *apud* Gains, John e Stoker, 2005, p. 25). Ou são, ainda, “processos dinâmicos envolvendo *feedback* positivo, que geram múltiplos resultados possíveis dependendo da sequência particular em que os eventos se desenrolam” (Pierson, 2004, p. 20).

O processo continuado de consolidação do modelo PAC durante o acompanhamento das ações que compuseram sua primeira fase de execução entre 2007 e 2010 teria contribuído, adotando a abordagem da dependência da trajetória, para elevar os custos de transição deste modelo para uma estrutura alternativa de gestão. Aliado a isso, o reforço positivo recebido no interior das instâncias que participavam das interações sob este modelo propiciou a construção de uma imagem suficiente para que ele fosse incorporado como o mais viável. Nesse sentido, a atribuição de sentido e a consequente incorporação de determinado caminho pelos atores que o constituem reforçam este mesmo modelo enquanto forma legítima e menos custosa em relação às demais, dificultando que outros sejam considerados viáveis.

O papel das instituições estatais, sob essa perspectiva, seria manter o desenvolvimento histórico orientado por um conjunto de trajetórias possíveis influenciados basicamente por duas questões: capacidade de ação do Estado e impacto que políticas herdadas exercem sobre decisões futuras (Hall, 2003). Decisões adotadas em políticas públicas em algum momento no passado teriam a capacidade de afetar decisões futuras, na medida em que criam um ambiente em que atores, grupos ou estruturas passam a utilizar certos parâmetros para orientar preferências ou definir interesses. A forma com que decisões anteriores são interpretadas e retratadas pode influenciar tanto a continuidade quanto a interrupção de um caminho em curso. Em momentos de alternância entre grupos políticos, por exemplo, podem ser observadas posturas de negação em relação a estruturas que remetam, política ou ideologicamente, ao arranjo de poder anterior.

Isso nos leva, ainda, a uma última questão: quais fatores explicariam, por um lado, a manutenção e reprodução de determinado modelo e, por outro, a alteração ou mudança desses arranjos? Uma primeira possibilidade para explicar dinâmicas de reprodução ou dissolução de certos arranjos seria adotar a premissa de que a existência da dependência da trajetória demandaria, necessariamente, uma avaliação positiva sobre resultados gerados por determinado modelo. A partir da verificação de retornos crescentes pelos atores ou grupos afetados por determinado modelo ocorreria uma dinâmica de autorreforço positivo ou negativo capaz de validar ou não a perpetuação de um dado arranjo.

Outra possibilidade explicativa seria basear-se no processo de reconhecimento da relevância ou pertinência de uma função específica desempenhada por um arranjo em determinado contexto. O desempenho da função em si aumentaria as chances de ampliação e fortalecimento do modelo. E, quanto maior sua expansão, maiores as chances de que alcance um patamar de consolidação que justifique a propensão à sua manutenção (Mahoney, 2000 *apud* Bernardi, 2012).

Por último, processos de manutenção ou substituição destes arranjos poderiam ser explicados a partir da observação do papel assumido pelas orientações, pelos

valores ou pelas crenças incorporados por atores, grupos ou estruturas no processo de legitimação de determinado modelo. Na medida em que as partes envolvidas consideram um modelo melhor ou “mais correto”, são ampliadas as chances de que ele se perpetue. Nesse sentido, “a instituição que é inicialmente favorecida [por um evento contingente] estabelece um padrão de legitimidade; essa instituição é reproduzida porque vista como legítima; e a reprodução da instituição reforça sua legitimidade” (Mahoney, 2000, p. 524 *apud* Bernardi, 2012, p. 155).

A junção entre o processo de dependência da trajetória, a validação dos atores e grupos envolvidos sobre a relevância da função desempenhada pelo arranjo e um ambiente de reforços positivos e legitimidade poderia explicar, em grande medida, as razões pelas quais a incorporação do modelo PAC ao desenho do BSM teria ocorrido sem grandes resistências ou questionamentos. Teria sido crucial neste processo a preexistência de um modelo já testado, aperfeiçoado e reconhecido por um grupo similar de indivíduos como legítimo e mais adequado para cumprir as funções de gestão e acompanhamento previstas no BSM.

3.2 Análise da estrutura de gestão do BSM e funções de NdG

3.2.1 Coordenação de políticas públicas e articulação governamental

Como já ressaltado, um aspecto relevante da implementação do BSM foi o fato de a coordenação do plano não ter seguido a estrutura de gestão tradicional amplamente utilizada pela administração pública federal e a responsabilidade por essa coordenação ter sido delegada a um ministério setorial, o MDS. Este processo se diferenciou do que ocorreu no PAC, e ocorre na maioria das políticas federais, em que a atribuição da coordenação de uma política ou programa intersetorial é dada a um ministério que compõe o chamado NdG, que teria, *a priori*, uma atuação mais ampla e não ligada necessariamente a um assunto ou setor específico, se considerada sua aceção estrita.

Figuram entre esses órgãos o ME, o MP e a CC da Presidência da República. Assume-se que esses ministérios estariam posicionados “acima” dos demais ministérios setoriais em função da natureza generalista prevista em sua atuação institucional e por, normalmente, serem responsáveis por processos com capacidade de influenciar os procedimentos e as atividades dos demais ministérios. A discussão sobre liberação de recursos orçamentários, a elaboração do Plano Plurianual (PPA) ou o monitoramento de ações prioritárias podem ser citados como exemplos de atividades e processos realizados pelos ministérios centrais que envolvem e afetam diretamente os demais órgãos federais.

Ao assumir a coordenação do BSM, coube ao MDS, um ministério setorial, apoiar e cobrar os demais ministérios, estabelecer as articulações necessárias com atores de outras instâncias federativas e diálogos com diferentes setores da sociedade

civil, além de assumir a responsabilidade pela execução do plano e pelo alcance de suas metas. Isso significou, na prática, o desempenho de atividades próprias de coordenação de políticas públicas, um dos elementos presentes no rol de tarefas atribuídas aos NdGs.

Esse modelo de gestão apresenta fragilidades estruturais significativas ao depender fortemente de processos de empoderamento permanente de órgãos ou autoridades com maior acúmulo de capital político na definição da agenda governamental e na cobrança de resultados. No caso do BSM, a delegação ao MDS foi feita diretamente pela Presidência da República e contou com a participação pessoal da então presidenta Dilma Rousseff durante os processos de planejamento e execução. O envolvimento presidencial e/ou ministerial seria, sob esse aspecto, um elemento essencial para garantir a legitimidade dos coordenadores nesse tipo de arranjo. A partir do momento em que determinado programa ou política deixa de ser apresentado como prioridade ou seu arranjo de gestão não é mais endossado por atores, grupos ou estruturas que detêm mais poder na correlação de forças existente no interior da esfera governamental, diminuem significativamente os incentivos para que os ministérios setoriais se submetam à coordenação de um órgão posicionado no mesmo nível hierárquico.

Apesar das vulnerabilidades inerentes ao modelo, a estrutura de gestão adotada pelo BSM demonstrou a viabilidade de um arranjo efetivo de coordenação realizado entre instâncias formalmente posicionadas no mesmo lugar hierárquico, desde que atendidas condições como as supracitadas. É possível argumentar que corroboram a viabilidade deste arranjo aspectos como: *i*) criação e permanência de estruturas de articulação intersetorial durante diferentes fases do plano; *ii*) resultados advindos do alcance de metas previstas; *iii*) medidas e ajustes construídos pelas instâncias de gestão para aprimorar a implementação de políticas; e *iv*) funcionamento de arranjos definidos de gestão e monitoramento durante o período de execução do BSM. A posterior desarticulação da estrutura de gestão do BSM explicitou, nesse sentido, a profunda dependência do envolvimento constante de instâncias ou autoridades entendidas como estratégicas para garantir a adesão dos demais atores envolvidos neste arranjo, como veremos na subseção 3.2.2.

A coordenação do BSM exigiu uma atuação intersetorial em diferentes frentes devido à escala e complexidade do esforço que o caracterizou. Foi necessário estabelecer diálogos e articulações com ministérios setoriais responsáveis pelas ações dos três eixos, com estados e municípios responsáveis pela execução de ações e com diferentes entidades e atores da sociedade civil, incluindo um amplo espectro de parceiros que iam desde lideranças de movimentos sociais até representantes de organismos internacionais. Como resultado dessa gama diversificada de atores, as interações variaram enormemente em grau de sistematização, periodicidade, temáticas e objetivos.

No que se refere a tempo e frequência, as articulações do BSM estiveram centradas, majoritariamente, na interação entre ministérios e órgãos da administração direta e indireta responsáveis pela execução das ações do plano. Em muitos casos, a implementação de uma política conta com um conjunto de instâncias executoras como estados, municípios ou organizações da sociedade civil, entretanto, o diálogo sobre a situação das ações, a execução física e financeira, as dificuldades, os entraves e as possíveis soluções era feito, na maioria das vezes, diretamente com os órgãos federais responsáveis.

A articulação entre instâncias do nível federal teve início no processo de formulação, passando pela fase de implementação das ações e pelos esforços de monitoramento do BSM. Como esperado, os contatos entre representantes dos diferentes órgãos assumiam vários modos, uns mais, outros menos formais, entretanto, majoritariamente, as interações ocorriam através de agendas específicas, incluindo reuniões bilaterais ou do comitê gestor e GIA e das salas de situação.

Além da execução sob responsabilidade dos ministérios, o BSM envidou esforços para construir ações de pactuação federativa que viabilizassem parcerias e iniciativas voltadas para a redução da pobreza nos âmbitos estaduais e municipais. Foram realizadas rodadas de pactuação com todas as Unidades da Federação para a elaboração de planos de superação da extrema pobreza. Os 27 estados assinaram termos de compromisso que previam as responsabilidades estaduais e da União nas iniciativas de superação da pobreza e, destes, vinte realizaram lançamentos oficiais de iniciativas dessa natureza.¹⁸ Alguns estados adotaram linhas próprias de definição da extrema pobreza e assumiram o compromisso de pagar um complemento sobre os valores transferidos pelo PBF para toda ou parte de sua população pobre.¹⁹ Foram realizados, ainda, eventos de orientação e atendimento às prefeituras para elaboração de planos municipais de superação da pobreza como parte da estrutura de apoio aos entes federativos.

Apesar das diversas tratativas e dos casos bem-sucedidos de parceria interfederativa,²⁰ é preciso analisar com cautela as formas assumidas pelas relações travadas entre governo federal, estados e municípios na elaboração de estratégias e sua implementação. No geral, não é possível afirmar que houve, de forma clara,

18. Os estados foram: Acre, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Para mais informações, ver Costa *et al.* (2014).

19. Inicialmente, onze estados possuíam benefícios complementares de renda. Em 2014, sete deles mantinham o pagamento das complementações. Para mais informações, ver Costa *et al.* (2014).

20. Como exemplos, podemos apontar a criação de ações de complementação de renda por alguns estados, o esforço dos municípios através da Busca Ativa para inclusão de pessoas com perfil no CadÚnico, além da participação na própria gestão do PBF e no Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), instrumento de articulação entre inclusão produtiva e assistência social. O governo federal também disponibilizou aos estados e municípios ferramentas de disseminação de informação sobre as ações do BSM em seus territórios, como o Portal BSM no seu Município, disponível em: <<https://bit.ly/2Pagx79>>.

a construção de uma estratégia federativa estruturada de maneira ampla e consistente no interior do BSM. O incentivo e apoio do governo federal às iniciativas encampadas por estados ou municípios não querem dizer que tenha havido efetivamente uma estratégia de envolvimento por parte destes na execução sistêmica das ações gerais contidas no plano. Obviamente, pela natureza de cada uma das ações executadas, estados e municípios estiveram envolvidos em função de suas competências constitucionais ou de parcerias específicas com determinados ministérios. Não foram mantidas, por exemplo, após o período de assinatura dos planos estaduais de superação da pobreza, instâncias formais de articulação entre as esferas federal, estaduais e municipais para além das instâncias setoriais já previstas,²¹ ou mesmo o acompanhamento detalhado das iniciativas executadas fora do âmbito federal ou, ainda, a avaliação dos resultados ou impactos dessas ações na redução dos níveis de pobreza.²²

Durante a execução do BSM foram promovidos eventos para fomentar a participação e o diálogo com representantes da sociedade civil por meio dos Diálogos Governo-Sociedade Civil organizados pelo MDS e pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Foram realizadas cinco edições de 2011 a 2014 em que reuniam-se representantes de diversas entidades para a apresentação dos principais resultados do BSM por ministros e ministras envolvidos no plano. Na sequência, era aberto o espaço para debate e todas as sugestões e críticas eram sistematizadas para subsidiar a elaboração de um documento intitulado devolutiva,²³ no qual constavam respostas e explicações para as intervenções apresentadas durante o evento. Apesar do não atendimento de muitas das demandas apresentadas pelos representantes da sociedade civil, a existência de um canal de comunicação e troca dessa natureza, com periodicidade definida e presença de ministros e ministras responsáveis pelas ações, pode ser destacada como um elemento positivo da execução do BSM, que surgiu como resposta à demanda por maior participação direcionada ao BSM ainda durante o processo de formulação do plano.

3.2.2 Monitoramento de desempenho, comunicação e prestação de contas

O monitoramento das ações do BSM ocorreu até 2014, essencialmente através de reuniões periódicas das salas de situação e através de formas específicas de acompanhamento. As reuniões do comitê gestor e do GIA ocorriam com menor frequência e eram dedicadas a tratar de questões de âmbito mais estrutural, como questões orçamentárias, alterações legais, entre outras, que demandavam a avaliação

21. Em especial, nas áreas de saúde, educação e assistência social.

22. Nesse mesmo sentido, mais informações em Lotta e Favareto (2016).

23. "Além de apresentar a estratégia do BSM, a devolutiva relata as providências adotadas com base nas críticas e sugestões da sociedade civil, respondendo a todos os questionamentos que estavam dentro do escopo do plano feito pelos movimentos sociais" (Costa *et al.*, 2014, p. 220).

gerencial dos ministros e das ministras que compunham o comitê e dos representantes que compunham o GIA. A estrutura de monitoramento rotineiro do BSM era constituída por salas de situação divididas em áreas e equipes específicas e a periodicidade das reuniões variava, sendo, em alguns casos, mensal e, em outros, bimestral ou mesmo trimestral.²⁴

De forma geral, os objetivos do monitoramento das ações do BSM estavam relacionados à observação do cumprimento das etapas de implementação, da comparação entre resultados previstos e alcançados e do atendimento do público beneficiário. Para que isso fosse possível, era necessário observar os seguintes itens: *i*) identificação de mudanças parciais a partir das metas; *ii*) acompanhamento dos processos de atualização e revisão de metas e valores previstos; *iii*) controle do cumprimento de metas estabelecidas; *iv*) acompanhamento da execução de planos de atividades e cronogramas para facilitar a implementação; *v*) identificação de erros e omissões na concepção do projeto ou mesmo no programa de forma mais ampla; *vi*) identificação de restrições, entraves e obstáculos e elaboração de estratégias de superação; *vii*) avaliação de resultados alcançados em relação às metas estabelecidas; e *viii*) geração de informações necessárias para a tomada de decisão sobre o projeto ou programa.

Vale ressaltar que, como outros arranjos, o ambiente das salas de situação é limitado e, no caso da existência de restrições que requeiram ações com demandas por maiores graus de autonomia, governança e decisão política do que os membros das salas de situação dispõem, a discussão parte para outras arenas de deliberação em que eram analisadas, pelos próprios ministros e ministras ou por secretários nacionais, quando fosse o caso, soluções mais gerais e questões de caráter estrutural. Dessa forma, o caráter predominante na gestão interna das salas de situação era técnico-gerencial, em que eram discutidos os entraves e as alternativas e os cenários de superação de dificuldades referentes às ações do BSM.

Além da rotina de monitoramento da execução das ações e do cumprimento das metas físicas previstas, havia um segundo momento caracterizado pelo caráter de prestação de contas e divulgação de resultados através da publicação periódica dos *Cadernos de Resultados* do BSM, em que eram apresentados, semestralmente, dados como: evolução quantitativa e qualitativa das ações; resultados atingidos; público atendido, entre outros. Os relatórios periódicos do BSM funcionavam como mecanismo de prestação de contas possibilitando o acompanhamento das ações pelo setor público, privado e pela sociedade civil.

24. O acompanhamento feito no BSM levava em consideração o seguinte fluxo de informações: os ministérios setoriais recebiam/geravam as informações das ações que eram enviadas pelos órgãos da administração indireta ou pelos responsáveis pela execução e, após avaliarem a consistência das informações, as transmitiam ao MDS em datas acordadas para que fossem usadas como subsídio para a discussão que ocorria nas salas de situação com a presença de todos os órgãos envolvidos ou para a elaboração de materiais específicos de monitoramento.

Foram divulgados onze *Cadernos de Resultados*, incluindo edições temáticas voltadas para meio rural, mulheres, população negra e povos e comunidades tradicionais. Os resultados e as estratégias implementadas pelo BSM também foram objeto de divulgação em diferentes análises presentes na publicação *Caderno de Estudos*, coordenada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)/MDS, e na publicação institucional *O Brasil sem Miséria* (Campello, Falcão e Costa, 2014), em que foi compilada grande parte dos aspectos de funcionamento do plano.²⁵ Além da responsabilidade pela divulgação de informações institucionais sobre o BSM, para fomentar mecanismos de comunicação com gestores e público-alvo, o MDS desempenhava, ainda, a função de representação institucional do plano em diferentes espaços de debate em eventos acadêmicos, políticos e técnicos de abrangência nacional e internacional. Além disso, fazia a relação com meios de comunicação e imprensa, articulado com os demais órgãos do plano, e desenvolveu materiais de disseminação de dados e divulgação de informações específicas para estados e municípios, como já mencionado.

As reuniões de acompanhamento, por sua vez, não demandavam essa institucionalidade.²⁶ Podiam ocorrer apenas entre o MDS e os outros ministérios ou as áreas diretamente envolvidas. Caso houvesse necessidade, eram agendadas reuniões mais amplas que podiam contar com a presença de outros órgãos, dependendo do assunto tratado. Outra razão de desestímulo à realização do monitoramento através das salas de situação dava-se quando determinada ação já fazia parte de outra estrutura de acompanhamento, como foi o caso dos programas Minha Casa Minha Vida e Luz para Todos, que já faziam parte do PAC, mas estes também foram incorporados aos resultados do BSM em função do forte impacto de sua execução na vida da população de baixa renda.

Com base no disposto, fica claro que o BSM direcionou esforços para estabelecer uma estrutura de monitoramento razoavelmente bem definida que permitisse a coordenação entre os diferentes atores interministeriais e as ações sob sua responsabilidade, o acompanhamento das metas físicas e financeiras e a resolução de restrições ligadas ao cumprimento do previsto em seus planos de ação. Além disso, a estrutura de gestão do BSM previa como parte de suas atividades a divulgação de materiais e dados voltados para a prestação de contas e ações de comunicação condizentes com as funções desempenhadas pelos NdGs.

25. Todas as publicações institucionais realizadas pelo MDS de 2011 a 2015 estão disponíveis em: <<https://bit.ly/2OrEKH>>.

26. Sinteticamente, o fluxo de acompanhamento ocorria através do recebimento de informações de execução de determinada política (normalmente através de listas nominais de beneficiários) que eram, posteriormente, cruzadas com a base de inscritos do CadÚnico, possibilitando, assim, a contabilização do número de famílias ou pessoas de baixa renda inscritas no cadastro que haviam sido atendidas pelos programas acompanhados. Esses dados eram apresentados como resultado da chegada das políticas para o público do BSM e também como subsídio para a discussão de até que ponto e de que forma as ações do governo federal atendiam públicos de diferentes faixas de renda, além de permitirem a verificação de possíveis lacunas de atendimento e as possibilidades de aperfeiçoamento dessas ações visando à melhoria do atendimento da população mais pobre.

4 AVANÇOS E LIMITES DO BSM COMO CASO DE NDG

A análise dos limites e avanços verificados a partir do funcionamento do modelo de gestão do BSM foi organizada, nesta seção, com base em quatro aspectos gerais das relações travadas entre o BSM enquanto NdG e o ambiente institucional no qual esteve inserido: *i*) fonte de poder e legitimidade do arranjo; *ii*) influência sobre a ação de outros atores; *iii*) capacidade de influenciar diretrizes e direções da ação política; e *iv*) potencial de projeção pública.

Um dos aspectos-chave para compreender os limites e as possibilidades do modelo de gestão do BSM enquanto NdG reside na análise da origem do poder e da legitimidade atribuídos a este arranjo e, conseqüentemente, dos resultados decorrentes desse processo. É possível alegar que, no caso do BSM, o processo de empoderamento do MDS como coordenador ocorreu a partir de quatro movimentos: *i*) proximidade com o centro do poder político representado pela figura da chefia do Poder Executivo, a então presidenta Dilma Rousseff; *ii*) participação de atores ou grupos ligados à Presidência da República no endosso do papel da coordenação do BSM como interlocutora legítima para tratar os assuntos ligados ao plano e, de alguma forma, à temática mais ampla da pobreza; *iii*) inclusão do BSM como parte da agenda prioritária do governo federal; e *iv*) reconhecimento da capacidade institucional do MDS advinda da gestão do PBF e do CadÚnico.

Nos dois primeiros movimentos, reside um paradoxo. A atribuição de poder ou a capacidade de ser entendido como ator legítimo na coordenação do plano dependeu, em grande medida, de um processo simbólico ou informal de atribuição de poder. O decreto que regulamentou a estrutura de gestão do BSM foi assinado em junho de 2011, seis meses após o início da elaboração do plano.²⁷ Nesse sentido, a capacidade de atuação do MDS enquanto coordenador deste processo não esteve alicerçada, inicialmente, em previsões legais ou em estruturas formalizadas que incorporassem essa função ao conjunto de suas responsabilidades.

O funcionamento de arranjos dessa natureza depende fortemente do constante reconhecimento do modelo de gestão como adequado ou melhor por parte dos demais atores envolvidos. O questionamento ou a falta de apoio dos outros participantes, em especial daqueles que dispõem de maior acúmulo de capital político, coloca em risco o equilíbrio de forças em que é atribuída a um ministério setorial a coordenação de instâncias no mesmo nível hierárquico.

Isso denota a natureza ambivalente desse tipo de arranjo. Ao mesmo tempo em que a legitimidade da posição do MDS como coordenador foi resultado de um ato deliberado de atribuição de poder, no momento em que essas condições deixam de existir, o poder atribuído ao modelo deixa de ser entendido como legítimo. A fragilidade e força do modelo partem, nesse sentido, do mesmo ponto de origem. O

27. Para mais informações sobre o processo de construção do plano, ver Campello e Mello (2014).

poder e a legitimidade atribuídos ao MDS foram, no princípio, consequência não de uma atribuição legal ou administrativa, mas, sim, de um processo conjuntural marcado por alto grau de dependência externa e, conseqüentemente, de instabilidade.

Outra dimensão do paradoxo inerente ao modelo de gestão do BSM pode ser descrita como o fato de que a capacidade de atuação do órgão coordenador é restrita porque, ao mesmo tempo em que passa a compor o chamado NdG, permanece hierarquicamente abaixo dos demais órgãos centrais ao ter sua atuação limitada em função da dependência do aval e de processos de negociação com outros ministérios que também compõem o NdG, como o MP, o MF e a CC.

A situação na qual esteve inserido o MDS durante o BSM foi marcada pela volatilidade de sua capacidade de exercer poder e ser impactado por ele. Isoladamente, essa situação é observada em qualquer contexto em que um órgão exerce poder no âmbito de suas estruturas (endógeno), ao mesmo tempo em que é impactado pelo poder exercido por outros órgãos localizados acima dele (exógeno). Entretanto, a situação verificada no caso do MDS na gestão do BSM esteve permeada por outros aspectos. Além de exercer poder sobre outros ministérios setoriais no âmbito do plano e estar sujeito à atuação dos ministérios entendidos como superiores hierarquicamente em assuntos ligados a diretrizes estratégicas do governo (compartilhando, assim, a mesma situação dos demais órgãos setoriais), o MDS teve que lidar, ainda, com um aspecto muito específico produzido a partir da criação da estrutura responsável pela coordenação do BSM como parte de seu arranjo organizacional, a Secretaria Extraordinária para a Superação da Pobreza (SESEP).

Apesar de ter sido formalmente criada em junho de 2011, a atuação do que viria a se tornar a secretaria teve início durante o processo de elaboração do plano. O funcionamento da SESEP enquanto coordenação executiva do BSM incorporou à estrutura do MDS um arranjo de gestão que operava para dentro e para fora do próprio ministério ao fazer a articulação tanto com outros ministérios participantes do plano quanto com as próprias secretarias do MDS nos temas relativos ao BSM. Vale frisar que o papel assumido pela SESEP esteve, evidentemente, circunscrito ao escopo do BSM e, em relação a essas temáticas, ela assumiu as funções de coordenar, demandar e acompanhar não apenas outros órgãos ministeriais, mas, também, as demais secretarias que faziam parte da estrutura do MDS.

No entanto, o fato de um ministério setorial assumir a coordenação de um esforço como o BSM contribuiu para potencializar a criação de um ambiente em que a proximidade com o cotidiano de execução de políticas públicas poderia facilitar a compreensão, por parte da estrutura de coordenação, das dificuldades vivenciadas pelos demais órgãos setoriais na implementação de seus programas. Isso conferiu ao MDS um duplo papel: cobrar e demandar dos ministérios o cumprimento das metas e, ao mesmo tempo, intermediar a relação entre setoriais e o restante do NdG, incorporando à discussão sua perspectiva enquanto órgão executor de políticas.

Outro elemento relevante é que, apesar da posição assumida pela estrutura de gestão do BSM, o acúmulo de capital político dos atores envolvidos na coordenação deste modelo pode ser caracterizado como um fenômeno transitório, criando a figura de um NdG temporário como resultado de uma determinada correlação de forças marcada pela conjuntura e, portanto, por certa instabilidade. A capacidade de atuação do MDS sobre os demais atores esteve restrita ao escopo do BSM e, pós o encerramento do plano, houve o retorno do ministério à posição anteriormente ocupada em relação aos demais órgãos. É possível argumentar, no entanto, que as relações travadas entre os ministérios do BSM não foram necessariamente encerradas com a dissolução do plano, devido ao estabelecimento de relações que se perpetuaram além da sua existência e ligadas à continuidade de programas ou à convergência entre agendas ministeriais independentemente do BSM.²⁸

Ainda como consequência da correlação de forças estabelecida pelo arranjo de gestão do BSM, é possível argumentar que houve um aumento da capacidade dos órgãos coordenadores, em especial do MDS, de exercer maior influência sobre diretrizes e estratégias ligadas às temáticas presentes no plano durante um período específico de tempo. O aumento de sua influência, como consequência de acúmulo de capital político, implicou maiores possibilidades de atuar na definição da agenda governamental, na apresentação de caminhos ou soluções possíveis para determinados desafios e quanto à maior ou menor capacidade de inserir ou excluir atores e assuntos da agenda. A identificação do MDS enquanto coordenador do esforço de implementação de ações multissetoriais voltadas para a redução da pobreza permitiu ao ministério, enquanto parte do NdG, ter mais voz e tomar parte em discussões estratégicas e estruturais que envolveram a temática da pobreza e da redução das desigualdades durante o período de execução do BSM.

Nesse sentido, o MDS tornou-se um dos atores com capacidade de realizar processos de seleção de temas e ações relacionados à agenda mais ampla de combate à pobreza. A existência de seletividade nas instituições implica dizer que formas políticas hegemônicas ou dominantes influenciam de forma seletiva e, consequentemente, arbitrária os interesses e posições mais conciliáveis com a estrutura de distribuição do poder. As instituições políticas possuiriam, assim, uma seletividade própria condizente com o arranjo de forças vigente, em que desempenhariam o papel de filtros seletivos entendidos aqui como mecanismos que configuram regras de exclusão institucionalizadas (Offe, 1984; Immergut, 2007).

A atribuição de poder a um determinado modelo carrega em si a possibilidade de que temas, assuntos ou atores sejam excluídos ou incluídos de acordo com um rol de possibilidades arbitrariamente estabelecido. Quando considerados os processos de elaboração, implementação ou monitoramento das políticas públicas nas

28. Como exemplos, podemos citar o Programa Bolsa Verde (Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e MDS) e o Programa de Fomento (MDA e MDS).

instâncias políticas formais como os ministérios, é possível observar a existência de limites estruturais e simbólicos à ampliação da participação de determinados atores nas esferas decisórias ou de temas na agenda estratégica dos governos. A adoção de um modelo de gestão define lugares e possibilidades de fala aos diferentes atores potencialmente interessados em temáticas como a redução da pobreza, por exemplo. A definição de quem compõe a estrutura formal de gestão, quem participa das reuniões, quem é consultado sobre determinado tema, quem e quando são convocados atores externos para a discussão sobre as ações e estratégias, a quem este modelo responde e a quem atende são formas de incluir ou excluir atores, demandas, vozes e perspectivas do processo de construção das políticas públicas, e, obviamente, não estão restritas ao modelo de gestão adotado pelo BSM.

A definição de quais elementos de produção e reprodução da pobreza e possibilidades de atuação são válidos no enfrentamento dessas questões passaria, dessa forma, por processos de seletividade. O poder de veto exercido pelas diferentes instâncias da estrutura de gestão do BSM (comitê gestor, GIA e salas de situação) circunscreveu o rol de ações apresentadas como viáveis ou possíveis para a atuação estatal sobre o tema da pobreza, afetando, conseqüentemente, o escopo e teor das políticas que constituíram o plano.

O funcionamento da estrutura de gestão do BSM contribuiu para o fortalecimento de uma dinâmica sistemática de acompanhamento de ações executadas pela área social. Os níveis de organização dos dados e as informações sobre públicos, recursos, metas e resultados variavam consideravelmente entre os diferentes órgãos executores. Apesar disso, o esforço de consolidação e publicização desses dados abriu caminho para aprimoramentos e reconhecimento do atendimento dos estratos sociais mais vulneráveis por políticas de diferentes órgãos públicos. Nesse sentido, o modelo de gestão do BSM contribuiu para potencializar a projeção pública tanto das estruturas governamentais formais quanto de atores ou grupos, política ou tecnicamente, acerca dos assuntos relacionados ao tema da superação da pobreza.

Como parte dos pontos positivos dessa estrutura, é possível destacar aspectos como o compromisso com a divulgação periódica de informações sobre a execução das ações que compuseram o plano e a definição de estratégias específicas de acompanhamento (através de salas de situação ou não) baseadas no reconhecimento das diferenças entre as naturezas das ações e o *ethos* dos órgãos executores. Além disso, a incorporação da lógica da hiperfocalização (Campello e Mello, 2014)²⁹ no monitoramento das ações possibilitou a consolidação de informações nominais de atendimentos realizados pela maioria das políticas do BSM, contribuindo, assim, para a verificação da adequação entre os objetivos de cada uma das estratégias e

29. O conceito de hiperfocalização é definido pelas autoras da seguinte forma: "foi implementada uma reforma na lógica de atuação do Estado que pode ser definida como uma hiperfocalização que não se limitou a orientar sua ação a um público determinado – no caso, os extremamente pobres, – mas também fez uso de listas nominais extraídas do Cadastro Único para orientar sua ação de campo. O BSM foi além, ao definir como unidade de ação não só o município ou o território, mas o indivíduo e a família" (Campello e Mello, 2014, p. 48).

o público atendido, além de servir como subsídio para avaliações de impacto do BSM e planejamento de futuras ações de enfrentamento à pobreza.

Era necessário, ainda, o acompanhamento de indicadores mais amplos do que o cumprimento das metas físicas previstas. Em função disso, houve esforços para realizar o monitoramento macroestatístico de diferentes indicadores de pobreza no Brasil e incorporar variáveis e elementos que permitissem convergências entre os resultados de redução da pobreza apresentados pelos diferentes institutos de pesquisa e levantamentos nacionais e as ações desenvolvidas pelo plano. Ao possibilitar que as ações realizadas fossem vistas nos resultados divulgados por diferentes órgãos, o governo federal seria capaz de estipular uma referência para o entendimento de até que ponto o que vinha sendo realizado tinha relação com os resultados positivos apresentados pelas estatísticas nacionais de redução da pobreza e extrema pobreza. Para isso, a SAGI/MDS produziu, entre 2011 e 2015, diversos estudos a partir dos microdados do censo de 2010 e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) tentando captar possíveis resultados das ações do BSM na melhoria de indicadores sociais e identificar variáveis capazes de demonstrar a multidimensionalidade dos resultados do plano.³⁰

A produção de avaliações e diagnósticos e o domínio sobre esse conjunto de dados e informações contribuíram para qualificar as instâncias formais ligadas à execução dessas políticas como detentoras de opiniões, entendidas como válidas e especializadas sobre temáticas dessa natureza. Além disso, fortaleceram a própria questão da superação da pobreza como elemento prioritário da discussão pública, reiterando o papel assumido pelo Brasil como referência em políticas de redução da pobreza e desigualdade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do arranjo de gestão do BSM não deveria prescindir da discussão sobre as estruturas subjacentes à sua formação. A lógica que permeou a elaboração e implementação do BSM exerceu influência sobre o desenho assumido pela gestão e suas instâncias deliberativas e decisórias. Pensar os limites formais, legais e organizacionais de atores, campos de ação, temas tratados, objetivos e metas perseguidas traz à tona questões importantes, do ponto de vista técnico e político, ligadas ao debate sobre os processos de formação dos arranjos institucionais e as relações de poder subjacentes a eles; a influência da configuração de distribuição de poder entre os diferentes atores e suas possibilidades de acúmulo de capital; além da ideia de que existem mecanismos seletivos que influenciam o desenho das políticas, suas potencialidades, seus processos de tomada de decisões e seus resultados.

30. Mais informações disponíveis em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=53>>.

Nesse sentido, o BSM e suas estruturas internas, lógicas e dinâmicas podem ser analisados a partir de diferentes pontos de vista. A perspectiva abordada neste texto é centrada em como se deu a montagem da estrutura de gestão do plano, sua lógica de funcionamento, desafios e potencialidades. Dessa forma, este trabalho pode ser entendido como ponto de partida para uma análise mais complexa sobre os sentidos assumidos pelos arranjos aqui descritos em relação ao funcionamento dos NdGs enquanto estruturas permeadas por relações de poder que limitam ou expandem as possibilidades de ação e exercem influência significativa sobre os componentes avaliativos de seu funcionamento, como questões de institucionalização, comunicação, cooperação, efetividade e sustentabilidade.

Com base na discussão apresentada ao longo do texto, é possível afirmar que o modelo de gestão do BSM pode ser considerado um exemplo prático de como funcionam os NdGs na coordenação de políticas prioritárias. A estrutura de gestão do plano desempenhou atividades ligadas à coordenação de políticas públicas, ao gerenciamento estratégico, ao monitoramento de desempenho, às ações de comunicação e à prestação de contas.

Como resultado da adoção do modelo BSM de gestão, é possível destacar quatro aspectos principais assumidos pelo NdG: *i*) natureza ambivalente do arranjo em função da origem do poder e da legitimidade atribuídos à estrutura de gestão; *ii*) caráter temporário e transitório da influência e capacidade de mobilização dos demais atores pela coordenação do plano; *iii*) aumento de capital político que propiciou ao MDS um lugar formal na definição seletiva de temas e atores ligados à temática do BSM; e *iv*) fortalecimento da projeção pública do tema da pobreza e desigualdade e de atores e estruturas vinculados a essa agenda.

Assim como observado em outras políticas públicas, o arranjo de gestão do BSM configurou-se pela dependência da atuação estatal deliberada sem que fossem criados elementos formais de institucionalização capazes de garantir sua sustentabilidade enquanto política estratégica de médio ou longo prazo. O fortalecimento institucional, de forma isolada, não impede a existência de discussões sobre previsões legais já estabelecidas ou mesmo direitos considerados como adquiridos. Entretanto, o fomento à criação de estruturas mais perenes para as políticas de enfrentamento da pobreza pode ser entendido como uma necessidade quando considerada a trajetória persistente de desigualdade de renda e as oscilações no empenho governamental de priorizar o combate à pobreza como política estratégica. A não institucionalização de estruturas e estratégias direcionadas para a redução da pobreza e das desigualdades contribui para a perpetuação da necessidade de vinculação entre a existência de políticas específicas de enfrentamento da pobreza e os atos de vontade política para garantir sua manutenção ou aprofundamento.

REFERÊNCIAS

- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government**: a literature review. Washington: Inter-American Development Bank, 2013. (Technical Note, n. 581).
- BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.
- BOURDIEU, P. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU; Seplan, 2014.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.
- CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.
- CAVALCANTE, P. **Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo**: várias nomenclaturas e uma questão principal. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. No prelo. (Texto para Discussão).
- COSTA, P. *et al.* A articulação federativa no plano Brasil sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.
- COSTA, P.; FALCÃO, T. Coordenação intersetorial das ações do plano Brasil sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.
- FONSECA, A.; FAGNANI, E. **Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1999.
- GAINS, F.; JOHN, P. C.; STOKER, G. Path dependency and the reform of english local government. **Public Administration**, v. 83, n. 1, p. 25-45, 2005.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.
- IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: Enap, 2007. v. 1.

JACCOUD, L. Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, 2016.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, 2015.

MELLO, J. **Gênero, representação e instituições**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

_____. O papel das salas de situação na gestão e monitoramento do Brasil sem Miséria. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 25, 2016.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions and social analysis**. New Jersey: University Press, 2004.

SANTOS, S. M. A. O método da autoetnografia na pesquisa sociológica: atores, perspectivas e desafios. **Plural**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 214-241, 2017.

STEINMO, S. Historical institutionalism and experimental methods. *In*: FIORETTOS, O.; FALLETI, T.; SHEINGATE, A. **The Oxford handbook on historical institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o plano Brasil sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6, 3 jun. 2011. Seção 1.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, v. 14, n. 41, 1999.

MELLO, J. Programa de Aceleração do Crescimento: redes de monitoramento e gestão. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 11-34, 2009.

RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford handbook of political institutions**. New York: Oxford University Press, 2006.



PARTE 2

**Núcleo de Governo e a
coordenação governamental**

A COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS PRIORITÁRIOS SOB A PERSPECTIVA DO NÚCLEO DE GOVERNO FEDERAL (2007-2014)¹

Pedro Cavalcante²
Alexandre Gomide³
Sheila Barbosa⁴

1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste capítulo 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).

A valorização da coordenação como peça-chave do processo de implementação de políticas públicas domina o campo de administração pública desde o trabalho seminal de Pressman e Wildavsky (1973) até os dias atuais (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Peters, 2015; Lægreid *et al.*, 2016). Em um amplo conjunto de capacidades do Estado, a capacidade administrativa de coordenação se apresenta como crucial para enfrentar a complexificação (multiplicidade, diversidade e fragmentação) dos atores e processos envolvidos no *policymaking* (Lodge e Wegrich, 2014).

Conforme Lassance (2015), a coordenação surge como a principal resposta da administração pública para lidar com o processo de fragmentação proporcionado pela existência de inúmeras organizações e atores incidentes sobre um mesmo problema. Seu objetivo, portanto, é produzir ordem e integração, permitindo que diferentes dirigentes e burocracias colaborem.

No âmbito internacional, a questão ganha ainda mais destaque diante da crescente preocupação em se fortalecer o funcionamento do núcleo de governo ante os desafios do setor público, tais como a prevalência dos *wicked problems* (problemas

1. Este capítulo foi anteriormente publicado como Texto para Discussão no 2440 do Ipea.

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

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

4. EPPGG na Diest do Ipea e professora adjunta no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

ambíguos e dinâmicos, que demandam soluções difíceis e interdependentes), aumento das expectativas por melhorias na entrega de serviços de qualidade aos cidadãos, num cenário de transformações tecnológicas e informacionais, de gerenciamento integrado e holístico (*join-up government*, *whole-of-government* etc.) e de restrições orçamentárias.

No caso do Brasil, especificamente, os aspectos constituintes do ambiente político-institucional, tais como o presidencialismo de coalizão, a estrutura federativa, além dos processos de agenciamento (criação de agências reguladoras autônomas) e de fortalecimento do sistema de controles horizontais, geram efeitos centrífugos que impõem desafios à gestão pública.

Tendo em vista a coordenação do núcleo de governo nesse contexto político-institucional, este trabalho se baseia nas seguintes questões. 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) – governo Lula – e o plano Brasil sem Miséria (BSM) e Programa de Investimento em Logística (PIL), do governo Dilma.

Justifica-se a escolha desses programas por representarem casos típicos de duas áreas de políticas públicas prioritárias: social e infraestrutura, além de apresentarem encadeamento entre eles – o BSM pode ser considerado uma ampliação do PBF, ao mesmo tempo que o PIL pode ser visto como uma derivação do PAC (Fabiano, 2013).⁵ Ressalta-se, contudo, que a estratégia metodológica adotada não é uma comparação sistemática entre os quatro casos, uma vez que o objeto de estudo é a coordenação pelo núcleo de governo dos programas prioritários no governo federal. Por isso, os estudos de caso tiveram caráter instrumental, objetivando, a partir deles, compreender melhor os aspectos gerais da coordenação do núcleo de governo da agenda prioritária dos presidentes, e, assim, responder às perguntas da pesquisa.⁶

5. O quadro 2 apresenta os objetivos e os anos de criação de cada um dos programas.

6. Segundo Stake (2000), a modalidade de estudo de caso instrumental, diferentemente das modalidades intrínsecas e coletivas, visa facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer *insights* sobre um assunto, explorando e aprimorando o conhecimento de determinado fenômeno, sem interesse específico no caso em questão.

Além da pesquisa documental, foram feitas entrevistas com atores que ocuparam cargos-chave no núcleo de governo durante os mandatos dos dois presidentes, sobretudo na Presidência da República e nos ministérios da Fazenda e do Planejamento. Foram realizadas treze entrevistas semiestruturadas,⁷ que exploraram os principais mecanismos e instrumentos de coordenação na implementação e no monitoramento das prioridades dos governos mencionados. O roteiro e a relação dos cargos ocupados pelos entrevistados encontram-se no apêndice do capítulo. Optou-se pela utilização do *software* Atlas TI para apoiar as análises das respostas, em convergência com as dimensões de coordenação discutidas na literatura revisada e consideradas relevantes, no esforço de responder às questões da pesquisa.

Além desta introdução, o capítulo se organiza em mais três seções. Na seção 2, é apresentado o referencial teórico sobre aspectos da coordenação intragovernamental, ou horizontal, como forma de embasar as análises empíricas. Na seção 3, são descritos os processos e as estruturas formais de coordenação geral do governo federal e que concernem aos programas selecionados. Em seguida, discutimos, com base nas percepções dos entrevistados, o que, de fato, foram os mecanismos e os instrumentos utilizados pelo núcleo de governo na coordenação dos programas para colocar em prática a agenda prioritária definida pelos presidentes. Por fim, são expostas as considerações finais, as limitações deste trabalho e as questões para uma agenda futura de pesquisa nesse campo de estudos.

2 A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A coordenação de políticas é entendida neste trabalho como o alinhamento intencional de tarefas e esforços de unidades a fim de alcançar um objetivo definido (Lægreid e Verhoest, 2010) – uma função essencial do núcleo de governo (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014; OECD, 2014). Assim sendo, esta seção se dedica a discutir os aspectos teóricos da coordenação intragovernamental, por meio de uma revisão de literatura que permita embasar o quadro analítico e os resultados empíricos deste trabalho. Salienta-se que, para fins deste capítulo, o termo intragovernamental corresponde também a interorganizacional, ou seja, a coordenação entre agências, órgãos e ministérios internos à esfera do governo – no caso desta pesquisa, o federal.

Segundo Pressman e Wildavsky (1973), coordenação de políticas públicas é uma das palavras de ouro ou conceito mágico, uma vez que é normalmente algo sempre desejado, mas raramente alcançado. Considerando que a multiplicidade de atores e organizações é uma característica central do processo de formulação e

7. Foram conduzidas nove entrevistas no mês de março de 2018 e outras quatro no âmbito da pesquisa de conclusão de mestrado de Noelle Silva, gentilmente cedida para fins desta análise de coordenação intragovernamental.

implementação de políticas públicas (O'Toole Junior, 2010), é natural que a coordenação das ações governamentais seja fundamental (Wegrich e Štimac, 2014). As suas conceituações e formas de abordagem variam bastante, embora o foco seja, normalmente, o mesmo: gerar coerência nas ações governamentais e mitigação de redundâncias, lacunas e contradições entre elas (Peters, 2006). Por sua vez, Alexander (1993) define a coordenação como uma atividade empreendida por uma organização ou sistema interorganizacional (essas são as unidades de referência para investigação) para construir as decisões e as ações das subunidades ou organizações partícipes.

No caso do núcleo de governo, o principal desafio, contudo, orbita em torno de como o presidente ou o primeiro-ministro coordena os órgãos do Poder Executivo em torno dos objetivos ou das prioridades por este definido. Segundo Cohen e Krause (2000), o enfrentamento desse objetivo envolve problemas tanto de caráter vertical quanto horizontal. O primeiro se dedica a lidar com as forças centrífugas (governos subnacionais, atores da sociedade, partidos políticos etc.) que afetam o modo como as agências governamentais atuam em convergência com as orientações do chefe do governo; enquanto os problemas de coordenação horizontal acontecem entre atores ou unidades no mesmo nível organizacional, em situações de falta de preferência coerente entre eles.

O fortalecimento da capacidade administrativa configura condição essencial para enfrentar a complexidade (multiplicidade, diversidade e fragmentação) dos atores e processos envolvidos na produção de políticas públicas. De acordo com Logdge e Wegrich (2014), a coordenação é relevante elemento da capacidade administrativa do Estado. Esta se torna ainda mais essencial em cenário pós-transformações propostas pelo *new public management* (NPM), no qual a recentralização das atividades governamentais foi forma de contrapor as estratégias de agenciificação e autonomização ocorridas nas últimas duas décadas do século passado (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Logdge e Wegrich; 2014; Peters, 2015).

Wegrich e Štimac (2014) destacam duas tensões, ou problemas, a serem enfrentados por meio de ações de coordenação, quais sejam, os problemas resultantes de *underlap* (lacuna de jurisdição) e *overlap* (sobreposição). No primeiro caso, a política envolve atividades entre fronteiras de jurisdição de cada organização/ator envolvida(o), e, por isso, são normalmente negligenciadas. A ação de coordenação é direcionada a orquestrar a ação conjunta. No segundo caso, apesar de dada política ser de relevância para os múltiplos atores, estes podem divergir a respeito das opções, em razão de seus interesses nem sempre convergentes. Nessa situação, a ação de coordenação exige resolução de conflitos de modo a maximizar ganhos para todos os envolvidos, e, assim, obter contribuição para o resultado geral da política pública. Em ambos os casos, ainda que em contexto de relações intragovernamentais, a interação acontece entre órgãos com distintas competências e certa autonomia. Desse modo, a interdependência interorganizacional ou entre atores permanece como ponto central do desafio.

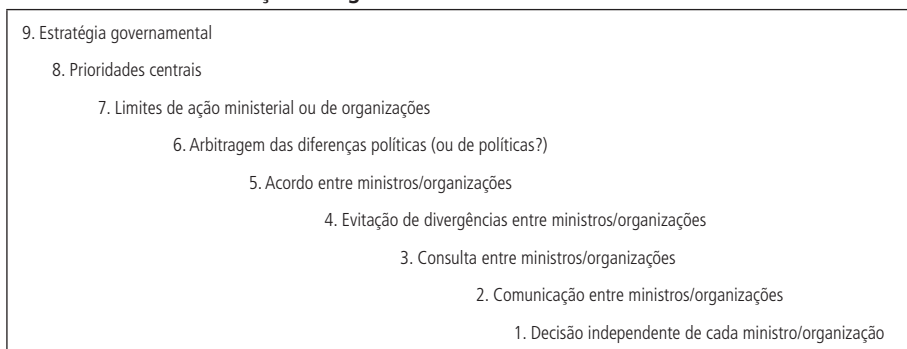
Na literatura especializada, há uma variedade de abordagens sobre a coordenação para formulação ou implementação de políticas públicas, as quais consideram desde a coordenação interna, tipicamente hierárquica quanto aos complexos arranjos de coordenação interorganizacional (Pfeffer e Salancik, 2003; O’Toole Junior, 2010; Wegrich e Štimac, 2014).

Como o foco deste capítulo é a coordenação do Poder Executivo em um contexto de relações interorganizacionais, ou horizontais, ela pode ser analisada sob diferentes perspectivas. Segundo Peters (2006), a coordenação pode ser analisada tanto como um processo quanto como um resultado. No primeiro caso, abordam-se as atividades, os processos ou as estruturas que ajudam a coordenar – os instrumentos de coordenação. Nesse sentido, Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) focam na coordenação como um processo cujos mecanismos e instrumentos são utilizados com vistas a melhorar o alinhamento de tarefas e os esforços das ações no setor público. Segundo esses autores, a coordenação pode ser tanto negativa – quando envolve acordos, mesmo tácitos, para que os atores não interfiram em programas e atividades de outros – quanto positiva, quando a coordenação é construída para gerar coerência, em vez de apenas minimizar conflitos.

Em termos de resultados, é possível alcançar diferentes níveis de coordenação. Nesse sentido, Metcalfe (2004) construiu uma escala de coordenação de políticas para mensurar diferentes níveis de coordenação. Para Metcalfe (2004), os diferentes níveis de coordenação podem ser classificados em nove níveis hierárquicos, partindo da tomada de decisão independente de cada ator (não coordenação) até o comprometimento de todos os atores com as prioridades governamentais estabelecidas (total coordenação de governo). A escala fornece uma classificação qualitativa, em vez de quantitativa, como pode ser visto no box 1.

BOX 1

Níveis de coordenação intragovernamental



Fonte: Metcalfe (2004).
Elaboração dos autores.

No tocante ao núcleo de governo, infere-se que o resultado de sua ação esteja compreendido entre os níveis seis e nove, uma vez que nos inferiores os(as) ministérios/organizações tendem a atuar de forma unilateral ou bilateral. A partir do sexto nível (arbitragem entre diferenças políticas), uma terceira parte (núcleo de governo) resolve conflitos que os ministros não conseguem resolver entre eles. Esse é um caso típico de coordenação negativa, haja vista que constitui uma reação a um problema específico, que não foi solucionado por processos em níveis inferiores. Ainda na perspectiva negativa, quando o presidente ou o seu núcleo de governo estabelece parâmetros aos ministros (nível sete), eles conduzem as atividades dos ministérios a partir da definição do que não se deve ou não se pode fazer, geralmente estabelecendo limites orçamentários ou restrições regulatórias aos órgãos. Já o nível oito e o nove estão mais próximos da coordenação positiva, na medida em que, ao estabelecer prioridades e/ou uma estratégia governamental global, o núcleo de governo sinaliza para as políticas públicas mais coerentes e de caráter transversal, baseadas na melhor informação disponível e em função de um objetivo bem definido (Metcalfe, 2004).

Ademais, estudos das últimas décadas vêm tentando organizar quais seriam os mecanismos e os instrumentos utilizados para efetivar estratégias de coordenação das políticas públicas (Alexander, 1993; Peters, 2006; 2015; Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). Em linhas gerais, os mecanismos seriam a hierarquia, o mercado e as redes, que variam quanto ao tipo de ajuste entre atores – se por meio de comando e controle, se mediante trocas ou colaboração. O quadro 1 detalha as características de cada um desses mecanismos.

QUADRO 1
Características dos mecanismos de hierarquia, mercado e redes

	Hierarquia	Mercado	Redes
Base da interação	Autoridade e dominação	Troca e competição	Cooperação e solidariedade
Propósito	Desenhado conscientemente e objetivos controlados	Resultados espontaneamente criados	Propósitos desenhados conscientemente ou resultados espontaneamente criados
Orientação, controle e avaliação	Normas <i>top-down</i> e padrões, rotinas, supervisão, inspeção e intervenção	Oferta e demanda, mecanismos de preço, autointeresse, lucros e perdas como avaliações, cortes e mão invisível	Valores compartilhados, análise de problemas comuns, consenso, lealdade, reciprocidade, confiança, avaliação informal e reputação
Papel do governo	Legislador e condutor <i>top-down</i> ; atores dependentes são controlados pelas regras	Criador e guardião do mercado, comprador de mercadorias; atores independentes	Viabilizador das redes, gestor e participante de redes
Recursos necessários	Autoridade e poder	Barganha, informação e poder	Cooperação mútua e confiança
Base teórica	Burocracia weberiana	Economia neoinstitucional	Teoria de redes

Fonte: Bouckaert, Peters e Verhoest (2010, com adaptação).
Elaboração dos autores.

A coordenação do tipo hierárquica inclui tanto instrumentos de gestão (como regras processuais, sistemas de planejamento *top-down* ou sistemas tradicionais de gestão financeira orientados a insumos) quanto instrumentos estruturais (como

fusões organizacionais, função de coordenação, linhas diretas de controle e responsabilidade). Em ambos os casos, os objetivos, as regras, a alocação de tarefas, o controle e o *accountability* são bem definidos, tendo como fundamentação a autoridade e o domínio racional-legal típico weberiano (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Por sua vez, os sistemas de informação comuns e as estruturas de concertação, de tomada de decisão e aprendizagem coletiva, bem como as parcerias e as cooperações voluntárias entre organizações, são exemplos de instrumentos oriundos do mecanismo de coordenação do tipo redes.

Quanto ao mecanismo de mercado, não obstante o seu objetivo seja fomentar a competição e as trocas, existem instrumentos baseados na contratualização de resultados, na concorrência entre organizações, na disputa por recursos (como exemplo, os sistemas de avaliação de programas e de orçamento por resultados, que contribuem para essa finalidade) e na criação de quase-mercados (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Em uma tentativa de sintetizar essas taxonomias, pode-se dividir os instrumentos de coordenação em estruturais e não estruturais – ou processuais (Alexander, 1993; Bouckaert *et al.*, 2010). Os estruturais estão associados à *reestruturação organizacional por meio de alterações nas tarefas e competências entre as organizações*, fundamentados em autoridade, poder e divisão de trabalho. Em outras palavras, criação de novas, ou mudança das existentes, estruturas e formas institucionais no âmbito do governo – tais como a reorganização de competências entre ministérios, departamentos, em resposta a pressões de mudanças contextuais; órgãos de coordenação (ministros dedicados a um programa público prioritário); entidades de decisão coletiva; mercados regulados; estruturas de informação; e estruturas de gestão em cadeias de políticas públicas.

Por sua vez, os não estruturais, ou processuais, se caracterizam pela *reorganização e mudança em linhas e níveis de controle*, isto é, que estabelecem instrumentos e procedimentos que planejam, monitoram e avaliam o uso de recursos ou da implementação. Nesse caso, destacam-se os amplos sistemas de gestão estratégica, de orçamento, planejamento, de avaliação, financeira e gerenciamento do conhecimento.

Nesse sentido, Peters (2015) divide em dois grupos os instrumentos de coordenação. O primeiro é constituído de estruturas que incluem: equipes do núcleo de governo; agências centrais; próprio gabinete ou ministro da Fazenda; comitês consultivos; forças-tarefa, grupos de trabalho etc.; organizações interministeriais; comitês interministeriais; organizações coordenadoras, além de outros. O autor destaca ainda a figura do czar de políticas públicas (*policy czar*), responsável, pessoalmente, pela coordenação de uma área específica, isto é, “uma tentativa por parte dos presidentes para exercer controle mais direto sobre as políticas públicas e

alcançar níveis mais elevados de coordenação” (Peters, 2015, p. 77).⁸ Já o segundo grupo, é relativo a processos que, assim como as estruturas, não garantem, por si só, o sucesso na coordenação, pois dependem do comprometimento dos principais participantes. Neste caso, os processos típicos são o orçamento, a revisão regulatória, a avaliação e os “comentários de coordenação”, ou seja, um processo de compartilhamento, entre os ministros, de sugestões e críticas acerca de um projeto de política pública (Peters, 2015).

Estudos recentes têm procurado avaliar os novos arranjos de coordenação intragovernamental, produzindo lições e conclusões importantes (Lægreid *et al.*, 2016), conforme descritas a seguir.

- 1) A coordenação do setor público é sempre política. Os instrumentos de coordenação não são neutros e isentos de valores: estes não só enfrentam problemas de eficiência e eficácia, mas também questões mais amplas, como as de participação, legitimidade, confiança, poder e controle político. É comum a ocorrência de *trade-offs* entre essas questões.
- 2) Não há “melhores modelos”, pois o contexto importa, isto é, as práticas de coordenação estão sempre relacionadas com o ambiente político e administrativo.
- 3) Escolher a combinação certa de mecanismos de coordenação, considerando autoridade hierárquica, cooperação em redes ou uso de incentivos, é crucial para obtenção de melhores resultados.
- 4) *Accountability* para resultados conjuntos é essencial. Os relacionamentos de *accountability* tendem a se tornar cada vez mais complexos e híbridos quando o governo adquire um caráter horizontal e multinível.
- 5) Além disso, os instrumentos de coordenação devem ser cuidadosamente desenhados, pois exigem recursos (financeiros e humanos) e gerenciamento inteligente (compromisso e suporte político contínuo) para obtenção de sucesso na articulação intersetorial, necessária ao alcance dos resultados desejados.

3 A COORDENAÇÃO DOS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL

Esta seção é dedicada a apresentar o conjunto de instrumentos formais e informais de coordenação presentes no governo federal e a analisar empiricamente quais foram efetivamente utilizados durante o processo de implementação dos programas selecionados, considerados prioritários nos mandatos presidenciais abordados.

8. Cabe ressaltar que esse conceito de czar de políticas públicas de Peters (2015) difere do utilizado por ele próprio anteriormente para caracterizar a estratégia, utilizada por Tony Blair no governo britânico, para diluir o grau de *accountability* em áreas problemáticas do serviço público, responsabilizando outro ministro pela condução da política (Peters, 2008). Para efeitos deste trabalho, utilizaremos a definição mais recente de Peters, apresentada em sua obra de 2015.

3.1 As prioridades governamentais

Primeiramente, apresentamos um quadro-síntese dos programas governamentais selecionados para análise da coordenação sob a perspectiva do núcleo de governo, conforme justificado na introdução deste texto.

Em linhas gerais, os programas se propõem a enfrentar desafios estruturais do país, o que demanda estratégias de construção de parcerias intersetoriais, sobretudo durante a fase de implementação. Com efeito, nota-se claramente a complexidade dos objetivos e dos arranjos institucionais, que envolvem várias organizações e um conjunto amplo de ações governamentais, além da incorporação de novos instrumentos de coordenação. O quadro 2 detalha, sinteticamente, os objetivos de cada programa analisado; os principais órgãos envolvidos, tanto na implementação destes programas quanto na dos instrumentos de coordenação, criados especificamente para essas políticas, levantados com base em pesquisa documental, especialmente os decretos de criação dos respectivos programas.

QUADRO 2
Síntese dos programas prioritários – governos Lula e Dilma

Programa	Objetivo	Ano de criação	Coordenação	Demais órgãos envolvidos	Instrumentos de coordenação presentes nos atos de criação
PBF	Para além da transferência de dinheiro às famílias em situação de pobreza, inclui três objetivos: <i>i)</i> alívio imediato à pobreza e à fome; <i>ii)</i> inclusão de crianças na educação e redução da taxa de abandono escolar; e <i>iii)</i> ampliação do acesso à saúde, principalmente para crianças e gestantes.	2003	Casa Civil (inicialmente) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	Ministérios: da Educação; da Saúde; MP; da Fazenda; Casa Civil; e Caixa Econômica Federal.	Conselho Gestor do PBF Cadastro Único dos programas sociais do governo federal
PAC	Medidas de estímulo ao investimento privado, têm por objetivo a ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da administração pública federal.	2007	Casa Civil (inicialmente) e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)	Ministérios: da Fazenda; das Cidades; da Saúde; da Educação; da Cultura; da Justiça; da Integração Nacional; dos Transportes; de Minas e Energia; da Defesa; do Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Portos; Petrobras; e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).	Comitê Gestor do PAC (CGPAC) Grupo Executivo do PAC (Gepac) Secretaria Especial do PAC (Sepac)

(Continua)

(Continuação)

Programa	Objetivo	Ano de criação	Coordenação	Demais órgãos envolvidos	Instrumentos de coordenação presentes nos atos de criação
BSM	Combater a pobreza extrema até 2014 em três eixos: <i>i)</i> garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; <i>ii)</i> acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e <i>iii)</i> inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres.	2011	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Casa Civil; Secretaria Geral; ministérios: MP; das Cidades; do Trabalho e Emprego; do Desenvolvimento Agrário; da Saúde; da Educação; da Integração Nacional; do Meio Ambiente; de Minas e Energia; Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf); Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS); Embrapa; FBB; Fundação Nacional de Saúde (Funasa); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); Petrobras; e BNDES.	Comitê Gestor Nacional do BSM Grupo Executivo do BSM Grupo Interministerial de Acompanhamento do BSM
PIL	Aumentar a malha rodoviária e ferroviária de forma a adequá-la às grandezas geográficas brasileiras, trazendo uma logística mais eficiente e maior modicidade tarifária.	2012	Casa Civil	Ministérios: da Fazenda; MP; dos Transportes; Secretaria de Portos; Secretaria de Aviação Civil; e Empresa de Planejamento e Logística (EPL).	Comitê gestor dos ministros (MP; Ministério da Fazenda – MF; e Casa Civil); Grupo Executivo (Gepac) Salas de situação (monitoramento)

Fontes: Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004; Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011; Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007; Chaves (2004); Lameirão (2013); Martins (2003); Silva (2015); e publicações oficiais.

Elaboração dos autores.

3.2 A dimensão formal da coordenação

O governo federal conta com uma ampla relação de instrumentos formais de coordenação, criados com vistas a ampliar o alinhamento e a coerência e apoiar o monitoramento das ações governamentais em diferentes áreas de gestão. Alguns deles estão formalizados pelas respectivas legislações de criação dos próprios programas, como nos casos detalhados na seção anterior. Conforme discutimos na seção teórica, alguns acadêmicos denominam os instrumentos de coordenação como processuais ou estruturais (Alexander, 1993; Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Peters, 2015). No sentido de esclarecer esses conceitos, o quadro 3 separa esses instrumentos com exemplos do governo federal brasileiro vigentes no período em análise neste trabalho.

QUADRO 3
Instrumentos de coordenação do governo federal

Processuais
Reuniões de coordenação de governo Articulações resolutivas Junta de Execução Orçamentária – JEO (composta por representantes da Casa Civil, do MF e do MP) Sistema de Informações e Monitoramento da Presidência da República (SIMPR): metas presidenciais Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) do Plano Plurianual (PPA) Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal (Siafi) Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais (Sidof): elaboração, redação, alteração, controle, tramitação, administração e gerência das propostas de atos normativos a serem encaminhadas ao presidente da República pelos ministérios e órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República (Decreto nº 4.522/2002) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) Sistema de Informações Organizacionais (Siorg): armazenar as informações sobre a estrutura organizacional dos órgãos do Poder Executivo – administração direta, autarquias e fundações Sistema de Informações das Empresas Estatais (Siest): suporte ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest), do MP, na captação de propostas de investimentos das empresas estatais para o exercício financeiro subsequente Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC) Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop)
Estruturais
Grupos de trabalho temáticos (GT), grupo executivo e grupo interministerial Órgão gestor e comitê técnico das parcerias público-privado (PPPs) Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) Salas de situação Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) Secretaria de Relações Institucionais (SRI) Câmara técnica de monitoramento e avaliação do MP Unidades de monitoramento e avaliação em cada ministério setorial Gabinete-Adjunto de Informações em Apoio à Decisão (Gaia)

Fonte: Pesquisa documental; Chaves (2004); Lameirão (2013); Martins (2003); Silva (2015).
Elaboração dos autores.

Dado que tais instrumentos são constituídos formalmente, sua efetiva utilização está condicionada a contextos específicos. Nesse sentido, é natural que ocorra distanciamento entre a sua existência formal e a sua importância na coordenação de fato pelo núcleo de governo.

Parte dos instrumentos processuais tendem a ser continuados no tempo, pois constituem sistemas de informações projetados para acumular e disponibilizar informações gerenciais de forma centralizada, como é caso do Siafi. Ainda que pensados de forma centralizada, alguns desses sistemas sofrem transformações mais significativas, como é o caso do Sigplan, criado em 2000, e Sidor, implantado em 1988, ambos substituídos pelo Siop em 2009.

Os instrumentos de coordenação estruturais, por sua vez, podem ser estabelecidos conforme a dinâmica própria de cada governo, uma vez que estão relacionados à definição de competências, delimitadas pelo modo de operação de cada programa ou pelo modo particular de coordenação de cada governo (considerando aspectos de centralidade, horizontalidade e autonomia nas relações entre atores). A SAM é um exemplo disso. Criada no governo Lula para monitorar as metas presidenciais, teve papel crucial na primeira fase do PAC. Contudo, no início do governo Dilma, teve sua importância diminuída, uma vez que a coordenação do PAC passou da Casa Civil para o MP, sendo criada a Sepac.

3.3 A coordenação *de facto*⁹

O capítulo passa agora a analisar as informações coletadas nas entrevistas com atores que ocuparam cargos-chave no núcleo de governo durante as duas presidências estudadas, com vistas a captar suas experiências e suas percepções sobre como eles, atores do núcleo de governo nas duas presidências, operavam na prática os mecanismos e os instrumentos de coordenação dos programas em estudo.

A análise das entrevistas procurou dialogar com a teoria de coordenação apresentada anteriormente, e seguiu, em boa medida, a ordem das questões do roteiro semiestruturado (apêndice). Para simplificar as referências aos entrevistados, utilizamos a letra E com o respectivo número do entrevistado (por exemplo, E1, E2 etc.). Por razões de acordo de sigilo com os entrevistados, estes não seguem a ordem alfabética exposta no apêndice. No entanto, aspectos mais gerais e contextuais foram também ponderados, uma vez que auxiliam na compreensão do objeto de estudo deste capítulo. Assim, são abordados os instrumentos e os mecanismos de coordenação, como as interpretações dos níveis de coordenação intragovernamental alcançados por eles, conforme a escala Metcalfe (2004).

Dos programas governamentais estudados, observamos processos distintos de formulação e implementação, o que reforça a visão de heterogeneidade influenciada por fatores variados.

O programa mais antigo, Bolsa Família, foi elaborado em 2003 pela Assessoria Especial do presidente Lula. Por um tempo, a coordenação do programa residiu lá, até a criação do MDS, em 2004. O PBF nasceu a partir da junção de um conjunto de políticas de transferência de renda do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e do próprio governo Lula, com um diagnóstico de necessidade de superar as sobreposições e potencializar os efeitos sobre as famílias beneficiárias (Campello e Neri, 2013). Após a mudança, o programa foi construindo capacidades institucionais no MDS, e, com o tempo, passou a ser mais autônomo em relação ao núcleo de governo formal; e, logo, tornou-se o órgão protagonista das ações de coordenação de políticas sociais vinculadas ao PBF (E3; E9; E10; E11).

Tal dinâmica foi díspar do PAC, que foi lançado em 2007 a partir de um processo de formulação do seu desenho e de monitoramento das ações na Casa Civil durante o segundo mandato do governo Lula. As razões da criação também são distintas: “diferente do PBF, que tem origem programática, o PAC é resultado da importância da infraestrutura e de problemas de coordenação” (E9).

O PAC, ainda na sua fase de Casa Civil, consistia em um conjunto de proposições legislativas e modelos de gestão que permitiriam a melhoria da capacidade

9. Utilizamos aqui a expressão latina *de facto*, que significa na prática, tendo como expressão antônima *a de jure*, que significa pela lei ou na teoria.

do gasto e da execução do orçamento dos investimentos, para viabilizar a eficiência e a capacidade operacional das obras de infraestrutura (E11). Com a posse da presidente Dilma, essa configuração é alterada, na medida em que ela transfere a coordenação do PAC para o MP, sob a tutela de sua ex-subchefe de Avaliação de Monitoramento (SAG) na Casa Civil, Miriam Belchior (E4; E5; E6; E8; E9; E11).¹⁰

A coordenação das políticas sociais prioritárias também passou por um processo semelhante no governo Dilma, uma vez que a posse da ministra Tereza Campello, que era subchefe adjunta da SAG/Casa Civil, no governo anterior, no MDS, centraliza as atividades de coordenação das políticas públicas do Programa BSM e estabelece, assim como o PAC, uma linha direta de comando entre esta pasta e a presidente Dilma. Do mesmo modo, foram criadas, tanto no MP quanto no MDS, secretarias específicas com as respectivas funções de coordenação.¹¹

Durante o processo de implementação do BSM, no entanto, o MDS passa a se constituir como um integrante do núcleo de governo, na medida em que a ministra da pasta estava empoderada para conduzir a coordenação desse programa prioritário no campo social e que se reportava diretamente à presidente da República, o que nos remete à utilização da figura de czar de políticas públicas, isto é, ator empoderado pela chefe do Executivo para liderar a coordenação do setor de política pública (Peters, 2015). O mesmo entendimento pode se inferir em relação à delegação da liderança de coordenação do PAC para a ministra Miriam Belchior. No caso específico do BSM, todavia, os órgãos típicos do núcleo de governo (Casa Civil, MF e MP) atuavam mais como viabilizadores das demandas do MDS para o BSM do que propriamente responsáveis por sua coordenação (E1; E6; E7; E8; E9; E10). Essa perspectiva fica evidente no trecho seguinte da entrevista 10.

Na época do BSM, a ministra Tereza tinha uma espécie de papel de coordenação. Se você está coordenando um plano como o BSM, é um guarda-chuva. Você está tentando chamar vários ministérios setoriais, o que era uma complicação na época, porque ela não era ministra acima de ninguém, mas ela tinha um papel de coordenação, só que politicamente ela tinha um peso que deixava que ela exercesse essa função.

Quanto ao PIL, novamente, a Casa Civil desempenhou um papel de destaque na sua formulação e coordenação após o seu lançamento, em 2012. O programa demandava ações de coordenação intragovernamental, com ênfase nas PPPs. Essa atuação foi realizada concomitantemente ao PAC 2; assim, enquanto a Casa Civil coordenava o programa de concessões, o MP coordenava o programa de obras públicas (E1; E6; E13).

10. Para mais detalhes sobre o programa, ver Pires (2015).

11. No processo de estruturação do BSM, teve destaque a atuação do grupo de trabalho interministerial, sob coordenação do MDS, o que valorizava e estimulava a colaboração no âmbito do programa (E9).

Nesse sentido, observa-se que as responsabilidades de coordenação dessas políticas prioritárias são modificadas no decorrer do tempo e dos mandatos presidenciais, em função da reconfiguração de atores que ocupavam os postos de comando, do estilo dos presidentes e das capacidades operacionais dos ministérios. Em suma, na área de infraestrutura, a Casa Civil e o MP (no governo Dilma) eram os protagonistas; e na área social, o MDS desempenhava o papel principal. Neste, os papéis dos demais órgãos do núcleo de governo (Casa Civil, MP e MF) eram mais de viabilizadores, em termos políticos e orçamentários-financeiros dos programas PBF e BSM, do que propriamente coordenadores.

Contudo, embora se possa ter a impressão de que houve aumento de delegação e ampliação do núcleo de governo durante o governo Dilma, isso não significa necessariamente um estilo descentralizador da presidente. A percepção dos entrevistados é justamente o oposto: a nomeação de pessoas de sua confiança para conduzir essas políticas indicava maior controle, mesmo com um esvaziamento da Casa Civil (E4; E8; E13).

Antes de avançarmos nos tipos de instrumentos e seus mecanismos subjacentes (Alexander, 1993; Bouckaer, Peters e Verhoest, 2010), vale destacar uma certa homogeneidade nas respostas que envolvem os problemas de coordenação. Em linhas gerais, eles podem ser enquadrados em dois grupos. Primeiramente, o crescente número de temas prioritários (E9; E10; E11) em ambos os governos, conforme o entrevistado 11 relata: “a quantidade de ministérios nunca foi um problema; excesso de prioridades é um problema, dificulta a capacidade de interlocução”. Do mesmo modo que o excessivo número de instrumentos de coordenação formal é considerado como um problema, na medida em que, normalmente, eles são criados e nunca extintos, e, assim, acumulam-se e sobrepõem-se, gerando retrabalho e perda de tempo na rotina dos dirigentes (E6).

Além da identificação dos instrumentos, procurou-se captar se predominavam os de tipo estrutural ou processual (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). A partir das respostas dos entrevistados, evidenciou-se a prevalência dos instrumentos estruturais, criados especificamente para lidar com desafios da coordenação desses programas, como os elencados no quadro 2. Outro aspecto que chamou a atenção foi o fato de ter havido poucas referências aos instrumentos formais, principalmente a visão de que o dinamismo e a urgência das questões relacionadas à coordenação e ao monitoramento dos programas prioritários não permitiram, ou deram espaço, à utilização dos instrumentos processuais padronizados existentes no governo (quadro 3).

Nesse contexto, destacam-se dois instrumentos de coordenação construídos durante o primeiro mandato do governo Lula: as metas presidenciais e o Grupo de Agenda. O primeiro instrumento tinha um foco na definição e no monitoramento

das prioridades definidas pelo presidente.¹² Seu modelo de coordenação foi baseado na experiência chilena e apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Enquanto que o Grupo de Agenda tinha a função de traçar estratégias de comunicação que pudessem potencializar o lançamento de novas políticas ou o desenvolvimento de programas em andamento (E9).

No que concerne aos instrumentos formais (leis ou outras normas infralegais) e informais, os entrevistados reportaram ser mais frequente o uso dos informais, como as reuniões e a constituição de grupos de trabalhos *ad hoc* e destituídos de formalidade para obtenção de informações e alternativas para solução de problemas novos ou recorrentes no governo. Nesse caso, o protagonismo residia na Casa Civil (E3; E5; E6; E7).

Obviamente, procedimentos formais e processuais, como o trâmite de atos administrativos, também ocupavam parte da rotina do núcleo de governo. Contudo, quando havia necessidade premente de informações ou de tomada de decisões, as opções caminhavam mais para instrumentos *ad hoc*, como reuniões, visitas aos ministérios e outros órgãos, bem como comunicação telefônica (E1; E5; E6; E12).

A escolha, por fazer uso mais frequente de instrumentos *ad hoc*, em detrimento do uso de instrumentos processuais e formais pelo núcleo de governo, fica evidenciado nos trechos, a seguir, das entrevistas.

Reuniões de ministros ou com o presidente é muito mais relevante do que um Sigplan. O que você chama de formais, que são os sistemas, é quase que um universo paralelo da burocracia. Eles são a ficção burocrática (...) Eu acho que essa herança lusitana desses sistemas é incompatível com a dinâmica da Casa Civil. (...) Você tem sistemas, você tem conselhos estruturados, e ambientes de decisão e informais, que muitas vezes era onde estavam as principais decisões (E6).

Minha percepção é que foram funcionando mais instrumentos *ad hoc*. Mas desde o início, o PAC vai montando uma estrutura *ad hoc* e funciona quase que em paralelo aos mecanismos formais de gestão e de alocação de recurso, gestão orçamentária e priorização de investimento (...) Ao mesmo tempo que você tinha uma centralização de certas decisões, ambos os programas eram decididos em um grau grande de informalismo (E13).

Um outro exemplo que reforça a preferência por instrumentos estruturais e informais na gestão da agenda prioritária pelo núcleo de governo nos dois governos é a JEO, composta pelos ministros da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil. Embora a JEO tenha sido formalmente institucionalizada *a posteriori*, em outubro de 2017,¹³ após pressão do Tribunal de Contas da União (TCU), ela já vinha se reunindo desde o primeiro mandato de Lula, se tornando o principal

12. Para mais detalhes sobre essa experiência, ver Chaves (2004).

13. Decreto nº 9.169, de 16 de outubro de 2017.

instrumento de coordenação e de tomada de decisões do governo (E6; E7; E10; E11; E12; E13). O aspecto mais relevante do entendimento da junta como um instrumento informal e estrutural é o fato de ser vista, pelos entrevistados, como o verdadeiro lócus decisório dos programas prioritários dos dois presidentes em tela. Os instrumentos constitucionais de orçamento, como o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), eram tidos como pouco efetivos para tratar de questões relativas à agenda estratégica dos presidentes. Os trechos a seguir reforçam essa percepção: “era a junta que dizia que ia aumentar o limite do ministério tal ou não (...) ou se vamos botar mais dinheiro na ação tal” (E11); ou: “não tinha discussão de PPA, não tem discussão disso na LOA. Olha, estou falando genericamente, o presidente vai aumentar o PBF. Quanto que é, quanto que não é, mas passou, não necessariamente seguindo aquele rito processual do instrumento orçamentário” (E7).

Conforme discutido, uma dimensão importante para a compreensão da coordenação são os mecanismos subjacentes que norteiam as bases de interação, os propósitos e os recursos necessários para que os instrumentos sejam efetivados (Alexander, 1993; Peters, 2015; Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). No sentido de captar a presença desses mecanismos (hierarquia, mercado ou redes), os entrevistados foram questionados sobre a percepção deles na gestão dos instrumentos de coordenação dos programas prioritários. De modo geral, as respostas indicam visões distintas, porém convergentes no entendimento de que as atividades de coordenação demandam não apenas um mecanismo isolado, mas sim mesclas deles (E4; E7; E8; E9; E10; E12; E13).

A gente trabalhava bem com os três mecanismos. A depender da situação, a depender do tema, a depender da resistência do lado de lá, você trabalhava com um ou com outro. A gente usava bem esses três. Eu não conseguiria dizer que há uma preponderância da hierarquia ou não. A hierarquia é quando a presidente fala que vamos fazer dessa maneira. Os ministros discutiram e vão fazer assim. E é aquela história. A Casa Civil chama para reunião e a reunião vai acontecer, a não ser que a Casa Civil desmarque. Essa lógica da hierarquia era bem clara. A informação tem que estar aqui até meia noite. O incentivo de mercado era o orçamento, para mim (E8).

Todavia, observa-se um certo ordenamento entre os tipos de mecanismos subjacentes, estando a hierarquia em primeiro lugar, seguido de redes e, de forma mais residual, mercado. No tocante à hierarquia, alguns entrevistados defendem que ela é necessária na construção dos arranjos de coordenação, uma vez que a convocação dos atores para participar da constituição das arenas e dos recursos demanda autoridade e empoderamento, especialmente do chefe do Executivo (E4; E9; E10). Quanto maior o nível decisório, mais prevalecem características de tomada de decisões hierárquicas (E13).

Mas se o mecanismo hierárquico é necessário para dar início às atividades de coordenação, ele não é suficiente no processo de implementação dos programas. Conforme relato do entrevistado 12, “você tem que conseguir que as pessoas façam

as coisas, por persuasão, por troca, por alinhamento (...) autoridade é um estoque muito pequeno”. Dessa forma, a autoridade abre espaço para interações baseadas na colaboração, no convencimento e na confiança mútua, possível mediante efetivação de capacidades de facilitação e diálogo entre os ministérios do núcleo de governo e os demais órgãos envolvidos nas políticas. Essa constatação converge com a análise do funcionamento do PAC sob a ótica dos seus operadores (burocratas de médio escalão), desenvolvida por Pires (2015). O autor mapeia um conjunto de intercâmbios e trocas, baseadas em colaboração e parcerias, entre os gestores do PAC no MP e os órgãos setoriais em torno de demandas de gestão, produção normativa e assessoramento junto aos órgãos de controle, bem como aspectos orçamentários e financeiros.

Em relação ao mecanismo de mercado, a utilização de recursos, como barganha e competição para gerar incentivos ao engajamento de atores na implementação dos programas, este foi visto pelos entrevistados como menos frequente. Nesse caso, o instrumento principal é o orçamento (E7; E8; E9; E10), apesar de a dinâmica dos programas prioritários ser bem distinta das demais políticas. Enquanto a alocação de recursos orçamentários e financeiros para o PBF, o PAC, o BSM e o PII segue trâmite e tratamento diferenciados, para a grande maioria das ações governamentais o núcleo de governo tende a criar incentivos para coordenar a execução de seus recursos.

Por fim, a pesquisa procurou identificar, a partir da visão dos atores-chave entrevistados, as estratégias predominantes na gestão dos programas no âmbito da taxonomia de níveis ou escalas de coordenação intergovernamental (Metcalf, 2004). Constatou-se que a coordenação exercida pelo núcleo de governo se encontrava mais no nível seis (arbitragem entre diferenças e conflitos ministeriais), ou seja, uma clássica coordenação do tipo negativa, bem como na escala sete (estabelecimento de parâmetros à ação dos ministros). Na direção contrária, a coordenação positiva do núcleo de governo aparece nos momentos de definir prioridades (nível oito) e estratégia governamental geral (escala nove).

Na percepção dos entrevistados, é uma prática bastante frequente do núcleo de governo a arbitragem das divergências intragovernamentais, sobretudo pela Casa Civil. As provocações para essa atuação advinham tanto de críticas de um órgão em relação a outro quanto dos processos de acompanhamento e monitoramento, em que dissensos ficavam explícitos (E1; E6; E8; E9; E11). Todavia, a resolução dessas desavenças seguia, primeiramente, na esfera técnica e, na medida que não fosse solucionada, subia para o nível político (ministerial). O trecho da entrevista 6, a seguir, reforça essa visão de prática cotidiana no núcleo de governo.

Eliminação de divergência e construção de acordo são dois lados da mesma moeda, isso é permanente na Casa Civil. O Ministério do Meio Ambiente propôs uma política que prejudica a agricultura, quem vai construir o acordo e evitar divergência? A Casa Civil. É uma ação absolutamente contínua. É ambiente de solução dessas divergências tanto na formulação quanto no monitoramento [das ações] (E6).

No nível sete da escala, todavia, a definição de parâmetros pelo núcleo de governo pode ocorrer em duas dimensões. No âmbito da jurisprudência de atuação, a definição de limites ocorria na Casa Civil tanto no processo de formulação (E8) quanto durante a implementação, quando ela era chamada para “botar os pingos nos ‘is’ nos conflitos derivados de competências não respeitadas” (E11). Na gestão orçamentária, a atividade relativa às grandes decisões do governo era no âmbito da JEO, com o próprio chefe do Executivo.

O círculo decisório tende a ser ainda mais restrito quando se trata das escalas oito e nove. O papel do núcleo de governo no estabelecimento das prioridades e da estratégia geral envolve a preparação e a organização da informação para tomada de decisão do presidente. Obviamente, esse processo decisório não necessariamente é isolado, mas quem no final “bate o martelo” é o presidente.

Vale mencionar, ainda, que as atuações do MF e do MP, individualmente, foram coadjuvantes na coordenação dos programas analisados – isto quando um desses ministérios não era diretamente responsável pela condução das ações (como no caso do PAC, durante o governo Dilma). Contudo, essas pastas atuavam por meio da participação na JEO, apenas recentemente formalizada. Ademais, percebeu-se que ambos os ministérios não agiam nem como apaziguadores de conflitos, nem como atores de veto na implementação dos programas estudados (E7; E10; E12). Conforme mencionado, suas funções eram de viabilizadores, a partir de diretrizes superiores que desciam para as estruturas de governança, com vistas à entrega dos resultados esperados, por exemplo, um crédito orçamentário suplementar ou uma proposta de alteração na legislação para facilitar o andamento da política pública prioritária.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como propósito avançar na compreensão tanto da estrutura quanto do funcionamento efetivo, isto é, na prática, da coordenação do Poder Executivo federal no Brasil no que concerne às políticas prioritárias dos presidentes. Considera-se que a pesquisa é relevante devido ao escasso conhecimento empírico e teoricamente válido sobre os mecanismos e os instrumentos de coordenação de políticas públicas utilizados pelo núcleo de governo na administração pública federal brasileira. Diante disso, procurou-se, em diálogo com a literatura contemporânea sobre o tema, investigar como o núcleo de governo utiliza os instrumentos e os subjacentes mecanismos, bem como averiguar os níveis de coordenação alcançados. Nesse escopo, a pesquisa utilizou a estratégia metodológica do estudo de casos do tipo instrumental, no sentido de facilitar a compreensão do objeto e fazer inferências gerais, por meio da análise de casos típicos.

Pelos programas analisados, observou-se que as formas diferentes de *policy-making* tendem a influenciar a coordenação, ou seja, 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 MDS na sua implementação. Por conseguinte, os atores, em seus papéis e relacionamentos na coordenação dessas políticas, agiram de formas bem distintas.

As entrevistas evidenciaram 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 JEO nas decisões estratégicas, em detrimento de todos os instrumentos constitucionais e sistemas de planejamento e orçamento existentes.

Surpreendeu 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.

Por fim, 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, como também as czarinas, atuavam constantemente dirimindo e arbitrando conflitos e diferenças ministeriais (em uma coordenação do tipo negativa), enquanto que 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 (como da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e

do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por exemplo). 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).

ALEXANDER, E. R. Interorganizational coordination: theory and practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, n. 4, 1993.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**. Hampshire; Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010.

CAMPELLO, T.; NERI, M. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

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

CHAVES, M. Sistema de Apoio ao Monitoramento das Metas Presidenciais. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madri. **Anais...** Madri: CLAD, 2004.

COHEN, D. B.; KRAUSE, G. A. Presidents, chiefs of staff, and White House organizational behavior: survey evidence from the Reagan and Bush administrations. **Presidential Studies Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 421-442, 2000.

FABIANO, M. L. A importância do investimento e do planejamento em infraestrutura de transportes. **Revista de Economia Mackenzie**, São Paulo, v. 11, n. 3, set./dez. 2013.

LÆGREID, P. *et al.* (Ed.). **Organizing for coordination in the public sector: practices and lessons from 12 European countries**. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

LÆGREID, P.; VERHOEST, K. **Governance of public sector organizations: proliferation, autonomy, and performance.** Londres: Palgrave Macmillan, 2010.

LAMEIRÃO, C. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC.** 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

LODGE, M.; WEGRICH, K. **The problem solving capacity of the modern state.** Oxford: Oxford Press, 2014.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública.** 2003. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

METCALFE, L. European policy management: future challenges and the role of the commission. **Public Policy and Administration**, v. 19, n. 3, p. 77-94, 2004.

O'TOOLE JUNIOR, L. Relações interorganizacionais no processo de implementação. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública: coletânea.** São Paulo; Brasília: Enap, 2010.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Driving better policies from the centre of government.** Paris: OECD, 2014

PETERS, B. G. Concepts and theories of horizontal policy management. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public policy.** Londres; Thousand Oaks; Nova Deli: Sage, 2006.

_____. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 289-307 jul./set. 2008.

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

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. **The external control of organizations: a resource dependence perspective.** Stanford: Stanford University Press, 2003.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** 1. ed. Brasília: Enap, 2015. v. 1.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington re dashed in Oakland.** Los Angeles: University of California Press, 1973.

SILVA, N. **A presidência institucional**: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo Lula (2003-2010). 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

STAKE, R. E. Case studies. *In*: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). **Handbook of qualitative research**. Londres: Sage, 2000.

WEGRICH, K.; ŠTIMAC, V. Coordination capacity. *In*: LODGE, M.; WEGRICH, K. (Eds.). **The problem-solving capacity of the modern State**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

APÊNDICE

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURAS

Explicar o projeto, o conceito de núcleo de governo e o propósito da entrevista.

1 SOBRE A COORDENAÇÃO DOS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS

- 1) Quais os principais problemas do programa a exigir coordenação a partir do núcleo de governo?
- 2) Quais os principais entraves e desafios à coordenação efetiva?
- 3) Quais os instrumentos utilizados para coordenar o governo no que se refere à implementação da política em questão?
 - a) Dar exemplos para o entrevistado entender o que seriam instrumentos.
 - b) Checar se se eram majoritariamente instrumentos estruturais ou processuais.
 - c) Checar se os instrumentos funcionavam mais na base da autoridade e controle ou da confiança e cooperação (mecanismos de coordenação).
- 4) Houve transformações significativas na forma de coordenação ao longo do tempo (variações de instrumentos e/ou de tipo, isto é, estrutural ou processual)?
- 5) Como o entrevistado avalia os instrumentos utilizados entre os dois governos, no que se refere à área da política em questão?
- 6) Qual a efetividade dos instrumentos e da forma da coordenação adotada na política em questão (ver escala de Metcalfe)? Por que o entrevistado acha que foi isto?
- 7) Traduzir em palavras a escala de Metcalfe.

2 RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS (EM ORDEM ALFABÉTICA, E NÃO NA ORDEM UTILIZADA NO CAPÍTULO)

Aldino Graef: assessor especial na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil (2011-2014).

Beto Vasconcelos: assessor na Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil (2007-2010); secretário-executivo da Casa Civil (2011-2013); e chefe de gabinete da Presidência da República (2013-2014).

Francisco Gaetani: secretário executivo no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP (2007-2010).

Gleisi Hoffmann: ministra-chefe da Casa Civil (2011-2014).

Guilherme Ramalho: assessor na Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (2007-2010).

Janine Melo: assessora na Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (2007-2010) e diretora de gestão e acompanhamento do Brasil Sem Miséria do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS (2011-2014).

Luiz Alberto dos Santos: subchefe adjunto da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil (2007-2014).

Marcelo Bruto: assessor na Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (2009-2010) e assessor e diretor de logística da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (2011-2014).

Miguel Ragone: assessor da Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda – MF (2007-2009); subsecretário para assuntos econômicos do MF (2009-2011) e subchefe adjunto da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (2011-2014).

Nina Gomes: subchefe adjunta da subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (2011-2014).

Rodrigo Rodrigues: subchefe adjunto da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil (2007-2014).

Tereza Campello: subchefe adjunta da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (2007-2010) e ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011-2014).

Tereza Cotta: assessora especial do MP (2011-2014).

ANÁLISE DOS ARRANJOS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA DOS NÚCLEOS DE GOVERNO DE 2003 A 2014

Gabriela Spanghero Lotta¹
Matheus Nunes de Freitas²

1 INTRODUÇÃO

As últimas três décadas foram marcadas por grandes transformações no Estado e nas políticas públicas. As mudanças sociais e econômicas desse período, por exemplo, fizeram com que os Estados passassem a rever a forma de provisão de serviços públicos, incorporando novos mecanismos de gestão, construindo novos modelos institucionais e ampliando a quantidade e diversidade de atores envolvidos nos processos decisórios.

Uma das mudanças centrais desse processo tem sido a introdução da lógica de coordenação na produção de políticas públicas. Trabalhos como de Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) apontam que o estabelecimento de sistemas de coordenação se torna, neste novo contexto, elemento-chave para a capacidade de promoção de políticas efetivas e eficientes. Embora reconhecendo que o tema da coordenação seja um dos problemas mais antigos para os governos, a literatura aponta que ele tem se agravado consideravelmente com a complexificação do aparato estatal.

No caso nacional, a dimensão da coordenação toma contornos ainda mais específicos e complexos. Isso porque a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe uma série de novas exigências ou formas de atuação do Estado que exigem deste uma forma distinta de coordenação com atores. Temas como a obrigatoriedade da participação social e da transparência, a lógica federativa, a atuação de órgãos de controle e o presidencialismo de coalizão são apenas algumas das complexidades colocadas no contexto brasileiro de produção de políticas. Além disso, a CF ainda propõe um modelo de provisão de políticas públicas universais, a exemplo dos Estados de bem-estar social, em um contexto de alta desigualdade e heterogeneidade. Com isso, podemos dizer que o contexto nacional de produção de políticas públicas exige da administração pública brasileira uma atenção ainda maior para o tema da coordenação.

1. Professora no Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC) e professora de administração pública e governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

2. Bacharel em ciências e humanidades e em políticas públicas pela UFABC.

A incipiente literatura nacional sobre o tema da coordenação,³ no entanto, aponta que a experiência nacional dos últimos vinte anos no tema da coordenação ainda tem tido muitos limites. Uma das formas de se avançar neste sentido é analisar a coordenação central que se materializa no chamado núcleo de governo (NdG). Estes núcleos são definidos aqui como o 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 (Gaetani, 2011; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013; Cavalcante, 2018).

Conforme mencionado anteriormente, o ambiente político-institucional brasileiro complexifica a coordenação das políticas públicas. Para o NdG, este ambiente gera “um efeito centrífugo que desafia ainda mais a capacidade do Presidente de coordenar seu gabinete e alcançar uma articulação política adequada com as principais partes interessadas dentro e fora do governo” (Ipea, 2017, p. 3).

Numa abordagem bastante crítica, por exemplo, Gaetani (2011), ao analisar comparativamente a atuação dos núcleos centrais dos governos FHC e Lula, aponta que há um ponto em comum entre ambos, qual seja: “a ausência de esforços orientados para a construção e institucionalização de capacidades de médio e longo prazo”. Neste trabalho, argumentaremos que não há uma total ausência, como apontado por aquele autor, mas ainda há um espaço grande de avanço necessário na capacidade de coordenação no Estado brasileiro.

Assim, este capítulo tem como objetivo geral analisar como núcleos de governo têm constituído arranjos institucionais para lidar com a coordenação vertical (entre entes federativos) das políticas públicas e em que medida estes diferentes modelos de arranjos institucionais impactaram na capacidade de articulação.

Como objetivos específicos, este capítulo pretende:

- analisar a coordenação vertical de três diferentes momentos de núcleos de governo (2003-2014, governos Lula 1, Lula 2 e Dilma 1);
- analisar quais eram os atores e as organizações participantes da coordenação federativa do NdG nestes momentos;
- analisar quais foram os mecanismos e instrumentos de coordenação vertical propostos ao longo do tempo; e
- compreender em que medida os arranjos propostos no NdG contribuíram para a melhor capacidade de formular políticas do governo federal.

3. Os avanços da literatura nacional se dão de forma estanque, seguindo um olhar segmentado para o tema da coordenação e observando seus avanços em termos de articulação com atores específicos. Assim, há importantes avanços em se pensar a coordenação federativa (Arretche, 2012), como há avanços em se pensar a coordenação com órgãos de controle (Olivieri, 2016) ou até com atores da sociedade civil, como propõe toda literatura nacional sobre participação social (Pires e Vaz, 2012). No entanto, quando olhamos para a literatura que analisa como os governos se organizam internamente para produzir coordenação, essa literatura nacional é ainda bastante nova e incipiente.

Em termos metodológicos, esta é uma pesquisa qualitativa, baseada em análise dos núcleos de governo durante o período 2003-2014. Este recorte temporal foi escolhido porque, desde o governo Lula, houve um esforço, por parte do governo federal, em repensar as relações federativas, como será visto a partir das análises empíricas mais adiante. Importa destacar que tal recorte não significa que os governos anteriores não atuaram no que diz respeito às questões federativas. Como será abordado nas próximas seções, houve um redirecionamento da atuação do governo federal nestas questões.

O desenvolvimento da pesquisa se deu em três etapas. Na primeira, foi realizada uma análise da literatura com base nas temáticas: núcleos de governo; coordenação de políticas públicas; e mecanismos e instrumentos de coordenação. Apresentaremos neste capítulo apenas parte deste levantamento, já que o livro contempla um capítulo introdutório mais geral sobre essa discussão. Esse levantamento serviu como base para as análises empíricas realizadas. Na segunda etapa, realizamos análise documental relativa aos elementos do NdG deste período (2003-2014), buscando levantar: legislação, mudanças de estrutura e nomeação; agendas; orçamento etc. Na terceira etapa, realizamos entrevistas com atores-chave de cada um dos períodos. Entrevistamos os principais responsáveis pelas discussões federativas no NdG no período e também informantes envolvidos com a temática. Foram realizadas cinco entrevistas com pessoas que participaram em cargos de chefia e direção da subchefia de assuntos federativos (SAF) durante as gestões de Lula e Dilma, incluindo os três secretários da época (Vicente Trevas, Alexandre Padilha e Olavo Noleto), uma coordenadora e uma assessora. As entrevistas buscaram remontar o processo de coordenação federativa da época, compreendendo quais foram as decisões e ações realizadas no período e as principais mudanças entre as três gestões analisadas. Dessa forma, o roteiro de entrevistas se baseou em um levantamento histórico sobre a construção e o desenvolvimento da coordenação federativa no período; sobre o papel da Secretaria de Assuntos Federativos neste processo, sobre os vários atores mobilizados no período e, por fim, sobre os instrumentos que foram desenvolvidos para coordenação federativa e suas implicações para institucionalização de relações verticais no NdG. Assim, ao final, buscamos analisar as entrevistas para remontar a coordenação federativa no NdG neste período e compreender suas transformações historicamente.

Este trabalho está estruturado em cinco seções. Na segunda seção, apresentaremos uma síntese do debate teórico nacional e internacional sobre núcleos de governo, coordenação federativa e instrumentos de coordenação. Na terceira seção, apresentaremos a história da coordenação federativa no núcleo de governo durante o período 2003-2014. Apresentaremos os desafios colocados à Presidência, os princípios e as propostas apresentadas e levadas adiante para dar conta delas. Na quarta seção, apresentaremos os diversos instrumentos construídos no período para dar conta da coordenação federativa à luz das ideias e dos desafios colocados pela Presidência na questão. A quinta seção se dedicará às considerações finais.

2 NÚCLEOS DE GOVERNO, COORDENAÇÃO FEDERATIVA E INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO

2.1 Arranjos institucionais e coordenação

Conforme argumentado na introdução, devido às mudanças pelas quais os Estados nacionais passaram nas últimas décadas, observa-se que a melhoria da administração pública diante do novo contexto existente passa, necessariamente, pela capacidade de os governos proporem novos modelos institucionais, que tragam a ideia de coordenação como elemento-chave. A ideia central é que os problemas complexos a serem enfrentados pelas políticas públicas requerem soluções complexas, que contemplem a diversidade de atores e processos decisórios. É nesse sentido que se fortalece a ideia de que são necessários novos sistemas de coordenação, capazes de contemplar (e articular) a diversidade de atores em prol de soluções complexas, para o aumento da efetividade das políticas no contexto atual.

Analisando esse contexto no Brasil, pós-Constituição, Gomide e Pires (2014) apontam que há quatro vetores operando atualmente e que determinam a forma de resposta do Estado. O primeiro diz respeito à divisão de poderes e ao presidencialismo de coalizão, que dificultam a capacidade de coordenação das políticas. O segundo é a descentralização político-administrativa, que passou a exigir envolvimento de municípios e governos estaduais na formulação, implementação e avaliação de políticas. O terceiro se refere à garantia de direitos individuais, coletivos e difusos colocada pela Constituição, que exige capacidade de coordenação para entrega. O quarto vetor diz respeito à ampliação da participação social na formulação e no controle das políticas, que, em conjunto com a transparência, reforça a necessidade do Executivo de se articular com outros atores (Gomide e Pires, 2014). Estes vetores exigem novas capacidades de resposta do Estado, especialmente no que tange à capacidade de construir processos articulados e coordenados para implementar políticas públicas.

Ainda com relação ao contexto, Gomide e Pires (2014) afirmam que a atuação na gestão pública brasileira contemporânea pressupõe capacidade de lidar ao mesmo tempo com três tipos de sistemas institucionais que coexistem: o representativo; o participativo; e o dos controles burocráticos. Estes sistemas trazem em si a ideia de que a atuação do Estado se concretiza na articulação com diferentes tipos de atores.

Nesse contexto de múltiplos vetores, sistemas e atores, são formuladas, implementadas e avaliadas as políticas públicas contemporâneas. E, para sua efetivação, elas pressupõem avanço na construção de sistemas de coordenação que olhem para as políticas na sua complexidade e com seus múltiplos atores.

Parte da literatura brasileira tem avançado em compreender como essas mudanças têm se efetivado a partir da análise dos novos arranjos institucionais de políticas prioritárias no Brasil contemporâneo (Gomide e Pires, 2014; Lotta e Favareto, 2016).

E o que ela tem demonstrado é que há em curso, atualmente, diversas experimentações de arranjos que buscam construir articulação de atores para construção de soluções mais complexas, eficientes e efetivas para as políticas públicas.

Os arranjos institucionais são compreendidos como regras específicas que os agentes estabelecem para suas transações econômicas ou nas relações políticas e sociais e que definem a forma de coordenação de processos em campos específicos, “delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste e as formas de relação entre os atores” (Gomide e Pires, 2014). A análise dos arranjos institucionais nos permite observar variáveis centrais para entender a definição dos atores envolvidos, como se efetiva a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia e o impacto destas variáveis sobre os resultados das políticas (Lotta e Favareto, 2016).

Analisando diferentes arranjos institucionais, Lotta e Favareto (2016) apontam que as experimentações destes novos arranjos têm avançado na tentativa de promover coordenação em quatro tipos de dimensões: horizontal, vertical, na relação com atores não estatais e incorporando uma dimensão territorial.

A dimensão horizontal, ou intersetorial, considera a articulação entre diferentes setores nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas. A dimensão vertical, ou federativa, considera a incorporação das relações entre os diferentes entes federativos na tomada de decisão. A dimensão da participação social incorpora diferentes atores não estatais nos processos decisórios. A dimensão territorial incorpora a dinâmica territorial na formulação e implementação de políticas. A análise dessas diferentes dimensões permite compreender as especificidades de cada arranjo institucional e em que medida eles avançam em termos de coordenação de diferentes atores nos processos decisórios.

Trabalhos como de Cunill-Grau (2014), Pires (2016), Bronzo (2007; 2010), Veiga e Bronzo (2014) e Bichir (2011) também têm contribuído com essa literatura sobre coordenação, estudando mecanismos de coordenação adotados por diferentes políticas públicas, especialmente no sentido de promoverem melhor articulação intersetorial.

Apesar disso, um olhar mais abrangente para essa literatura demonstra que ainda há importantes lacunas analíticas em compreender processos mais amplos de coordenação para além das políticas públicas específicas, assim como para os movimentos e as estratégias de governo. Neste sentido, torna-se importante aumentar a abrangência analítica para compreender quais têm sido as estratégias centrais de governo para dar conta dos processos de coordenação com diferentes tipos de atores.

2.2 MECANISMOS DE COORDENAÇÃO NOS NÚCLEOS DE GOVERNO

Ao analisar processos de coordenação dos NdGs, a literatura demonstra que eles podem se dar não apenas de formas diferentes, mas também em graus distintos em função justamente das capacidades de estabelecer articulações entre diferentes atores. A literatura tem desenvolvido escalas para medir o grau de coordenação dos governos e a efetividade dos núcleos. Citando as pesquisas desenvolvidas por Metcalfe (1994), Alessandro, Lafuente e Santiso (2013) propõem uma escala de níveis de coordenação que variam desde a baixa influência dos NdGs e independência dos ministérios até a capacidade do NdG impor prioridades e orientações estratégicas.

Essa variação nas capacidades de coordenação está relacionada, entre outras coisas, à adoção de diferentes mecanismos de coordenação que promovem ou induzem adesão. A literatura mostra que há três tipos de mecanismos de coordenação: hierarquia, mercado e rede (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Os mecanismos de coordenação hierárquicos se baseiam em recursos de autoridade e poder e na imposição de coordenação por meio de leis e estruturas organizacionais, em que há alta formalização, rotinização e pouco espaço para criatividade e flexibilidade (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). Os mecanismos de mercado são baseados em coordenação pelas trocas entre atores com interesses específicos, na competição e regulação de atores. Os mecanismos de redes se baseiam na colaboração voluntária e solidária entre atores e pressupõem confiança, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Os mecanismos de coordenação são efetivados por meio de instrumentos desenhados para implementação. Os instrumentos são estruturas específicas criadas para promover a coordenação, enquanto os mecanismos referem-se a conceito de nível mais geral e abstrato, isto é, aos processos básicos que podem apoiar os esforços e instrumentos de coordenação.

Nesta pesquisa, compreendemos mecanismos e instrumentos de coordenação numa perspectiva da ação pública, considerando que eles não são técnicos, neutros, frutos de decisões racionais e pragmáticas. Eles são, sim, “um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e dos significados dos quais é portador” (Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 21).

Os instrumentos são concebidos, nesta abordagem, como um tipo específico de instituição e que, portanto, influenciam o comportamento dos atores (Salamon, 2002). Também carregam e reproduzem representações sobre determinados problemas que afetam, assim, as capacidades de ação dos atores. Instrumentos, portanto, estruturam a ação (Salamon, 2002). Eles não são, dessa forma, ferramentas neutras, mas revelam interpretações sociais específicas, carregam concepções

(e geram consequências) sobre os tipos de relações entre atores e entre governados e governantes. A análise dos instrumentos passa, portanto, por compreender por que eles foram escolhidos e quais as consequências de seu uso para as políticas, para as relações entre os diferentes atores e para a realidade social.

Dadas essas características dos instrumentos, eles produzem efeitos próprios – sejam eles inerciais, sejam de produzir representações específicas e categorizações sociais ou ainda de criar formas de explicação da realidade. A análise dos instrumentos permite, desta forma, compreender de forma mais geral quais são os valores por trás das políticas, suas controvérsias, a posição de seus atores e seus movimentos de transformação.

Os núcleos de governo devem ser capazes de articular produtivamente os processos governamentais para produzir “políticas públicas estratégicas, coerentes e legítimas” (Gaetani, 2011, p. 6). E, para tanto, dependem da construção de mecanismos de coordenação que lhes permitam estabelecer processos decisórios efetivos, com os distintos tipos de atores. Nesta pesquisa, buscaremos avançar na compreensão dos instrumentos adotados pelo NdG para coordenar as relações federativas, compreendendo o porquê de suas escolhas, os valores e as concepções que eles carregam, suas transformações e quais as consequências que eles geram para as políticas, para os atores e para o entendimento das relações federativas no período analisado.

3 ANÁLISE DOS MECANISMOS E DAS PRÁTICAS DO GOVERNO FEDERAL NA AGENDA FEDERATIVA

3.1 As relações federativas no governo federal

Segundo a Constituição Federal, o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. A CF/1988 conferiu ainda autonomia aos entes federados e desenhou um regime de competências complexo. A Constituição estabelece um complexo regime de competências aos entes federados: *i) competências exclusivas*, atribuídas somente à União (art. 21); *ii) competências privativas*, atribuídas (também) somente à União (art. 22), mas que podem ser exercidas pelos estados se houver lei complementar autorizando (art. 22, parágrafo único); *iii) competências comuns*, que todos os membros da Federação podem exercer (art. 23); *iv) competências concorrentes*, que tanto União como estados podem legislar (art. 24); *v) competências remanescentes*, atribuídas aos estados (art. 25, § 1º); e *vi) competências suplementares*, atribuídas aos estados (art. 24, § 2º) e aos municípios (art. 30, inciso II).

Isso gera ao governo federal diversos desafios na operação das políticas que dizem respeito não apenas a conseguir executar políticas sob sua responsabilidade, mas também estabelecer processos de coordenação entre entes federativos para a execução das políticas.

Desde a década de 1990, o federalismo brasileiro vivenciou diferentes dinâmicas de operação, que passaram desde o momento mais descentralizado, nos anos 1990, em que municípios ganharam protagonismo na proposição de políticas inovadoras, até um processo de centralização ou coordenação, durante parte dos anos 1990 e 2000, em que o governo federal assumiu importante papel de incentivo e indução de políticas públicas, atuando numa lógica de repasses de recursos vinculados a gastos ou políticas específicas induzidas, formuladas e monitoradas pelo governo federal (Arretche, 2012; Oliveira e Lotta, 2014). Esta dinâmica federativa, bastante relatada pela literatura nacional, construiu um panorama muito específico no governo federal acerca das relações com entes federativos. Diversos atores, iniciativas, graus e formas de coordenação convivem para operar essa relação entre governo federal, estados e municípios.

Por sua vez, a Presidência tem papel importante nisso, a partir de sua relação com o Congresso Nacional. A demanda por obras e recursos para municípios e estados e a troca de emendas parlamentares por sua aprovação – que funcionam como elemento de governabilidade política – se constituem numa forma de relação entre o governo federal e os distintos territórios, embora intermediada pelo Legislativo.

Ao mesmo tempo, desde a Constituição, foram construídos diversos sistemas nacionais que organizaram e regulamentaram as relações federativas em determinadas áreas – como o Sistema Único de Saúde (SUS), na saúde, o Sistema Único de Assistência Social (Suas), na assistência social, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e depois o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), na educação, entre outros. Mesmo que em níveis distintos de implementação, os sistemas nacionais criam uma atuação mais previsível e regulamentada de relações federativas, que passam a depender menos de ações de cada governo e mais de decisões coletivas e de longo prazo a respeito dos rumos das políticas.

As relações federativas no governo federal também operam numa lógica menos estruturada no caso de ministérios que não têm sistemas, mas que podem depender de estados e municípios para operarem suas políticas. Aqui também há grande diversidade, com situações nas quais a dependência da relação é muito grande e há recursos para que ela ocorra (como acontece no caso das grandes obras); e situações em que a dependência é menor (como no caso das políticas externas, de *tecnologia da informação* – TI ou de comunicações) e casos nos quais a dependência é grande, mas há poucos recursos para indução (como a segurança pública). Assim, há no cotidiano do governo federal diferentes tipos de dinâmicas federativas operando.

Por fim, parte importante das relações federativas no governo federal passam pelo Ministério da Fazenda (MF). A atuação deste ministério no pacto federativo ocorre em diversas frentes, como na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no

programa de ajuste fiscal, na mudança do indexador das dívidas dos entes subnacionais, nas negociações sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e nas operações de crédito interno. Assim, o MF tem um papel muito importante na operação cotidiana das relações federativas, o que reforça a ideia de que ela ocorre de formas bastante distintas quando olhamos a diversidade do governo federal.

3.2 As relações federativas nos governos Lula e Dilma: construção institucional

A temática de fortalecimento das relações federativas, com ênfase especial na atuação dos municípios, foi central para o Partido dos Trabalhadores (PT) desde os anos 1990. Neste período, como aponta Vicente Trevas em entrevista, as prefeituras foram lócus importantes de experimentação institucional para o partido, de onde saíram diversas inovações que depois foram alçadas em âmbito federal, quando o partido ganha as eleições em 2002. Havia, portanto, um acúmulo no partido tanto em termos de debates como de experiências de governos subnacionais, além da formação de um corpo de profissionais conectado com discussões federativas e seus desafios e com a ideia de fortalecimento municipal. Também havia um conjunto de reflexões provindas das dificuldades que os prefeitos petistas tinham vivido durante aquele período nas relações com o governo federal e os governos estaduais.

Assim, quando Lula ganha as eleições em 2002, opta-se por colocar na equipe de transição pessoas com experiência neste debate e que pudessem levar posteriormente essa experiência para o núcleo de governo. Vicente Trevas é, portanto, chamado a compor a equipe de transição, na qual assume como um dos temas centrais o entendimento das relações federativas durante o governo FHC e a proposição de uma transição desta temática para o que seria a agenda governamental petista nos anos seguintes. Trevas se torna, em 2003, o primeiro subchefe de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República, cargo que ocuparia até 2007, fim do primeiro mandato de Lula, e no qual teria como missão propor uma agenda e ações federativas no núcleo de governo. Trevas trazia um conjunto de aprendizados provindos de sua atuação dentro do PT, como secretário municipal em prefeitura petista e como alguém que coordenava as discussões sobre regiões metropolitanas (RMs) no partido. Também trazia um acúmulo de reflexões, por sua vivência na Europa no período de exílio, durante o qual se aproximou das experiências municipalistas de alguns países. Esses acúmulos já demonstram a tônica das propostas que seriam adotadas para as relações federativas em nível central durante o primeiro mandato de Lula.

Foram, portanto, assumidas, como ideias centrais, questões como: federalismo cooperativo, fortalecimento municipal (em detrimento dos estados), foco em atuação regional e fortalecimento de uma relação mais equilibrada entre entes federativos.

Para dar conta dessas agendas, é montada uma equipe na subchefia com pessoas com amplos conhecimentos e experiências na questão federativa, como o próprio Trevas, além de nomes como Olavo Noletto, Inês Magalhães e Rosani Cunha, entre outros. A ideia era estruturar uma área no NdG que pudesse ser espaço permanente de negociação federativa com base nos ideais pregados pelo partido a respeito deste tema – ênfase especial no federalismo cooperativo.

A equipe relata que, durante a transição, encontrou a área de relações federativas do NdG com baixa institucionalização e memória. O histórico das relações federativas no período FHC teria sido, como relatam os gestores da época, mais voltado a um atendimento de balcão, com demandas específicas e respondidas *ad hoc*, como aponta um dos entrevistados.

Quando assumimos, a área federativa do governo era um balcão de atendimento, não uma área de proposição de política federativa no estado brasileiro. Até existiam algumas pequenas propostas, mas a SAF era só pra atender os prefeitos e assessorar a Presidência no atendimento aos governadores. Mas não era uma área que discutia o federalismo e menos ainda pactuava o rumo do federalismo brasileiro (Entrevista 3).

A ação mais marcante na temática federativa durante os governos de FHC teria sido a aprovação da LRF, que criou uma série de regulamentações e constrangimentos institucionais para as políticas fiscais dos entes federativos. Como aponta outro entrevistado.

A LRF foi a principal política federativa do governo FHC, foi construída de forma federativa. É até surpreendente porque neste caso o governo FHC foi brilhante. Construiu uma lei que limitava a autonomia federativa dos estados e municípios. A STN (Secretaria do Tesouro Nacional) ganhou poder gigantesco de definir uma série de coisas para entes subnacionais que na lei deveria ser um espaço de diálogo com um conselho que não foi criado. Então STN assumiu essa função de limitar autonomia dos entes e ela tem um papel muito importante no federalismo brasileiro (Entrevista 5).

Mas, fora a LRF, os entrevistados relatam que havia pouco acúmulo em termos de institucionalização de relações mais cooperativas durante os governos FHC. E essa deveria ser a marca do governo Lula com relação a esta temática. Como sintetiza um entrevistado (embora a mesma informação tenha sido relatada por todos eles).

Nós chegamos ao governo em janeiro. E em março teria a 6ª marcha dos prefeitos que iam para Brasília. A nossa visão foi: agora é o momento de sinalizar a relação com os municípios. Lula e todo ministério participam da abertura da marcha. Isso causou um impacto forte. A nossa ideia era aproveitar momento para dar outro passo: estabelecer mecanismo de diálogo permanente com os prefeitos (Entrevista 1).

Assim, logo que a equipe foi montada, começou um esforço, que se estenderia durante todo o período de governos petistas, de construir um processo de institucionalização de relações federativas mais cooperativas. No entanto, não se poderia negar a demanda cotidiana por questões específicas, caracterizadas como o “atendimento de

balcão”. É neste sentido que a construção institucional se deu em duas frentes diferentes, que se concretizariam, inclusive, na estruturação das equipes e áreas de gestão: uma área voltada a um atendimento mais imediatista, de balcão, com relações *ad hoc* e resolução de problemas ou demandas dos prefeitos e governadores – o que a equipe chamava de “política de governo” –, e uma área para pensar as relações federativas de longo prazo, institucionalizando-as e buscando construir um modelo mais cooperativo que perdurasse para além daquele governo – o que se chamava de “política de Estado”.

Enquanto a primeira estava mais voltada a um cotidiano político da governabilidade, a segunda deveria se voltar a propor e construir o que seriam instrumentos e normatizações para institucionalizar relações federativas de longo prazo, mais cooperativas, e que mudassem a forma como o governo federal lidava com entes subnacionais durante aquele governo. Esses objetivos pressupunham que a subchefia de assuntos federativos se constituísse como uma organização do NdG que, de alguma forma, preponderasse nas decisões sobre as relações federativas na Presidência.

Mas, para dar conta dessas missões, a área de relações federativas do NdG deveria lidar com um conjunto de desafios e enfrentá-los. O primeiro deles é a *cultura do balcão*, que teria estruturado as relações federativas até aquele período. Os prefeitos estavam acostumados a ir diretamente solicitar recursos para ações específicas e entendiam que era assim que tinham de lidar com o governo federal. Neste sentido, parte da energia das relações federativas era gasta com uma lógica política, baseada em relações partidárias e alta presença de deputados federais e senadores que pleiteavam recursos específicos para ações de seus estados ou municípios de origem. Ali estavam presentes as práticas críticas de ação governamental que levam à patronagem e ao clientelismo. Mas, se, por um lado, o governo acreditava que deveria mudar essa cultura para institucionalizar relações mais cooperativas e equilibradas, por outro lado, sabia que esta não poderia abrir mão completamente deste tipo de ação – inclusive porque ela viabiliza a governabilidade do presidente e estrutura parte de suas relações com os partidos e com o Legislativo.

Um segundo desafio dizia respeito aos *governos estaduais*. Enquanto o ex-presidente FHC tinha apoio da maioria dos governadores e conseguia bons termos de negociação com eles, o ex-presidente Lula tinha forte oposição dos governadores. Como relata um entrevistado.

No primeiro mandato do Lula, a maioria dos governadores eram de oposição. Não tínhamos portas com estados, então fazíamos a articulação com municípios. Pra isso foi constituída a CAF que era o canal de diálogo direto com municípios. Mas com os governadores, a gente tinha muita dificuldade para lidar com eles porque não tinham muito na base. Tentamos até fazer reuniões de governadores nos primeiros anos, porque o objetivo era construir uma mesa federativa plena com governos, municípios, similar à CIT do SUS. Mas os governadores não aceitavam sentar à mesa com os prefeitos porque eles acham que você está baixando o nível deles (Entrevista 5).

A base de apoio deveria, portanto, ser deslocada para os municípios – entes com os quais o governo Lula teria mais abertura e capacidade de negociação. Além disso, havia outro problema na relação com os governos estaduais, que estava ligada à sua cultura de negociação com a Presidência. Como relatam os entrevistados, governadores só “sentam na mesa com presidente”, e com eles “se trata de igual pra igual”. A subchefia de Assuntos Federativos teria, portanto, baixíssima legitimidade perante os governadores e quase nenhuma capacidade de indução. Com os municípios, a experiência prévia mostrava a possibilidade de negociação via SAF e que eles estão mais passíveis de serem induzidos por ações propostas pelo governo federal. Ou, como relata um entrevistado, “com os governadores, a gente tem que construir junto; com os municípios, a gente pode convocar e induzir” (Entrevista 3). Sabia-se, portanto, que a capacidade de atuação da SAF e de construção de uma ação de longo prazo seria muito mais viável nas relações com prefeitos do que com governadores.

Um terceiro desafio dizia respeito à própria *legitimidade da SAF perante outros ministérios* e atores do governo federal. A estruturação de uma área central de relações federativas em governo com legados prévios e dispersos de relações federativas seria um grande desafio para a construção da SAF. Aqui havia basicamente três situações. A primeira, mais simples, era de ministérios com baixas relações federativas prévias ou baixa estruturação destas relações. Com estes ministérios seria mais fácil construir ações conjuntas. A segunda situação dizia respeito a ministérios que já tinham relações federativas bem estabelecidas e institucionalizadas, como aqueles que contam com sistemas nacionais (por exemplo, SUS, na saúde; e Fundef/Fundeb, na educação). Com estes ministérios, a capacidade indutora da SAF seria baixa, e, considerando legados das relações federativas destas áreas, seria difícil também propor mudanças. Uma terceira situação era a do Ministério da Fazenda, esta bastante crítica. Isso porque o MF centraliza parte das decisões federativas, na medida em que também faz parte do NdG e lida com os entes subnacionais por diversas frentes, apontadas anteriormente. Ou seja, o MF exerce papel importante na discussão do pacto federativo, principalmente no que tange aos temas fiscais – com a reformulação de tributos, a LRF e os ajustes fiscais e financeiros –, com a discussão sobre as dívidas dos entes federativos com a União e com as operações de crédito. Além disso, considerando a história de insulamento do MF, dificilmente sua burocracia aceitaria negociar ou se subordinar às ações da SAF. Assim, havia um desafio grande de tentativa de construção de legitimidade perante os demais ministérios e de negociações (ou enfrentamentos) com o Ministério da Fazenda. Um dos entrevistados relata como era a situação.

Quando entramos, percebemos que dentro do governo faltava uma interlocução com os ministérios. Tínhamos que discutir com as várias pastas. (...) Os ministérios não tinham uma agenda federativa porque não tinham essa escuta dos prefeitos e

governadores com exceção dos ministérios que tinham sistemas nacionais já constituídos como SUS e Suas etc. A SAF era que levava isso. Mas a SAF teve muito conflito com a Secretaria do Tesouro Nacional porque a gente defendia uma agenda desenvolvimentista que eles não aceitavam. Queríamos conseguir passar a LRF para levar transferência voluntária para município mais vulnerável que com certeza é endividado (Entrevista 5).

Um quarto e último desafio dizia respeito a *construir uma expertise própria no núcleo de governo com relação às questões federativas* e que permitisse à SAF a proposição de instrumentos, estudos e propostas de longo prazo que avançassem na agenda de federalismo cooperativo. Embora a equipe tivesse um acúmulo de conhecimentos neste campo, havia a necessidade de se pensar esta agenda de forma mais abrangente, envolvendo outros atores do governo federal, com capacidade de análises e diagnósticos mais profundos e mantendo sua atualização em relação ao contexto nacional e internacional.

3.3 Agenda federativa dos governos petistas: enfrentamento dos desafios e construção institucional

Para dar conta dos desafios antes mencionados, foram sendo construídas, ao longo do tempo, soluções mais ou menos institucionalizadas que buscavam viabilizar o projeto das relações federativas cooperativas e institucionalizadas no núcleo de governo. Apresentaremos a seguir cada uma delas.

Com relação à “cultura do atendimento de balcão”, como mencionamos, o governo sabia que não era realista acabar com ela, mas que o investimento em um projeto de futuro pressupunha mudar sua tônica ou tentar diminuí-la. Neste sentido, as principais medidas se voltaram a buscar institucionalizar as relações com municípios e construir instrumentos de cooperação e/ou repasses de recursos menos dependentes de decisões *ad hoc*.

A primeira delas foi a aproximação com instituições representativas que congregassem diversos municípios. Havia já no país algumas instituições deste tipo, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Federação Nacional dos Prefeitos (FNP) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam). Desde o início da gestão, promoveu-se uma aproximação destas associações, buscando, a partir da interlocução com elas (e não apenas com municípios isolados), pensar ações mais estruturantes, que pudessem mudar a forma das relações federativas. Essa aproximação acaba se consolidando com a criação do Comitê de Articulação Federativa (criado em 2003, mas institucionalizado em 2007), que será descrito mais adiante, mas que se tornou o lócus de decisões sobre as políticas de Estado na temática federativa.

Um segundo investimento feito pela gestão para enfrentar o desafio da política de balcão foi a tentativa de mudar o acesso dos municípios a determinados recursos públicos. Esta iniciativa começou de maneira tímida, pela dificuldade de conseguir apoio dos entes federativos e dos ministérios, mas aos poucos foi se consolidando, com resoluções como a mudança das formas de repasse de recursos da educação (fundo a fundo) e mais adiante com a criação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), que será também mais bem explicado a seguir. O Siconv teve como grande mérito conseguir se transformar em uma ferramenta transparente e abrangente de gestão dos convênios com entes subnacionais, desburocratizando, dando regularidade aos convênios e ampliando seu controle social. Outro instrumento criado neste processo para institucionalizar as relações com entes subnacionais foi o Portal Federativo, que reunia informações importantes para a gestão municipal e estadual e acabava construindo um canal de comunicação mais abrangente e institucionalizado com os entes.

Com relação ao segundo desafio, da relação com governos estaduais, a resposta da SAF foi de ampliar a relação direta com governos municipais, com os quais Lula e o PT tinham menos oposição e veto. Isso foi feito ampliando relações com as entidades representativas, como relatado anteriormente, e depois criando o Comitê de Assuntos Federativos (CAF). Mas também foi feito a partir de um esforço pessoal do ex-presidente Lula em dar mais legitimidade para os prefeitos. As marchas dos prefeitos passaram a ser espaços não apenas valorizados, mas também incentivados pelo governo federal. A concretização da ampliação dessas relações com municípios é comprovada também com a análise dos convênios realizados neste período com governos estaduais e municipais, como demonstramos em pesquisas anteriores (Oliveira e Lotta, 2014). Os gráficos 1, 2 e 3 dão mais clareza dessa mudança de padrões nas relações federativas, nas quais se diminui o estabelecimento e os valores de convênios com os estados e se amplia, de forma inversa, com os municípios.

GRÁFICO 1

Média do número de convênios estabelecidos com estados, por mandato presidencial (1995-2013)

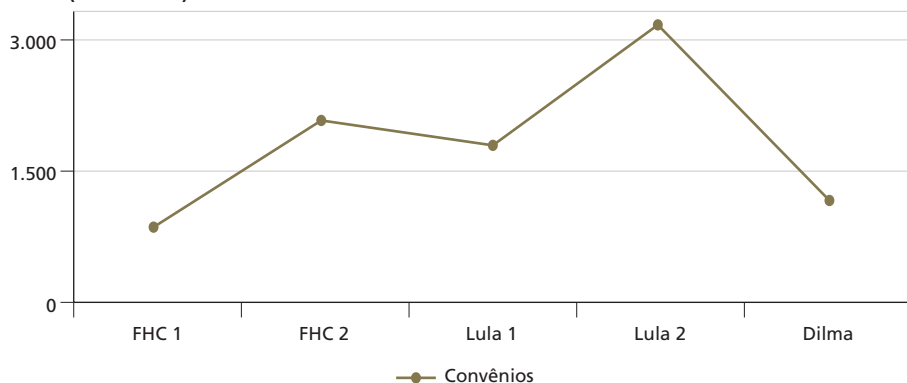
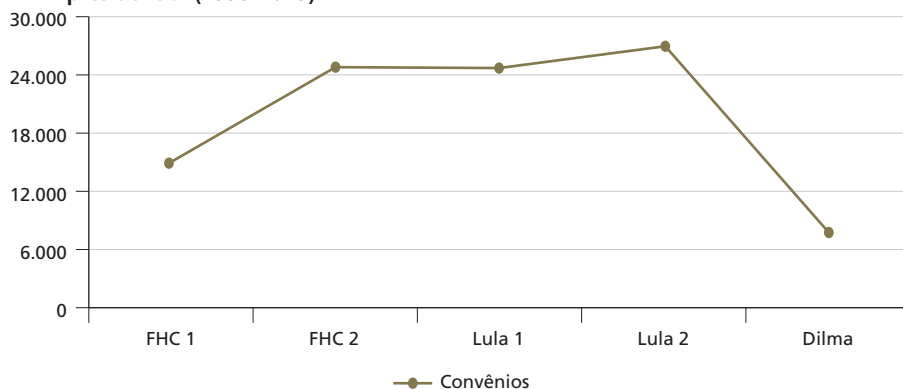
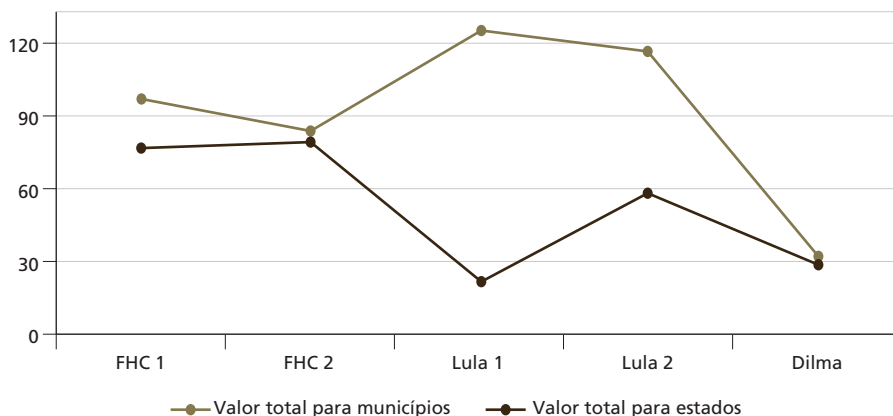


GRÁFICO 2
Média do número de convênios estabelecidos com municípios, por mandato presidencial (1995-2013)



Fonte: Oliveira e Lotta (2014).
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Valores dos repasses médios anuais, por mandato presidencial (Em R\$ bilhões)



Fonte: Oliveira e Lotta (2014).
 Elaboração dos autores.

Analisando os gráficos 1, 2 e 3, Oliveira e Lotta (2014) explicam que várias são as causas dessa diminuição, incluindo não apenas a municipalização das políticas sociais, mas também a centralização dos gastos no governo federal. O objetivo desses gráficos não é entrar na discussão dos motivos que levam à diminuição dos convênios, mas explicitar como há mudanças importantes nas relações federativas quando se

analisam as transferências via convênios. Assim, não se pode dizer que estas variações se devem apenas a uma mudança de atuação da SAF, mas também a uma mudança de estratégia de relações federativas, na qual a SAF era um dos atores importantes.

Mais adiante, em uma tentativa de se aproximar dos governos estaduais, e já com um diagnóstico de que o tratamento coletivo com eles não surtia efeitos, a SAF passa a organizar *fóruns regionais*, para os quais se convidavam governadores para participar de ações e articulações regionalizadas. Estes fóruns, que serão apresentados mais adiante, lograram aproximar o governo federal de alguns governadores (especialmente no Norte e Nordeste) e criar uma agenda de ação articulada e cooperativa nestas regiões.

Por fim, ainda na tentativa de melhorar as relações com municípios e estados e pensar um projeto de longo prazo para as relações federativas, outro instrumento fomentado pelo CAF foi a *Lei dos Consórcios Públicos*, instituída em 2005 e regulamentada em 2007. O comitê promoveu debates entre membros do governo federal e representantes municipais sobre os consórcios públicos e a necessidade de regulamentação deste instrumento. Como aponta Strelec (2011, p. 57), o CAF organizou missões “para a observação de experiências de cooperação na França e Alemanha que serviram como vitrines para a experiência brasileira”. A lei foi proposta em consonância com a ideia de um federalismo mais cooperativo, e buscava, para tanto, incentivar a criação de consórcios enquanto instrumentos de cooperação intermunicipal. A criação da lei tinha como objetivo diminuir a insegurança jurídica desta cooperação e instrumentalizar municípios a trabalharem conjuntamente a partir da construção de uma instituição típica para esta finalidade.

Com relação ao terceiro desafio, da legitimidade da SAF perante os demais ministérios, foram também sendo construídas algumas soluções. Se, num primeiro momento, foram testadas aproximações caso a caso, em um segundo momento, se experimentou e institucionalizou uma relação com os ministérios mais permanente, com a criação do Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (Sasf), em 2006. O Sasf, que também será analisado mais adiante, se constituiu como espaço de construção institucional de ações federativas dentro do governo federal. Foram indicados representantes desta temática em todos os ministérios, que passaram a se reunir mensalmente, logrando construir uma articulação interministerial em torno da temática federativa, promover troca de experiência entre os ministérios que atuavam no tema e propor algumas ações abrangentes. Assim, aos poucos, a SAF conseguiu se constituir como espaço de negociação de assuntos federativos nos quais os ministérios individualmente não conseguiam ter sucesso.

Com o Ministério da Fazenda, não houve um enfrentamento direto por parte da Presidência às dificuldades nas relações – o que era em parte característica do próprio ex-presidente Lula de deixar conviverem no governo atores com lógicas

de atuação distintas e por vezes opositoras. Na medida em que não seria possível mudar a forma como o MF lidava com estados e municípios, especialmente nas questões relacionadas à LRF, uma saída que a Presidência teve para dar conta de suas políticas foi transformar parte das medidas fiscais sem enfrentamento ao MF. Isso ocorreu, por exemplo, com a mudança de regra do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no que diz respeito ao endividamento dos municípios e sua participação em obras federais. A partir da Medida Provisória (MP) nº 397/2007, a Presidência – com proposta e apoio da SAF – driblou as regras da LRF ao permitir que municípios e estados pudessem participar do PAC, política federal prioritária. Definiu-se, assim, que os recursos financeiros transferidos para a execução de ações do PAC são “transferências obrigatórias”, retirando-as das exigências da LRF e permitindo que estados e municípios recebam os recursos mesmo não estando com obrigações fiscais adequadas. Esta saída é mais um exemplo de como constituíram instrumentos específicos para dar conta das relações federativas pretendidas, enfrentando os desafios colocados pelo contexto e pelo governo. Apesar de não ser uma criação da SAF, ela estava presente diretamente nas ações do PAC e nas salas de situação, e ajudou a dar respostas e ajustar as relações federativas na execução do programa. Ou seja, demonstra, mais uma vez, como foi se construindo um novo padrão de relações federativas no período, mas que dependia de recursos de poder e legitimidade, já que parte delas não alterava as leis ou os regramentos vigentes.

Com relação ao quarto desafio, do conhecimento, ele foi enfrentado a partir da constituição de uma *unidade própria para pensar estudos e fazer investigações*, além de construir *parcerias nacionais e internacionais* em torno do tema. Criou-se, portanto, uma assessoria internacional que levou adiante diversas parcerias e na qual foi desenvolvida um Banco de Projetos de Cooperação Internacional Descentralizada, com projetos de cooperação internacional entre países do eixo Sul-Sul e países europeus.

Esses exemplos de como foram sendo enfrentados os desafios colocados pelo contexto à agenda proposta demonstram como se construiu institucionalmente a ação da SAF para dar conta de sua missão e como esta institucionalização estava vinculada às diretrizes e agendas tocadas pela equipe que ocupou a secretaria no período.

Essa construção institucional, por sua vez, e a capacidade de indução e agregação tanto de municípios como de ministérios só foram possíveis considerando dois elementos centrais conquistados pela equipe da SAF neste processo: recursos financeiros e legitimidade. E estes recursos, por seu turno, só foram viabilizados por uma prioridade presidencial e legitimidade dada pela Presidência e pelos ministros centrais à esta equipe. Assim, o apoio desde o início do ex-presidente Lula e de José Dirceu à figura de Vicente Trevas; a ascensão de Alexandre Padilha a secretário de relações institucionais; o papel de Rosani Cunha na criação do Programa Bolsa

Família (PBF) depois de sair da SAF; a criação e priorização do PAC e o papel da SAF nele são apenas alguns exemplos de como se materializou o acúmulo de recursos financeiros e de poder que viabilizaram o projeto de construção institucional de uma área de relações federativas no núcleo de governo. Este argumento é também comprovado quando analisamos o enfraquecimento sofrido pela SAF e pela agenda federativa desde meados do governo Dilma até o momento atual. Tanto a queda de recursos financeiros⁴ quanto a crise de governabilidade da presidenta, enfraqueceram esta agenda e, aos poucos, as ações federativas pensadas a longo prazo voltaram a dar espaço para uma ação federativa de curto prazo, de balcão, em busca de governabilidade presidencial. Como aponta um dos entrevistados, “No governo Dilma, isso foi se perdendo. Por demanda da Presidência, foi caindo a ideia de política de estado e aumentando o papel da política de governo até porque a situação de governabilidade foi piorando no Congresso e precisavam do apoio” (Entrevista 5). Assim, a lógica de legitimidade e disponibilidade de recursos se torna elemento central para compreender como se deram as relações federativas em nível central no período, mas também para compreender os avanços e limites da sua construção institucional. Mais adiante também analisaremos melhor este elemento.

A seguir, apresentaremos com mais detalhamento cada um dos instrumentos mencionados nesta seção, buscando compreender como eles foram construídos, suas particularidades e suas consequências em termos de estabelecimento de padrões de relações federativas no período.

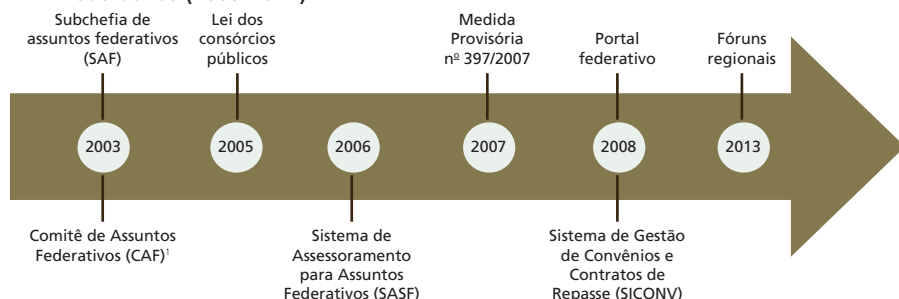
4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE MATERIALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS

Como apontamos anteriormente, o processo de construção das relações federativas em nível central no período de 2003 a 2014 se deu a partir da constituição de um conjunto de instrumentos que materializavam não apenas o cotidiano destas relações, mas também os princípios que estavam por trás delas na agenda de governo. Sugerimos, assim, que, a partir da análise dos instrumentos, podemos ter mais compreensão de como as relações federativas aconteciam e suas consequências em termos de institucionalização de um projeto de federalismo no período. Passaremos, portanto, para uma apresentação de alguns dos principais instrumentos, compreendendo: sua história, sua operacionalização, seus resultados e suas consequências. A figura 1 sintetiza, em uma linha do tempo, a criação de tais mecanismos e instrumentos.

4. O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) dispõe de dados relativos aos recursos orçamentários destinados ao funcionamento da SAF para o quadriênio 2009-2012. Os demais anos não possuem valores disponíveis.

FIGURA 1

Cronologia dos principais mecanismos e instrumentos de fomento às relações federativas (2003-2014)



Elaboração dos autores.

Nota: ¹O CAF foi criado por meio de um protocolo de intenções, em 2003, mas foi institucionalizado em 2007, pelo Decreto nº 6.181/2007.

Vale dizer que a figura 1 ilustra a cronologia dos instrumentos e mecanismos abordados de maneira mais detalhada neste capítulo, porém não se esgota a existência de outros instrumentos.

4.1 SAF

A criação de uma instituição própria para lidar com as relações federativas pode ser vista como a primeira estratégia governamental para criação de mecanismos de coordenação federativa. A subchefia de assuntos federativos foi instituída pela MP nº 103, de 1º de janeiro de 2003, que dispõe sobre a organização administrativa da Presidência da República e dos ministérios de Estado do primeiro mandato do governo Lula.

Em fevereiro de 2003, o Decreto nº 4.607 dispôs sobre as competências da SAF, entre as quais se destacam o acompanhamento da situação social e política dos entes subnacionais, bem como do desenvolvimento das ações federais nestes territórios; a elaboração de estudos e propostas que possibilitem o aperfeiçoamento do pacto federativo; e o estímulo aos processos de cooperação entre os entes federados.

Em 2004, a MP nº 163 transferiu a SAF da Casa Civil para a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República. Em 2005, foi instituída a Secretaria de Relações Institucionais (SRI), à qual a SAF se subordinaria.

Vicente Trevas foi o primeiro subchefe de Assuntos Federativos. Nomeado em 2003, Trevas ficou no cargo até julho de 2007. Em sequência, Alexandre Padilha assume como novo subchefe até 2009, ano em que assume o comando da SRI. Seu sucessor na SAF foi Olavo Noleto Alves, o qual ficou no cargo de subchefe entre 2009 e 2014. O ano de 2014 teve ainda como subchefe de Assuntos Federativos o servidor Gilmar Dominici. Importa salientar que nesse período a equipe da SAF foi composta por, em média, 29 pessoas (entre subchefe, assessores técnicos e especiais e assistentes de equipe).

4.2 CAF

O Comitê de Assuntos Federativos foi um dos principais mecanismos de coordenação criados no período, buscando dar novo tom às relações federativas a partir das negociações coletivas entre governo federal e entidades representativas de municípios. Ele foi originalmente criado em 2003, por meio do Protocolo de Cooperação Federativa firmado entre o governo federal e as entidades nacionais de representação dos prefeitos e municípios: CNM, FNP e Associação Brasileira de Municípios (ABM).

O CAF foi criado para ser “um espaço estratégico de diálogo, negociação e parceria para concertação de uma agenda federativa compartilhada”, atuando em diversas temáticas, como reforma tributária, fiscal, acesso dos municípios a crédito público, avaliação de sistemas de transferência, entre outros (Losada, 2008, p. 9).

Em 2007, o CAF foi institucionalizado pelo Decreto nº 6.181/2007 no âmbito da SRI da Presidência da República com a finalidade de “promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas”.

Ainda em 2007, os signatários do Protocolo de Cooperação Federativa renovaram o protocolo assinado em 2003, repactuando uma nova agenda federativa para os próximos anos, contemplando temas como: aperfeiçoamento do pacto federativo; consolidação de uma rede pública de proteção social; regiões metropolitanas; entre outros. Esta agenda foi atualizada em 2009 em novo protocolo de cooperação federativa, com outros temas como: distribuição dos recursos entre os entes da federação; cooperação federativa (consórcios públicos e convênios); fortalecimento institucional e gerencial dos municípios; entre outros que se mantiveram ao longo do tempo.

Em relação à estrutura do comitê, seu regimento interno dispõe que o CAF será composto por 37 membros titulares, sendo dezenove representantes do governo federal e dezoito dos municípios brasileiros (indicados pelas entidades nacionais de representação dos municípios e dos prefeitos de maneira paritária).

O CAF fomentou, segundo os registros das reuniões realizadas,⁵ discussões acerca dos impactos da crise financeira (2008); da Previdência Social (2009); da consolidação das políticas sociais para o desenvolvimento brasileiro (2009); sobre o desempenho do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (2010); da Política de Habitação Popular (2011); do Piso Nacional do Magistério (2014); e do Imposto Sobre Serviço – ISS (2014).

5. Os registros das reuniões do Comitê de Articulação Federativa podem ser consultados em: <<https://bit.ly/20L40rA>>.

Analisando a agenda de atuação do CAF, ele foi, ao longo do tempo, debatendo e se apropriando de discussões que dizem respeito às relações federativas, mas que muitas vezes estavam dispersas em ministérios setoriais (como educação), ou que careciam de uma discussão mais estratégica. O CAF, portanto, se estabeleceu como um instrumento de construção de diálogo e debate federativo que permite à Presidência se aproximar das agendas municipalistas e construir acordos comuns, visando ao princípio do federalismo mais cooperativo e das relações mais institucionalizadas. Ele permite, portanto, construir um olhar federativo de longo prazo, representativo e coletivo (não respondendo a demandas pontuais dos municípios), com agenda comum e compartilhada entre governo federal e municípios. Como reflete um entrevistado a este respeito:

a nossa proposta era ousada, de constituição de um espaço permanente de negociação com os municípios. E foi por isso que criamos o CAF. Ele foi importante para buscar negociações federativas que fortalecessem o caminho dos municípios, que aumentasse a importância deles no nosso federalismo. A gente acreditava num federalismo mais cooperativo e buscamos fazer isso com a CAF (Entrevista 4).

Por sua vez, percebe-se nessa aposta de construção institucional um afastamento da esfera estadual que não é envolvida nestes debates sobre o federalismo em longo prazo. Esta aposta, como dissemos anteriormente, se deve à própria dificuldade de governabilidade do PT com os governadores e da “insubordinação” destes a uma secretaria federal.

Ao mesmo tempo, enquanto instrumento, o CAF evidencia a aposta em uma solução que depende de cooperação horizontal entre os distintos entes federativos envolvidos, que depende da legitimidade que se constrói com eles e destes órgãos representativos com os municípios que representam. É, portanto, um típico instrumento de rede, que tem baixa capacidade de *enforcement* e aposta em uma cooperação construída de forma voluntária e solidária. Como tal, ela funciona à medida que os interesses sejam comuns, o que se garante dotando o “coordenador” de recursos financeiros e de poder.

4.3 Sasf

O Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos foi criado em 2006 pelo Decreto nº 6.005. Ele nasceu como uma tentativa de coordenar e integrar uma agenda federativa dentro do governo, em conjunto com seus vários órgãos e ministérios. Buscava institucionalizar núcleos de atendimento e acompanhamento aos entes federados; construir fluxo sistêmico de acompanhamento dos estados e municípios e contribuir para a construção de agenda federativa como elemento constitutivo da governabilidade.

A criação do Sasf atua no fortalecimento da construção de uma agenda federativa compartilhada, baseada em cinco temas principais definidos pela SAF:⁶ *i*) regiões metropolitanas; *ii*) fortalecimento institucional-gerencial dos municípios; *iii*) consolidação dos mecanismos de pactuação federativa; *iv*) melhoria no padrão de atendimento aos entes subnacionais; e *v*) cooperação internacional federativa. Esses são também os temas constitutivos do Protocolo de Cooperação Federativa assinado em 2007 pelo governo federal via CAF, o que demonstra a coerência e a integralidade da agenda estratégica federativa da época.

O Sasf é composto por um assessor federativo de cada órgão da administração pública federal, como os ministérios, as empresas públicas e as superintendências. Ao todo, cinquenta órgãos da administração pública federal possuem uma assessoria federativa.⁷

As reuniões do Sasf ocorriam com frequência mensal e tinham como pauta fixa a conjuntura mensal da agenda federativa compartilhada, a avaliação da gestão dos pleitos dos entes federativos e a padronização do atendimento dos órgãos federais.⁸

A análise da agenda de discussões do Sasf permite notar que o sistema foi se constituindo, ao longo do tempo, como um lócus de debate federativo intragovernamental que permitiu, ao mesmo tempo, a construção de uma agenda federativa compartilhada entre ministérios e a potencialização da construção de políticas intersetoriais.

O Sasf foi, portanto, o instrumento de coordenação intragovernamental criado pelo NdG que buscou capilarizar horizontalmente sua ação ante os demais ministérios. Ele foi ganhando espaço à medida que tinha ganhos de legitimidade e capacidade de propor ações. Mas, assim como o CAF, o Sasf é um mecanismo hierárquico que depende da adesão voluntária de distintos atores em igual posição de poder, sem ferramentas de *enforcement*. O ganho de legitimidade da SAF, enquanto ator do NdG que centraliza a agenda federativa, acaba potencializando sua capacidade de chamamento para ação coletiva neste instrumento, mas sua continuidade depende basicamente da existência de recursos financeiros e de poder (como recursos para o PAC, capacidade de mobilização da agenda presidencial etc.), que podem ser enfraquecidos sem a determinação central deste poder.

6. Tais temas podem ser consultados na apresentação feita da SAF em junho de 2007, abordando o eixo de atuação do Sasf. Apresentação disponível em: <<https://bit.ly/2ng5Dwa>>.

7. A lista de órgãos da administração pública federal, bem como os contatos das assessorias federativas podem ser consultadas em: <<https://bit.ly/2vpGAej>>.

8. As apresentações das reuniões do Sasf podem ser consultadas em: <<https://bit.ly/2nkCtMu>>.

4.4 Siconv

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) foi lançado em setembro de 2008 com o objetivo renovar a relação entre entes federativos, automatizando processos de transferências e desburocratizando atividades. O sistema é responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no qual são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final.

O Siconv tem como diretrizes dar transparência aos convênios, reduzir custo operacional, padronizar e agilizar procedimentos e ampliar fiscalização e controle. Para atender a tais diretrizes, o Siconv traz de forma centralizada e padronizada todas as informações sobre convênios e transferências, possibilitando mais controle em relação às transferências de recursos do governo federal aos entes federativos e às entidades privadas sem fins lucrativos. Os avanços promovidos pelo Siconv ficam evidentes na entrevista concedida por Rogério Santana – secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em 2008:

o Portal de Convênios elimina o uso do papel na maioria dos processos, desburocratiza e agiliza os procedimentos, melhorando a eficiência do Estado em uma área essencial para a sociedade brasileira. A iniciativa também confere muito mais transparência porque permitirá verificar a execução dos contratos pelo Portal e saber como os órgãos municipais e estaduais e ONGs; estão aplicando o dinheiro público. Até então, esse acompanhamento era muito difícil de ser realizado porque todos os processos estavam em papel e não havia ferramentas eletrônicas que permitissem à sociedade, à imprensa e aos órgãos de controle fiscalizar com eficiência o andamento dos projetos.

Embora não seja uma ação realizada somente pela SAF, a criação do Siconv explícita, em um instrumento, as expectativas e os princípios defendidos pela Presidência no tema das relações federativas no período. Este instrumento estabelece relações mais contínuas e institucionalizadas, menos sujeitas a interferências políticas, mais transparentes e centralizadas. Além disso, aumenta a capacidade de controle e comunicação entre governo federal e entes subnacionais conveniados.

A criação do Siconv, portanto, se justifica numa tentativa do NdG de estabelecer relações mais institucionalizadas, padronizadas e transparentes com os entes federativos, diminuindo os problemas da “cultura de balcão” apontados anteriormente e que marcavam as relações federativas até então. As características desse instrumento, tipicamente de mercado, demonstram uma tônica nova nas relações federativas, cuja aposta se dá pela construção de relações mais perenes e menos dependentes de acordos individuais ou *ad hoc*.

4.5 Fóruns regionais

Como apontamos anteriormente, a construção das relações federativas durante os governos Lula e Dilma apostou mais nos entes municipais do que nos governos estaduais, pela própria oposição destes diante da Presidência. No entanto, durante o governo Dilma, constrói-se uma nova tentativa de aproximação com estados de maneira mais estratégica e buscando adesão daqueles que eram da base de apoio. Criam-se, assim, os Fóruns dos Gestores Federais nos Estados, pela Portaria da Secretaria de Relações Institucionais nº 8, de 27 de fevereiro de 2013. Estes fóruns seriam constituídos pelos titulares dos órgãos do governo federal presentes nas unidades federativas e contaria com uma coordenação executiva, responsável pela coordenação entre o colegiado e a coordenação nacional do fórum.

Segundo a Secretaria de Relações Institucionais, os fóruns dos gestores federais “assessoram a Presidência da República, os ministros de Estado, os demais órgãos e entidades da administração pública federal quanto às atividades desempenhadas que envolvam interesses dos estados e municípios, aprimorando e interligando as políticas federais em diversas áreas”. Os fóruns estão presentes nos 26 estados e no Distrito Federal.

Em 2014, a coordenação nacional do fórum orientou que devem ser observadas com elevada ênfase as ações conjuntas que possam melhor viabilizar as ações do governo federal, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o PAC; infraestrutura; creches, institutos federais, Unidade de Pronto Atendimento (UPAs) e Unidades Básicas de Saúde (UBS); redução de desastres naturais; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).⁹

Especialmente nos estados do Norte e Nordeste, os fóruns foram uma importante estratégia de aproximação dos governadores e de inserção de políticas federais em âmbitos regionais. Como aponta um entrevistado a esse respeito,

a gente começou então a tentar uma outra estratégia que funcionou melhor, que foram os fóruns regionais de governadores para ver se regionalmente conseguíamos construir uma agenda comum. Na estratégia regional, era outro grupo de governadores e tínhamos mais aliados no Nordeste e no Norte. Os fóruns de governadores desses lugares avançaram mais porque os aliados assumiam papel de liderança. Os fóruns acabaram sendo espaços de negociação de políticas muito importantes. Eles (os governadores) traziam demandas e viam o que tinham de comum com demandas do governo federal. Assim, a gente usava os fóruns para construir consensos regionais (Entrevista 5).

Os fóruns foram, portanto, um instrumento regionalizado que buscava enfrentar uma dificuldade de construção de relações federativas, mas que permitiu,

9. Prioridades elencadas em Reunião da Coordenação Nacional de 21 de março de 2014, conforme consta em: <<https://bit.ly/2OfvHD4>>.

em alguns casos, uma efetiva aproximação. Os fóruns se constituem como um instrumento mais leve, com baixa capacidade de *enforcement*, mas com incentivos à adesão voluntária, constituindo um exemplo típico dos mecanismos de rede. Mas, acima de tudo, eles demonstram a materialização da estratégia do governo federal daquele momento de se aproximar dos governos estaduais e conseguir ganhar uma agenda com eles via secretaria, para além da Presidência.

4.6 Portal federativo

O portal federativo foi lançado em 2008 com o objetivo de funcionar como uma ferramenta de apoio à gestão pública por meio da divulgação de informações técnicas e administrativas. Nele eram disponibilizadas informações prioritárias da agenda federal que a SAF gostaria de articular com estados e municípios, como os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS), com informações para apoiar a implementação em municípios, documentos sobre o CAF e a SAF, notícias de interesse federativo, informações sobre os consórcios públicos, além de uma biblioteca federativa com documentos relevantes sobre o assunto.

O Boletim informativo do Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas, de fevereiro de 2013, destaca que o portal federativo reúne “informações de todos os municípios brasileiros (como dados demográficos, informações sobre programas federais, finanças e infraestrutura das cidades)”.

O portal funcionava como um instrumento frouxo de coordenação, já que não permite por si só atuação conjunta, mas apresenta as informações necessárias para que ela ocorra ou pauta os entes federativos da agenda que o governo federal gostaria de induzir nas relações federativas nacionais.

4.7 Lei dos Consórcios Públicos

Havia historicamente no Brasil experiências de consorciamento em diferentes áreas e regiões. No entanto, o arcabouço jurídico tratava os consórcios como entidades de direito privado. A partir de 2003, começa uma articulação por parte da SAF para construção de um novo arcabouço jurídico para os consórcios, visando estimular práticas de cooperação intermunicipal numa tônica de federalismo cooperativo.

Apenas em 2005, o governo federal consegue regulamentar a discussão sobre os consórcios públicos, com a aprovação da Lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017/2007. A Lei dos Consórcios Públicos foi fruto de um intenso debate, tanto jurídico quanto político (Strelec, 2011; Cunha, 2004), promovido em grande medida pela SAF. A nova lei serve como um instrumento de incentivo para a criação de consórcios públicos e configura uma base legal sólida para esse arranjo institucional, isto porque antes desse instrumento normativo, os consórcios públicos eram marcados pela insegurança institucional, pois, como

apontam Caldas (2007), Strelec (2011) e Trevas (2013), por serem firmados como meros pactos de colaboração, sem previsão de vínculos de permanência ou cumprimento de obrigações, ligados à vontade política do governante, os consórcios enfrentavam problemas para atingir os interesses comuns entre os entes participantes. Segundo Cruz, Araújo e Batista (2011, p. 120),

a Lei dos Consórcios Públicos constitui um avanço, pois, outrora, os arranjos institucionais eram formalizados sob uma legislação não específica. A nova Lei permite a participação de entes federados distintos, a responsabilidade solidária dos partícipes, o compromisso institucionalizado dos partícipes de assumir suas responsabilidades com o rateio das despesas, a possibilidade de licitação compartilhada, a ampliação dos valores licitatórios, entre outras questões.

Conforme apontado na Reunião do Sasf de fevereiro de 2014, segundo a Receita Federal, em 2013, existiam “1.669 consórcios com CNPJ ativo. A maioria dos consórcios envolve municípios da região Sudeste. Minas Gerais é o estado com maior número de consórcio”.

A Lei dos Consórcios foi uma das grandes apostas da SAF assim que Trevas assumiu a secretaria, na medida em que ela materializaria uma nova fase das relações federativas, com base nos princípios defendidos pela gestão à época. Como relatam os entrevistados, a aprovação da lei foi uma das grandes vitórias que demonstrava o poder próprio da SAF em pautar a agenda federativa.

4.8 A Medida Provisória nº 397/2007 e o PAC

A MP nº 397, de 31 de agosto de 2007, dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos estados, Distrito Federal e municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento. Ao definir que os recursos financeiros transferidos para a execução de ações do PAC são “transferências obrigatórias”, a MP nº 397/2007 as exclui do contingenciamento orçamentário previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, as transferências obrigatórias não estão condicionadas às exigências do art. 25 da LRF, que dispõe, por exemplo, que os entes federativos devem estar “em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor”. Desse modo, os recursos financeiros transferidos para estados, Distrito Federal e municípios pelo governo federal no âmbito do PAC poderão ser recebidos pelos entes federativos que não estão com suas obrigações fiscais adequadas.

A aprovação da MP nº 397 e a realização do PAC foram um dos instrumentos adotados pela SAF para confrontar os conflitos do governo federal, especialmente aqueles com o Ministério da Fazenda. Este instrumento, ao mesmo tempo, aumentou a legitimidade e capacidade de ação da SAF em termos de relações federativas,

já que trouxe para si capacidade de intervir na agenda considerando disponibilidade de recursos financeiros. Como aponta um dos entrevistados:

Quando Alexandre Padilha assume em 2007, a SAF ganha outra potência e legitimidade: ele assume em um momento em que o governo vem com uma agenda federativa forte que é o PAC. Vicente (Trevas) desenhou espaços de articulação federativa. Vem Padilha e vem o PAC. Quando isso acontece, a SAF ganha mais força e passa a ganhar mais legitimidade num processo de pactuação federativa no interior do governo e fora dele também. Não foi um processo simples e automático, foi construído (Entrevista 3).

O argumento é reforçado por outro entrevistado:

a relação com os estados só ganhou força com o PAC. Eles coordenavam mesas do PAC que selecionavam recursos. O governador vinha pra mesa e eles estavam coordenando a mesa que selecionava os projetos. Sentavam na mesma mesa os ministros, o governador, prefeitos de cidades, e a seleção de todo mundo era feita na frente de todos. Esse exemplo mostra que o PAC foi uma mudança no sistema de relacionamento federativo da União com os estados e municípios.

Ao mesmo tempo em que esse instrumento com capacidade de indução foi importante para a agenda federativa, ele era extremamente frágil, considerando que não alterava os marcos legais fundamentais (como a LRF, por exemplo). Ele só poderia gerar *enforcement* enquanto houvesse recursos financeiros e prioridade para o PAC. É o que relata o entrevistado ao apontar a fragilidade que o instrumento teve durante governo Dilma:

o PAC é um exemplo de como a gente não enfrentou algumas brigas no governo. Pra ele ser viabilizado, teve uma MP (Medida Provisória) dizendo que ele não entraria na regra do superávit primário. Isso aconteceu com o BSM (Brasil Sem Miséria) também. Isso criava situações paralelas. Tudo ficou meia boca. Mesmo o PAC. Fizeram tudo mais ou menos porque tudo era excepcional e facilmente desmontável. (...)Mas a partir de 2010 a agenda do PAC perde força, os recursos caem e a SAF também perde força junto (Entrevista 5).

O exemplo do PAC e da MP retratam algo que apareceu em alguns dos instrumentos da SAF: eles construíram novas formas de fazer, novas regras e mecanismos, mas sem necessariamente revogar ou enfrentar as já existentes, de forma que foram sendo institucionalizadas novas formas de operar o federalismo no NdG, mas que só permaneceria enquanto aquele núcleo as sustentasse.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os mecanismos e instrumentos de coordenação analisados na seção anterior materializam o olhar para como se construiu, ao longo do período, a coordenação federativa dentro do NdG. O olhar para os mecanismos, suas características, intenções e funcionamento permite compreender como se deu a estratégia de

coordenação, suas diretrizes, seus avanços e limites. Ou seja, a partir de um olhar para os mecanismos e instrumentos, conseguimos entender a estratégia mais geral de coordenação vertical que estava na agenda governamental naquele período.

As análises realizadas permitem perceber que houve, desde 2003, uma tentativa do governo federal de construir relações federativas de outra maneira, baseadas em institucionalização a longo prazo e adequação entre estratégia governamental e instrumentos de coordenação. Essa estratégia foi proposta e legitimada pelo ex-presidente Lula, que permitiu à equipe da SAF propor mecanismos e instrumentos inovadores e novas formas de relação não apenas com os entes federativos, mas também com ministérios nessa temática. Ou seja, a partir da legitimidade dada pela Presidência, a SAF pôde avançar na construção de mecanismos de coordenação vertical e horizontal.

Apesar disso, ao mesmo tempo em que houve essa legitimidade para atuação da SAF, ela não se concretizou em total enftretamento de outros modos de operação já existentes no governo federal em relação às dinâmicas federativas. Assim, criaram-se novos instrumentos, arranjos e atores, mas alguns anteriores continuaram existindo e tendo recursos e legitimidade para operarem em paralelo às novas estratégias. Essas são características bem típicas dos processos de mudança institucional, em que há a criação de novas camadas sem a destituição das anteriores (Mahoney e Thelen, 2010). A consequência disso é a coexistência de formas alternativas de se fazer, de legitimidades e intenções distintas (e ambivalentes) e de disputas internas pela legitimidade momentânea das ações. Como apontam aqueles autores, nas instituições, não há nada automático, mas sim componentes dinâmicos de embates internos na tentativa de redistribuir poder, recursos e legitimidade. E este processo aparece claramente na história da coordenação federativa no NdG.

Por um lado, pode-se ver a ascensão de um modelo de coordenação federativa baseado em valores como cooperação, institucionalização, estratégia de longo prazo, transparência e coerência intersetorial. Estes valores foram se materializando na proposição de instrumentos e mecanismos específicos, implementados ao longo dos anos e que criaram novas dinâmicas federativas. Por outro lado, em paralelo, continuaram existindo outras formas de coordenação federativa, seja de ministérios setoriais, sistemas, Ministério da Fazenda seja da própria área de atendimento de balcão que continuou coexistindo na CAF.

A preponderância de certos valores (e seus instrumentos) sobre outros não se dá a partir de mudanças legais, mas sim a partir de dinâmicas cotidianas de embates baseados na disponibilidade de recursos materiais e de poder. É assim que, em certos momentos, a dinâmica mais cooperativa ganha espaço. E, em outros, perde espaço para outras dinâmicas, como o atendimento de balcão, quando a governabilidade imediata se faz necessária.

A própria constituição de mecanismos e instrumentos de coordenação típicos de rede reforçam essa dinâmica: eles dependem de adesão para serem construídos e para continuarem existindo. E essa adesão voluntária pode mudar de intencionalidade ao longo do tempo, a depender do contexto e dos interesses dos atores. A coexistência de múltiplos modos de coordenação, portanto, ajuda a explicar por que a maioria dos mecanismos criados (à exceção do Siconv) são de rede e por que sua importância varia ao longo do tempo.

Esta pesquisa teve como objetivo analisar como os NdG (2003-2014) construíram arranjos institucionais para lidar com a coordenação vertical e em que medida estes diferentes modelos de arranjos institucionais impactaram na capacidade de articulação. Analisando historicamente a coordenação federativa e seus diversos instrumentos e mecanismos, pudemos perceber que houve, ao longo do período analisado, uma clara estratégia de fortalecimento de certo tipo de coordenação federativa. Essa estratégia foi sendo concretizada pela construção de mecanismos e instrumentos de coordenação variados que tentaram articular distintos tipos de atores, como entes federativos (principalmente municípios), entidades representativas de municípios e ministérios. Ao longo dos períodos, diferentes mecanismos ganharam mais ou menos relevância, mas dependeram, essencialmente, de legitimidade e recursos de poder que foram sendo disponibilizados pela Presidência para as instituições em questão.

Enquanto num primeiro momento houve uma clara priorização da agenda de coordenação federativa operada pela SAF, no final do governo Dilma, essa agenda perde espaço para a necessidade de governabilidade, que coloca na agenda uma operação mais *ad hoc* e cotidiana das relações federativas. Assim, a criação dos instrumentos e mecanismos se apresenta como condições necessárias, mas não suficientes para a criação de novas dinâmicas federativas, especialmente porque eles conviviam com outros tipos de operações baseadas em outros valores e que não foram superadas ou enfrentadas com a criação destes novos mecanismos.

Concluimos, portanto, que entre 2003 e 2014 houve uma tentativa de construção de novos tipos de relações federativas capitaneadas pelo NdG, com a criação de mecanismos e instrumentos que a materializavam e carregavam em si certos valores priorizados pela gestão mas não impostos sobre outras dinâmicas de coordenação federativa do período. Estes instrumentos tiveram resultados variados ao longo do tempo e, quando legitimados e com recursos, conseguiram impulsionar novas dinâmicas federativas baseadas nos valores que defendiam. Mas quando perderam estes recursos, foram sobrepostos por outras formas de ação e coordenação.

Para finalizar, vale apontar que esta foi uma pesquisa bastante exploratória, por tratar de um tema pouco abordado pela literatura e com quase nenhum acúmulo empírico ou analítico. Ela abre espaço, portanto, para pesquisas futuras que possam aprofundar em cada um dos instrumentos e mecanismos, bem como analisar comparativamente outros períodos históricos.

REFERÊNCIAS

- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government**: a literature review. Washington: IDB, 2013. (Technical Note, n. 581).
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas; Fiocruz, 2012.
- BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BRASIL. Medida Provisória nº 387, de 31 de agosto de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos estados, Distrito Federal e municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Brasília. Brasília: Presidência da República, 2007.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. Londres: Palgrave MacMillan, 2010.
- BRONZO, C. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. *In*: CONCURSO DEL CONGRESSO DEL CLAD, 20., Caracas, 2007. **Anais...** Caracas: CLAD, 2008.
- _____. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 35, jul./dez. 2010.
- CALDAS, E. L. **Formação de agendas governamentais locais**: o caso dos consórcios intermunicipais. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/JHgwFz>>.
- CAVALCANTE, P. **Núcleo, Centro de Governo, Centro Presidencial, Alto Governo**: várias nomenclaturas e uma questão principal. Brasília: Ipea, 2018. p. 1-42. (Texto para Discussão, n. 2359).
- CRUZ, M. C. M. T.; ARAÚJO, F. F.; BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 4, p. 111-124, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/8LZRvi>>.
- CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação interfederativa. **Revista do Setor Público**, Brasília, ano 55, n. 3, p. 5-36, jul./set. 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/ieRpem>>.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales – un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. 23, 2014.

GAETANI, F. La dinámica de la coordinación en el ámbito del ejecutivo – una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula. *In*: GRAU, N. C.; TORO, J. C. F. (Coords.). **Fortalecimiento del alto gobierno** – aproximaciones conceptuales. Caracas: CLAD, 2011.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Projeto Núcleo de Governo**. Brasília: Ipea, 2017.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012.

LOSADA, P. R. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 13., 2008, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2008.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, 2016.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

METCALFE, L. International Policy Co-ordination and Public Management Reform. **International Review of Administrative Sciences**, v. 60, n. 2, p. 271-290, 1994.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. **Qualificando a recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil**. São Paulo: Anpocs, 2014.

OLIVIERI, C. **A atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2252).

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **Cadernos de Estudos – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**, p. 67-80, 2016.

SALAMON, L. M. The new governance and the tools of public action: an introduction. *In*: _____. (Org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. New York: Oxford University Press, 2002.

STRELEC, T. **Desafios da adaptação institucional**: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo. 2011. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

TREVAS, V. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. *In*: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (Orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

VEIGA, L.; BRONZO, C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, maio/jun. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOUCKAERT, G. *et al.* **The coordination of public sector organizations**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaccissocioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

NÚCLEO DE GOVERNO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O CASO DA POLÍTICA E DO SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Ricardo Karam¹
Daniel Avelino²
Igor Fonseca³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo descrever e analisar a atuação do núcleo de governo (NdG) federal brasileiro sob uma perspectiva inovadora. Para além de seu papel coordenador, como instância responsável pela coerência e harmonia do conjunto do governo, é investigada também sua interação com a sociedade civil e com as instituições participativas (IPs) institucionalizadas. O eixo referencial da pesquisa é o regramento formal introduzido pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). É possível apontar nesse ato normativo a ambição de dar um tratamento compreensivo à participação da sociedade civil no ato de governar, haja vista abranger atividades de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Por meio de uma investigação qualitativa baseada em categorias analíticas consagradas pelo referencial teórico neoinstitucionalista histórico, tais como ideias, atores, relações de poder, interesses e trajetórias, serão identificados, descritos e analisados fatores influentes no percurso de construção desse instrumento, desde 2003 até o momento de sua formalização no ordenamento jurídico, com foco no papel desempenhado pelo NdG na materialização dessa iniciativa. Assume-se aqui que o decreto em questão representa uma inovação institucional que consubstancia a trajetória de uma ideia no sistema político, fruto de debates, conflitos e negociações envolvendo atores sociais diversos, inclusive internos à burocracia estatal, mediados pelo núcleo do executivo central. Pretende-se, como contribuição maior, que os achados desta pesquisa façam avançar o entendimento sobre a dinâmica e os limites de atuação do NdG em ambientes democráticos e complexos, sob a perspectiva de

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, atualmente em exercício no Instituto Brasileiro de Museus (Ibram).

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

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

que a posse e o uso dos recursos de poder são contingenciais. Entrevistas semiestruturadas são utilizadas na composição da narrativa, complementadas com dados bibliográficos, documentais e registros administrativos.

A relevância da pesquisa pode ser justificada pelo movimento em defesa da ampliação do conceito de desenvolvimento em prol de uma concepção dialógica, qualitativa e participativa, baseada em inovações organizacionais e institucionais estruturantes. Trata-se de um paradigma que tem como pré-requisitos uma série de modificações nas formas de organização e atuação não apenas do Estado e de sua burocracia, mas também da sociedade civil, resultando em transformações no padrão de relacionamento entre ambos.

A escolha do marco temporal deste trabalho não é casual. Trata-se de um período no qual farta literatura, inclusive sobre os núcleos de governo (Cavalcante e Karam, 2017), aponta uma ampliação sem precedentes dos instrumentos e mecanismos de consulta, manifestação e deliberação, bem como a diversificação dos temas de políticas públicas abertos ao debate nas arenas de participação.

Após esta introdução, a seção 2 justifica a opção pelo referencial teórico neoinstitucionalista histórico nas análises aqui empreendidas, bem como esclarece qual o conceito de núcleo de governo adotado. A seção 3, por sua vez, mostra como a emergência das instituições participativas e deliberativas promove um novo padrão de interação entre atores do Estado e da sociedade civil. A seção 4 revela e discute as trajetórias que levaram à institucionalização da PNPS e do SNPS, com foco na atuação do NdG. Por fim, as considerações finais apresentam as principais constatações deste trabalho.

2 INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E NÚCLEOS DE GOVERNOS

A escolha do referencial teórico-metodológico neoinstitucionalista histórico para a análise da inovação representada pela PNPS tem razões bastante objetivas. Em primeiro lugar, um pressuposto desta pesquisa é que as instituições são relativamente independentes e autônomas, em oposição a outras perspectivas teóricas que as compreendem como meros reflexos do contexto social mais amplo (March e Olsen, 2008).

Em segundo lugar, ao contrário de outras abordagens institucionalistas que associam o surgimento e as mudanças institucionais a determinantes racionais-funcionais, a trajetória da inovação aqui investigada é interpretada como consequência de conflitos e disputas, cujo pleno entendimento dos resultados alcançados requer a análise de seu percurso. Como pontuam Hall e Taylor (2003, p. 219), o indutivismo típico do institucionalismo histórico estimula o *mergulho* em arquivos históricos, na busca por indícios capazes de esclarecer as razões por trás do comportamento dos atores políticos, permitindo assim aumentar consideravelmente o realismo das análises produzidas. Considerando que os indivíduos atuam num

permanente dilema entre seguir ou desafiar as regras sociais às quais estão submetidos, Crouch (2005) vê esse processo de inovação institucional condicionado pelo nível de flexibilidade das próprias instituições, que seria definido pelos tipos e graus de sanções ou incentivos dirigidos aos comportamentos não conformistas. Sua análise joga luz sobre uma categoria que o autor considera fundamental ao processo de inovação: o empreendedor institucional. Caberia a esse indivíduo romper o determinismo e a inflexibilidade ao agir de forma similar ao empresário na economia – isto é, identificando oportunidades e recombinao de formas não usuais recursos e elementos institucionais preexistentes.

Em terceiro lugar, assumindo que a temática da ampla participação social no ciclo das políticas públicas representa uma perspectiva à procura de consolidação no arcabouço político-institucional, a compreensão dos interesses, das estratégias e dos recursos de poder dos grupos envolvidos nesse processo coaduna com os esforços dos institucionalistas históricos de compreender a influência das ideias nas mudanças institucionais. No caso específico da PNPS, por abranger uma tentativa de transformação paradigmática, é possível inferir tratar-se de um movimento de mudança de terceira ordem, em que as ideias têm um papel central no debate e nos embates que geram inovações institucionais (Hall, 1993).

Por fim, também em consonância com a visão dos neoinstitucionalistas históricos, a análise da trajetória da PNPS parte da premissa que o Estado não é uma arena neutra na qual forças sociais depositam suas demandas, empreendem lutas políticas ou costuram acordos e conciliações. Ao contrário, a unidade analítica Estado recebe um tratamento de ator privilegiado, portador de significativa autonomia e de interesses próprios, sendo assim capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos políticos (Hall e Taylor, 2003).

A opção por retratar o Estado como um complexo de instituições dotadas de intencionalidade atuando em interação com outros atores e instituições sociais resulta num alinhamento com as correntes de estudos que abordam os núcleos de governo sob o primado das relações de poder. Essa perspectiva teórico-conceitual, ligada à tradição da ciência política anglo-saxã, se desenvolveu simultaneamente, mas de forma independente, na Inglaterra (*core executive*) e nos Estados Unidos (*presidential studies*), principalmente a partir da década de 1980. Enquanto na vertente norte-americana o olhar tem sido direcionado às estratégias adotadas pelo chefe do Executivo, com o objetivo de evitar a captura de sua agenda por atores externos à presidência institucional, sua contraparte britânica desenvolveu estudos comparativos internacionais nos quais as questões associadas ao exercício do poder podem ser combinadas com a investigação das estruturas, dos mecanismos e dos instrumentos de coordenação. Tais mecanismos podem ser tanto internos ao funcionamento do núcleo executivo quanto externos, caso das relações estabelecidas

com outros atores e organizações, colocando em relevo o papel funcional do *core executive* na gestão de políticas públicas (Elgie, 2011). Segundo Rhodes e Dunleavy, o conceito de *core executive* abrange “todas as organizações e estruturas que têm como função primordial juntar e integrar as políticas do governo central ou arbitrar, em última instância, no Poder Executivo, os conflitos internos da máquina governamental” (Rhodes e Dunleavy, 1990, p. 4, tradução nossa).

Ao problematizar a atuação do núcleo decisório, Rhodes e Dunleavy (1990) propuseram a inclusão de outros atores nas análises, como o *staff* direto dos chefes do Executivo e a burocracia média, chamando atenção para a necessidade de uma agenda de pesquisas capaz de testar empiricamente hipóteses e fornecer evidências sobre como o poder efetivamente é exercido. Entre os aspectos mais relevantes a serem investigados, os autores elencaram o processo decisório real – para além das atribuições legais –, o comportamento das coalizões de interesse, a influência das lideranças personalistas e a coordenação interorganizacional. Diante das profundas mudanças organizacionais, institucionais e legais que têm impactado a atuação pública contemporânea, Rhodes advoga que seria preciso, antes de objetivos mais ambiciosos, responder a questões básicas sobre a atuação dos núcleos de governo: *quem faz o que, para quem, onde e como?* (Rhodes, 1995, p. 35).

3 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E A ATUAÇÃO DO NÚCLEO DE GOVERNO

Os preceitos da participação social ganharam força nas ciências sociais a partir da década de 1970, quando Pateman (1970) advogou por um modelo de democracia participativa, em que o envolvimento do cidadão nas escolhas públicas não só aumentaria a efetividade e a justiça das decisões tomadas, mas também geraria uma sociedade com maior comprometimento com a cidadania. A democracia participativa critica a redução da intensidade democrática acarretada pela ênfase exclusiva no instrumento da representação política, propondo revitalizar enfoques que promovam a busca do bem comum, a ampla inclusão política e a cidadania ativa, a partir da visão da democracia como um processo educativo.

Nas décadas seguintes, o campo teórico sofreu mudanças a partir de um olhar deliberativo, em que autores, como Habermas (1992; 1997; 2002) e Cohen (1989; 1991), argumentam que a legitimidade das decisões públicas não pode ser apenas vinculada à escolha de representantes por via eleitoral, mas sim ser fruto de processos de argumentação racional que extrapolam o aparato estatal, permitindo um contato direto com atores da sociedade civil. Assim sendo, a democracia deliberativa enfatiza o desenvolvimento de metodologias que permitam ampliar a intensidade democrática, pautada pelo debate na esfera pública. O conflito seria reduzido a partir de soluções baseadas na força do melhor argumento.

Como apontado por autores como Sanyal (2005), Mohan e Stokke (2000) e Dagnino (2002), os conceitos de participação e, em menor grau, de deliberação foram adotados por atores e grupos tanto da *nova esquerda* quanto da *nova direita*, como um elemento importante para a promoção de políticas públicas, ainda que por razões diversas. Na visão da esquerda, a participação e a deliberação tendem a ater-se mais diretamente aos ideais de revitalização e aumento da legitimidade democrática, assim como de inclusão política, redução de desigualdades e cidadania ativa. Nesse contexto, o foco nos atores locais estaria relacionado com a celebração da sua diversidade e suas diferenças, bem como na relação comum com o meio circundante e em experiências de vida compartilhadas (Mohan e Stokke, 2000).

Por sua vez, o olhar da *direita* tende a enfatizar o potencial efeito da participação no aumento da eficiência das políticas e na redução de conflitos em torno de intervenções privadas e públicas – tais como a implementação de grandes obras de infraestrutura. A escolha dos atores locais como atores centrais recai na crença de que a sociedade civil pode exercer pressão em Estados autocráticos e ineficientes, promovendo boa governança e estabilidade democrática (Mohan e Stokke, 2000).

No Brasil, os debates em torno da democracia participativa e deliberativa ganharam força nas décadas de 1980 e 1990. Dois marcos são importantes para esta trajetória em território nacional. O primeiro deles foi o surgimento do orçamento participativo (Abers, 2000; Allegretti, 2003; Baiocchi, 1999; Santos, 1998). Esta política, que permite que os cidadãos decidam diretamente sobre a locação de parte dos recursos públicos, foi originária no município de Porto Alegre, tornou-se um símbolo de experiência empírica de democracia participativa, com ampla difusão não apenas nacional, em que chegou a contar com ao menos trezentas experiências municipais (Wampler e Avritzer, 2006; Wampler, 2008), mas também em nível global, em que é possível contar com pelo menos 795 experiências, com especial ênfase no continente europeu (Sintomer *et al.*, 2010; Sintomer e Allegretti, 2009).

Outro marco foi a inclusão de mecanismos de participação social formalmente institucionalizados na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Com base na constituição, múltiplos espaços participativos e deliberativos foram institucionalizados no interior do aparato estatal, nos diversos níveis de governo. A partir de então, os anos 1990 e 2000 contaram com um movimento de difusão de instituições participativas e deliberativas formalmente institucionalizadas. No início, tal participação teve mais força em nível local, a partir da multiplicação de conselhos municipais em diferentes áreas de políticas públicas e outras formas participativas (Abers, 2010). No entanto, as formas institucionalizadas de participação se alastraram para além do nível local, atingindo o nível estadual e também o governo federal, destacando-se neste último os conselhos nacionais (Alencar *et al.*, 2014) e as conferências nacionais de políticas públicas (Avritzer e Souza, 2013; Souza *et al.*, 2013).

No que diz respeito ao governo federal, as interfaces socioestatais (Pires e Vaz, 2014) aumentaram, sobretudo após o governo Lula, a partir de 2003, entrando em contato direto com o NdG. Duas frentes de ação se destacaram nesse período. A primeira frente está relacionada ao crescimento do suporte político e administrativo dado às formas institucionalizadas de participação social; notadamente, os conselhos e as conferências nacionais de políticas públicas. Embora tais mecanismos tenham uma história pregressa de funcionamento, é possível perceber uma forte ampliação desses espaços, tanto pelo seu número quanto pela diversificação temática para novas áreas de políticas públicas (Pires e Vaz, 2014; Alencar *et al.*, 2014; Avritzer e Souza, 2013; Souza *et al.*, 2013).

A segunda frente está relacionada às formas diretas de articulação entre o NdG e a sociedade civil organizada; notadamente, os movimentos sociais e as organizações não governamentais (ONGs). A Secretária-Geral da Presidência da República (SG/PR), hoje Secretaria de Governo, foi o órgão responsável por gerir tais espaços participativos e o diálogo com a sociedade civil. Assim sendo, foi possível identificar um período relativamente longo, entre 2003 e 2016, em que o NdG brasileiro teve uma interação bastante próxima com o tecido social, a partir dos mecanismos de participação social institucionalizados e, também, por canais de contatos diretos entre membros do NdG e representantes de organizações da sociedade civil, tais como movimentos sociais e ONGs.

4 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Traçar a trajetória de discussões que levaram à institucionalização da PNPS não é uma tarefa simples, pela complexidade de ações e diversidade e pelos atores envolvidos. A narrativa a seguir é baseada inicialmente em pesquisa documental, que buscou recuperar atos normativos e documentos oficiais produzidos durante o processo. Para aprofundar a análise, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores-chave que atuaram junto ao NdG durante esse debate.

4.1 Coordenação da participação no governo Lula

Ao chegar ao governo federal em 2003, o Partido dos Trabalhadores (PT) designou um órgão ligado ao centro do Poder Executivo (SG/PR) para exercer a interface governo-sociedade. Não obstante, em consonância com a ampliação da interlocução política junto a setores do capital e à necessidade de avançar em pactuações que dessem suporte à agenda de reformas, foi criada outra estrutura participativa diretamente vinculada ao presidente Lula – o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Se considerarmos ainda que o chefe de gabinete do presidente Lula, Gilberto Carvalho, também exercia um papel de interlocução com os movimentos sociais, é possível detectar, inicialmente, uma multiplicidade de órgãos responsáveis pela temática no interior do NdG, cujo esforço de coordenação será analisado a seguir.

Apesar de todas as regras e os arranjos institucionais criados para promoção da coordenação política no núcleo de governo, o estilo pessoal da autoridade superior parece exercer um papel preponderante quanto a *quem faz o quê*. No caso do presidente Lula, o processo de tomada de decisão é marcado pelo intenso diálogo com atores não governamentais: “Eu sempre digo que boa parte das melhores políticas desenvolvidas pelo governo não estavam no programa de governo de 2002 e nem de 2006; foram resultados dessa relação tensa, não é uma relação fácil, uma relação muito tensa, dialética, entre movimentos sociais, sociedade civil e governo” (Carvalho, 2017).⁴ Fica evidente, assim, um estilo *dialógico e coletivo* do chefe do Executivo, que se impôs sobre seus colaboradores mais próximos.

No caso do governo Lula, o núcleo central de governo, o centro decisório, correspondeu muito a um estilo bastante pessoal conformado pelo presidente Lula ao longo da sua trajetória. Quais são os elementos fundamentais desse projeto? De um lado, uma forte condução pessoal, um forte peso da personalidade do presidente, dos seus *modus operandi* na vida pessoal, acumulada naturalmente com a longa experiência sindical e depois partidária, e, ao mesmo tempo, um forte componente coletivo, de equipe. Eu sempre digo que o Lula não tem, o raciocínio do Lula é muito menos dedutivo, a parte de teses, e sim, nem diria que é indutivo, mas ele é dialógico, ele se forma muito no diálogo, na conversa, essencial para as decisões que ele toma, para a formulação que ele faz (Carvalho, 2017).

De acordo com o estilo da autoridade, diversos arranjos de coordenação política podem ser estabelecidos, mas não seguem necessariamente aquilo que está prescrito nas regras formais de competência. Em alguns casos, os arranjos não apenas são informais, como também prevalecem sobre os formais: “Decorrente disso, nós tínhamos então uma chamada coordenação política que se reunia toda segunda-feira formalmente, mas que informalmente se reunia muitas vezes durante a semana ou com todos ou com alguns dos membros, para conversas sobre as decisões mais importantes que o governo deveria tomar” (Carvalho, 2017). Nesse período, havia um grupo responsável pela coordenação interna do governo, integrado por um conjunto de ministros mais próximos do presidente, além de outro arranjo – com quase os mesmos integrantes – com funções de articulação com o Poder Legislativo.

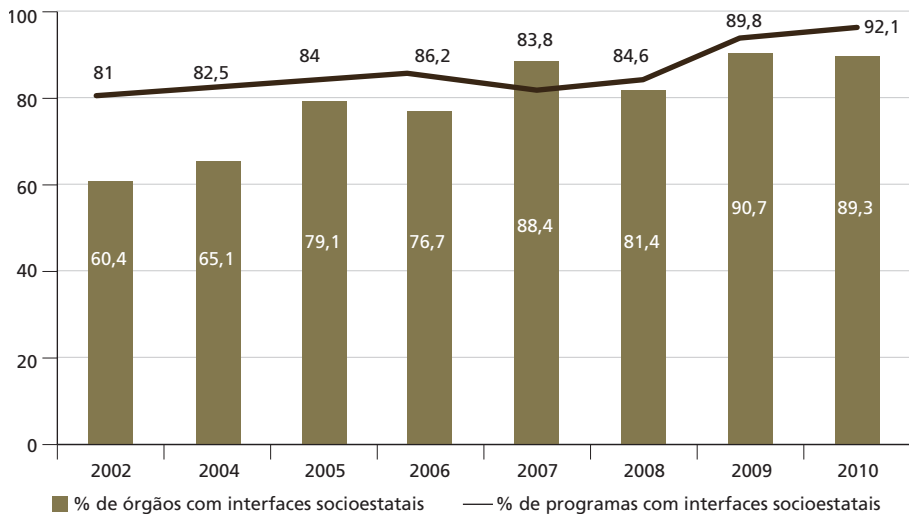
Enquanto isso, a criação de grandes sistemas de políticas públicas fortaleceu uma expansão setorial fragmentada (Avelino e Alencar, 2017, p. 75) dos espaços de participação. Houve, desde então, uma gestão difusa da participação social – ou seja, um “conjunto de práticas participativas direcionadas a uma área ou política específica e realizadas pelos órgãos setoriais competentes, de forma autônoma e heterogênea” (Avelino, 2015, p. 17). O grande legado, até 2010, foi a expansão da participação social no governo federal como um todo, como demonstra o gráfico 1.

4. Gilberto Carvalho foi chefe do Gabinete Pessoal do presidente Lula e ministro da SG/PR durante o governo da presidenta Dilma Rousseff.

GRÁFICO 1

Programas e órgãos com interface socioestatal (2002-2010)

(Em % anual)



Fonte: Pires e Vaz (2012, p. 22).

Elaboração dos autores.

As entrevistas realizadas no escopo desta pesquisa indicam que o NdG passou a exercer, simultaneamente, atividades de interlocução e articulação em diversas frentes, em prol do fortalecimento das relações com a sociedade civil. Apoio à governabilidade, concertação capital-trabalho e ampliação da participação social fizeram parte deste amplo leque de responsabilidades. Dada a atribuição legal relacionada à iniciativa que compõe o escopo desta pesquisa (PNPS-SNPS), o lócus da análise concentrou-se na atuação da SG/PR, órgão do NdG que gradativamente tentou suprir a lacuna de coordenação dos espaços decorrentes da expansão fragmentada da participação social, sendo deixados em segundo plano os demais órgãos e instâncias do núcleo.

Nesse contexto, o governo federal reformulou, em 2003, a SG/PR, que já era responsável pela coordenação política e pela interlocução com entidades da sociedade civil e passou a ter também como atribuição a criação e a implementação de instrumentos de consulta e participação popular. Antes disso, no período de Fernando Henrique Cardoso, a SG/PR assumia unicamente “uma função, assim, burocrática de fazer agenda, uma função administrativa” (Silva, 2017).⁵ Com a reformulação da SG/PR no governo Lula, esta passa a representar um arranjo institucional diferente, marcado pela busca de uma “governabilidade social”.

5. Enid Silva atuou como dirigente na Secretaria-Geral da Presidência da República (SR/PR) e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), durante os governos do presidente Lula e da presidenta Dilma Rousseff.

O que o Dulci falava? Ele dizia assim, quando ele falava sobre isso, que ele queria mudar o conceito de governabilidade; ele queria sair da governabilidade institucional, que é um conceito dele mesmo. Assim, a gente chegou a perguntar. (...) O que era para ele a governabilidade institucional é quando o governo dialoga só com os institucionalizados. É para uma governabilidade social que você também faz o diálogo com atores não institucionalizados. Então, são as organizações não governamentais, movimentos sociais. (...) Então, era esse conceito que ele falava que ele queria fazer, ser incorporado na burocracia da administração pública federal (Silva, 2017).

Do ponto de vista da gestão do ministro Luiz Dulci, período que abrange as duas gestões do presidente Lula, a SG/PR atuou de forma menos incisiva no que tange à coordenação efetiva dos atores, internos e externos à burocracia pública, envolvidos na temática da participação no ciclo das políticas públicas. Algumas possíveis explicações podem ser aventadas, a fim de compreender tal padrão de atuação, num período crítico para a governabilidade por várias razões. Além da instabilidade econômica herdada pelo governo que assume em 2003, o *escândalo do mensalão* atingiu em cheio as atividades do NdG, traduzindo-se numa crise política de grandes proporções, capaz de desarticular o centro do poder a ponto de afastar algumas figuras-chave do entorno do presidente Lula (Carvalho, 2017). Esse perfil reativo assumido pelo governo em relação às demandas da sociedade civil fica claro no episódio que motiva a criação do Sistema de Convênios (Siconv), cuja institucionalização ocorre apenas em resposta à *crise das ONGs*, que tem seu clímax na abertura de uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) por iniciativa da oposição. A insatisfação de setores da sociedade civil com a atuação da SG/PR leva, inclusive, a um estremecimento no seu relacionamento com as organizações receptoras de recursos descentralizados, culminando na ruptura de relações por parte da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong), com quem o PT mantinha um histórico de boas relações (Silva, 2017).

A priorização da governabilidade pode ter motivado o adiamento de agendas menos emergenciais, caso da participação social, o que coloca em relevo a influência das condicionantes políticas na atuação dos níveis mais estratégicos do governo. O tema da participação em momento algum foi consensual, mesmo no interior da coalizão governista, composta por vários partidos de perfil mais conservador. Uma outra razão para essa postura mais passiva da SG/PR pode ter sido o fortalecimento da participação social nas políticas setoriais, ainda que fragmentada, como mencionado anteriormente.

As práticas de diálogo decorrentes das novas funções institucionais da SG/PR lhe impuseram uma dura missão: atuar no governo em prol das pautas da sociedade civil, resultando em conflitos internos que evidenciaram a heterogeneidade do NdG. Ainda no período de Lula, “nos momentos cruciais, a gente não conseguia fazer qualquer embate que resistisse (...) com Fazenda e Planejamento” (Silva, 2017). O ex-ministro Gilberto Carvalho explica o cenário.

Não, nunca foi tranquilo. (...) É. Nem no tempo do Dulci, nem no nosso. Por quê? Primeiro porque era um governo de coalizão, onde você tinha ministérios geridos por pessoas que não tinham nenhuma experiência ou nenhuma cultura de participação, sobretudo os mais importantes; o duro é isso, não é? (Carvalho, 2017).

O contraponto a essa perspectiva é o fato de que as possibilidades de atuação do governo são limitadas, mas essas restrições nem sempre eram levadas em consideração pela sociedade no momento de apresentar suas demandas. Nesse contexto, a atuação da SG/PR passaria a ser ambígua, porque, mesmo fazendo parte do governo, defenderia pautas que iriam além das capacidades de realização do momento. O ex-dirigente da Casa Civil, Aldino Graef, explica este outro lado da história.

O que tem que fazer? Você discute e você tem que dizer: bom, nós vamos ter que avaliar os custos disso aqui, senão não é realista – ou seja, governo é uma coisa, você não é um simples dirigente sindical ou uma ONG que propõe o que você quiser. Quando você está governando, você tem que ter também a tesoura na mão (Graef, 2017).⁶

Assim, sob o comando de Luis Soares Dulci, de 2003 a 2011, a SG/PR foi responsável pela condução dos debates sobre a articulação entre os espaços participativos. São dessa época iniciativas inéditas no âmbito federal, como a instituição do Fórum Governamental de Participação Social (FGPS), marcando o início de uma “gestão concentrada” (Avelino, 2015, p. 18) da participação social no governo federal. Não obstante, a legislação continuou protegendo e estimulando a atuação fragmentada de cada um dos espaços participativos, limitados aos seus respectivos nichos de políticas públicas.

Nesse cenário, a liderança da SG/PR nos debates sobre participação social não era um dado, mas algo que precisava ser construído. A longa tradição de expansão fragmentada dos espaços participativos fortalecia uma gestão difusa realizada pelos próprios ministérios setoriais. Para apresentar qualquer proposta de mudança, a SG/PR precisava, em primeiro lugar, ser legitimada como órgão de gestão concentrada frente aos gestores das políticas finalísticas, caracterizando uma relação tensa, em que a SG/PR e outros órgãos setoriais competiam pelo protagonismo.

A carência de uma norma de referência sobre participação social para o conjunto do governo começou a ser enfrentada na época dos debates sobre a Consolidação das Leis Sociais (CLS), que foi definida na promessa do presidente Lula: “Vai ter uma lei que vai legalizar tudo, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Será uma consolidação das políticas públicas para sustentar os avanços conquistados” (Safatle *et al.*, 2009).

6. Aldino Graef atuou como assessor no Ministério do Planejamento e na Casa Civil da Presidência da República, durante os governos do presidente Lula e da presidenta Dilma Rousseff.

Em 26 de janeiro de 2010, o presidente assina decreto constituindo o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com a finalidade de elaborar proposta de sistematização de programas sociais e mecanismos de participação social, no âmbito do governo federal. Sob a coordenação da SG/PR, o grupo tinha como objetivo, entre outros, reunir e organizar informações relativas aos mecanismos de participação social, tais como conferências, conselhos, ouvidorias e outros canais de diálogo com a sociedade civil, criados pelo governo federal para sistematização e elaboração de anteprojeto de lei. Foi noticiado que o GTI apresentou ao presidente uma proposta em março daquele ano, havendo aprovação, mas não envio ao Poder Legislativo (Projeto..., 2010).

A proposta da CLS poderia ter alterado o cenário geral, mas produziu mais frustrações do que resultados: “(...) algumas pessoas que tiveram conhecimento desse processo até reclamam hoje (...), mas eu acho que trouxe uma frustração dentro de uma expectativa criada” (Menezes, 2017).⁷ Assim, muito embora a SG/PR tenha alcançado reconhecimento como espaço de interlocução com movimentos sociais, ainda lhe faltava ser reconhecida como autoridade para gestão concentrada da participação.

Eu não vejo a Secretaria-Geral como protagonista no processo geral de participação. (...) É porque, a Secretaria-Geral, ela tinha quais funções? A questão interfederativa, a fundação com o Congresso, era basicamente. Aí, em determinado momento, incluíram a questão de relações com a sociedade civil. (...) Para dar um espaço para essa conexão com as ONGs. (...) É, é mais ou menos isso – ou seja, eu não vejo a Secretaria-Geral como um (...). Ela cria um espaço de diálogo com as ONGs, com esses movimentos sociais – ou seja, dá um espaço dentro do governo para dar voz a esses movimentos aos montes que tinham por aí, que eram petistas ou não petistas, mas de esquerda, sociais etc., davam espaço para (...). Mas era basicamente o espaço para ONG. Vamos falar ONG. Claro que eles diziam, tem que fortalecer os conselhos, havia essa discussão (Graef, 2017).

4.2 Coordenação da participação no governo Dilma

Ao assumir a Presidência da República em 2011, a presidenta Dilma Rousseff traz um novo estilo para o NdG. Diferentemente do que ocorreu no governo Lula, o processo de tomada de decisão parece ter sido mais interno e menos permeável à influência direta da sociedade civil. A busca por consensos e acordos cede lugar à fixação de metas e à busca por resultados: “É método e o convencimento dela. Se ela está convencida de uma coisa, sai de baixo; ela vai até o fim, mais do que o Lula. Mais do que o Lula, ela não tem tanta preocupação da conciliação também” (Carvalho, 2017). Consequentemente, os arranjos de coordenação do núcleo de governo também se alteram.

7. Francisco Menezes é ativista da sociedade civil e presidiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), durante o governo do presidente Lula.

Há uma mudança copernicana; quer dizer, uma mudança imensa, porque ela tem um estilo totalmente próprio e é outro método, nada dialógico, muito a partir das concepções dela e de um estilo bastante pessoal, tanto que todas essas instâncias de governo são, acaba a coordenação em poucos meses após o início de governo dela, acaba essa história de coordenação, acaba o outro núcleo mais informal também. (Carvalho, 2017).

Aparentemente, a definição de prioridades do governo e das estratégias para realizá-las ocorria no núcleo de governo e somente depois era informada à sociedade, em uma comunicação de mão única. Um caso narrado por Francisco Menezes, ex-presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), é bastante emblemático.

Que ela me disse que ela foi em uma conversa dela e Tereza (Campello); foram a São Paulo conversar sobre o Brasil sem Miséria com o Lula e que ia ser o lançamento do plano, e que o Lula perguntou a ela, e a conversa com a sociedade, como é que está o governo em relação ao plano? E que a Tereza ficou um pouco, tipo, como assim? (...) E não estava tendo conversa nenhuma com a sociedade. Eu não sei quantas vezes ocorreu, mas o Lula interferiu diretamente. Ele disse, tipo, para tudo, não dá para vocês anunciarem esse plano sem ter tido uma conversação da sociedade com relação à pobreza e tal. E aí é chamada aquela primeira turma de diálogo que retardou. (...) E aí se dão, (...) Gilberto passa a ter uma participação importante (Menezes, 2017).

Os altos índices de popularidade alcançados no início do mandato parecem ter atuado como catalisadores dessa característica, levando à impressão de que o diálogo com a sociedade não era mais indispensável.

Eu acho que, tudo bem, têm características pessoais, claras, evidentes, que ninguém vai negar, mas eu fico me perguntando se têm outros aspectos que precisam ser mais investigados. (...) A Dilma alcançou índice de aceitação acima, inclusive, do que o Lula tinha alcançado. Eu não sei o quanto que isso refletiu (...) Uma soberba, um sentimento de onipotência (Menezes, 2017).

Muito embora houvesse um maior apelo em prol da formalidade – como os fóruns ministeriais, mencionados a seguir –, também prevaleciam arranjos informais. A proposta da coordenação segundo eixos temáticos não sobreviveu além do seu primeiro ano de mandato. Assim como seu predecessor, a presidenta concentrou as decisões mais importantes em um grupo informal de ministros que lhe eram mais próximos.

Aí, ela passa a ter ao lado dela basicamente como centro de decisão a chefe da Casa Civil, que era a Gleisi, e, mais tarde, sobretudo, o Aloizio Mercadante. Aloizio passa a ser um colaborador muito estreito, mais do que a Gleisi, e participa muito das decisões. Zé Eduardo Cardoso, que passa a integrar esse núcleo, digamos informal. Eu diria que os três, ela, o Zé e o Aloizio são, digamos antes da Gleisi, antes, eles passam a ser o núcleo condutor do governo (Carvalho, 2017).

Entre as ações concretas tomadas pela nova presidenta, esteve a nomeação de Gilberto Carvalho, que estava à frente do gabinete pessoal do presidente Lula e acompanhou todo o debate sobre a CLS, para a SG/PR, em substituição a Luis Dulci. Uma das principais tarefas do novo ministro foi a preparação, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), do processo de participação social na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015.

Do ponto de vista da coordenação intragovernamental, foi relevante a criação dos fóruns ministeriais temáticos. Na primeira reunião ministerial do seu mandato, a presidenta Dilma Rousseff agrupou por afinidade de atuação as 37 pastas em quatro eixos temáticos, cada um sob a responsabilidade de um ministro específico: desenvolvimento econômico (Ministério da Fazenda – MF); infraestrutura (MP); erradicação da pobreza (Ministério do Desenvolvimento Social – MDS); e direitos e cidadania (SG/PR). De acordo com a SG/PR, o Fórum Direitos e Cidadania, lançado em 15 de março de 2011, teria como finalidade “debater, pactuar prioridades e monitorar o alcance das metas do Governo para o período 2011-2014 na luta contra a desigualdade, pela garantia de direitos e consolidação da cidadania no Brasil”, integradas em uma “Agenda Direitos e Cidadania”, a ser acompanhada em salas de situação, e o “Sistema Nacional de Participação Social” já aparecia como um dos exemplos de temas e ações que “simbolizam a ‘marca’ do governo Dilma” (Brasil, 2011).

Confirmando a expectativa, o Sistema Nacional de Participação Social entrou na agenda do Fórum Direitos e Cidadania, e uma sala de situação para discutir sua elaboração foi criada. Ao mesmo tempo, houve a inclusão, no projeto de lei do PPA 2012-2015, de uma meta específica para “criar proposta de Sistema Nacional de Participação Social”. A realização do Seminário Nacional de Participação Social, em outubro de 2011, “avançou na coleta de subsídios para a formulação de um Sistema Nacional de Participação Social com o intuito de organizar os espaços de participação já consolidados”, provocando a sala de situação “para consolidação das propostas relacionadas ao Sistema Nacional de Participação Social e para apresentação de documento referencial em 2012” (Brasil, 2012, p. 22).

Com a desativação dos fóruns ministeriais temáticos, em 2012, a sala de situação deu lugar à reativação do FGPS, que estava desativado há vários anos. Nessa arena ampliada, da qual faziam parte representantes de todos os ministérios, foi pensada a proposta de articulação dos espaços participativos; agora não apenas por um sistema, mas sob a PNPS. Outro importante espaço de interlocução foram as reuniões com secretários estaduais de participação social, a partir de outubro de 2012. Alguns estados já estavam conduzindo experiências de articulação da participação social, em estágios mais avançados que o governo federal e com explícito reconhecimento internacional. Na segunda reunião, realizada em abril de 2013, foi constituído um grupo de trabalho, com representantes de dez estados, para elaboração de uma proposta de compromisso nacional pela participação social.

Em suma, nessa segunda fase da atuação da SG/PR, durante os governos da presidenta Dilma Rousseff, nota-se uma desenvoltura maior do órgão. Esse período coincide com a gestão do ministro Gilberto Carvalho, que avança rumo à institucionalização da participação social no arcabouço legal. Percebe-se que a SG/PR assume diretamente a responsabilidade pelas tarefas de conduzir a interlocução e a articulação entre os diversos atores sociais e políticos envolvidos, dentro e fora do governo. O reflexo dessa inflexão é o aumento de encontros, reuniões, oficinas e audiências voltadas à superação dos impasses e ao alinhamento de entendimentos que permitissem avançar na redação do texto básico, que institucionalizaria formalmente a participação social na gestão das políticas públicas. Fica claro, nesse momento, que o cálculo político já não se satisfaz com o aumento generalizado de temas e instâncias de participação nas políticas públicas, buscando avançar na clarificação e formalização dos papéis e das atribuições do governo e da sociedade civil no novo arcabouço legal. Nesse sentido, é possível identificar na atuação do ministro Gilberto Carvalho características do empreendedorismo institucional descrito por Crouch (2005). Não obstante o sucesso logrado, o próprio ex-ministro detalha, na entrevista concedida a esta pesquisa, que erros de avaliação foram cometidos nesse processo; alguns deles responsáveis por reações mais contundentes contra as ações do NdG.

Se no governo Lula o desafio da participação foi enfrentado por meio da expansão fragmentada, no governo Dilma a repetição desta fórmula não seria suficiente. Em comparação com a participação social no governo de Fernando Henrique Cardoso, “era tão ruim o anterior, era tão desprovido de qualquer política social tal, onde foi fácil; então, você cavou mais rapidamente com mais facilidade. Quando nós chegamos no governo da Dilma, você já [estava] numa situação em que você tinha que enfrentar contradições maiores” (Carvalho, 2017).

Coube à SG/PR promover essa discussão no governo e preparar uma resposta à altura dos novos desafios. Todos os problemas já mencionados – incluindo questões de coordenação, legitimidade e resistências – foram enfrentados em todos os fóruns, em uma típica atuação empreendedora. O resultado no âmbito do governo foi o convencimento da presidenta sobre a necessidade da PNPS, o que pode ser considerada a grande vitória no embate interno.

Ao mesmo tempo, houve situações em que a presidenta assumiu com muita coragem, e aí, sobretudo na questão do decreto de participação popular, que foi objeto de uma contestação enorme, pública, e sobretudo no Congresso. Ela assumiu, ela bancou; por isso, eu digo, nem tanto ao mar, nem tanto a terra, cada coisa tem um pouco. Nas horas muito difíceis, ela emprestou toda a solidariedade e bancou coisas que ela acreditava. Dilma não tem problema de covardia, de medo de nada (Carvalho, 2017).

Autorizada dessa maneira, a PNPS caminhou a passos largos. O portal *Participa.br* foi inaugurado no segundo semestre de 2013, com o lançamento das consultas públicas sobre a PNPS e o Compromisso Nacional pela Participação Social. Finalmente, no dia 23 de maio de 2014, a presidenta assinou o Decreto nº 8.243, que instituiu a PNPS.

A partir deste momento, o ato passou a ser alvo de diversas críticas, no que ficou conhecido como a “polêmica bendita”; assim denominada porque “este debate teve um efeito não antecipado, que foi permitir à grande parte da população, que nunca tinha ouvido falar nos espaços institucionais de participação, ter acesso a informações para todos os gostos” (Alencar e Ribeiro, 2014, p. 27). Um projeto de decreto legislativo para sustação dos efeitos do decreto presidencial foi apresentado na câmara dos deputados. Com tramitação rápida e ruidosa, acabou por ser aprovado pela Casa e remetido ao Senado Federal, onde aguarda apreciação. Ações judiciais também foram propostas contra o ato presidencial, sem sucesso.

Após os questionamentos sobre a PNPS, a atuação da SG/PR passou a ser hesitante. Iniciativas, como o Fórum Interconselhos, continuam a ser realizadas até hoje. O Compromisso Nacional pela Participação Social, que contou com a adesão formal de estados e municípios, não teve outras consequências além da edição do documento *Plano de Ação do Compromisso Nacional pela Participação Social: guia técnico orientador* (Brasil, 2014). Já a PNPS, nem isso: não há notícias de que as orientações, os relatórios de avaliação e a relação das instâncias – produtos sob a responsabilidade do órgão presidencial – tenham sido elaborados. Em 2015, a SG/PR foi transformada em Secretaria de Governo e a área de participação social, que antes ocupava uma diretoria, foi reduzida a uma coordenação-geral. Essas omissões permitem afirmar que

a falta de implementação da Política Nacional de Participação Social – muito mais que sua contestação pelo Poder Legislativo – pode ser considerada o maior revés à estratégia de fortalecimento de uma gestão concentrada da participação social no governo federal, além de evidenciar a falta de consenso em torno do tema (Avelino e Alencar, 2017, p. 78).

A falta de uma ampla coalizão de apoio para o projeto, dentro e fora do governo, é uma possível explicação para a grande diferença de intensidade entre as críticas e as manifestações de defesa ao decreto. No final das contas, a PNPS se revelou como uma iniciativa pensada e defendida unicamente pela SG/PR, desde o início.

Em relação ao decreto, aí foi uma coisa quase surreal, porque o decreto, na verdade, foi uma reivindicação muito mais interna do pessoal da SG/PR, que tinha essa noção que era preciso transformar em questão de Estado; claro, havia uma reivindicação da sociedade, mas, eu digo, ela foi muito mais incisiva na questão do MROSC [Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil] do que do decreto. (...) E aí, rapaz, o decreto foi, ninguém de nós esperávamos nada disso, nada do que houve de reação, que o decreto ele inova pouquíssimo. (...) E conseguem, a gente briga terrivelmente, mas eles conseguem fazer um decreto legislativo que anulasse aquele, como é que foi? (...) Com toda a boa vontade de fazer logo (...). Só confirmo o que eu falei agora há pouco; ele era muito mais uma vontade nossa, de quem estava lá dentro enxergando que a Dilma podia perder a eleição, estava em pleno processo eleitoral, que ela precisou deixar aquele legado, do que propriamente uma demanda. De fato, foi uma tristeza quando, ao contrário do MROSC, da razão ninguém se levou, pouquíssimas vezes se levantaram para defender (Carvalho, 2017).

Para os efeitos jurídicos, o Decreto nº 8.243/2014 continua em vigor até este momento. Contudo, todas as críticas contra a PNPS silenciaram; talvez porque já tenham cumprido sua função.

4.3 A participação e a SG/PR em um NdG heterogêneo

É difícil mensurar o quanto as práticas de valorização da participação efetivamente afetaram a forma de atuação do NdG. Inicialmente, é preciso reconhecer que nenhum arranjo é completamente fechado e o diálogo com atores não governamentais é uma necessidade política. Isto posto, alguns agentes políticos têm mais facilidade ou habitualidade em interagir com um número maior de interlocutores.

Não, como participação social, eu posso concordar, digamos assim, tanto o governo do PSDB como [o de] Itamar Franco, nenhum desses governos foi totalmente reacionário, digamos assim, contra a participação social. Embora a gente saiba que o PSDB não é exatamente um (...) um partido de massas, que tem uma (...). Mas também têm ONGs que são do PSDB. (...) muito estruturadas e etc. Os conselhos já existiam, tudo mais. Agora, no governo Lula, isso se expandiu, sim – ou seja, obviamente, por quê? Porque você tem um partido com uma presença social muito maior, é um partido de massa – ou seja, não só sindical, mas de movimentos sociais dos mais diversos, e isso, de alguma maneira, se reflete dentro do governo (Graef, 2017).

Contudo, a necessidade de dialogar com atores externos não tem sido suficiente para provocar uma abertura no processo de tomada de decisão nos diversos arranjos institucionais que se formaram no núcleo de governo. Permanecem estruturas fechadas, ainda que informais, com número restrito de participantes. Isso ocorre mesmo quando a participação social é um tema desses espaços.

Não que esse processo, digamos assim, de ONGs, de participação se instale dentro dos centros de governo propriamente ditos. Eu não vi isso acontecer em lugar nenhum. Entre centro de governo e núcleo de governo. (...) Mas eu não consigo encaixar dizendo que participação social é em relação ao núcleo estratégico do governo. (...) Mas, mesmo que tivesse, o centro de governo tivesse como diretriz a participação, isso não quer dizer que há participação no centro de governo (Graef, 2017).

Já em relação à burocracia, em geral apontada como avessa a mudanças e como foco de resistência à inclusão de novos atores políticos, as experiências de participação social podem ser um ponto de partida para mudanças mais profundas. Para que ocorra esse movimento, a postura pessoal da autoridade passa a ser um fator de maior importância, como ilustra o seguinte exemplo.

Bom, então, nada aconteceu fácil. Mesmo assim, como você tinha o aval do presidente, isso conta muito, o governo é muito piramidal; uma ordem emanada aqui, ou a postura do cara aqui, ela se reflete fortemente (...). Porque o burocrata, ou mesmo o cara contratado por cargo de confiança tal, ele tem uma visão bastante oportunista na vida (...), no sentido dele se afinar com o processo, porque ele precisa sobreviver.

Então, há postura; o fato de o Lula ir abrir uma conferência, participar de um negócio desses, dava uma moral e influenciava a boa vontade, digamos, dos burocratas todos, dos agentes todos (Carvalho, 2017).

No mesmo sentido, também exerce influência o fortalecimento de um órgão específico, na Presidência da República, para tratar do tema. A burocracia instalada nos ministérios setoriais fica mais fortalecida para travar os embates internos em favor da participação quando sabe que pode contar com o apoio de uma instância de hierarquia superior, que orienta todo o governo nesse sentido.

Então, de tudo isso, o que a gente intui? Claro que você ter, no núcleo de governo, uma instância que está lá com essa atribuição de ampliar o diálogo, fazer o diálogo, ampliar a participação, ela é da maior importância, até porque eu tenho, assim, relatos, e sei que, em muitos órgãos setoriais, a participação ampliou a escuta da sociedade, o diálogo, em função dessa orientação que saía, a gente vê que, não, esse governo, ele é assim. Então, assim, a burocracia (...). A burocracia, ela demora um pouco a responder, mas a gente sabe que têm pessoas lá que acreditam e que ganharam mais força já por acreditar e conseguir. Eles tinham pessoas também em todos os ministérios e tinham pessoas que acreditavam na participação (Silva, 2017).

Por tudo o foi dito, emerge uma questão fundamental: pode a SG/PR ser considerada parte do núcleo de governo no período analisado? Neste texto, o órgão é tratado como um dos integrantes do NdG, mas a questão se torna mais complexa quando o próprio titular da pasta afirma o contrário: “No governo Dilma, eu era secretário-geral, mas, até por razões de algumas dissidências, eu não participava, digamos, do núcleo mais decisório do governo” (Carvalho, 2017). A resposta negativa é corroborada, ainda, por outros atores.

Então, uma coisa é o núcleo de governo, outra coisa é a Secretaria-Geral. Nem sempre pelo fato de estar na Presidência você pode dizer que é parte do núcleo central de governo. (...) É que o Gilberto Carvalho, para mim, não era centro de governo. (...) Eu acho que o Gilberto Carvalho nunca foi centro de governo. (...) Nem no Lula (Graef, 2017).

Recuando um pouco até o governo Lula, há a percepção de que, naquele período, a SG/PR sob o comando de Luís Dulci cumpria um papel mais central de integração e coordenação. Nesse sentido, o órgão, logo após sua reformulação em 2003, pode ser considerado um dos integrantes do núcleo de governo.

Então! Eu diria o seguinte, o Dulci viveu um período muito importante. Esse foi um mérito extraordinário, que foi um tempo da formulação das políticas, e, ficamos assim, a Secretaria-Geral representava, claro que não vamos também nem tanto ao mar, nem tanto a terra, mas ela representava, digamos, uma vocação do governo, do conjunto do governo, ou, principalmente, do núcleo central do governo para esse processo de escuta e de participação. As conferências nasceram, não é que nasceram, não é porque já existiam, mas foram intensificadas muito fortemente ali, as audiências, as várias formas (Carvalho, 2017).

No governo Dilma, a situação muda, e as percepções também se alteram. A SG/PR não encontra a mesma facilidade para ecoar suas ideias junto aos demais órgãos e, especialmente em relação à participação, é forçada a atuar “a despeito do núcleo central de governo” (Carvalho, 2017). Nessa situação, é razoável compreender por que motivo não se considera parte desse núcleo.

É. Quando eu chego na Secretaria-Geral, eu encontro uma situação, eu começo a viver uma situação diferente, onde havia mudado a linha de governo, e muitas vezes a participação se fazia a despeito do núcleo central de governo. Então, houve uma ruptura que custou muito caro para gente; muitas vezes, você era voz um pouco isolada. Costumava dizer que a Secretaria-Geral tem que fazer a ponte entre a sociedade e o governo; então, ela tem que ter um pilar muito bem construído aqui com os movimentos. Isso aqui [tem de atuar] dentro do governo para ter eficácia essa ponte, senão ela não leva a lugar nenhum. (...) Enquanto, talvez no nosso tempo, foi mais bem, foi ainda mais bem assentado e mais comprometido, até pela equipe que eu montei com os movimentos sociais, do que antes, mas há outro pilar, [que] fraquejou muito. (...) Com o governo, do núcleo, com o conjunto do governo. Então, aqui você tinha muita dificuldade. Muitas demandas não conseguiam ser (...). Então, isso foi um processo de tensão que muitas vezes chegou ao limite (Carvalho, 2017).

Contudo, ainda mais em contextos de arranjos informais, não é possível pensar em listar de forma exaustiva os integrantes do núcleo de governo, muito menos admitir que estes possam voluntariamente sair dessa posição apenas pelo fato de não se reconhecerem como tal. Apesar do ceticismo, a SG/PR exerceu o tempo todo funções típicas de núcleo de governo; especialmente, a articulação e a coordenação com atores internos e externos, como o caso da PNPS ilustra. À primeira vista, e principalmente em comparação com o governo Lula, é possível pensar na SG/PR como um ator isolado no governo Dilma “por razões de algumas dissidências” (Carvalho, 2017), mas essa perspectiva só se sustenta se o núcleo de governo for considerado como uma estrutura rígida, permanente e – mais importante – homogênea.

Portanto, um aspecto relevante dos achados desta investigação é que, em contraste com parte da literatura que atribui ao NdG uma natureza organizacional relativamente homogênea e harmônica quanto à sua composição e atuação, parece mais realista pensá-lo como um espaço sujeito a disputas de poder entre atores individuais e organizacionais, tanto quanto quaisquer outras instâncias do governo. A análise da trajetória da PNPS aqui empreendida identificou várias dissonâncias entre os órgãos integrantes do NdG “expandido” (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013), por vezes afetando justamente a capacidade de imprimir coerência na gestão das prioridades do Executivo. As entrevistas realizadas mostraram que os órgãos da área econômica, como os ministérios da Fazenda e do Planejamento, bem como a Controladoria-Geral da União (CGU), atuaram sob uma perspectiva mais restritiva e legalista, não raro se colocando no campo oposto à SG/PR. Tal clivagem coloca em relevo a dicotomia singular de um órgão com as características do NdG, responsável

tanto pela gestão orçamentário-financeira e pelo controle como pela implementação de diretrizes estratégicas de governo. Fora compelido, simultaneamente, a atender uma demanda histórica da base social do maior partido da coalizão (o PT) e respeitar as diretrizes de austeridade e rigor legal, mediando, também, reações de partidos aliados pouco afetos aos compromissos de expansão da democracia direta. Para além de seu importante papel técnico, trata-se de uma realidade que coloca em relevo sua dimensão política, que não pode ser negligenciada nas análises empíricas vindouras, sob o risco de perder-se de vista toda a riqueza e diversidade dessas estruturas essenciais ao processo decisório das democracias complexas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O escrutínio da atuação do NdG aqui empreendido restringiu-se a uma política específica, a PNPS. Procurou-se identificar que órgãos foram acionados no desempenho das funções do NdG, em conjunto com atores relevantes para a consecução das inovações institucionais representadas pela PNPS.

Ao analisar-se o NdG para além do campo estatal, percebe-se que a participação social se mostrou um tema abrangente, englobando diversas interfaces com a sociedade civil, tais como o apoio à governabilidade e a atuação de entidades e ONGs no ciclo de políticas públicas. Ou seja, pensar as interfaces socioestatais no NdG implicou olhar o centro decisório a partir de uma perspectiva ampliada, não coesa, na qual arenas formais e informais coexistem e estão em permanente interação e disputa.

Na promoção da agenda participativa no NdG, o papel da SG/PR foi determinante, ainda que com dois padrões de atuação distintos quanto ao marco temporal. Num primeiro momento (2003 a 2010), o órgão não exerceu uma coordenação efetiva, concentrando-se prioritariamente nas atividades de diálogo, a fim de fomentar e estimular a disseminação de práticas voltadas ao incremento da interlocução social no governo. Tal processo foi facilitado pela atuação desenvolvida de entidades e indivíduos militantes das políticas setoriais, o que levou à inclusão de novas temáticas, à ampliação dos espaços de consulta, bem como à deliberação de pautas e à abertura a estas trazidas pela sociedade civil. A partir da posse do ex-ministro Gilberto Carvalho (2011 a 2015), o papel coordenador exercido pela SG/PR tornou-se mais destacado. Esse novo padrão de atuação incluiu uma participação protagonista nos debates sobre a PNPS, cuja condução até então estivera relacionada à CLS. Simultaneamente, a formalização das regras de participação da sociedade nas instâncias consultivas e deliberativas passou a constituir um objetivo da SG/PR, fazendo avançar as discussões sobre um texto-base para o futuro decreto.

Em tal contexto, a SG/PR passou a atuar com empreendedorismo institucional, levando adiante a temática da participação, ainda que isso tenha implicado uma disputa por centralidade e hegemonia no aparato estatal. O efeito colateral deste

quadro é que a SG/PR terminou por ocupar um lugar relativamente diferenciado no NdG durante o governo Dilma. A base de sustentação da SG/PR passou a ser prioritariamente a sociedade civil organizada, alguns governos subnacionais e setores isolados da burocracia. Ou seja, o suporte principal deixou de ser o chefe do Poder Executivo. Nesse contexto, a SG/PR pautou-se em uma atuação em rede mais ampla, aproximando-se das concepções mais correntes na literatura sobre governança. A estratégia de gestão apostou mais na interlocução e na articulação com a sociedade civil do que nos mecanismos formais de coordenação burocrática. Nesse sentido, é possível falar de um NdG ampliado e não exclusivamente composto por atores estatais.

Dados os limites da contribuição oferecida por este trabalho ao tema dos núcleos de governo, uma agenda de pesquisas de fôlego abarcando análises de um leque mais amplo de políticas e programas mostra-se de fundamental importância. Considerando o papel que essas instâncias de coordenação exercem no conjunto do governo, tal conhecimento poderá gerar avanços na eficácia e efetividade da atuação do Estado, estimulando a adoção de novos padrões de governança mais democráticos e inclusivos.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder: Westview, 2000.

_____. (Ed.). **Água e política**: atores, instituições e poder nos organismos colegiados de bacia hidrográfica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2010.

ALENCAR, J. L. O.; RIBEIRO, U. C. O decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 6, p. 23-29, nov. 2014.

ALENCAR, J. L. O. *et al.* **Conselhos nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Ipea, 2014. (Relatório de pesquisa).

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government**: a literature review. Washington: IDB, 2013. (Technical Note, n. 581).

ALLEGRETTI, G. A. **L'insegnamento di Porto Alegre**: autoprogettualità come paradigma urbano. Florença: Alinea, 2003.

AVELINO, D. P. Difusão e concentração: notas sobre a gestão da participação social no governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 8, p. 17-23, jul./dez. 2015.

AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O. Articulação e transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, p. 75-80, jul./dez. 2017.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. L. (Eds.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

BAIOCCHI, G. **Participation, activism and politics**: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. Wisconsin: University of Wisconsin-Madison, 1999.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Fórum direitos e cidadania**: reunião de instalação. 2011. Apresentação de *slides*. Disponível em: <<https://bit.ly/2OlvcHt>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Presidência da República. Secretaria-Geral. Secretaria Executiva. **Prestação de contas ordinárias anual**: relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília: PR, mar. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2vv6763>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Plano de ação do Compromisso Nacional pela Participação Social**: guia técnico orientador. Brasília: PR, 2014.

CARVALHO, G. Gilberto Carvalho: depoimento [out. 2017]. 17 nov. 2017. Entrevistadores: Ricardo Antonio de Souza Karam e Igor Ferraz da Fonseca. Local: Sede Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT), em Brasília.

CAVALCANTE, P. L. C.; KARAM R. A. S. Building State capacity and executive governance: the case of center of government framework. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 3., 2017, Singapore. **Anais...** Singapore: IPPA, 2017.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. *In*: HAMLIN, A.; PETTIT, P. (Eds.). **The good polity**: narrative analysis of the State. New York: Basil Blackwell, 1989. p. 17-34.

_____. Review symposium on democracy and its critics. **Journal of Politics**, v. 53, n. 1, p. 221-225, 1991.

CROUCH, C. **Capitalism diversity and change**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

DAGNINO, E. (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ELGIE, R. Core executive studies two decades on. **Public Administration**, v. 89, n. 1, p. 64-77, 2011.

GRAEF, A. Aldino Graef: depoimento [out. 2017]. 20 out. 2017. Entrevistador: Ricardo Karam. Local: Ministério da Justiça, em Brasília.

HABERMAS, J. **Between facts and norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy – studies in contemporary German social thought. Cambridge: MIT Press, 1992.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HALL, P. Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policy making in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, Apr. 1993.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

MARCH, J. J.; OLSEN, J. P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MENEZES, F. Francisco Menezes: depoimento [out. 2017]. 4 out. 2017. Entrevistador: Ricardo Karam. Local: Ipea/DF, por videoconferência com o Rio de Janeiro.

MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 247-268, 2000.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfessocioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

_____. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 61-91, dez. 2014.

PROJETO está congelado há oito meses. **Estadão**, 28 nov. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2OLQsXY>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

RHODES, R. A. W.; DUNLEAVY, P. Core executive studies in Britain. **Public Administration**, v. 68, p. 3-28, 1990.

RHODES, R. A. W. From prime ministerial power to core executive. *In*: RHODES, R. A. W.; DUNLEAVY, P. (Eds.). **Prime minister, cabinet and core executive**. London: Macmillan Education, 1995.

SAFATLE, C. *et al.* Lula propõe uma consolidação das leis sociais. **Valor Econômico**, 17 set. 2009.

SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.

SANYAL, B. Planning as anticipation of resistance. **Planning Theory**, v. 4, n. 3, p. 225-245, 2005.

SILVA, E. Enid Silva: depoimento [out. 2017]. 15 out. 2017. Entrevistador: Ricardo Antonio de Souza Karam. Local: Ipea, em Brasília.

SINTOMER, Y.; ALLEGRETTI, G. **I bilanci partecipativi in Europa**: nuove esperienze democratiche nel vecchio continente. Roma: Ediesse, 2009.

SINTOMER, Y. *et al.* **Learning from the South**: participatory budgeting worldwide – an invitation to global cooperation. Germany: Giz, 2010. 85 p. (Dialog Global, n. 25).

SOUZA, C. *et al.* **Ampliação da participação na gestão pública**: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de pesquisa).

WAMPLER, B. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. The spread of participatory democracy in Brazil: from radical democracy to participatory good government. **Journal of Latin American Urban Studies**, v. 7, p. 737-752, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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).

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Prestação de contas ordinária anual**: relatório de gestão do exercício de 2012. Brasília: PR, jul. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2OidhS7>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

_____. **Diálogos governo-sociedade civil**: o que o Brasil já ganhou com a Copa. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2vq5qLq>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

FARAH, T. Datafolha: 62% reprovam o governo Dilma. **O Globo – Brasil**, 18 mar. 2016. Disponível em: <<https://glo.bo/2OUIbSW>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

MATEOS, S. B. Participação popular: a construção da democracia participativa. **Desafios do Desenvolvimento**, v. 8, n. 65, p. 18-33, maio 2011.

MENDONCA, R. F. Singularidade e identidade nas manifestações de 2013. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 66, p. 130-159, jan./abr. 2017.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Driving better policies from the centre of government**. Paris: OECD, 2014

REZENDE, F.; TAFNER, P. **Brasil**: o Estado de uma nação. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. **Sistema estadual de participação**: construção e desafios. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2014.

ROUSSEFF, D. **Discurso da presidenta da república, Dilma Rousseff, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais**. Brasília, 24 jun. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2vsBM8g>>.

SILVA, N. **A presidência institucional**: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo Lula (2003-2010). 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SINGER, A. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 23-40, nov. 2013.

STC divulga calendário de reuniões para criação do Sistema de Participação Social. **CGDF Notícias**, 4 fev. 2014.

COMO GOVERNAM OS PRESIDENTES: A GOVERNANÇA DO EXECUTIVO E A FORMULAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA¹

Mariana Batista²

1 INTRODUÇÃO

Presidencialismo e governos de coalizão foram, por muito tempo, considerados uma combinação improvável. Isso porque a natureza indivisível da presidência faria que a coalizão não tivesse incentivos para compor um governo estável (Mainwaring, 1993). Contudo, mais de vinte anos de pesquisas sobre o presidencialismo de coalizão mostram que, por meio da alocação de ministérios, os presidentes foram capazes de estabelecer um acordo efetivo com os partidos parceiros. A lógica do acordo seria a troca de posições nos ministérios por apoio à agenda legislativa do Executivo no Congresso Nacional (Amorim Neto, 2006).

Testando as implicações desse acordo, os estudos identificam que os partidos da coalizão são mais disciplinados (Figueiredo e Limongi, 2001), a taxa de sucesso da agenda do Executivo é alta (Figueiredo e Limongi, 2001) e que a proporção de ministérios controlada pelos partidos afeta positivamente o apoio legislativo no Congresso (Amorim Neto, 2000). Isso significa que um lado da troca, o lado Legislativo, é suficientemente bem-sucedido. Contudo, o que acontece com o lado do Executivo dessa barganha? Isto é, quais as implicações dos governos de coalizão sobre a organização e o processo decisório do próprio Executivo?

A combinação específica entre presidencialismo e governos de coalizão gera um conjunto de incentivos contraditórios sobre a organização do processo decisório do Executivo. Enquanto no presidencialismo o foco está no presidente como chefe de governo e representante eleitoralmente legitimado, nos governos de coalizão o foco está nos partidos que compõem o gabinete e como esses se coordenam para implementar uma agenda comum. Analisar o processo decisório do Executivo sob presidencialismo de coalizão implica reconhecer esses dois conjuntos de incentivos.

1. Agradeço a Wellington Neves pela assistência de pesquisa. Agradeço, ainda, aos pareceristas deste artigo e aos participantes da oficina Núcleo de Governo pelos comentários e sugestões que em muito ajudaram no desenvolvimento deste artigo. Agradeço aos coordenadores do projeto Núcleo de Governo e, em especial, Pedro Cavalcante por todo o apoio no desenvolvimento desta pesquisa. Todos os erros e inconsistências remanescente são de minha total responsabilidade.

2. Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

Isto é, de um lado, a tendência para concentração de poderes na figura do presidente e, por outro, a descentralização e o governo compartilhado.

Essa combinação entre presidencialismo e governos de coalizão se torna ainda mais importante ao se considerar o aumento da complexidade das coalizões governativas no Brasil, tanto em termos de tamanho quanto em termos de diversidade ideológica. Enquanto no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) as coalizões eram formadas por quatro partidos, todos próximos ideologicamente, durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva essas coalizões passaram a integrar até nove partidos, incluindo partidos dos dois extremos do espectro ideológico (Figueiredo, 2007).

As implicações da relação entre o presidente e os ministérios no processo decisório do Executivo se tornam mais claras quando pensamos na coalizão não somente como um prêmio a ser dividido entre os partidos apoiadores, mas principalmente como governos (Laver e Shepsle, 1990). Essa é exatamente a definição de governança utilizada ao longo do texto: o estágio no ciclo governativo referente ao que acontece entre a formação do governo e o seu encerramento ou o estágio dedicado ao processo de implementação de políticas (Strom, Muller e Bergman, 2008). Governança, então, se refere ao que acontece depois que as coalizões são formadas e os ministérios distribuídos, ou a como as coalizões governam de fato (Strom, Muller e Bergman, 2008).³

Olhando para a governança do Executivo, os ministérios geralmente detêm o poder de agenda na formulação de políticas e são dominantes na sua implementação. Devido à divisão do trabalho e à especialização em áreas temáticas, os ministérios detêm informações que dificilmente o presidente acompanhará. Daí o problema de assimetria de informação que faz que mecanismos de monitoramento e controle sejam desenhados para minimizar a chance de expropriação por parte dos ministérios e manter as decisões de acordo com as preferências do governo como uma unidade (Thies, 2001; Muller e Strom, 2000; Martin e Vanberg, 2011) ou de presidente em particular (Moe, 1985; Rudalevige, 2002), e não dos ministérios individuais (Laver e Shepsle, 1990).

O problema de coordenação governamental se torna ainda mais importante no presidencialismo de coalizão brasileiro, dado que o governo é compartilhado com os partidos da coalizão, mas a responsabilidade, principalmente eleitoral, é concentrada na figura do presidente. Como conflitos são resolvidos para a implementação de uma agenda comum? Como o presidente coordena a coalizão? Partindo da noção

3. No original: "Coalition researchers have rarely (though increasingly) focused on what occurs between the beginning and the end of coalitions, on what we may call coalition governance (...). Governance has in recent years become a trendy catch-all term. In our context, it denotes both the practice of governing and the stage in the life cycle of governments that is devoted to policy execution and implementation" (Strom, Muller e Bergman, 2008, p. 9).

de governança como o estágio no ciclo governamental referente ao processo de formulação e implementação de políticas, explora-se aqui a coordenação governamental a partir da interação do presidente com os atores integrantes do Executivo.

O foco deste trabalho está na formulação da agenda legislativa como medida de *performance* governamental. Partindo do pressuposto de que os presidentes buscam mudanças no *status quo* como forma de mostrar resultados à população, temos como objetivo identificar os diferentes padrões de coordenação no Executivo e o efeito desses padrões sobre a capacidade do governo de formular proposições legislativas que reflitam sua agenda prioritária. Em vez de focar em medidas de *input* (insumo) e *output* (resultado), como preferências dos atores e proposições legislativas, olhamos para o Executivo buscando identificar padrões de interação entre o presidente e os diversos atores envolvidos no processo.

Interação é um indicativo de participação no processo decisório, e é aqui entendida como forma de resolução de conflitos para a formulação de proposições legislativas. Na análise sobre quem de fato decide no processo de formulação legislativa no âmbito do Executivo, é possível focar ou no presidente ou nos ministérios como alternativas extremas. Neste trabalho, apresentamos uma opção que integra os dois extremos, com foco na interação entre os atores. O processo não é totalmente concentrado no presidente, mas também os ministérios não são completamente autônomos num sistema presidencialista. Como forma de resolução de conflitos, alternativas são negociadas entre os atores, daí a importância da interação.

A hipótese é que quanto maior a interação entre o presidente e o ministro, maior a chance desse ministério traduzir a agenda prioritária em agenda legislativa. Contudo, não somente por meio da interação direta com os ministros a agenda legislativa é coordenada. O presidente também pode implementar estratégias que envolvam a participação mais ativa de órgãos de coordenação governamental, o chamado núcleo de governo, no sentido de intermediar o alinhamento de preferências com os ministros na formulação da agenda legislativa. Por essa razão, incluímos também a participação desses órgãos na rede de coordenação governamental.

Utilizamos a definição apresentada neste volume de núcleo de governo na sua perspectiva funcional, isto é, o núcleo de governo é composto por órgãos que possuem a função principal de apoio à coordenação do processo de formulação e implementação de políticas. Esses órgãos assistem diretamente o presidente e funcionam como uma ponte para os ministérios fora do núcleo de governo e que têm como função principal a entrega de políticas públicas (Cavalcante, 2018).

Para analisar empiricamente as formas de coordenação governamental no Executivo brasileiro, analisamos as interações do presidente nas gestões de Fernando Henrique Cardoso e Dilma Rousseff. Os atores são classificados como Gabinete (ministérios responsáveis pela entrega de políticas públicas) e Núcleo de Governo

(órgãos responsáveis pela coordenação governamental). A partir dessa classificação, é construída uma medida com base na frequência da interação entre os atores. O objetivo final é identificar o efeito dessa interação sobre a capacidade do ministério de propor a agenda legislativa.

O trabalho contribui para o debate sobre a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro ao apresentar uma forma de observar a coordenação da agenda prioritária a partir da interação entre os atores no âmbito do Poder Executivo. O trabalho contribui também ao avançar no debate sobre o efeito dos diferentes padrões de coordenação, indo além das contribuições descritivas que permeiam o debate. Por último, o trabalho contribui por sistematizar a participação dos ministérios na formulação da agenda legislativa, apresentando o seu conteúdo prioritário.

O restante do trabalho está assim organizado: a seção 2 apresenta o embasamento teórico do argumento proposto. Em seguida, é apresentada a metodologia, indicando os dados, as variáveis e os métodos utilizados na análise. A quarta seção apresenta os resultados, e está dividida em duas subseções. A primeira subseção apresenta os resultados da análise descritiva, com o mapeamento da rede de interações dos presidentes nos governos analisados. A segunda subseção, os resultados da análise multivariada, com os modelos sobre a relação entre a interação com o presidente e o efeito sobre a formulação da agenda legislativa. Na quinta seção, a conclusão.

2 ENTRE O PRESIDENTE E A COALIZÃO: COORDENANDO UM GOVERNO MULTIPARTIDÁRIO

Sobre o sistema político, o Brasil pode ser definido como um “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988). Isto é, há eleição direta para o chefe de governo, que possui mandato fixo e por isso concentra prerrogativas de decisão. Contudo, uma vez no governo, o presidente forma coalizões, distribuindo pastas ministeriais para estabelecer apoio legislativo no Congresso.

Sistemas presidencialistas são focados na figura do presidente. Devido à hierarquia clara, com o presidente no topo, é comumente assumido que as decisões do Executivo são uma direta aplicação das preferências do presidente. Ao contrário, o governo compartilhado é a principal característica dos sistemas parlamentaristas multipartidários. Não existe hierarquia absoluta e a proporcionalidade é a regra.

O processo de tomada de decisão do Executivo nos sistemas presidencialistas é normalmente analisado com base nos estudos sobre “liderança presidencial” ou sobre a “presidência institucional”, enquanto os governos de coalizão referem-se à literatura sobre o parlamentarismo multipartidário europeu, com foco na formação e governança das coalizões. Tanto no presidencialismo quanto no parlamentarismo

mo, o dilema é entre o indivíduo e o coletivo. Isto é, no presidencialismo, seria o presidente quem decide ou seria a presidência, como um coletivo, por meio das suas estruturas, que afetaria as decisões tomadas? Já no parlamentarismo, o debate é se a fonte das decisões é o ministro individual ou o gabinete, como um conjunto de atores.

Na literatura sobre o presidencialismo, a pergunta é se personalidade, estilo e capacidade de liderança do presidente determinam os resultados ou se as instituições do próprio Executivo, as regras e os procedimentos estabelecidos para organizar o fluxo de informação e decisão orientam o comportamento dos atores, gerando regularidades. No primeiro caso, a literatura foca na “pessoa” no cargo (Pfiffner, 2005). O poder do presidente é o poder de persuadir (Neustadt, 1961). Os presidentes podem ser classificados de acordo com a maior ou a menor habilidade política, e essas habilidades seriam o fator explicativo dos resultados alcançados (Hargrove, 1993).

Para além da personalidade ou da habilidade política imediata, também são importantes as redes de assessoramento, que podem incluir desde o gabinete, passando pelo vice-presidente, até a Casa Branca. Essas redes indicam quem influencia as decisões do presidente e também quando o presidente se omite do processo decisório, não dedicando atenção a determinados atores ou políticas (Hult, 1993). Analisando as agendas dos presidentes, Best (1988; 1992) mostra um indicador objetivo e compreensivo de contato, mesmo que não seja possível identificar influência. Nas análises dos presidentes americanos Lyndon Johnson e John Kennedy, nota-se a predominância de interações com funcionários da Casa Branca, seguidos pelo *inner cabinet*, aqueles membros do gabinete mais centrais para o processo decisório, como Finanças e Relações Exteriores, para o caso de Lyndon Johnson, e de funcionários da Casa Branca seguidos por funcionários da burocracia do Executivo, para John Kennedy.

Como uma tentativa de atribuir um critério sistemático à classificação dessas redes de assessoramento e ao processo decisório do presidente de forma geral, foram apresentadas categorias para os diferentes formatos de coordenação: competitivo, hierárquico ou formalista e colegiado (Johnson, 1974). Arranjos competitivos são caracterizados por um sistema no qual no centro está o presidente e um número pequeno de assessores o rodeia. Esses funcionários têm atividades sobrepostas, e o presidente busca se beneficiar da competição entre diferentes atores perseguindo a mesma tarefa. Arranjos hierárquicos ou formalistas estabelecem um padrão de delegação para funcionários no topo do processo decisório. Nesse sistema, há um ordenamento claro de tarefas, de forma que a informação que chega ao presidente passa por uma grande estrutura hierárquica, na qual cada um tem um papel. Por último, o sistema colegiado envolve um número reduzido de participantes. Contudo, o padrão de interação não é de competição entre os membros, mas, sim, de

grupo, em que as decisões são tomadas de forma coletiva. De acordo com Burke (2009, p. 502, tradução nossa),

Enquanto o modelo formalista pode ser comparado a uma pirâmide organizacional hierárquica, com o presidente no ápice, o modelo colegiado se assemelha a uma roda: o presidente no centro com assessores no final dos raios, diretamente ligados ao presidente, e, ao longo da borda, um ao outro.⁴

Enquanto alguns autores enfatizam a importância da liderança para a explicação de decisões e buscam esquemas de classificação das qualidades pessoais dos presidentes (Edwards III, 2009), a abordagem da presidência institucional desloca o foco da análise. Empiricamente, as estruturas da presidência se desenvolviam cada vez mais para lidar com as limitações cognitivas de qualquer ser humano. Para essa perspectiva, por mais habilidoso que o presidente possa ser, para entender as decisões do Executivo, é preciso olhar para as estruturas, quem é habilitado a participar do processo decisório e como as regras podem mobilizar os atores para gerar determinados resultados. Partindo do pressuposto comportamental da racionalidade, as abordagens buscam explicar quando o presidente decide delegar e quando decide centralizar as decisões. Nesse sentido, a relação entre o presidente e os funcionários do Executivo pode ser estruturada como uma relação principal-agente, na qual os incentivos precisam ser estabelecidos de forma que as ações do agente se alinhem aos interesses do principal (Moe, 1985; Wood, 1988; Wood e Waterman, 1991).

Formalizando o argumento, Moe (1985) propõe uma abordagem do Executivo a partir do foco na relação entre a presidência e a burocracia em geral do Executivo. Para o argumento, com o aumento e a maior complexidade das questões a serem tratadas pelo presidente e a observada maior fragmentação da burocracia, o presidente buscará trazer para sua órbita de decisão o maior número de funções, de forma a fazer valer as suas preferências. Isto porque o custo de agência passa a aumentar, e o presidente “centraliza” para que as políticas que são construídas no Executivo de fato reflitam as suas preferências. Centralização aqui significa aumento e diferenciação das estruturas da presidência. Além da estratégia da centralização, o presidente tem à sua disposição também a estratégia de politização, que significa a nomeação de funcionários de confiança do presidente em cargos-chave na burocracia.

Testando o argumento empiricamente, Rudalevige (2002) apresenta a abordagem da centralização contingente. Isto é, a centralização não ocorreria de forma linear no tempo como proposta por Moe (1985), mas seria decidida caso a caso,

4. No original: “Whereas the formalistic model might be likened to a hierarchical organizational pyramid, with the president at the apex, the collegial model resembles a wheel: the president at the hub with advisers at the end of the spokes, directly connected to the president, and, along the rim, to each other”.

dependendo dos atores envolvidos e das características da política em questão. Usando a analogia da integração vertical no mercado, Rudalevige (2002) propõe que o presidente decide quando centralizar (fazer) e quando delegar (comprar) com base no custo de informação e tendo sempre como objetivo manter as decisões mais próximas das suas próprias preferências. Os resultados indicam que quanto maior a distância de preferências entre o presidente e os membros do gabinete, maior a centralização das decisões.

No estudo do Executivo no parlamentarismo, a composição do Executivo e o seu funcionamento são vistos como o resultado de uma barganha entre atores racionais que maximizam a participação em um prêmio. O principal objetivo dos atores nesse contexto é maximizar a sua parcela do prêmio, mediante o controle de um conjunto de ministérios (Gamson, 1961). A perspectiva da formação de coalizões é extremamente bem-sucedida em explicar a alocação de ministérios, principalmente quanto cada partido parceiro ganha em termos de controle sobre pastas ministeriais. Contudo, essa abordagem peca ao analisar a formação do governo como resultado último da barganha, como se tudo que precisasse ser sabido estivesse na alocação de quantidades de ministérios. O ponto é que essa perspectiva analisa o governo em termos de ganho dos partidos que o formam, e não como governo de fato, que toma decisões e aloca recursos (Laver e Shepsle, 1990).

Pelo simples fato de que as partes fazem com sua parte também importa, a governança da coalizão, isto é, como as coalizões de fato governam, se tornou o foco da análise de Strom, Muller e Bergman (2008). O ponto é identificar quem decide em governos de coalizão. Dois argumentos são dominantes: o argumento do governo ministerial (Laver e Shepsle, 1990) e o argumento do controle mútuo (Muller e Strom, 2000; Thies, 2001; Martin e Vanberg, 2011; Carroll e Cox, 2012).

Para o argumento do governo ministerial, devido à lógica de especialização em áreas temáticas e da divisão do trabalho no interior do Executivo, a expectativa é que cada área de política pública seja dominada pelo partido do ministro que a controla. A expectativa desse modelo é bem simples: na ausência de constrangimentos externos, atores racionais implementam políticas que maximizam a sua própria utilidade (Laver e Shepsle, 1990). Dessa forma, não só as quantidades de ministérios distribuídas para cada partido, mas também quais ministérios específicos cada partido controla é importante para quais políticas serão implementadas.

A abordagem do controle mútuo desafia o governo ministerial com o argumento de que essa seria uma solução subótima para a divisão do trabalho no Executivo. Isso porque, ainda que os partidos governem conjuntamente, eles disputam eleições separadamente, e isso faz com que as políticas implementadas por um ministério possam afetar negativamente as chances eleitorais de um outro

partido da coalizão. Dessa forma, mecanismos de controle e monitoramento, isto é, controles externos, podem ser estabelecidos para que a autonomia ministerial seja reduzida e as políticas sejam decididas de acordo com a preferência da coalizão, e não com a de cada ministro.

Esses mecanismos podem ser externos ao Executivo, como o monitoramento nas comissões legislativas (Carroll e Cox, 2012) ou o processo de emendamento das propostas no parlamento (Martin e Vanberg, 2011), ou podem ser internos ao Executivo, como os “acordos da coalizão” – *coalition agreements* (Muller e Strom, 2000) ou a indicação de um ministro júnior hostil como forma de monitoramento (Thies, 2001). Os acordos de coalizão são documentos que formalizam as políticas que a coalizão se compromete a implementar ao longo do governo. Esses acordos são importantes porque restringem a autonomia ministerial, ao estabelecerem de antemão a agenda legislativa. Como os acordos são formalizados, os partidos da coalizão podem ser monitorados e cobrados caso desvios sejam identificados. Já a indicação de ministros júniores é o mecanismo mais explorado pela literatura, e mostra que um ministro júnior ou um vice-ministro (secretário-executivo no Brasil) de um partido diferente pode ser indicado para monitorar as ações do ministro e reportar se esse estiver se desviando das preferências da coalizão.

Com foco especificamente no fortalecimento das capacidades institucionais de coordenação governamental está a discussão sobre *core executive* – uma forma de centralização do processo decisório baseada no desenvolvimento de órgãos e estruturas orientadas prioritariamente para o controle da gestão governamental e a coordenação de políticas num contexto de fragmentação e aumento das demandas da sociedade. Formalmente, Dunleavy e Rhodes (1990, p. 4, tradução nossa) definem *core executive* como:

Definimos o Executivo central funcionalmente para incluir todas as organizações e estruturas que servem primariamente para reunir e integrar políticas do governo central, ou para atuar como árbitros finais dentro do Executivo de conflitos entre diferentes elementos da máquina do governo.⁵

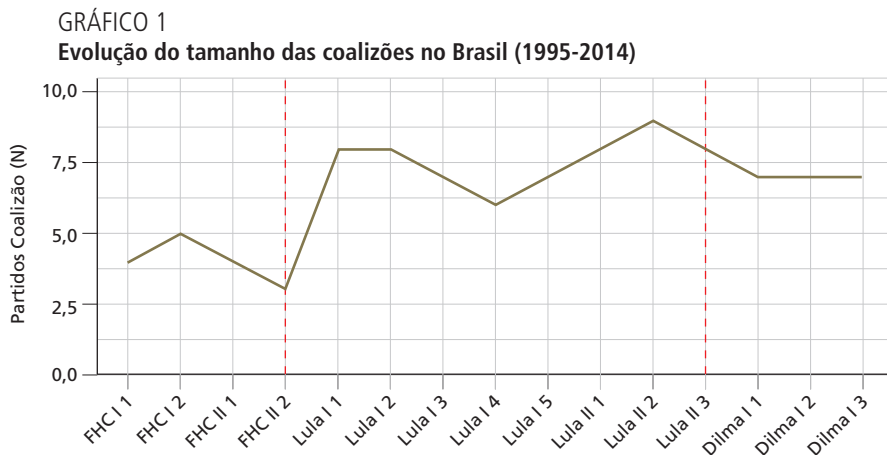
A discussão sobre *core executive* em muito se aproxima do debate sobre a presidência institucional, apresentando formas diferenciadas de olhar o processo decisório para além do conflito de preferências entre o indivíduo e o coletivo. Nessa discussão, é apresentado um meio termo, um conjunto de organizações que servem ao propósito de coordenar as ações do governo, e, assim, manter a unidade, a coerência e a busca de um objetivo comum.

5. No original: “We define the core executive functionally to include all those organizations and structures which primarily serve to pull together and integrate central government policies, or act as final arbiters within the executive of conflicts between different elements of the government machine”.

Em suma, a literatura sobre o processo decisório do Executivo, tanto em sistemas presidencialistas quanto em sistemas parlamentaristas, se preocupa com a capacidade de se manter a coordenação governamental no contexto de crescimento da complexidade do governo e da fragmentação governamental. No caso do presidencialismo, o debate tem focado na análise das redes de assessoramento e no desenvolvimento da presidência institucional. No caso das redes de assessoramento, o foco está em compreender como, a partir da interação, o presidente desenvolve diferentes formas de governar. No caso da presidência institucional, o foco está no crescimento, diferenciação e atuação dos órgãos da presidência na centralização do processo decisório. Já a literatura sobre parlamentarismo foca no estabelecimento de mecanismos de monitoramento, como a formalização de acordos de coalizão, a indicação de ministros júniores e a atuação dos órgãos com função típica de coordenação governamental.

Partindo do pressuposto de que o presidencialismo de coalizão reúne elementos do presidencialismo puro e dos governos de coalizão no parlamentarismo, precisamos reconhecer quais os desafios para o processo decisório do Executivo nesse desenho específico. Primeiramente, instituições importam, e no caso de um sistema presidencialista, precisamos reconhecer o papel central do presidente no topo da hierarquia. Contudo, a formação de governos de coalizão estabelece, então, um dilema com o qual o presidente precisa lidar: quanto poder delegar para os partidos da coalizão sem perder o controle sobre as decisões que são tomadas no seu governo? Ou, como manter a coordenação da ação governamental quando se governa com uma coalizão multipartidária?

O tópico da coordenação governamental se torna ainda mais relevante quando consideramos o crescimento das coalizões observado no Brasil no período recente. O gráfico 1 apresenta o número de partidos na coalizão governativa (ocupando ministérios), para as coalizões dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. O período total é de 1995 a 2014. O gráfico apresenta um aumento no número de partidos na coalizão: quatro na primeira coalizão de FHC, oito na primeira coalizão de Lula e sete na primeira coalizão de Dilma Rousseff. O número mínimo de partidos no período é três, na última coalizão da gestão FHC, redução esperada, dado que se trata do último ano de um segundo mandato e que os partidos buscam se distanciar do presidente. O número máximo de partidos foi nove, na segunda coalizão do segundo mandato de Lula, no qual o presidente buscava estabelecer uma coalizão majoritária estável, lidando com algumas dificuldades identificadas no primeiro mandato, como a concentração de ministérios no seu próprio partido.



Elaboração da autora, com dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

Dado esse aumento da complexidade da gestão de prioridades no governo, advinda do aumento das coalizões e do decorrente crescimento de interesses e fragmentação do processo decisório, o que já sabemos sobre a coordenação governamental no Brasil? O foco específico no funcionamento interno do Executivo, para além da alocação de ministérios, tem se desenvolvido, recentemente, com trabalhos de orientação institucional que analisam o crescimento e a diferenciação da presidência (Inácio, 2006; Inácio e Llanos, 2015), a evolução das prerrogativas de coordenação da Casa Civil (Lameirão, 2015) e o aumento das prerrogativas alocadas na presidência (Vieira, 2017). Indo além do aspecto institucional e analisando as decisões sobre ministérios e políticas específicas, há a análise sobre a centralização de decisões na Casa Civil, dadas as preferências e as características das políticas (Batista, 2013), a concentração da produção legislativa no partido do presidente (Rennó e Gaylord, 2015) e a indicação de secretários executivos para o monitoramento dos parceiros da coalizão (Pereira *et al.*, 2017).

Essas contribuições avançam no debate sobre a coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro. Contudo, há duas importantes limitações. Primeiramente, os estudos focam exclusivamente em explicar o crescimento dessas estratégias de coordenação, normalmente apontando para a importância da divergência de preferências para explicar o aumento na coordenação governamental. A preocupação em identificar os efeitos dessas estratégias ainda é pouco explorada.

Segundo, os estudos focam ou no desenho institucional (Inácio, 2006; Inácio e Llanos, 2015; Lameirão, 2015; Vieira, 2017) ou no produto das decisões, como a participação da Casa Civil na formulação legislativa (Batista, 2013) ou a concentração

da produção no partido do presidente (Gaylord e Rennó, 2015). Contudo, há um elemento intermediário que é pouco explorado, que é o elemento das redes de interação no Executivo. Enquanto o desenho institucional é mais rígido, haja vista que não se modifica de acordo com a decisão, o foco no produto das decisões é limitado porque se concentra no resultado final, quando um acordo já foi formado, ignorando todo o processo para se chegar ao referido acordo.

Dada essas limitações na literatura sobre coordenação governamental no Brasil, o foco deste trabalho é explorar essas redes de interação, identificando, para além do desenho institucional e da alocação de ministérios, como os presidentes coordenam os diferentes atores, dadas as estruturas, para produzir resultados. A perspectiva é mais operacional e enfatiza o padrão de interação do presidente com os diversos atores políticos que compõem o processo decisório do Executivo, dadas as estruturas institucionais. Essa dimensão se concentra na interação (Best, 1998; 1992), mobilizando o argumento da estrutura informal do poder e quem de fato participa do processo decisório de políticas, para além da divisão formal de ministérios e órgãos de coordenação (Siavelis, 2010). Dada essa discussão, o objetivo geral da pesquisa é:

- objetivo geral: identificar em que medida o padrão de coordenação governamental afeta a formulação da agenda legislativa.

Com quem o presidente interage e como esse padrão evolui ao longo do tempo? Da discussão sobre modelos de decisão e coordenação em sistemas presidencialistas e parlamentaristas, elencamos dois conjuntos de atores: ministros, secretários-executivos; e órgãos de coordenação governamental (núcleo de governo). Devido à divisão do trabalho e especialização, é reconhecido que o lócus de decisão quanto à formulação e implementação de políticas públicas é o ministério temático. Por essa razão, a coordenação governamental num sistema presidencialista se dá prioritariamente entre o presidente e os ministérios. Contudo, a literatura vem apontando para o crescimento de estruturas especificamente voltadas para a coordenação governamental como uma forma de reduzir as implicações negativas da fragmentação intragovernamental. Por essa razão, incluímos especificamente a interação com os órgãos do chamado núcleo de governo. Utilizamos aqui a definição funcional, identificando a interação do presidente com os órgãos que possuem atribuições e funções de coordenação, e não os órgãos que formalmente são lotados na estrutura da presidência – definição estrutural (Cavalcante, 2018). Essa análise descritiva é o objetivo específico 1 da pesquisa.

- objetivo específico 1: identificar os diferentes padrões de interação do presidente com os atores do Executivo.

Interação aqui é analisada como uma forma de resolução de conflitos, alinhamento de preferências e coordenação de decisões. Claramente, a interação não reflete todo o elemento informal do processo decisório do Executivo e muito menos indica a real influência de cada ator. Contudo, mostra a participação dos diferentes atores para além da alocação de ministérios ou da criação de órgãos na estrutura do Executivo.

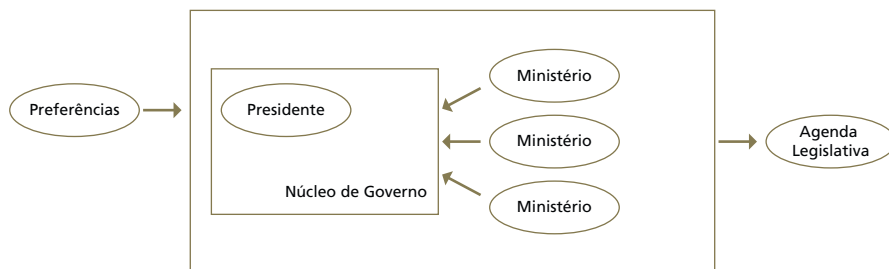
Além do objetivo de descrever os padrões de interação do presidente, busca-se utilizar essa interação como variável independente para explicar a capacidade do governo de formular sua agenda legislativa. Primeiramente, analisa-se o efeito da interação com os órgãos do núcleo de governo sobre a formulação da agenda legislativa. Em seguida, analisa-se o efeito da interação direta com os ministérios sobre as proposições de iniciativas.

- objetivo específico 2: analisar o efeito da interação com os órgãos do núcleo de governo sobre a formulação da agenda legislativa.
- objetivo específico 3: analisar o efeito da interação com os ministérios fora do núcleo de governo sobre a formulação da agenda legislativa.

A hipótese é que quanto maior a participação dos órgãos do núcleo de governo, maior a capacidade de formulação da agenda legislativa. Essa seria uma estratégia do presidente de envolver a participação mais ativa de órgãos de coordenação governamental no sentido de intermediar o alinhamento de preferências com os ministros na formulação da agenda legislativa.

Além da interação com o núcleo de governo, incluímos também a interação direta entre o presidente e os ministros de entrega de políticas públicas. Essa interação direta com os ministros é incluída como uma forma de direcionamento do presidente para a formulação da agenda legislativa. Esse ponto é importante porque, num sistema presidencialista, é esperado que o presidente tenha um papel relevante, e não apenas cerimonial. Contudo, não é esperado que o presidente, sozinho, formule qualquer proposta legislativa. Por essa razão, a interação seria relevante, porque indicaria o direcionamento do presidente, sem assumir uma atuação irreal. Assim, espera-se que quanto maior a interação entre o presidente e o ministro, maior a chance de esse ministério traduzir a agenda prioritária em agenda legislativa. A figura 1 resume o modelo teórico proposto.

FIGURA 1
Modelo teórico



Elaboração da autora.

Além da interação com os órgãos do núcleo de governo, numa estratégia de centralização, e da interação com os ministérios temáticos, como uma forma direta de direcionamento e coordenação governamental, incluímos também como elemento exógeno as preferências dos atores. Os ministérios geralmente são ocupados por partidos específicos,⁶ e isso importa para a estratégia e o padrão de coordenação implementados pelo presidente. Especificamente, espera-se que ministros que não são do partido do presidente apresentem maior divergência de preferências do que ministros que não são filiados partidários ou do partido do presidente. É parte do argumento aqui proposto que as preferências não determinam os resultados e que a interação entre os atores durante o processo de formulação de políticas é relevante. Contudo, não podemos excluir completamente o papel das preferências. Por isso, incluímos no modelo esse aspecto.

Em suma, no modelo, temos as preferências dos atores, que são exógenas ao processo decisório, e os atores envolvidos no processo decisório do Executivo, que podem ser classificados como presidente, órgãos do núcleo de governo e ministérios. Nesse estágio, pode-se observar a interação entre esses atores na produção de decisões, que são as decisões legislativas. Esse último elemento é o que é identificado como “produto” da coordenação governamental e mais diretamente observável fora da arena executiva. O argumento é que a interação entre os atores, dadas as preferências e as estruturas institucionais, influenciam a capacidade de traduzir a agenda prioritária em agenda legislativa. A próxima seção apresenta a operacionalização desse argumento em variáveis e, em seguida, os resultados da pesquisa.

6. No presidencialismo de coalizão os ministérios são geralmente ocupados por ministros partidários. Contudo, também é possível observar ministros não filiados a partidos. Contudo, em ambos os casos esses atores possuem preferências e essas devem ser consideradas na análise.

3 METODOLOGIA

O estudo tem como foco o Brasil, comparando as presidências de Fernando Henrique Cardoso (primeiro e segundo mandato) e de Dilma Rousseff (primeiro mandato). Essa comparação oferece dois períodos distintos, com coalizões de tamanho e composição bem diferentes e presidentes com orientações ideológicas distintas. Apesar de o ideal ter sido a comparação de todo o período, incluindo a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, essa presidência não pôde ser incluída na análise, uma vez que os dados para esse período não foram disponibilizados.

O foco da análise está nas interações do presidente, e a fonte de informações para essas interações são as entradas nas agendas dos presidentes. A agenda do presidente FHC foi disponibilizada pela Fundação FHC,⁷ por meio de contato por correio eletrônico, e a agenda da presidenta Dilma está disponível na Biblioteca da Presidência, mediante consulta ao calendário de agendas da presidenta.⁸ A agenda do presidente Lula não está disponível na Biblioteca da Presidência, e não foram disponibilizadas pelo Instituto Lula. Por essa razão, não foi possível incluir os mandatos desse presidente na análise.

A análise empírica é composta de duas partes: uma descritiva e outra explicativa. A parte descritiva é focada no mapeamento das interações dos presidentes e na classificação dos atores com quem o presidente interage. Esses atores são classificados como gabinete, quando são ministérios responsáveis pela entrega de políticas públicas, e núcleo de governo, quando são órgãos que desempenham prioritariamente funções de coordenação. A classificação, que deriva do trabalho de Cavalcante e Batista, neste volume, é apresentada nos quadros 1 e 2.

QUADRO 1

Classificação dos órgãos: governo Fernando Henrique Cardoso

Fernando Henrique Cardoso I	Fernando Henrique Cardoso II
Núcleo de governo:	Núcleo de governo:
<ul style="list-style-type: none"> • Advocacia-Geral da União • Casa Civil • Secretaria-Geral • Secretaria de Assuntos Estratégicos • Secretaria de Comunicação Social • Ministério do Planejamento • Ministério da Fazenda 	<ul style="list-style-type: none"> • Advocacia-Geral da União • Casa Civil • Secretaria-Geral • Secretaria de Relações Institucionais • Secretaria de Assuntos Estratégicos • Secretaria de Comunicação Social • Corregedoria-Geral da União • Ministério do Planejamento • Ministério da Fazenda

(Continua)

7. Disponível em: <<http://fundacaoofhc.org.br/>>.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/2FSM5Vx>>.

(Continuação)

Fernando Henrique Cardoso I	Fernando Henrique Cardoso II
<p>Gabinete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Casa Militar • Estado Maior das Forças Armadas • Ministério dos Esportes • Ministério de Política Fundiária • Ministério da Marinha • Ministério do Exército • Ministério da Aeronáutica • Ministério da Administração e Reforma do Estado • Ministério da Agricultura • Ministério da Ciência e Tecnologia • Ministério da Cultura • Ministério da Educação • Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo • Ministério da Integração Nacional • Ministério da Justiça • Ministério da Previdência e Assistência Social • Ministério dos Transportes • Ministério do Trabalho • Ministério do Meio Ambiente • Ministério da Saúde • Ministério de Minas e Energia • Ministério das Comunicações • Ministério das Relações Exteriores 	<p>Gabinete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gabinete de Segurança Institucional • Ministério dos Esportes • Ministério da Defesa • Ministério da Agricultura • Ministério do Desenvolvimento Agrário • Ministério da Ciência e Tecnologia; • Ministério da Cultura • Ministério da Educação • Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo • Ministério da Integração Nacional • Ministério da Justiça • Ministério da Previdência e Assistência Social • Ministério dos Transportes • Ministério do Trabalho • Ministério do Meio Ambiente • Ministério da Saúde • Ministério de Minas e Energia • Ministério das Comunicações • Ministério de Relações Exteriores • Secretaria de Desenvolvimento Urbano

Fonte: Cavalcante e Batista (2018).
Elaboração da autora.

QUADRO 2
Classificação dos órgãos: governo Dilma Rousseff

Dilma Rousseff
Núcleo de governo:
<ul style="list-style-type: none"> • Advocacia-Geral da União • Casa Civil • Secretaria-Geral • Secretaria de Relações Institucionais • Secretaria de Assuntos Estratégicos • Secretaria de Comunicação Social • Controladoria-Geral da União • Ministério do Planejamento • Ministério da Fazenda

(Continua)

(Continuação)

Dilma Rousseff
Gabinete:
<ul style="list-style-type: none"> • Gabinete de Segurança Institucional • Ministério dos Esportes • Ministério da Defesa • Ministério da Agricultura • Ministério da Ciência e Tecnologia • Ministério da Cultura • Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior • Ministério do Desenvolvimento Agrário • Ministério do Desenvolvimento Social • Ministério da Educação • Ministério da Integração Nacional • Ministério da Justiça • Ministério da Previdência • Ministério das Cidades • Ministério dos Transportes • Ministério do Trabalho • Ministério do Meio Ambiente • Ministério da Saúde • Ministério de Minas e Energia • Ministério das Comunicações • Ministério de Relações Exteriores • Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial • Secretaria de Políticas para as Mulheres • Secretaria de Direitos Humanos • Secretaria de Portos • Secretaria de Aviação Civil • Secretaria da Micro e Pequena Empresa

Fonte: Cavalcante e Batista (2018).
Elaboração da autora.

Como o foco do trabalho está na coordenação intragovernamental, a interação com atores externos, como parlamentares, representantes partidários, de unidades subnacionais e da sociedade civil, não é aqui incluída. Também não são incluídas nas análises menções a viagens e encontros diplomáticos. Ressalta-se aqui a limitação desses dados, uma vez que incluem apenas a agenda formal de encontros, obviamente excluindo encontros informais e fora da agenda. Apesar da estratégia de focar nas agendas formais ser claramente limitada ao omitir encontros relacionados a temas confidenciais ou até pessoais, subestimando a real participação de alguns atores mais próximos dos presidentes, essa foi a opção para um primeiro estudo exploratório sobre os padrões de interação dos presidentes com os atores governamentais.

Para a análise explicativa, os dados de interação do presidente serão utilizados como variável independente para explicar a formulação da agenda legislativa durante os dois governos aqui analisados. A variável “interação-ministério” é construída como o número de interações com o presidente observadas para o ministério i no tempo t . A variável “centralização-núcleo de governo” é construída como o número de interações com o presidente observadas para os órgãos classificados como núcleo de governo, de acordo com a classificação anterior no tempo t . A medida de tempo utilizada é ano, e as variáveis são construídas como contagens, e não como proporções, para refletir a atenção absoluta dada pelo presidente, e não a atenção relativa.

A variável dependente, que reflete a medida de *performance* governamental, tem por base o número de iniciativas legislativas apresentadas pelo ministério i no tempo t . Os dados são de Batista (2013), atualizados para incluir o governo de Dilma Rousseff. As iniciativas legislativas são atribuídas aos ministérios de acordo com as assinaturas das exposições de motivo. As exposições de motivo são documentos que são encaminhados pelos ministérios para o presidente solicitando que proposta de legislação seja encaminhada ao Legislativo. As assinaturas das exposições de motivo diferem das assinaturas de projetos no Legislativo porque esses indicam, em vários momentos, endosso ao projeto e também o ministro responsável pela pasta no momento da aprovação da proposta, e não de sua formulação.

Apesar de não indicar toda a participação dos ministérios ou dos órgãos do núcleo de governo, as assinaturas das exposições de motivo indicam ao menos a capacidade de formular uma proposição e acordo suficiente para submetê-la ao Legislativo. Por essa razão, acredito ser essa a medida ideal de “produto” da coordenação governamental, já que não preveem apenas a ação dos ministérios, mas também a concordância presidencial, uma vez que projetos não podem ser submetidos ao Congresso diretamente pelos ministérios.

As análises são realizadas por meio de modelos de regressão multivariados, especificamente o modelo binomial negativo, já que a variável dependente é um dado de contagem, e por isso só apresenta valores inteiros e positivos. Apresentamos modelos separados para a gestão FHC e para a gestão Dilma. O propósito de separar as análises é manter fixo qualquer elemento de “estilo” ou “personalidade” específico ao presidente e comparar os efeitos, na mesma gestão, de padrões diferentes de interação com os órgãos do Executivo.

Além das variáveis independentes principais, incluímos também nos modelos de regressão uma variável binária, que assume valor 0 quando o ministro é do partido do presidente ou sem filiação partidária e valor 1 quando o ministro é filiado a um partido parceiro da coalizão, como medida de preferência dos atores.

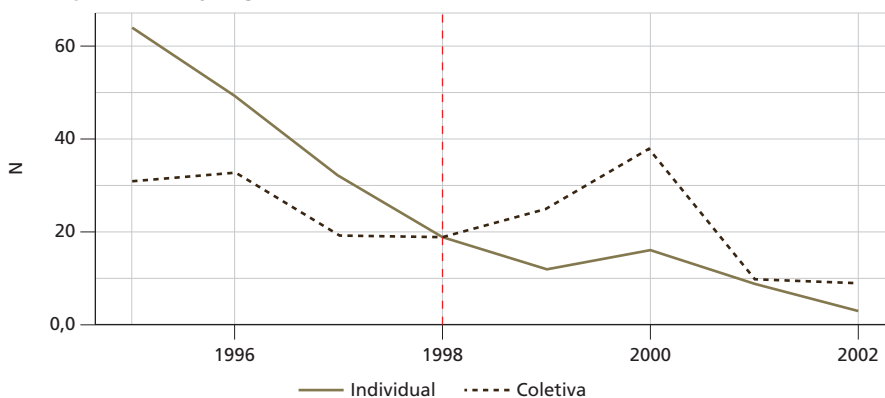
Nos modelos para o presidente FHC, foi incluída uma variável que indica o mandato. A próxima seção apresenta os resultados.

4 RESULTADOS DA ANÁLISE DESCRITIVA: INTERAÇÃO E REDES DE COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL

Uma primeira medida das diferentes estratégias utilizadas pelo presidente para interagir com os membros do seu governo é identificar em que grau os presidentes optam por interações individuais ou coletivas. Interações individuais ocorrem quando o presidente interage com ministros individualmente, e, interações coletivas, quando despacham com vários ministros ao mesmo tempo ou por meio de conselhos e reuniões ministeriais. O gráfico 2 mostra a evolução no tempo, por tipo de interação, nos dois governos FHC, e o gráfico 3, a evolução durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff.

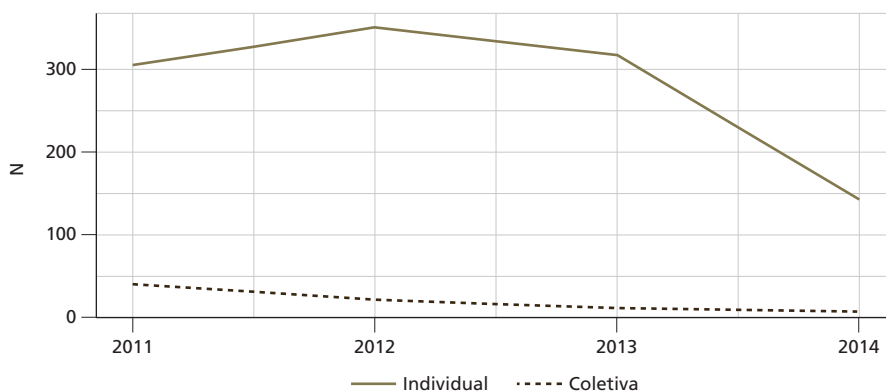
Um primeiro ponto a ser ressaltado nos gráficos 2 e 3 é a diferença de escala. Isto é, enquanto o número máximo de reuniões ministeriais levadas por FHC ocorreu no seu primeiro ano como presidente, e foram em torno de cem reuniões, Rousseff realizou mais de trezentas reuniões em três dos quatro anos do seu primeiro mandato. Isso mostra uma atuação bem mais intensa da presidenta Dilma Rousseff na interação com seus ministros e na coordenação direta do governo do que do presidente FHC.

GRÁFICO 2
Tipo de interação: governo FHC



Elaboração da autora.

GRÁFICO 3
Tipo de interação: governo Dilma Rousseff



Elaboração da autora.

Os gráficos também mostram uma diferença de estratégia na interação que pode ser uma explicação para essa diferença no número de interações e na atuação dos presidentes na coordenação governamental. A comparação mostra que, enquanto FHC fez bastante uso de estratégias coletivas de interação, inclusive organizando reuniões ministeriais com o propósito específico de coordenação das ações do governo, Dilma Rousseff fez um uso bem mais restrito, tendendo para zero ao final do seu primeiro mandato. Esses resultados já mostram algumas diferenças entre os presidentes na frequência da interação e também no tipo de interação, de forma que FHC se aproxima de um perfil mais colegiado e mais delegativo, enquanto Dilma Rousseff se aproxima de um perfil mais centralizador ou hierarquizado, de acordo com a nomenclatura de Johnson (1974).

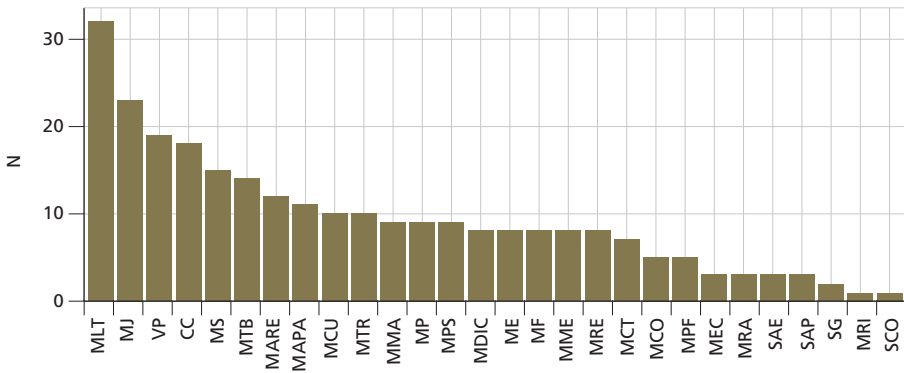
Os gráficos 4 e 5 mostram a frequência da interação dos presidentes com os diferentes atores na estrutura do Executivo. No primeiro mandato, FHC concentrou a sua atenção nos ministérios militares (Exército, Marinha e Aeronáutica), no Ministério da Justiça, no vice-presidente, na Casa Civil, no Ministério da Saúde e no Ministério do Trabalho. O foco nos ministérios militares tem possível explicação nas negociações para criação do Ministério da Defesa, tópico de destaque na agenda prioritária de FHC. A Casa Civil aparece como principal órgão de coordenação, e mostra o papel de destaque do ministro Clóvis de Barros Carvalho, por muitos considerado o braço direito de FHC. O Ministério da Administração e Reforma do Estado aparece mais à frente na ordem de interações do presidente, dadas as negociações para a reforma administrativa.

Com pouca frequência de interação com o presidente estão órgãos classificados como de coordenação, como a Secretaria de Comunicação Social, a Secretaria Geral e a Secretaria de Assuntos Estratégicos. Esse resultado mostra a importância de considerar também a interação com o presidente para compreender a importância dos diferentes órgãos na estrutura do Executivo. Isso porque, numericamente, a Secretaria de Assuntos Estratégicos é equivalente à Casa Civil. Contudo, quando consideramos a participação na rede governamental, a Casa Civil adquire centralidade, enquanto a Secretaria de Assuntos Estratégicos se mostra periférica.

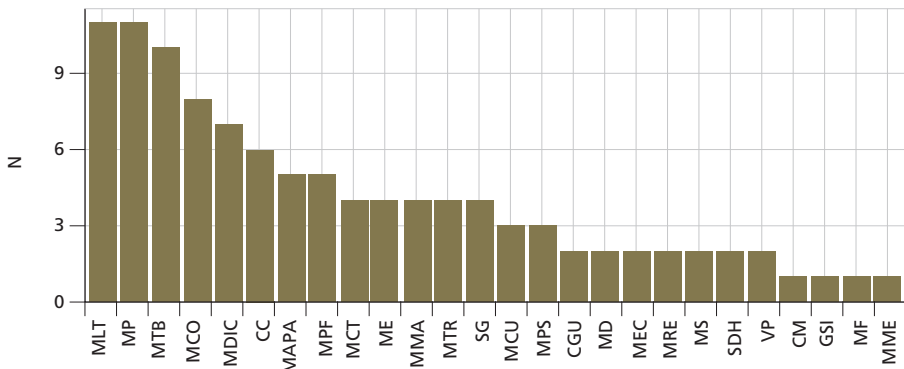
GRÁFICO 4

Frequência de interações: FHC

4A – Primeiro mandato



4B – Segundo mandato



Elaboração da autora.

No segundo mandato, as interações de FHC se reduzem, e o principal órgão de coordenação passa a ser o Ministério do Planejamento, e o foco passa a ser as áreas temáticas como justiça, trabalho, comunicações e indústria. A Casa Civil também aparece com papel de destaque. A Secretaria Geral já aumenta a sua participação, indicando uma maior institucionalização de suas funções e um crescimento de sua atuação. A maior participação da Secretaria Geral também pode ser explicada com base na prerrogativa recém-adquirida de articulação com o Congresso.

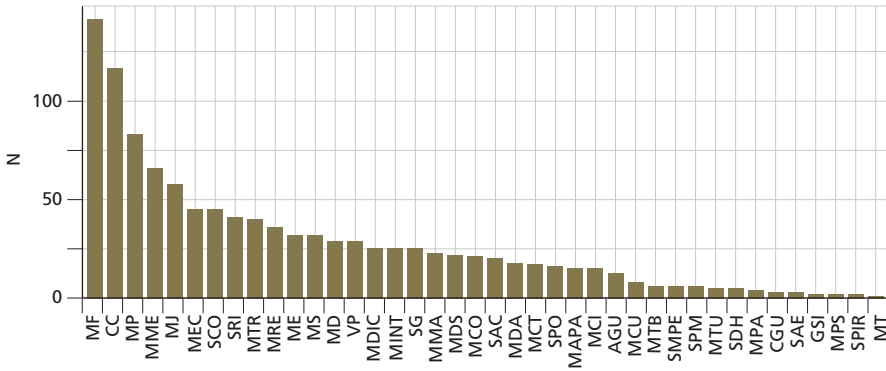
Analisando os dois mandatos de FHC, podemos interpretar um perfil mais próximo do colegiado, como indicado por Johnson (1974). Há forte interação com órgãos de coordenação, mas não num sentido de sobrepor ou hierarquizar o processo decisório. Ainda há forte interação com os ministérios fora do núcleo de governo e, principalmente, forte ênfase na interlocução com conselhos e reuniões ministeriais.

O gráfico 5 apresenta as interações da presidenta Dilma Rousseff. A partir da frequência de interações, é possível interpretar um outro estilo de coordenação governamental, apresentado por Johnson (1974), que é o hierárquico. Os principais órgãos com os quais Dilma interagiu foram órgãos de coordenação: Ministério da Fazenda, Casa Civil e Ministério do Planejamento. Essa também é a expectativa de um modelo mais institucionalizado de presidência, no qual a presidenta interage com os órgãos de coordenação, enquanto os órgãos de coordenação seriam responsáveis pela interação com os ministérios de entrega de políticas públicas.

Contudo, a análise da frequência das interações de Dilma Rousseff não demonstra uma hierarquização ou um abandono completo da coordenação direta com os ministérios temáticos, principalmente daqueles de temática mais próxima de seus interesses, como o Ministério de Minas e Energia.⁹ A Secretaria de Relações Institucionais tem sua participação bem mais forte durante o seu governo, e também, em destaque, está a Secretaria de Comunicação Social. Notar a baixa frequência de interação com as secretarias temáticas criadas na estrutura da Presidência, como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria da Micro e Pequena Empresa. Notar também que, apesar de importantes atribuições formais, a Secretaria de Assuntos Estratégicos mantém a sua baixa participação no processo decisório durante esse governo.

9. Lembrar que esse foi o ministério ocupado por Dilma no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

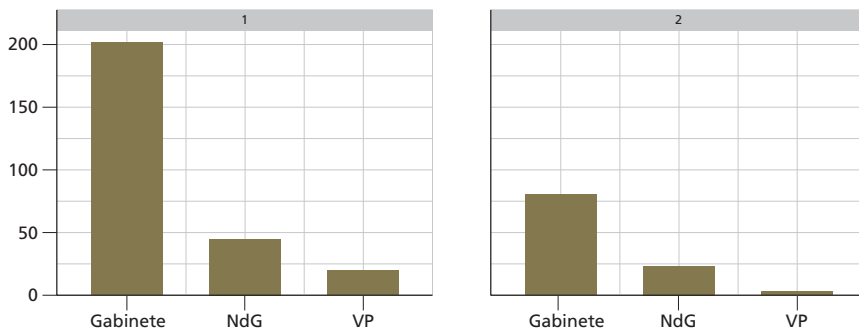
GRÁFICO 5
Frequência de interações: Dilma Rousseff



Elaboração da autora.

O gráfico 6 apresenta a comparação entre interações com órgãos classificados como núcleo de governo, órgãos fora do núcleo de governo e a vice-presidência durante os dois mandatos de FHC. Os resultados mostram que a maior interação se dá diretamente com membros do gabinete e em menor escala com os órgãos do núcleo de governo. Esse é, novamente, um padrão associado ao modelo colegiado de coordenação governamental. Isto é, o presidente não substitui a interação direta com os ministérios para uma interação mais centralizada e canalizada pelos órgãos de coordenação. Por isso a baixa frequência de órgãos do núcleo de governo ante os órgãos do gabinete.

GRÁFICO 6
Frequência de interações por tipo de ator: FHC



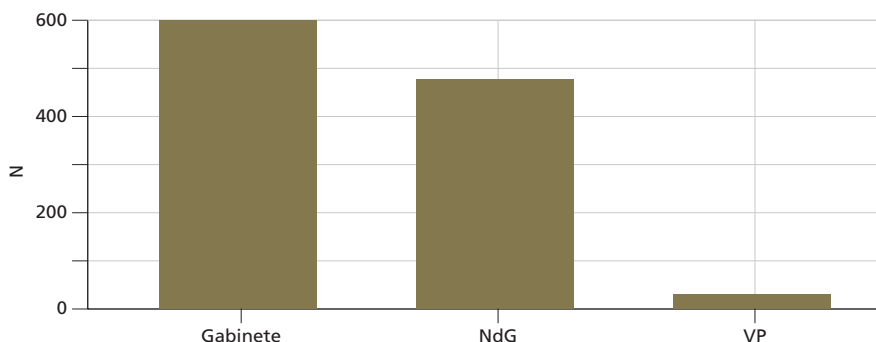
Elaboração da autora.

Outra parte da explicação está na própria institucionalização dos órgãos de coordenação. A Casa Civil começou a desempenhar suas atividades de coordenação, a Secretaria Geral teve suas atribuições modificadas e a Secretaria de Relações Institucionais tinha sido recém-criada. Dessa forma, não é esperado que um órgão, somente por existir, já, automaticamente, desempenhará papel central na coordenação governamental. Isso requer aprendizado e tempo.

O gráfico 7 apresenta o padrão de interações de Dilma Rousseff e mostra um cenário diferente. O maior número de interações ainda é com órgãos do gabinete, algo esperado devido ao número de ministérios nesse período. Contudo, há um forte crescimento da interação com órgãos classificados como núcleo de governo. Como visto no gráfico 5, principalmente Fazenda, Casa Civil e Planejamento. Esse pode ser considerado o tripé da coordenação governamental: a coordenação fiscal, a coordenação política e a coordenação orçamentária. Esse é o padrão associado ao modelo hierárquico de gestão governamental e também um indicativo de maior institucionalização dos órgãos de coordenação.

GRÁFICO 7

Frequência de interações por tipo de ator: Dilma Rousseff



Elaboração da autora.

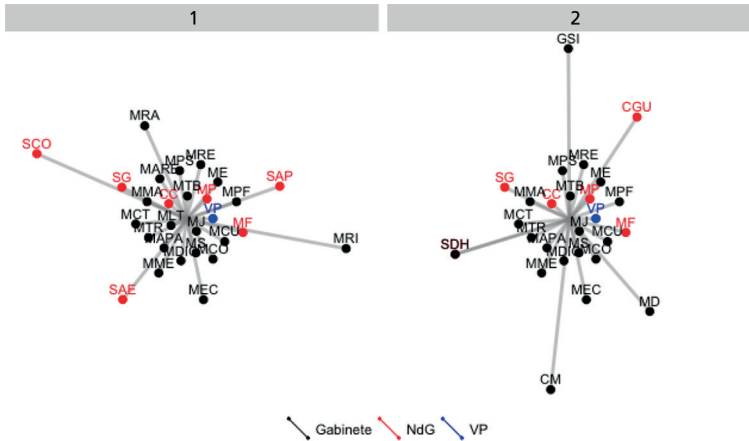
Os gráficos 8 e 9 apresentam as redes de interação dos presidentes FHC e Dilma Rousseff. A interpretação dos gráficos é que quanto mais próximo do centro, maior a interação/proximidade ao presidente.

GRÁFICO 8

Rede de interações por mandato: FHC

8A – Primeiro mandato

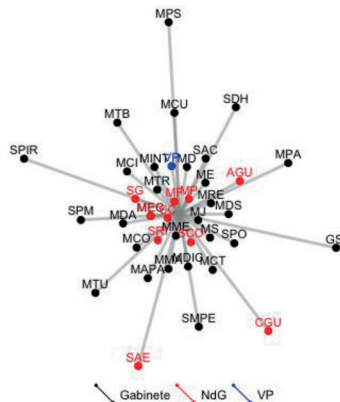
8B – Segundo mandato



A rede do primeiro mandato de FHC é bastante concentrada, com poucos órgãos mais distantes do centro como a Secretaria de Comunicação Social e o Ministro Extraordinário para Reforma Institucional, que existiu por um breve período. Já a rede do segundo mandato é um pouco mais ampla, com os órgãos de coordenação (em vermelho) concentrados no centro. No gráfico 9, é vista a rede de interações de Dilma Rousseff, que mostra um perfil de maior concentração nos órgãos do núcleo de governo e maior dispersão da interação com os ministérios do gabinete. Isso mostra uma estratégia de maior centralização nos órgãos de coordenação como forma de coordenação governamental.

GRÁFICO 9

Rede de interações: Dilma Rousseff



Com relação à composição partidária do governo, os gráficos 10 e 11 mostram a rede de interação por tipo de partido, se o ator é sem filiação partidária, membro do partido do presidente ou dos demais partidos da coalizão. Analisar a rede de acordo com a composição partidária é importante porque ajuda a identificar em que medida os diferentes tipos de atores participam do processo decisório, interagindo com o presidente. Como temos conhecimento limitado sobre quem de fato participa do processo decisório e em que medida o presidente prioriza o seu próprio partido ou ministros “técnicos”, a rede de interações parece ser um primeiro indicativo, obviamente não o final, sobre a atuação dos diferentes partidos.

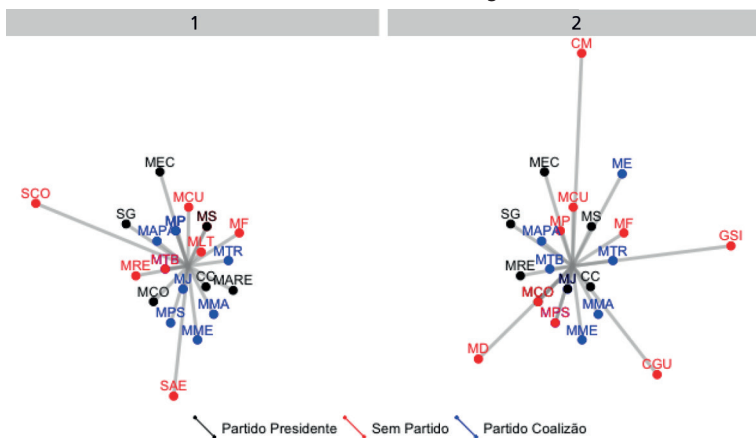
As redes de interações para os dois mandatos de FHC e para o primeiro mandato de Dilma Rousseff não parecem indicar um padrão claro de priorização de partidos ou discriminação de ministros representantes dos partidos da coalizão. Esse padrão também serve como fundamentação adicional para a interpretação dessas redes de interação como coordenação governamental, e não como a rede de ministros de confiança dos presidentes. Se esse fosse o caso, esperaríamos que o presidente se cercasse de ministros do seu próprio partido e, principalmente, técnicos, excluindo os partidos mais distantes ideologicamente e, por essa razão, com preferências mais díspares.

GRÁFICO 10

Rede de interações por mandato e identificação partidária: FHC

10A – Primeiro mandato

10B – Segundo mandato



Elaboração da autora.

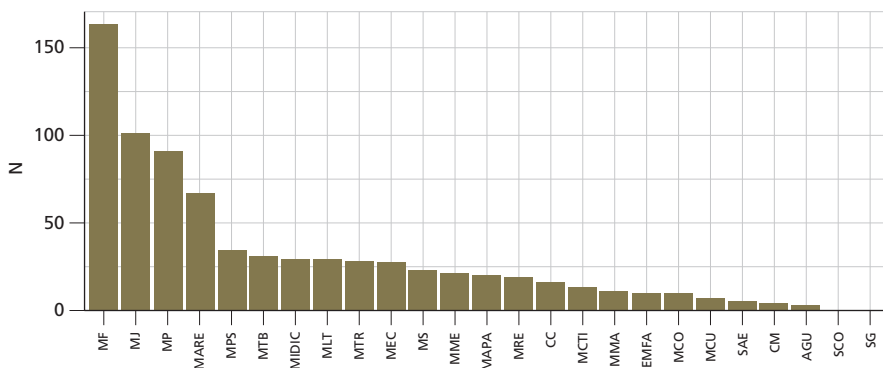
propor inovações nas políticas públicas. Dessa forma, formular e propor projetos seria o “produto” da coordenação no Executivo. A eventual votação e aprovação desses projetos é de alçada do Poder Legislativo e responde a outros incentivos, por essa razão não são considerados.

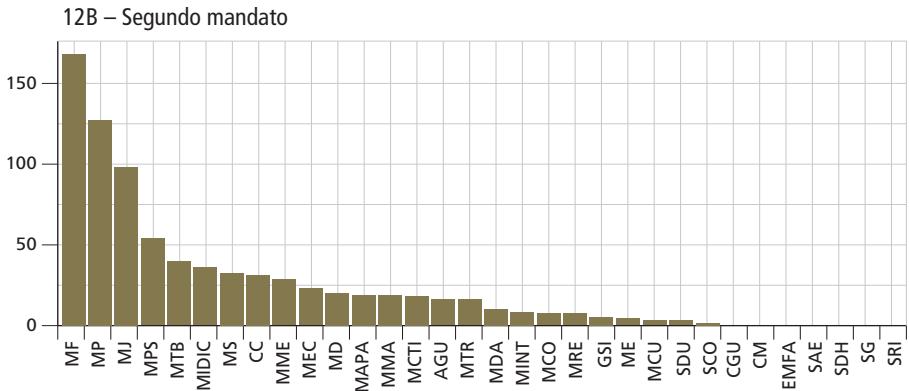
Naturalmente, a coordenação governamental tem outros propósitos que não somente a formulação da agenda legislativa. Em grande medida, a atuação do Executivo se dá na implementação de políticas e alocação de orçamento. Contudo, não é o objetivo deste trabalho identificar todos os efeitos da coordenação governamental. Da mesma forma, o conteúdo da agenda legislativa é resposta a uma série de fatores que não somente a interação com o presidente. Esses fatores podem se referir a situações de crise que demandam intervenção legislativa, crises econômicas que restringem a atuação governamental ou pressões da opinião pública, grupos de interesse e pressões eleitorais mais gerais. Por essa razão, ressalta-se que os resultados apresentados nessa seção têm o único propósito de identificar a relação entre interação e formulação da agenda legislativa. Sempre levando em consideração as limitações dessa análise mais restrita.

O gráfico 12 mostra que os principais atores na formulação da agenda do Executivo são o Ministério da Fazenda, o Ministério da Justiça, o Ministério do Planejamento e o Ministério da Administração e Reforma do Estado, no primeiro mandato; e Fazenda, Planejamento, Justiça e Previdência, no segundo mandato. Essa ordem mostra uma lógica específica de formulação legislativa: participam com mais frequência os ministérios de coordenação e o ministério temático (fora do núcleo de governo), responsável pelas principais iniciativas da agenda prioritária, a reforma administrativa no primeiro mandato e a reforma da previdência no segundo.

GRÁFICO 12

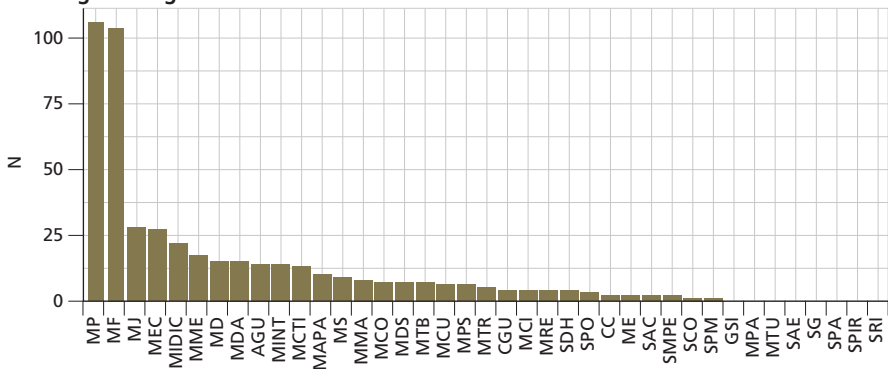
Agenda legislativa por mandato: FHC
12A – Primeiro mandato





Elaboração da autora.

GRÁFICO 13
Agenda legislativa: Dilma Rousseff



Elaboração da autora.

Já no governo de Dilma Rousseff, há uma forte concentração da participação dos ministérios de coordenação, Planejamento e Fazenda, seguida de alguns ministérios temáticos (fora do núcleo de governo), como Educação, Indústria e Minas e Energia. Esses resultados mostram em que medida o conteúdo da agenda legislativa de diferentes presidentes muda, e a atenção dada a ministérios específicos muda em decorrência das ênfases temáticas.

As iniciativas legislativas apresentadas acima são as que chegam a ser propostas ao Legislativo, representando os casos de “sucesso”. Isto é, as situações nas quais uma decisão foi tomada e um acordo foi firmado entre os diferentes atores na estrutura do Executivo. A tabela 1 mostra em que medida a interação entre os atores como medida de coordenação governamental contribui para essa capacidade.

A unidade de análise é o ministério-ano e somente os ministérios classificados como “gabinete” são incluídos. Isto é, os órgãos do núcleo de governo não entram como observações (N) nessa análise, tendo em vista sua atuação como órgão de coordenação, e não de produção.

TABELA 1
Relação entre interação e produção legislativa (modelo binomial negativo)

	VD: N iniciativas legislativas FHC			VD: N iniciativas legislativas Dilma Rousseff	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Intercepto	1,741 ³ (0,159)	1,699 ³ (0,166)	2,098 ³ (0,405)	0,179 (0,397)	0,363 (0,378)
Interação ministério	0,162 ³ (0,032)	0,159 ³ (0,032)	0,153 ³ (0,032)	0,0856 ³ (0,017)	0,089 ³ (0,016)
Interação núcleo de governo	-0,029 (0,0180)	-0,033 ¹ (0,0180)	-0,044 ² (0,020)	0,000 (0,003)	0,000 (0,003)
Partido coalizão	-	0,173 (0,150)	0,186 (0,150)	-	-0,706 ³ (0,209)
Mandato	-	-	-0,194 (0,182)	-	-
AIC	880,96	881,67	882,51	419,55	410,66
Log <i>likelihood</i>	-872,956	-871,668	-870,512	-411,549	-400,657
N	156	156	156	110	110

Elaboração da autora.

Obs.: 1. Coeficientes reportados. Erro-padrão entre parênteses.

2. Significante no nível 0,10.

3. Significante no nível 0,05.

4. Significante no nível 0,01.

A tabela 1 apresenta os resultados dos modelos de regressão, identificando o efeito da frequência de interações com o presidente e o número de iniciativas legislativas. A variável “interação ministério” indica o número de interações do ministério específico, e, a variável “interação núcleo de governo”, o número de interações do presidente com o seu núcleo de governo. Os resultados para todos os modelos, tanto para as gestões de FHC quanto para a de Dilma Rousseff, indicam que quanto maior a frequência da interação, maior o número de proposições legislativas. Esse resultado é significativo no mais alto nível e indica o efeito positivo esperado da interação como medida de coordenação governamental.

O resultado inesperado aparece com o efeito da interação com o núcleo de governo. Isto porque o efeito não é significativo em quatro dos cinco modelos, e quando é estatisticamente significativo, no modelo 3, aparece com o sinal contrário do esperado. Ou seja, não há evidência, de acordo com esses dados e com essa especificação da variável, de que a maior interação com o núcleo de governo aumente

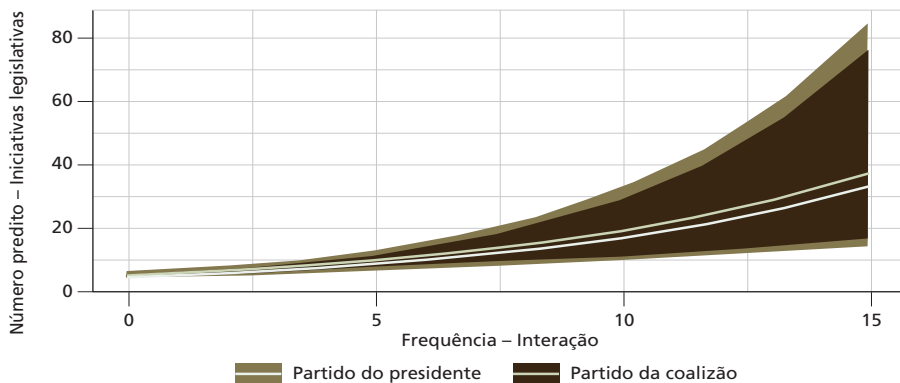
a produção legislativa dos ministérios temáticos (fora do núcleo de governo). Há duas possíveis explicações para isso.

A primeira é que a interação com o presidente não capta a maior parte da atividade de coordenação dos órgãos do núcleo de governo, e, para avaliar o seu efeito sobre a produção legislativa, seria necessário analisar também as interações desses órgãos com os ministérios do gabinete. Uma explicação complementar é que a interação do presidente com os órgãos do núcleo de governo se traduz também em participação desses órgãos na produção legislativa de forma direta. Isto é, o efeito da coordenação pelos órgãos do núcleo de governo não se daria somente de forma indireta, por meio da coordenação dos ministérios temáticos, como esperado aqui, mas sim de maneira direta, com os órgãos do núcleo de governo participando ativamente da formulação da agenda legislativa. Essa explicação tem respaldo nos gráficos 12 e 13, quando os ministérios da Fazenda e do Planejamento, ambos órgãos classificados como núcleo de governo, aparecem como os órgãos mais ativos na formulação da agenda legislativa do Executivo.

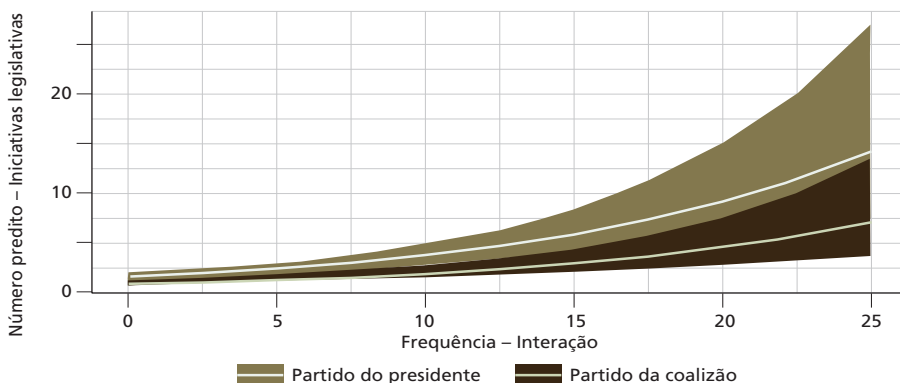
Nos modelos, também são incluídas variáveis indicando o tipo de partido do ministro, se do partido do presidente ou dos demais partidos da coalizão. Essa variável é incluída para controlar uma possível “discriminação” dos partidos da coalizão. Os resultados indicam que não há diferença estatisticamente significativa na formulação da agenda legislativa entre os ministros do partido do presidente e os ministros dos demais partidos da coalizão durante os governos de FHC, mas há sim diferença entre os tipos de partidos no governo de Dilma Rousseff. O sinal negativo indica que os ministros dos partidos da coalizão participam menos da formulação legislativa do que os ministros do partido do presidente/não partidários. Lembrando que esse efeito negativo é observado mantendo a frequência da interação com o presidente constante. Isto é, mesmo com a possibilidade de coordenação por meio da interação com os ministros, os ministros dos partidos da coalizão são menos ativos na formulação da agenda legislativa.

Como os coeficientes de um modelo binomial negativo não são diretamente interpretáveis, o gráfico 14 apresenta o efeito da interação com os ministérios sobre o número de iniciativas legislativas formuladas de acordo com o tipo de ministro.

GRÁFICO 14
Interação e produção legislativa por filiação do ministro
 14A – FHC



14B – Dilma Rousseff



Elaboração da autora.

Para o governo FHC, quando a interação é 0, o número de iniciativas legislativas também é 0. O número de iniciativas legislativas sobe para 10 quando a frequência da interação é 5, e para 20, quando a frequência da interação é 10. Depois desse valor, o efeito se torna não significativo, como mostrado nos intervalos de confiança. O gráfico também mostra que não há diferença entre os ministros do partido do presidente e os ministros dos demais partidos da coalizão, uma vez que os intervalos de confiança se sobrepõem. No governo de Dilma Rousseff esse efeito é menor. Quando a frequência da interação é 5, o número esperado de iniciativas legislativas é de 5 para os partidos da coalizão e um pouco menor que 10 para os ministros do partido do presidente. Adicionalmente, a diferença entre os ministros do partido do presidente e dos partidos da coalizão só é estatisticamente significativa em níveis muito baixos de interação. Quando a interação é suficientemente grande, não há diferença entre os tipos de partidos.

6 CONCLUSÃO

O trabalho teve como principal objetivo analisar o padrão de coordenação do governo a partir de uma abordagem interacional. Para tanto, as entradas nas agendas dos presidentes foram classificadas e analisadas sistematicamente, num esforço para compreender, para além de fontes de informações já estabelecidas no debate, quem participa do processo decisório, como o presidente estrutura o fluxo de informação governamental e como a atuação dos órgãos do núcleo de governo vem evoluindo a longo do tempo. Num esforço de avançar no debate sobre as implicações da coordenação governamental, foi incluída também uma análise com base em modelos de regressão sobre o efeito desses padrões de coordenação sobre a formulação da agenda legislativa do Executivo.

Das análises descritivas, podemos depreender que os diferentes presidentes apresentaram diferentes padrões de gestão governamental. Enquanto a gestão de FHC poderia ser classificada como mais próxima de um modelo colegiado, baseado em conselhos e mais descentralizado nos ministérios, o de Dilma Rousseff aparece com uma gestão mais hierárquica, com maior centralização nos órgãos do núcleo de governo. Também é possível notar a diferença expressiva na intensidade da interação dos diferentes presidentes com seus ministros. Enquanto FHC teve como valor máximo quinze interações com um ministro num ano, Dilma Rousseff teve 25. Somando todas as interações, FHC teve 474 interações ao longo de dois mandatos e Dilma Rousseff teve 1.193 em apenas um mandato. As análises descritivas oferecem evidência de que o governo é de coalizão, mas o presidente tem papel central na sua estruturação e coordenação. Mais importante, quem ocupa a cadeira importa.

Das análises explicativas, foi possível identificar um efeito positivo da interação ministerial sobre a formulação da agenda legislativa. Esse efeito se mantém estável e estatisticamente significativo para os dois presidentes. Importante notar que, mesmo observando o aumento da complexidade das coalizões, é possível reduzir os conflitos de preferências por meio da coordenação governamental. Dessa forma, as diferenças de participação na formulação da agenda legislativa desaparecem quando a interação com o presidente é suficientemente alta. Esse resultado também aponta para a direção de se incluir o processo de coordenação governamental na análise, e não somente o efeito de preferências divergentes no governo.

Com esses resultados, o trabalho busca contribuir para o debate sobre a governança de governos de coalizão no presidencialismo brasileiro, apontando para caminhos para a coordenação governamental sob divergência de preferências. Contudo, muitas limitações podem ser apontadas no trabalho, a principal delas é a comparação limitada entre apenas dois presidentes. Como a comparação é muito restrita, não é possível indicar qual a causa dos diferentes padrões de coor-

denação e também não é possível indicar que determinados tipos de coordenação governamental estarão sempre associados a determinados efeitos. Por essa razão, as análises para FHC e Dilma Rousseff foram realizadas de maneira separada. Temos aqui apenas indicativos e resultados que servem mais para apontar uma agenda de pesquisa e uma discussão mais sistemática sobre o processo de coordenação governamental do que para apontar resultados definitivos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, 1988.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade nas américas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Revista Opinião Pública**, v. 19, n. 2, 2013.

BEST, J. J. Who talked to the president when? A study of Lyndon B. Johnson. **Political Science Quarterly**, v. 103, n. 3, p. 531-545, 1988.

_____. Who talked with president Kennedy? An interaction analysis. **Presidential Studies Quarterly**, v. 22, n. 2, p. 351-369, 1992.

BURKE, J. P. Organizational structure and presidential decision making. *In*: EDWARDS III, G. C.; HOWELL, W. G. (Eds.). **The Oxford handbook of the American presidency**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CARROLL, R.; COX, G. Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 2, 2012.

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).

DUNLEAVY, P.; RHODES, R. A. W. Core executive studies in Britain. **Public Administration**, v. 68, n.1, p. 3-28, 1990.

EDWARDS III, G. C. The study of presidential leadership. *In*: EDWARDS III, G. C.; HOWELL, W. G. (Eds.). **The Oxford handbook of the American presidency**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

GAMSON, W. A theory of coalition formation. **American Sociological Review**, v. 26, n. 3, 1961.

HARGROVE, E. Presidential personality and leadership style. *In*: EDWARDS, G. C.; KESSEL, J. H.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Researching the presidency: vital questions, new approaches**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

HULT, K. M. Advising the president. *In*: EDWARDS, G. C.; KESSEL, J. H.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Researching the presidency: vital questions, new approaches**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

INÁCIO, M. **Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil**. *In*: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION (ALACIP), 3., Campinas, set. 2006.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 39-64, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/WQ8ui7>>.

JOHNSON, R. T. **Managing the White House: an intimate study of the presidency**. New York: Harper & Row Publishers, 1974.

LAMEIRÃO, C. A Casa Civil e a gestão da coordenação política governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, 1995-2010. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 2015.

LAVAR, M.; SHEPSON, K. A. Coalitions and Cabinet Government. **American Political Science Review**, v. 84, n. 3, 1990.

MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, 1993.

MARTIN, L.; VANBERG, G. Parliaments and coalitions: the role of Legislative institutions in multiparty governance. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MOE, T. The politicized presidency. *In*: CHUBB, J.; PETERSON, P. (Eds.). **The new directions in American politics**. Washington: The Brookings Institution, 1985.

MULLER, W.; STROM, K. **Coalition governments in western Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

NEUSTADT, R. **Presidential power: the politics of leadership**. New York: John Wiley and Sons, 1961.

PEREIRA, C. *et al.* Watchdogs in our midst: how presidents monitor coalitions in Brazil's multiparty presidential regime. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 3, p. 27-47, 2017.

PFIFFNER, J. P. Presidential decision making: rationality, advisory systems, and personality. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 217-228, 2005.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the black box: cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 247-269, 2015.

RUDALEVIGE, A. **Managing the president's program**: presidential leadership and legislative policy formulation. Nova Jersey: Princeton University Press, 2002.

SIAVELIS, P. **Formal and informal organization of the executive branch in Chile**. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLITICA, 5. Buenos Aires: Alacip, 2010.

STROM, K.; MULLER, W. C.; BERGMAN, T. **Cabinets and coalition bargaining**: the democratic life cycle in western Europe. Oxford: Oxford University Press, 2008.

THIES, M. Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 3, 2001.

VIEIRA, M. Composição do gabinete e a criação de burocracias públicas centralizadas na Presidência da República no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 1, 2017.

WOOD, B. D. Principals, bureaucrats, and responsiveness in clean air enforcements. **American Political Science Review**, v. 82, n. 1, p. 213-234, 1988.

WOOD, B. D.; WATERMAN, R. W. The dynamics of political control of the bureaucracy. **American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 801-828, 1991.

APÊNDICE

LISTA DE SIGLAS

CM: Casa Militar

Emfa: Estado-Maior das Forças Armadas

GSI: Gabinete de Segurança Institucional

Mapa: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Mare: Ministério da Administração e Reforma do Estado

MCI: Ministério das Cidades

MCO: Ministério das Comunicações

MCTI: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MCU: Ministério da Cultura

MD: Ministério da Defesa

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social

ME: Ministério dos Esportes

MEC: Ministério da Educação

MDIC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Mint: Ministério da Integração Nacional

MJ: Ministério da Justiça

MLT: Militar (ministérios militares: Exército, Marinha e Aeronáutica)

MMA: Ministério do Meio Ambiente

MME: Ministério de Minas e Energia

MPA: Ministério da Pesca e Aquicultura

MPS: Ministério da Previdência Social

MRE: Ministério das Relações Exteriores

MS: Ministério da Saúde

MTB: Ministério do Trabalho

MTR: Ministério dos Transportes

MTU: Ministério do Turismo

SAC: Secretaria de Aviação Civil

SDH: Secretaria de Direitos Humanos

SDU: Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SMPE: Secretaria da Micro e Pequena Empresa

SPA: Secretaria da Pesca e Aquicultura

SPIR: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SPM: Secretaria de Políticas para Mulheres

SPO: Secretaria de Portos

GOVERNO COMPARTILHADO? O PAPEL DA PRESIDÊNCIA NA FORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS DO EXECUTIVO FEDERAL (2003-2014)¹

Felix Lopez²
Noelle Silva³
Jaqueline Borges⁴

1 INTRODUÇÃO

O Poder Executivo é o principal proponente da agenda de políticas do país e a Presidência da República (PR), seu centro. O presidente brasileiro concentra um dos mais altos poderes institucionais entre os presidencialismos latino-americanos (Mello e Pereira, 2013, p. 29), embora sobrecarregado pelo desafio de coordenar coalizões amplas e heterogêneas. Não é fácil construir e cimentar uma agenda de governo em coalizões com esse perfil, se houver a pretensão de ser uma agenda coerente e coesa.

Construir uma agenda de governo consensual é um exercício complexo porque coalizões demandariam algum grau de delegação aos parceiros políticos e o presidente não deseja abrir mão de suas próprias políticas e preferências. O governo de coalizão sustenta-se sobre uma tensão entre delegar e controlar, que Gallagher, Laver e Mair definiram da seguinte forma:

o gabinete não pode, simplesmente, reunir-se e definir políticas públicas no vácuo. O mundo real da formulação dessas políticas, que versam sobre temas complexos, envolve por parte do gabinete aceitar, rejeitar e emendar as propostas detalhadas e específicas a este apresentadas, e que estão baseadas em documentação extensa e, frequentemente, de caráter técnico. Apenas a agência do governo responsável pela política pública em questão detém recursos e *experts* para formular tais propostas.

1. Este texto é produto do projeto de pesquisa *Delegação Monitorada? O Papel dos Ministros, Partidos e Burocracias na Construção da Agenda do Executivo Federal*, conduzida pelo Ipea. Felix Lopez, coordenador do projeto, é pesquisador da Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, Noelle Silva e Jaqueline Borges são pesquisadoras assistentes na Diest. Versões anteriores foram apresentadas em seminário do Ipea e no grupo de trabalho (GT) Presidencialismo de Coalizão do Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), ambos em 2017. Agradecemos os comentários e as sugestões feitas por Alexandre Gomide, Acir Almeida, Pedro Cavalcante, Antonio Lassance, Janine Mello, Ronaldo Garcia, Mariana Batista e Magna Inácio. Os autores são os únicos responsáveis por erros e omissões do texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

3. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea.

4. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea.

Destarte, apenas o ministro ao qual a agência se subordina está em posição para apresentar a proposta ao gabinete, o que lhe dá posição privilegiada na área de política em questão (Gallagher, Laver e Mair, 2005, p. 56, tradução nossa).⁵

Se, por um lado, uma coalizão heterogênea pode conter forças centrífugas que resultam em conflitos para construir a agenda, há, por outro lado, organizações e indivíduos no Executivo que atenuam essas forças, por meio do esforço de coordenar ou monitorar o que está sendo proposto ou executado em diferentes áreas de políticas públicas. No presidencialismo brasileiro, a PR tem essa função, que é desempenhada pelo principal órgão de assessoramento: a Casa Civil.

O objetivo deste capítulo é compreender o papel da PR – com ênfase na Casa Civil – no funcionamento do governo – em especial, de 2003 a 2014 –, detalhar os processos de formação da agenda e da formulação das políticas,⁶ bem como os papéis que esse órgão desempenha em meio ao conjunto de agentes e organizações que lutam para influir, na parte ou no todo, nos rumos do governo: partidos ministeriais; ministros; burocracias setoriais; integrantes do núcleo de governo – notadamente, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e o Ministério da Fazenda (MF); e os órgãos de controle interno e externo da burocracia.

A atuação da Presidência da República – e da Casa Civil – na gestão da coalizão revela se e como ocorre a delegação para os partidos ou ministros e para as burocracias ministeriais. Também evidencia se os riscos presumidos se manifestam de fato em desvios de políticas desejáveis pelo presidente. Como apontou Vieira,

burocratas podem fazer uso de sua expertise para tomar decisões autônomas, independentes das preferências presidenciais [e] (...) ministros podem exercer uma influência indesejada sobre o comportamento de servidores públicos (Vieira, 2013, p. 5)

Em artigo anterior, que complementa este, analisamos processos típicos na formulação das políticas do Executivo, em sua fase pré-legislativa, a partir da ótica – e da agenda – de dois ministérios “finalísticos”: o Ministério da Integração

5. Martin e Vanberg descrevem a origem da tensão de outro ângulo: “A delegação traz consigo o risco de que ‘agentes’ – no nosso caso, ministros – atuem cada vez mais para frustrar os objetivos dos ‘principais’ (...) já que suas preferências divergem” (Martin e Vanberg, 2011, p. 10, tradução nossa). Trecho original: “*Delegation carries with it the risk that ‘agents’ (in our case, ministers) will increasingly act in ways that frustrate the goals of the ‘principals’ (...) as their preference diverge*”.

6. Alinhados com conceitos gerais de administração pública, consideramos a formação da agenda e a formulação das políticas dois momentos distintos do ciclo das políticas de um governo. A formação da agenda constitui o momento de definição de problemas e questões – que podem se originar de fontes diversas, governamentais ou não governamentais –, que, posteriormente, deverão ter uma resposta dos agentes governamentais, por meio da formulação de políticas públicas (Shafer, 2004, p. 15). Birkland definiu a *agenda* como “*a collection of problems, understandings of causes, symbols, solutions, and other elements of public problems that come to the attention of members of the public and their governmental officials. An agenda may be as concrete as a list of bills that are before a legislature, but also includes a series of beliefs about the existence and magnitude of problems and how they should be addressed by government, the private sector, nonprofit organizations, or through joint action by some or all of these institutions*” (Birkland, 2006, p. 63). A formulação das políticas é o momento em que se desenvolvem as propostas endereçadas às questões que constam na agenda governamental (Strickland, 2005, p. 327).

Nacional (MI) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Identificamos os agentes intra e interministeriais centrais nesse processo e em que condições se qualificam como atores que podem vetar a continuação de partes da agenda de políticas. Indicamos que a Presidência descentraliza o processo de construção da agenda, mas preserva para si um conjunto de propostas, que constituem o núcleo da agenda governamental, assumida por esse órgão como prioritária, mesmo que a proposta tenha origem em ministérios. Por isso, argumentamos que o Executivo funciona com uma agenda bipartida: a primeira destas constitui a prioridade dos presidentes e é prioritária no governo; a outra nasce no interior das pastas, em tempos variados (Lopez, Borges e Silva, 2018).

O conceito de coordenação política pode remeter a diferentes sentidos: *i*) coordenar a agenda a ser proposta, no sentido de orientar decisores a formular políticas (inter)ministeriais, que sigam diretrizes ideológicas governamentais bem definidas; *ii*) coordenar a política com o Poder Legislativo, de modo a organizar a agenda de interesse do Executivo a ser debatida e, eventualmente, aprovada no Congresso Nacional; ou *iii*) coordenar dimensões jurídicas e administrativas do processo de formulação das políticas, para torná-las aceitas, do ponto de vista legal, administrativo ou jurisdicional. Nesse último significado, é irrelevante o conteúdo ideológico das propostas, contanto que sejam juridicamente seguras. Nosso interesse é compreender a importância da *coordenação política* como a tomada de decisões de modo interdependente entre diversas agências do Estado, com propósito de definir políticas públicas que mantenham entre si coesão ideológica, ou que pelo menos não conflitem. Trata-se, portanto, da primeira acepção.

O sistema político fragmentado – que se manifesta também no interior da coalizão de governo – exige a coordenação de políticas mais complexas em níveis mais altos.

Embora a coordenação política e a coordenação administrativa tenham relação, são dimensões analiticamente independentes da gestão de governo. A coordenação política fala da compatibilidade ou integração de objetivos que compõem uma meta mais geral. A coordenação administrativa diz respeito aos instrumentos de gestão que facilitam o cumprimento dos objetivos, mas não trata do mérito destes. Como presidente, pode-se ao mesmo tempo propor alteração nas regras previdenciárias para reduzir trajetórias deficitárias e reformas trabalhistas que reduzam a regulação estatal nas relações de trabalho e incentivem a informalidade. Podem ser objetivos de governo, mas são objetivos que apontam para resultados opostos.

A coordenação política demanda ação de políticos, que detêm a legitimidade para imprimir novas ações e práticas nas organizações. Produzir políticas eficazes e coordenadas pode exigir ações de governo que contrariem práticas decisórias arraigadas, e sobre as quais funcionários da administração teriam poucos incentivos para alterar (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Nosso interesse é compreender como uma instituição central (Presidência da República) gerencia *politicamente* decisões interdependentes entre diferentes partes; como arbitra a divergência de preferências, com vistas a conferir harmonia e coerência à agenda formulada no interior do governo. Não se trata de analisar coordenação administrativa – em que pese sua relevância prática.

Para melhor definir os níveis possíveis e efetivos de atuação da Presidência na coordenação política da agenda, utilizamos a escala de coordenação elaborada por Les Metcalfe (1994), reproduzida no quadro 1.

QUADRO 1

Escala de coordenação governamental das políticas públicas

Nível	Tipo
9	Estratégia do governo
8	Estabelecimento das principais prioridades/metast
7	Definição de limites à ação ministerial
6	Arbitração de diferenças/desacordos entre políticas públicas
5	Busca de acordo entre os ministérios
4	Resolução de divergências entre os ministérios
3	Consulta a outros ministérios (<i>feedback</i>)
2	Comunicação com outros ministérios (troca de informações)
1	Tomada de decisão independente por ministérios

Fonte: Metcalfe (1994, p. 281).
Tradução dos autores.

A escala apresenta aspectos de relações interorganizacionais, que formam uma “sequência lógica de componentes da capacidade de coordenação” (Metcalfe, 1994, p. 272, tradução nossa).⁷ Cada nível superior indica uma capacidade cumulativa. Desse modo, a consulta de propostas legislativas em estágio de sondagem da aceitabilidade do que será proposto – que está no nível 3 da escala – antecede exigência superior, que é resolver as divergências entre os ministérios, no nível 4, ou se tornar um árbitro entre pastas sem consenso à vista, no nível 6 – e é uma atribuição, como se verá, da Casa Civil. A adoção da escala torna mais precisa a compreensão dos diferentes níveis da atuação de um órgão de coordenação e possibilita, por exemplo, análises comparadas, eventualmente, com outros países ou com o funcionamento dos executivos subnacionais.

Que tipo de ação desempenha a Presidência da República nesses níveis mais altos – ou seja, em que se impõem limites à ação ministerial (7), se definem as prioridades governamentais (8) e a estratégia unificada de governo (9)? Atuar em tais níveis

7. Formulada como uma escala de Guttman, esta provê uma sequência ordenada de aspectos qualitativos cumulativos da capacidade de coordenação (Metcalfe, 1994, p. 281).

indicaria que há uma organização autônoma, a Presidência, que dá norte às políticas e imprime sobre os parceiros o peso da autoridade que o sistema presidencial usualmente lhe confere. A capacidade de persuasão que a posição central no jogo da barganha lhe delega ou, na falta desta, a imposição dos poderes institucionais e orçamentários, o “cofre das graças e o poder da desgraça” (Leal, 1949).

2 METODOLOGIA

Os dados para esta análise provêm principalmente de 28 entrevistas conduzidas entre 2015 e 2016, e de entrevistas adicionais conduzidas por Silva (2015). Estas últimas com o objetivo de compreender a atuação da Casa Civil no monitoramento das políticas durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Compõem o perfil dos entrevistados especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGGs), ocupantes do alto escalão e ex-ministros chefes da Casa Civil. Subsidiariamente, utilizamos informações de outras 42 entrevistas com membros da alta gestão do Executivo federal – principalmente secretários executivos –, no âmbito do projeto O Congresso Nacional e os Cargos de Confiança da Burocracia, realizadas em 2013 e 2014 e analisadas em capítulos de Lopez (2015).⁸

Adicionalmente, analisamos a estrutura administrativa da PR e a evolução do quadro de pessoal desse órgão, valendo-nos de informações do Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Executivo Federal (Siape) do MP e análise de documentos disponibilizados em diferentes fontes.

O método de análise das entrevistas baseia-se na *grounded theory*, mais apropriado para as questões a investigar (processos decisórios) e em função da natureza dos principais dados coletados (descrições de experiências e registros administrativos e documentais). Na metodologia *grounded*, as categorias de análise e a construção dos aspectos relevantes dos processos de interesse decorrem de relatos de indivíduos que destes participam. Capturamos categorias discursivamente formuladas que se tornam mais abstratas, à medida em que se acumulam. Seguimos um modelo de codificação misto, denominado axial, em que os códigos e as relações teóricas entre estes provêm, parcialmente, de esquemas conceituais já definidos por modelos teóricos e que ajudam a própria atividade de categorização de processos, práticas e ações (Strauss e Corbin, 1990; Kendall, 1999).

No método *grounded*, as explicações são formuladas com base em dados reunidos no processo de categorização/codificação, exploração e agregação em níveis crescentes de abstração. A saturação ocorre após a recorrência de códigos já

8. A lista dos entrevistados e das respectivas posições institucionais está no apêndice B. As entrevistas foram realizadas em sua maioria presencialmente e tiveram duração aproximada de uma hora.

existentes (Strauss e Corbin, 1990),⁹ que são relacionados entre si para esclarecer as conexões entre dimensões de um mesmo fenômeno.

Por exemplo, se um secretário-executivo ressalta que projetos da Presidência têm prioridade e que compete à Casa Civil dar precedência na tramitação destes; se um alto burocrata da Casa Civil indica que há uma lista de metas presidenciais que são acompanhadas de modo especial pelo órgão, em conexão com as burocracias dos ministérios; e se novos interlocutores sugerem um arranjo no qual a PR trata das prioridades e tudo mais vai sendo gestado pelos agentes dos ministérios e dali sobem à Presidência, esses fragmentos se reúnem em categorias próprias (política prioritária ou não; de interesse do ministério ou da PR), que são alimentadas a cada nova menção e gradualmente agregadas em processos mais gerais. No limite, define-se que o governo opera com uma agenda bipartida. O processo repete-se quando diferentes pessoas revelam características ou processos similares, embora com detalhes e exemplos particulares. Por exemplo, que as políticas que envolvem diversas pastas precisarão de atuação mais marcada da Casa Civil na coordenação.

O quadro 2 esquematiza em estágios o desenvolvimento da análise, com base nessa metodologia.

QUADRO 2

Lista esquemática de estágios no desenvolvimento da *grounded theory*

Estágio	Principal atividade	Comentário
1	Desenvolver categorias.	Utilizar dados disponíveis para desenvolver códigos/categorias.
2	Saturar as categorias.	Acumular exemplos das categorias desenvolvidas até precisar o significado destas.
3	Construir definições abstratas.	Definir a categoria de modo mais abstrato, com precisão suficiente para delinear conceitualmente novos possíveis exemplos a estas associados.
4	Utilizar definições.	Utilizar as definições/categorias como guia de compreensão das características emergentes da análise e para a reflexão teórica.
5	Explorar categorias de modo detalhado.	Refinar a categoria e, para precisá-la, cotejar com seus inversos e opostos.
6	Estabelecer vínculos entre categorias.	Estabelecer relações entre categorias e possíveis hipóteses sobre tais relações – a essa altura, já emergentes.
7	Definir condições nas quais os vínculos se mantêm.	Examinar relações empíricas ou teóricas e especificar em que condições as relações emergem e se mantêm.
8	Estabelecer vínculos com teorias existentes, se houver.	Verificar se há vínculos com as teorias existentes – não no início do processo, como no modelo hipotético-dedutivo
9	Utilizar comparações para testar a validade de relações emergentes.	Identificar variáveis e dimensões-chave dos processos analisados e se as relações se mantêm em casos mais extremos.

Fonte: Glaser e Strauss (1968).
Elaboração dos autores.

9. A emergência de fenômenos e processos típicos é aspecto central do método.

3 AS FUNÇÕES E O PAPEL DA PRESIDÊNCIA NA ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DO CHEFE DO EXECUTIVO

A PR é o centro da coordenação política, da gestão da coalizão e da interlocução com o Poder Legislativo. Com efeito, as análises sobre a Presidência Institucional indicam que sua organização institucional é definida também em função das características da articulação política do Executivo com o parlamento (Inácio e llanos, 2014; Inácio, 2006).

A abordagem analítica da Presidência Institucional investiga as características institucionais da PR, suas principais funções e como as mudanças produzem impacto sobre o desempenho político de diferentes presidentes. Como estes controlam o governo depende de como a Presidência internamente se organiza (Moe e Wilson, 1994; Walcott e Hult, 1987).

Embora as análises enfatizem a importância do desenho institucional, aspectos contextuais também condicionam a capacidade da Presidência de intervir e influenciar o governo.

Por exemplo, o estilo e a personalidade presidencial também explicam mudanças estruturais da Presidência (Pfiffner, 1999). A complexidade da conjunção de incentivos das regras, contextos políticos imprevisíveis e atributos que variam entre presidentes tornou vasta a literatura e diversos os modelos para explicar o variável êxito em cada mandato presidencial. Essa literatura não é objeto de nossa discussão e bastará indicar que, de modo geral,¹⁰ a Presidência contemporânea abrange três principais funções: *i*) coordenar e fiscalizar as atividades e as pessoas que integram a própria PR; *ii*) formular políticas e deliberar sobre estas; e *iii*) auscultar os interesses externos e do público em geral (Hult, 2003; Bonvecchi, 2014).¹¹ Cumprir as funções de gerenciar e coordenar sua equipe, planejar, coletar informações e arbitrar conflitos, e responder de forma ágil aos problemas emergentes são os principais desafios enfrentados na Presidência.

No Brasil, articular o governo e o parlamento foi uma das principais atribuições da Casa Civil desde a redemocratização, em 1985. Até mesmo quando extinta no início do governo Collor, a necessidade de um centro de articulação política com o Congresso logo reintroduziu uma instância com esse propósito:

10. Para expandir sua autoridade e estabelecer um padrão de governança que torne exitosa sua agenda política, presidentes configuram-se como agentes de mudança institucional e transformadores do cenário político (Skowronek, 1997). Aspectos contextuais são considerados por revelarem que a Presidência reage ao contexto para maximizar sua capacidade de intervenção. Até mesmo mudanças estruturais da PR também resultam da personalidade e do estilo presidencial, no exercício do mandato (Pfiffner, 1999). Disso resulta não haver um modelo organizacional definido, que determine o sucesso de um presidente.

11. Embora se deva reconhecer que essas funções estão em larga medida estabelecidas pela literatura que trata da Presidência norte-americana.

a Secretaria de Governo.¹² Desde então, “todos os presidentes que se alternaram no poder mantiveram na estrutura da Presidência um órgão formalmente incumbido de tratar dos assuntos parlamentares”, embora tal estrutura estivesse ora formalmente sob a guarida da Casa Civil, ora independente desta (Lameirão, 2015, p. 176-, e capítulo neste livro).

Mas os presidentes manejaram a estrutura da Presidência – em resposta a novos contextos e conjunturas parlamentares – e redefiniram, por exemplo, as prerrogativas de nomeação para os principais cargos da burocracia. Os sucessivos rearranjos institucionais na estrutura organizacional da PR refletiram essas injunções político-parlamentares (Lameirão, 2011; 2015, p. 178).¹³

Mudanças ocorreram também na coordenação de governo no interior do Executivo e na coordenação política junto aos demais partidos. A condução das políticas também sofreu imposições de mudança. A criação, a extinção e o remanejamento de funções nas estruturas da Presidência readequaram e redefiniram objetivos e prioridades associadas a processos de articulação, monitoramento, controle ou execução daquelas.

O gráfico 1 indica diferenças entre as gestões. A partir do governo do ex-presidente Sarney, houve expansão das atividades da Presidência, que atingiu sua maior complexidade – em tamanho e número de funções – nos governos Lula (2003-2009) e Dilma (2010-2014).¹⁴

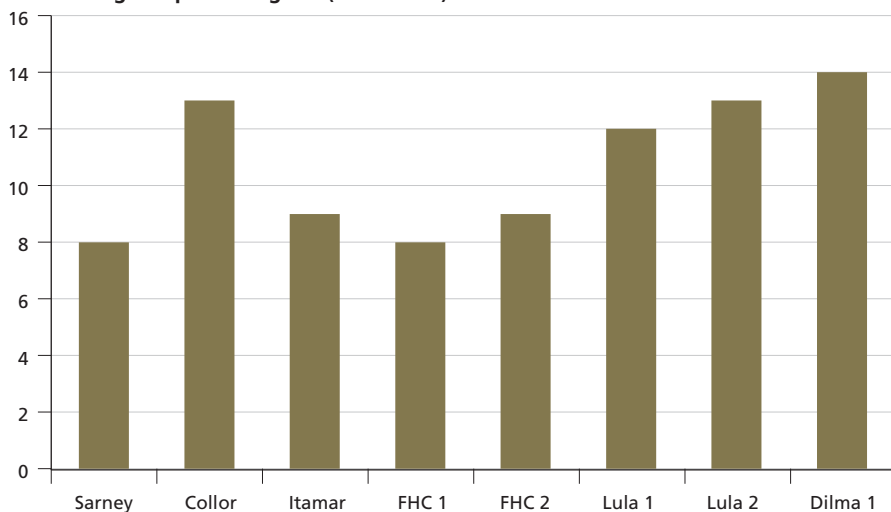
12. “A criação da Secretaria de Governo reestabeleceria canais de interlocução entre a Presidência, as instituições e autoridades políticas que formalmente foram suspensos em a extinção da Casa Civil, em 1990” (Lameirão, 2015, p. 178).

13. Precisamente, “em todos os anos em que ocorreram mudanças na estrutura de coordenação política da Presidência, sucederam-se também reformas no âmbito ministerial” (Lameirão, 2015, p. 198).

14. A análise histórica de Lassance (2014) apontou diferentes padrões de governança presidencial com base em atos unilaterais do chefe do Executivo, em que é possível classificar cada Presidência segundo estilos de governo, bem como executar uma análise comparada em relação ao comportamento de cada administração e, com base nesses parâmetros, avaliar se o mandato foi ou não exitoso.

GRÁFICO 1

Tamanho da estrutura organizacional da Presidência da República, por número de órgãos que a integram (1985-2014)



Fonte: Biblioteca da Presidência da República.

Para colocar em perspectiva nossa análise, restrita aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), no período 2003-2014, cabe esclarecer que o arranjo institucional observado no início do governo Lula, em 2003 – em comparação à disposição organizacional e funcional vigente ao final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) –, marcou a reintegração e a ampliação das funções de coordenação da Casa Civil, e assim tem permanecido.¹⁵ Por isso se pode falar da coordenação – da agenda, inclusive – do governo intercambiando referências à Casa Civil e à Presidência, pois mesmo sendo a primeira apenas parte da segunda, trata-se de seu órgão de assessoramento mais importante. Até mesmo quando as funções de articulação com o Congresso Nacional foram retiradas da Casa Civil em 2004 – repetindo o primeiro mandato FHC –, a articulação voltada para o Executivo permaneceu nesse órgão, inclusive a atribuição de provimento de todos os cargos de direção e assessoramento superior (DAS). Desde o primeiro ano do governo Lula, a competência para nomear para os cargos mais importantes da

15. A Medida Provisória (MP) nº 103/2003 conferia à Casa Civil as seguintes atribuições: “i) coordenar e integrar as ações do governo; ii) verificar previamente a constitucionalidade e a legalidade dos atos presidenciais; iii) analisar o mérito, a oportunidade e a compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais; iv) realizar a coordenação política do governo; v) tratar do relacionamento com o Congresso Nacional e os partidos políticos; vi) cuidar da interlocução com os estados, Distrito Federal e municípios; vii) promover a publicação e preservação de atos oficiais; e viii) supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência da República e supletivamente da Vice-Presidência da República” (Brasil, 2003).

burocracia (DAS 5 e 6) tornou-se atribuição do chefe da Casa Civil, e não mais competência exclusiva do presidente (Lameirão, 2015, p. 189-190 e 195-196).¹⁶

Para contrapor-se aos riscos de perda de agência em seu governo, a Presidência pode recorrer a pelo menos duas estratégias: politizar a burocracia – ou seja, nomear representantes seus para posições da alta burocracia –, ou centralizar decisões em estruturas de coordenação e apoio à PR, que possibilitaria ao presidente manter controle mais próximo sobre a atividade de produção legislativa que está se desenvolvendo em seu governo (Moe e Wilson, 1994; Bonvecchi, 2014).

Em que pese o controle sobre as nomeações ser atribuição formal da Presidência, na prática, esta é parcialmente delegada aos demais parceiros da coalizão, para construir e manter apoio legislativo ao governo. Com efeito, as lutas por cargos do Executivo – travadas entre a PR, os partidos e os parlamentares – constituem um dos pilares do exercício de governar. É assim que, nos registros cotidianos do dia a dia de seus dois primeiros anos de governo, o ex-presidente FHC aponta o dilema entre ceder e controlar:

nomeei recentemente assessor na Casa Civil, para discutir as famosas nomeações. Ora, não é fácil fazer essas nomeações, porque um deseja a mesma coisa que o outro, e os partidos idem. Essa base tão ampla de partidos e, na verdade, tão frágil encontra uma dificuldade imensa, porque todos se sentem no direito de pedir um lugar no governo. Quando eu mexo em algum cargo já preenchido, o padrinho daquele que o ocupava não gosta. Ficou muito claro que ainda não existe sequer uma coordenação entre as bancadas. A questão não é o governo não nomear, é o choque real de interesses, pequenos interesses que se transformam em grande carnaval (Cardoso, 2015, edição Kindle, posição 2794).¹⁷

O presidente deve ceder à força implacável da demanda por “espaços no governo”, mesmo a contragosto. Confirmatório dessa força foi a gradual descentralização decisória que o presidente executou na interlocução com o Congresso, em franca concessão a este, após movimentos malsucedidos de centralização de poderes em seu círculo restrito. Lameirão captou esse movimento, nos governos FHC e Lula:

16. Para Lameirão, a atribuição de controlar o provimento dos cargos da burocracia federal de alto escalão explicou, no início do governo Lula, e em comparação ao governo FHC, “a centralização das funções de natureza político-parlamentar na Casa Civil, uma vez que o provimento de cargos de confiança constitui-se um dos principais recursos de negociação do governo para composição de uma coalizão partidária de apoio parlamentar” (Lameirão, 2015, p. 190).

17. Dois fragmentos adicionais servem à mesma ilustração: “A dificuldade desse processo de indicações para cargos reside em que as bancadas pedem, os presidentes de partidos falam em seu nome, os governadores são consultados e entram em choque uns com os outros (...) Estamos fazendo a ginástica necessária para ceder alguma coisa, mas sem ceder no essencial, que é manter o rumo da administração” (Cardoso, 2015, posição 1876). Ainda: “PP, trouxeram uma pilha de reivindicações, entregaram ao Eduardo Jorge e tiveram o cuidado de não me dizer do que se tratava. Vamos ver o que é possível atender. Geralmente são posições menores, representante do Ministério da Educação, da Cultura, representantes do Inbra, mas que dão certo prestígio. O cuidado que precisamos ter é o de fazer sempre uma triagem para evitar que haja interesses menos nobres envolvidos nessas nomeações, e isso é delicado. Os líderes me trazem os pedidos no picadinho. Essa é a pequena política de que não gosto e ninguém há de gostar, mas que tem que ser feita, desde que com moderação e salvaguardando os interesses essenciais do país” (Idem, posição 1878).

para galvanizar o suporte da base partidária de apoio parlamentar, os presidentes não apenas ampliaram a representação desta coalizão nos cargos ministeriais (em comparação ao contexto anterior), mas, ao mesmo tempo, realizam mudanças estruturais na Presidência que promoveram a participação de atores que não compunham seu círculo íntimo de assessores na condução da coordenação política de governo (Lameirão, 2015, p. 199).¹⁸

A estratégia de controlar os setores do governo via nomeações (Rudalevige e Lewis, 2005) pode, por sua vez, elevar o conflito com parceiros da coalizão e burocracias ministeriais que detêm poder de implementar políticas. A esse respeito, queixa frequente dos partidos da coalizão ao PT foi a destinação desproporcional desses cargos para quadros desse partido; queixa amparada pelos dados sobre os partidos aos quais se filiam integrantes da burocracia de alta direção (Lopez e Silva, 2018).

Estratégia alternativa é centralizar o processo decisório na Presidência. Esse desenho pode ser compreendido de dois ângulos: as funções que a organização cumpre ou o arranjo de coordenação entre os colaboradores diretos do presidente – isto é, em que grau o processo decisório é centralizado. A centralização varia em função do grau de delegação presidencial e pode ocorrer de maneira formal ou informal.¹⁹

O cientista político Andrew Rudalevige (2002) argumentou que, na Presidência norte-americana, a estratégia de centralizar as decisões sobre políticas na Presidência é mais provável nas seguintes situações: quando há maior intersetorialidade das políticas a propor; em temas administrativos ou de gestão; e quando houver maior número de especialistas no tema dentro da burocracia da Presidência ou quando a proposta tratar de tema. Menor centralização ocorre constatando-se que quanto mais complexa é uma política, maior é o apoio legislativo ao presidente ou mais próxima do presidente é, ideologicamente, a agência governamental responsável pela matéria (Rudalevige, 2002, cap. 2).

O presidente brasileiro tem a prerrogativa de decidir entre a formação da agenda de governo, de modo efetivo, no interior dos ministérios ou centralizá-la na Presidência. Além dessa escolha, ele pode exercer escrutínio sobre o teor das matérias propostas pelos ministérios, sem deslocá-la de início para a PR.

18. Discussões mais detidas sobre o papel da Presidência, de partidos e de parlamentares na definição dos quadros da alta burocracia podem ser encontradas na coletânea de artigos de Lopez (2015).

19. Embora relevante, não discutiremos, a não ser de modo tangencial, na parte final deste texto, aspectos atinentes aos estilos presidenciais – e toda a literatura a estes associada. Por exemplo, a tipologia de Johnson (1974) dos presidentes com estilos hierárquicos, colegiados ou competitivos. A forma como delegam poder aos nomeados também varia. Estes podem ser diretores, facilitadores ou monitores – conforme está em Bonvecchi (2014, p. 6, tradução nossa) “Em suma, ao diferenciar os tipos de funcionários políticos e os tipos de interação entre funcionários políticos e presidentes, deve-se concluir que a natureza, a composição e os procedimentos de funcionamento do grupo de assessores e agências – i.e., dos centros presidenciais – com que os presidentes buscam coordenar o Executivo não são estáticos. Isso aumenta teórica e empiricamente a importância do centro presidencial para a compreensão do funcionamento dos governos nos sistemas presidenciais: se o centro presidencial e suas operações podem variar, é necessário entender tanto o que causa essa variação, como quais seriam os efeitos para dar conta das condições sob as quais os presidentes adotam alguma forma específica de coordenação do Executivo e das consequências de sua adoção”.

Batista (2014) inspirou-se em Rudalevige para identificar razões que levam a Presidência a centralizar a formulação, adotando como indicador de centralização haver autoria da Casa Civil no projeto. Quatro resultados são relevantes. Primeiro, a probabilidade de centralizar na PR é maior na razão direta da distância entre as preferências do presidente e do ministério que detém jurisdição na matéria. Segundo, o aumento do quadro de servidores da Casa Civil eleva as chances de centralização, porque é provável que se amplie também o número de especialistas em diferentes jurisdições de políticas públicas. Terceiro, o estilo presidencial é característica relevante para explicar variações no fenômeno. Por fim, o número de pastas envolvidas na formulação amplia a chance de a Presidência centralizar a decisão. O resultado é congruente com o modelo da centralização contingente.

Ainda assim, de 1995 a 2010, a Casa Civil não inseriu assinatura em 90% das matérias, e, por essa métrica, vê-se que a formulação é descentralizada aos ministérios (Batista, 2014, p. 114 e ss). Mas nem sempre a realidade das coisas capta-se em atos oficiais. Mesmo com centralização condicionada à distância dos parceiros da coalizão, a Casa Civil desempenha um papel central, que não propõe matérias e não demanda coautoria em projetos. O peso da Casa Civil revela-se em estágios posteriores do ciclo de formulação; decisivos para entender como funciona o governo presidencial brasileiro.

Além de saber os graus de unidade de ação de agentes e organizações do Executivo, deve-se indagar se o presidente encontra problemas de ação coletiva (Moe, 1995) em sua coalizão, como estes se manifestam no dia a dia da construção da agenda e como a Presidência tenta domar os vetores da fragmentação de uma coalizão ampla, para que atuem em uníssono e movam o “letárgico Behemoth” da administração federal, na imagem formulada por William Safire (2005, p. 246).

4 FUNÇÕES DA CASA CIVIL E ASPECTOS DA COORDENAÇÃO POLÍTICA DA AGENDA

A Casa Civil nasceu e desenvolveu-se como aparato da Presidência incumbido do assessoramento e apoio, no âmbito civil, ao presidente (Lameirão, 2015, p. 173). O desenvolvimento institucional do órgão é a história da ampliação de seus quadros, bem como da diversificação e ampliação de suas funções. Com efeito, os dados sobre os quadros de servidores da PR²⁰ revelam a expansão da estrutura de pessoal do

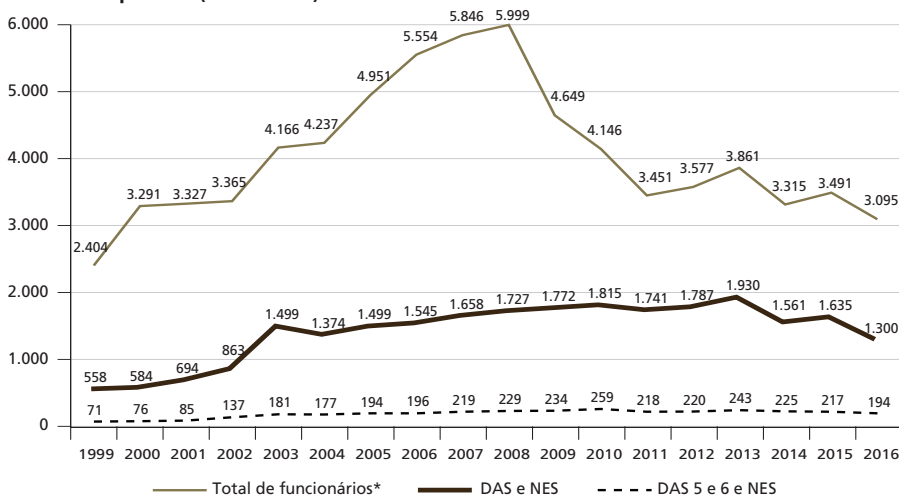
20. Os dados disponíveis não possibilitam desagregar informações entre Presidência e Casa Civil. Contudo, os seguintes órgãos que não têm conexão com a equipe nuclear da Presidência foram excluídos: Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Advocacia-Geral da União (AGU), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Controladoria-Geral da União (CGU), Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Vice-Presidência. Tais órgãos estavam em algum momento associados à estrutura de pessoal da PR.

órgão e seus setores vinculados, como a Casa Civil – a qual é impossível desagregar, nesses dados. O crescimento inicia-se ainda no governo FHC e é impulsionado a partir do primeiro ano do governo Lula.

A expansão, contudo, converteu-se em quase continuada retração no quadro total de servidores, a partir de 2008. O tamanho da força de trabalho é uma das aproximações para saber da capacidade desse órgão lidar com a diversificação de temas de políticas e matérias legislativas. Mas o crescimento não acompanhou, a partir de certo ponto, a continuada expansão das áreas de atuação governamentais observadas durante os mandatos do Partido dos Trabalhadores, que se refletiram no crescimento tanto dos cargos DAS em geral, quanto do total de servidores civis federais, até o final do primeiro mandato Dilma, em 2014 (MPDG, 2018).

O cenário da evolução dos cargos de confiança é diverso: houve expansão continuada de 1999 a 2013, e redução a partir desse ano. Movimento semelhante ocorreu nos cargos da alta direção, os DAS 5, 6 e cargos de natureza especial (NES). A estrutura quase quadruplicou nesse grupo de servidores, que concentra grande poder decisório e certamente influencia a qualidade do assessoramento presidencial. Nota-se, porém, que – também a partir de 2010 – começa a haver decréscimo em seu tamanho.

GRÁFICO 2
Evolução do número total de servidores ativos e cargos de confiança na Presidência da República (1999-2016)¹



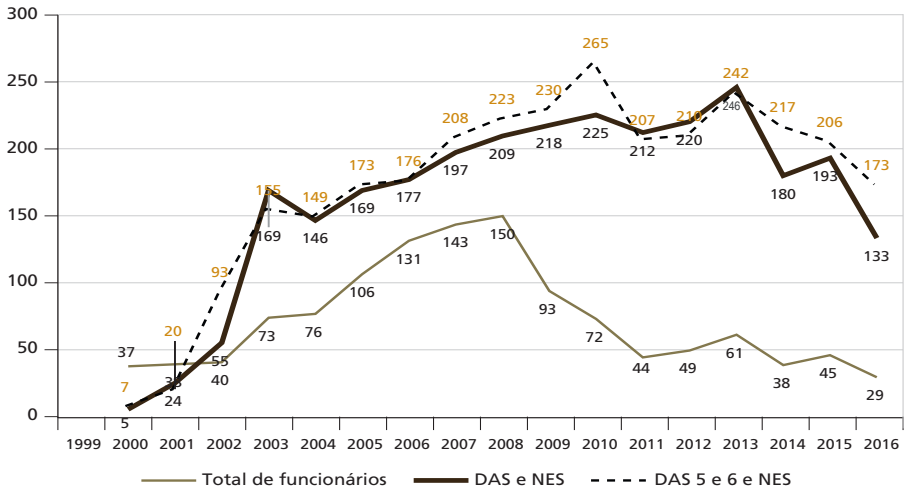
Fonte: Siape/MP (2018).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A tabela 4.2 de Batista (2014, p. 107) apresenta informações sobre o total de funcionários e cargos de DAS da Casa Civil, de 1995 a 2010. Para os DAS, houve expansão contínua a partir de 2001 até 2010, o que está alinhado com a tendência aqui retratada para a Presidência. Em 2010, eram aproximadamente 550 o total de quadros nomeados para cargos DAS na Casa Civil.

GRÁFICO 3

Evolução do número total de servidores ativos e cargos de confiança na PR (1999-2016)
(Em %)



Fonte: Siape/MP.

Elaboração dos autores.

Obs.: Foram excluídos do cálculo os servidores da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Transportes (ANTAQ), Controladoria-Geral da União (CGU), Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Radiobrás e Vice-Presidência da República.

Para compreender a função efetiva da Casa Civil na construção da agenda do Executivo e a força relativa da Presidência diante dos ministérios, é importante um retrato mais geral de como se estrutura a agenda governamental. Essa agenda é bipartida. Uma parte espelha os interesses da PR, a agenda “do presidente”, por assim dizer. A segunda parte provém dos ministérios. Ainda assim, em geral, as matérias que compõem a agenda presidencial são formuladas nos ministérios, em que usualmente está alocado o quadro de *experts* necessários para levar adiante essas tarefas (Lopez, Borges e Silva, 2017).

As implicações desse arranjo são que a agenda se torna, efetivamente, produção de diferentes agentes, embora não necessariamente conjunta. Como sugeriram Figueiredo e Limongi (2008, p. 23), a agenda do Executivo resulta da barganha entre os partidos que, com preferências próprias, ocupam a estrutura de poder no Executivo. O resultado da análise empírica de Batista qualifica o resultado, embora sugerindo cautela, pois

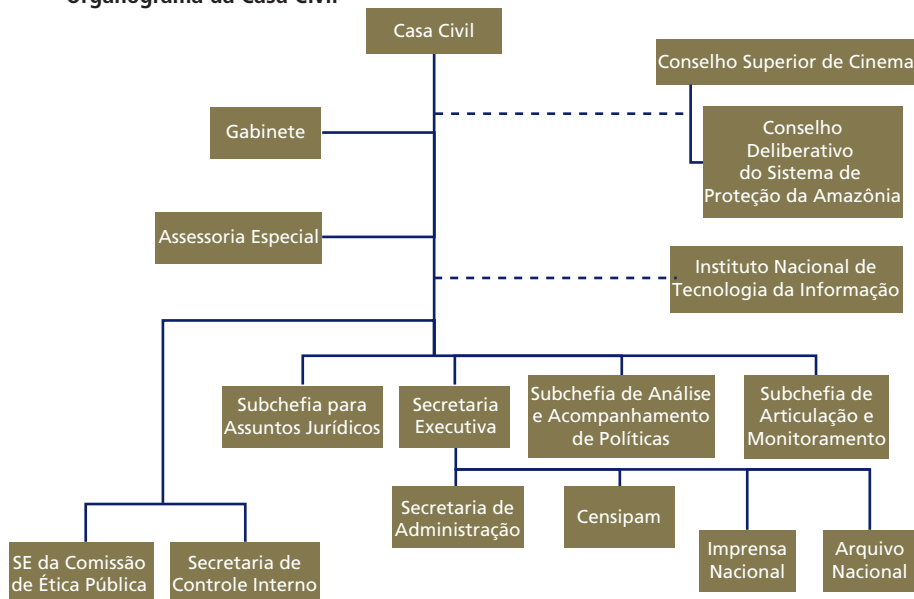
os ministros influenciam fortemente a formulação da agenda legislativa, mas somente enquanto compartilham das preferências do presidente. Uma vez que a distância aumenta, a influência sobre a agenda legislativa diminui e a probabilidade de centralização aumenta. Dessa forma, a inclusão no gabinete não garante influência, sendo esta escolha contingente às preferências do presidente e dos parceiros da coalizão (Batista, 2014, p. 142).

Além de participar diretamente no processo de formulação, em especial da agenda do Presidente, como atua a Casa Civil nas demais políticas ministeriais, em sua etapa pré-legislativa?

A principal função política da Casa Civil é ser o guardião do Executivo. Mais importante que atuar como proponente é exercer o escrutínio nas propostas nos ministérios – embora algumas nasçam por encomenda direta da Presidência –, ajustando-as em termos políticos e conferindo-lhes maior segurança jurídica, antes destas seguirem seu curso no Congresso – ou se converterem em decretos do Executivo (Rennó e Wojcik, 2015, p. 60). A Casa Civil é central, portanto, para dar forma à agenda assumida pelo Executivo, embora não em sentido propositivo. Cabe lembrar, contudo, que a Casa Civil é o desaguadouro de algumas demandas oriundas diretamente de grupos societários, ou lidera ações para dar respostas decorrentes, por exemplo, de situações emergenciais.²¹

O organograma da Casa Civil e suas principais funções nos governos do Partido dos Trabalhadores apresentavam a seguinte configuração.

FIGURA 1
Organograma da Casa Civil



Fonte: Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <www.casacivil.gov.br>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Censipam = Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia.

21. Nesse caso, por exemplo, podem ser mencionadas a necessidade de respostas emergenciais à estiagem no semi-árido, a partir de 2012, e à epidemia de zika, no final de 2015.

Os governos Lula e Dilma foram marcados por um gabinete ministerial partidariamente fragmentado e ideologicamente heterogêneo (Pereira, Bertholini e Raile, 2016), convivendo em estrutura que chegou a 39 ministérios no governo Dilma. Para melhor coordenar essa larga estrutura, a Casa Civil reestruturou suas atribuições, desde 2004. Além de criar um órgão próprio para a coordenação política com o Congresso, mencionado anteriormente, estabeleceu-se um setor dedicado à articulação e ao monitoramento – por meio da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM)²² (Silva, 2015).

No período analisado, as principais atribuições conferidas à Casa Civil no art. 2º da Lei nº 10.689/2004 estavam concentradas na Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ), na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) e na Subchefia de Articulação e Monitoramento – SAM (SAM, figura 1).

As câmaras do Conselho de Governo – integradas por ministros e secretários-executivos e subdivididas por áreas temáticas – debatiam e monitoravam as principais políticas no governo FHC. Esta mesma estrutura se manteve no governo Lula e nesta se concentrou o debate sobre a formulação e a coordenação das políticas, seu primeiro mandato (Silva, 2015). Também havia grupos de trabalho (GTs) criados por decretos presidenciais, para discutir e acompanhar junto aos ministérios setoriais a formulação de políticas de suas jurisdições (*op. cit.*).

A SAJ analisava juridicamente as propostas encaminhadas pelos ministérios ou pela Presidência e à SAG cabia avaliar o mérito das propostas e preservar a harmonia destas com as diretrizes do governo e as orientações do presidente. Nos termos de um experiente integrante da Casa Civil:

a subchefia [SAG] tinha uma função muito importante de fazer essa análise e articular essas discussões no âmbito do governo. Preparar os assuntos de forma tal a separar aquilo que era viável daquilo que não era viável. Consertar aquilo que podia ser consertado e, desde logo, dizer: “olha, esse assunto não tem condição de avançar”, para poder, inclusive, sustentar a posição do presidente da República e do ministro-chefe da Casa Civil, no embate com esses ministérios. Então, essa era a função principal (Entrevistado 6).

A SAM monitorava a implementação dos programas com os ministérios, identificava obstáculos, arbitrava conflitos e, de modo subsidiário, acompanhava a formulação da agenda do governo; em especial, as metas presidenciais (Silva, 2015).²³

Na prática, o papel da Casa Civil no processo de formulação das políticas é predominantemente reativo, principalmente porque a competência de formulação está nos ministérios. Por essa razão, “a Casa Civil evita ao máximo entrar aqui-

22. Decreto nº 5.135/2004.

23. A Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) também secretariava as câmaras do Conselho de Governo e suas respectivas áreas temáticas.

lo que é a seara do ministério” (Entrevistado 16). Embora não seja a principal proponente, a Presidência dispõe – sobretudo no final do processo – de todo o controle das matérias formuladas no Executivo, o que minimiza riscos de ter seus interesses legislativos usurpados por parceiros da coalizão. Esse registro é relevante porque desfaz a imagem de um presidente traído em seus interesses por partidos que arquitetam e conseguem emplacar políticas à revelia do chefe do Executivo.

A Casa Civil participa, de fato, da decisão, na medida em que todo o tema que vá ser submetido ao presidente tem que passar por ela. E, nesse processo, ela traz pra mesa de negociação os ministérios (...). Com frequência, isso envolve pastas setoriais, mas também o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda (Entrevistado 6).

Casa civil é um filtro até chegar no presidente, pelo menos é o que diz a atribuição formal dela. Tudo já chega muito esmiuçado, muito mastigado, na mão do presidente. Até contraria [o protocolo, se] algum ministro for direto no presidente sem passar pela Casa Civil, antes (Entrevistado 7).

Por ter o papel de guardião no Executivo, a Casa Civil desempenha outras funções decisivas no governo. Esta é a primeira instância de veto às matérias formuladas no âmbito ministerial; coordena a discussão de matérias intersetoriais, em primeira ou última instância. Ela é mais assertiva e ostensiva no monitoramento durante a formulação, principalmente para fazer tramitar a agenda de prioridade da Presidência. Usualmente, o protocolo é – em matérias intersetoriais – deliberar primeiro com o ministro e os gestores de ministérios com jurisdição direta nas matérias e, subsidiariamente, pastas cuja interface com o tema é adjacente.

Sem a participação da Casa Civil, acordos intersetoriais para tramitar matérias seriam mais difíceis. Quanto mais intersetorial a política, mais ativa se espera que seja a atuação desse órgão. Sabedores da necessária auscultação às pastas interessadas – sem a qual a Casa Civil não costuma dar tramitação às matérias –, os ministérios podem, de modo proativo, prospectar as posições dos demais órgãos sobre o tema em questão. Esse regular movimento na Esplanada delinea características de uma agenda que vai sendo pensada e construída ao longo da gestão e com participação relevante de mais de um parceiro, apesar – ou devido aos – dos interesses centrífugos da já aludida heterogeneidade de interesses de integrantes da coalizão, burocracias e outros grupos de interesse relevantes. O depoimento a seguir é um exemplo:

A coordenação de governo é um desafio permanente, porque a Casa Civil é um órgão que, por definição, tem uma tremenda responsabilidade, mas que não pode, da mesma forma que os outros ministros, colher os louros do seu trabalho. (...) Os ministros de Estado têm uma noção de propriedade sobre os temas das suas áreas muito grande. Como a Casa Civil não é dona de praticamente nenhum assunto, mas interage com todos, quem fala sobre os temas das respectivas áreas são os ministros. Quem se apropria politicamente dos louros e dos benefícios políticos advindos dessas ou daquelas políticas são os ministros. Isso tende a gerar esses movimentos autonomistas.

(...) Os ministros quererem tocar a sua vida à revelia do resto do governo. Então, a Casa Civil tem uma grande dificuldade, sim, ao coordenar uma estrutura complexa, fragmentada, muitas vezes personalista de poder (Entrevistado 6).

A demanda por arbitragem do presidente em matérias sem consenso interministerial apenas raramente é levada ao presidente da República.

Por atuar como desaguadouro de divergências da coalizão e coordenar interlocuções cruzadas, a Casa Civil é parte da própria formulação da agenda. O fragmento a seguir qualifica o sentido da intervenção reativa ao processo de formulação, em particular em matéria de prioridade presidencial, a exemplo da política nacional para conter o crescimento no consumo nacional do entorpecente crack. Nota-se que a ação da Casa Civil se irradia até para contornar problemas na harmonização interfederativa de políticas:

[nas políticas de combate a]o crack, você tem lá uma dificuldade qualquer com um determinado município, ou com determinado estado. Quem primeiro tem que dar conta disso, tem que tentar fazer a resolução disso, é o secretário nacional da pasta. Vamos imaginar que lá um determinado município tem um problema na implantação de consultórios na rua, para atendimento de população usuária que está em situação de rua. O Ministério da Saúde, o secretário nacional da assistência à saúde, que é o responsável por essa ação, vai fazer a primeira articulação com o secretário municipal ou estadual; geralmente, o secretário municipal de saúde daquela localidade. Aí, o secretário municipal fala assim: “Eu não consigo colocar porque o [governo do] estado não está liberando o cofinanciamento dele para bancar esse serviço, e eu sozinho e só com (...) o dinheiro que o governo federal manda não é suficiente. Eu preciso da parte do estado”. Aí, esse secretário nacional ainda tem a capacidade de articular com o secretário de Saúde daquele estado. Aí, o secretário de Saúde fala assim: “Não tem jeito, porque o governador disse que esse negócio não é prioritário. Não vai dar para fazer”. Aí, o ministro da Saúde ainda vai tentar falar com o governador do estado X, Y, Z. Aí, o ministro da Saúde falou e não resolveu, vem para cá e fala: “Não adianta. O estado diz que não vai porque não sei o quê. Mudou de lado, ou disse que é oposição. Não vai fazer de jeito nenhum”. Aí, o ministro da Casa Civil verifica se faz uma avaliação, se é o caso de fazer uma articulação mais de chamar o governador aqui, de verificar se na carteira de demandas que esse governador tem com o governo federal dá para fazer uma discussão; uma negociação em relação a essa ação específica, ou não, ou é melhor rever a estratégia. Então, vai subindo, vai escalando e subindo [na hierarquia de interlocução]. (...) Então, é isso, a Casa Civil tenta ao máximo, porque todo projeto prioritário tem um ministério que é o coordenador daquele projeto (Entrevistado 16).

Ou, ainda:

As proposições [encaminhadas por ministérios] não vêm articuladas devidamente entre os diversos ministérios – ou seja, o ministro, muitas vezes, ele pensa o dele, o resto... Então, leva a proposição desde a ótica específica dele. Quando chega na Casa

Civil, o que acontece? Eu tenho que chamar outros três, quatro ministérios para conversar. Você precisa de dinheiro para o projeto; você precisa tornar coerentes as disposições na parte administrativa, porque muitas vezes vêm com critérios que a legislação de pessoal não permite, que a legislação de compras não permite, ou que a estrutura de planejamento e orçamento não previa, né? Então, tem uma série de dificuldades que surgem com uma composição ampla de partidos dentro. Aí, você tem, digamos assim, uma realidade que é a necessidade de composição de um poder, de uma estrutura de poder que assegure a governabilidade, segundo esse critério, e os problemas de coordenação administrativos [com] que você tem embates dificultam bastante (Entrevistado 15).²⁴

Descrevemos até aqui uma Presidência que exerce o controle do *output* da produção legislativa do Executivo, por meio da Casa Civil. Dessa forma, há a necessidade de construir consensos em políticas que requerem acordos interministeriais, bem como de verificar as políticas unilateralmente formuladas no ministério, em estágios posteriores. Em ambos, há maior descentralização na formulação e na aprovação compartilhada em acordo com a Casa Civil e tendo o Presidente como instância última de veto.²⁵

Mas capacidade de coordenação política intersetorial com vistas a construir uma agenda integrada é limitada. Primeiro porque inexistente uma agenda de governo definida de modo claro e publicamente acordada pela coalizão. Grande parte da agenda define-se durante o exercício do mandato. Embora já se saiba de antemão alguns grandes temas de políticas públicas que serão relevantes entre as políticas do mandato – como o caso das políticas de redução da pobreza extrema, em todos os mandatos do PT –, estes costumam limitar-se ao que são: temas e intenções, não políticas formuladas. Até mesmo a *agenda presidencial* constitui, em parte, uma seleção de propostas das pastas pinçadas pelo chefe do Executivo e incluídas no portfólio das prioridades a ser monitorado de cima. Ou seja, embora seja prioritária, é uma agenda que nasce de baixo.

Por isso, a própria Casa Civil somente pode atuar *ex post*, uma vez iniciadas as matérias, e perseguir sua terceira atribuição regimental de “analisar o mérito, a oportunidade e a compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais” (Brasil, 2017, art. 3º).

24. Ainda: “A Casa Civil tem um pouco dessa função de chamar para conversar quando você vê alguma lacuna em uma política ou quando você precisa fazer integração ou quando está dando ruído” (Entrevistado 10).

25. O processo aqui descrito alinha-se com a lógica da organização institucional do Executivo sugerida por Batista (2014, p. 98): “(...) o desenho institucional do Poder Executivo sugere uma divisão do trabalho na qual os ministérios concentram a atividade de formulação de decisões legislativas exercendo o seu poder de agenda e o controle privilegiado de informações sobre os temas específicos do seu ministério. A presidência estabelece como sua principal atividade não a de formulação de decisões propriamente ditas, mas sim o controle e monitoramento sobre as decisões formuladas nos ministérios”.

O compartilhamento da agenda manifesta-se, portanto, principalmente na interlocução para definir propostas legislativas individuais. A coordenação política reduz-se, na prática, a uma resposta às demandas por ajustes para estruturar políticas específicas – em especial, as demandadas na Presidência; não trata de delinear políticas que girem em torno de um projeto comum. Na escala de coordenação proposta por Metcalfe (1994), a ação primordial da Casa Civil ocorre predominantemente entre os níveis 6 e 7. Deve-se ter em conta, contudo, que a agenda de prioridades presidencial representa, sim, um exemplo de ações prioritárias de governo, no nível mais alto dessa escala.

Cabe notar, por relevante, que estilos de governar importam e se combinam com os controles institucionais. As entrevistas deixam claro que o governo Lula funcionou com estrutura decisória mais colegiada que o governo Dilma, por força das diferenças no estilo político. Embora a lógica da formulação continuasse a ser, para ambos, com formulação mais descentralizada e as decisões resolutivas sobre encaminhamento estivessem sob monopólio do presidente, as ações de coordenação política foram mais intensas no governo Lula. Um dos indicadores é que a maior parte das políticas que integraram o rol das metas presidenciais – especialmente do primeiro mandato de Lula – se originou em reuniões interministeriais e resultou de propostas originalmente apresentadas pelas pastas setoriais.²⁶

As personalidades do chefe da Casa Civil não são aqui discutidas, mas são um aspecto relevante a incorporar em análises organizacionais futuras para compreender o destino das presidências, se bem que essas dimensões não encontram simpatia nos modelos institucionais em voga. Costuma-se conceber a burocracia dissociando-se o funcionário da função, tomando-se à risca a lição weberiana; presume-se que a pessoa não aporta em nada da função, ou nada retira desta; é apenas sua correia de transmissão. Mas, nos termos que Richet demonstrou em sua análise da Revolução Francesa,

o que chamamos de “função pública” forma de tal modo um só corpo com seu titular que é impossível retraçar a história de tal conselho ou de tal posto sem escrever a dos indivíduos que o presidiram ou ocuparam. Era uma personalidade que dava a um cargo, até ele secundário, uma importância excepcional, ou, ao contrário, fazia passar ao segundo plano uma função antes capital em razão de seu antigo titular. O homem criava a função em proporções hoje impensáveis (Richet²⁷ *apud* Bourdieu, 2012, p. 430).

26. “O processo de definição dessas Metas foi executado em conjunto com as Câmaras de Desenvolvimento Econômico, Social e Infraestrutura e, em seguida, cada pasta ministerial indicou separadamente suas propostas (...) foram elaboradas 273 prioridades, hierarquizadas em três níveis, confirmadas em Reunião Ministerial, da qual 45 foram escolhidas como prioridade máxima” (Silva, 2015, p. 59).

27. Richet, D. *La France moderne: l'esprits des institutions*. Flammarion: Paris, 1973.

Na Casa Civil, esse estado ainda fluido – que mistura agente e função – é decisivo, ao ponto de ser difícil separar a coordenação da pessoa do coordenador, sua atuação, em suas nuances. Não apenas o presidente e seus ministros, mas também os chefes da Casa Civil podem ter uma agenda pessoal de políticas preferenciais. É nesses termos que um dos mais experientes conhecedores da Casa Civil sugere que:

Nos doze anos do PT, tivemos, na verdade, três situações diferentes, embora mantivéssemos dois ministros, digamos assim, nesse perfil do meio. O período José Dirceu, onde a Casa Civil teve muita força, muita articulação e cumpriu o papel efetivamente de coordenação de governo. Inclusive através de José Dirceu passava também a referência do Congresso. (...) Dilma [sucessora de Dirceu na CC] já tem um perfil que não é de articulação política. Ela não gosta muito da articulação, desse jogo (...) desativou, basicamente, as câmaras de coordenação e passou a dar ordens diretas. É o perfil dela, perfil de centralização. (...) Palocci tinha um perfil [que] (...) não queria ser o primeiro-ministro; ele se considerava mais assessor da presidente do que propriamente a parte orgânica da Casa Civil. E depois entrou a Gleisi [Hoffman]; não tem a estatura política que tinha Dirceu ou Dilma, nem Palocci, mas tinha uma relação com o Congresso. Mas não conseguiu cumprir bem esse papel com o Congresso; já era uma ministra mais frágil. Por quê? Porque a presidente centralizou muito” (Entrevistado 15).

Analisar como a Casa Civil, a coordenação política de governo e a articulação entre políticas se relacionam com as personalidades, o perfil do presidente e a estrutura dos vínculos entre atores partidários e burocráticos e o Congresso²⁸ – em uma palavra, como esta responde a cada figuração do governo – pediria um nível próprio de análise e um texto adicional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos, de modo estilizado, os principais papéis que a PR – em particular, a Casa Civil – desempenha no processo de construção da agenda de governo do Poder Executivo. Nosso propósito foi compreender sobretudo qual a relevância, se existe, da coordenação política dessa agenda por parte da Presidência.

A formação da agenda e, ainda mais, a formulação das políticas que integram essa agenda são descentralizadas para os ministérios. Entretanto, mesmo que a Presidência possa desconhecer o que se passa nos ministérios nos estágios iniciais de formulação, seu controle sobre o que sai do governo é minucioso, por meio da Casa Civil.

28. Soma-se a esse aspecto o ponto que Lameirão (2015) ressaltou: a força da Casa Civil é função também do apoio parlamentar ao governo. Juntam-se a esse vetor de variáveis explicativas os efeitos da própria estratégia de governo do presidente e suas implicações para a Casa Civil. Como se mencionou anteriormente, se o presidente centraliza em si decisões, desidrata o poder de assumir as funções de coordenação.

Atuando como guardião do que a Esplanada dos Ministérios propõe ao presidente, a Casa Civil atua em fases diversas do processo de formulação, mas é predominantemente reativa. Por exemplo, seu papel mostra-se visível quando há necessidade de um articulador para conciliar divergências em agendas intersetoriais ou de um árbitro para buscar meios de consenso entre as pastas cujas jurisdições direta ou indiretamente participam das políticas em tela. Comportamento mais proativo desse órgão ocorre para cumprir a agenda prioritária da Presidência, também formulada, em sua maioria, nos ministérios.

O cenário descrito anteriormente revela uma Presidência que pode não ser decisiva na definição de uma agenda a executar, mas que é para onde sempre conflui a formulação descentralizada dos ministérios. Nesse movimento, o escrutínio da Casa Civil é integral, nas matérias que não são de interesse. A coordenação política da agenda ocorre, portanto, após esta ser proposta.

A imagem mais apropriada a definir esse processo não é de uma Presidência que faz irradiar sobre seus ministros os conjuntos de propostas de interesse, que, formuladas por estes, se integrarão como peças de uma engrenagem maior e uma plataforma de governo já concebida. Antes, trata-se de engrenagem que somente ganha forma à medida que diferentes peças e tamanhos vão se apresentando à PR. A Casa Civil, em particular, faz os ajustes e as encaixa de modo a mantê-las conectadas.

O espaço de atuação e formulação dos ministérios começa no equivalente ao nível 1 da escala de Metcalfe (1994) (quadro 1): decisões independentes de ministros. Já nos níveis 2 e 3, a Casa Civil pode ser instada a atuar, mas é nos níveis 5 e 6 que esta se torna decisiva. Até o nível 5, ações de coordenação horizontal – sem interveniência de autoridade superior – são possíveis. A partir do nível 6, não.

Nesse sentido, se a coordenação é fazer partes de um sistema trabalharem juntas, em esforço comum, máximo de harmonia e mínimo de atritos (Metcalfe, 1994, p. 278), a Presidência somente pode chegar a obtê-la em nível que está aquém da construção de metas governamentais. Essa coordenação evita que o governo se desintegre, mas não lhe é possível evitar que fragmentado seja o governo. Essa tarefa, eventualmente, caberá ao discernimento do presidente, ao construir os nomes que integram sua coalizão de governo e ao estabelecer quais são suas principais metas de governo (metas presidenciais).

A Casa Civil atua principalmente dos níveis 5 a 7 – ou seja, vai da ação por construir consensos administrativos entre pastas, em matérias multissetoriais, a arbitrar divergências entre pastas. Mas não tem papel relevante ao definir, de modo presuntivo, o que é competência de cada pasta e estabelecer seus limites (nível 7). É no jogo jogado do dia a dia da negociação interministerial que se constroem esses limites. Por isso, o nível 8 também não está em seu alcance, exceto ao fazer cumprir ações que compõem as metas do presidente.

Definir prioridades de governo, no sentido de “indicar uma estrutura coerente para a formulação de políticas ministeriais e interministeriais” (Metcalf, 1994, p. 284, tradução nossa), não é parte clara do funcionamento da Casa Civil. Por isso, o ápice da coordenação – o nível em que o governo atua em uníssono e os ministérios são apenas “meios de entrega” de objetivos previamente acordados – é inexistente.

Em todo caso, a Casa Civil é lugar central para compreender a formação da agenda do Executivo. Refinar como ocorrem seus processos decisórios internos, quais aspectos presidem a aceitação ou rejeição de propostas, e quão relevante é o perfil dos quadros de assessoramento ali selecionados iluminaria o entendimento sobre nosso presidencialismo.

REFERÊNCIAS

BATISTA, M. **O mistério dos ministérios**: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro. 2014. Dissertação (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília: PR, 2003.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Brasília: PR, 2017. Disponível em: <goo.gl/s4RZtp>.

BIRKLAND, T. Agenda setting in public policy. *In*: FISHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. (Eds.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. Boca Raton: Taylor & Francis, 2006.

BONVECCHI, A. Controlar, organizar, gerenciar: el estudio del centro presidencial y la coordinación del Poder Ejecutivo. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON COMPARATIVE PRESIDENTIAL STUDIES AND PRESIDENTIALISM, 2., 2014, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2014.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. London; New York: Palgrave Macmillan, 2010.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-92). Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência (1995-1996)**. Kindle ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2015. v. 1.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

GALLAGHER, M.; LAVER, M.; MAIR, P. **Representative government in modern europe**: institutions, parties, and governments. New York: McGraw-Hill, 2005.

GLASER, B.; STRAUSS, A. **The discovery of grounded theory**: strategies for qualitative research. London: Weidenfeld and Nicolson, 1968.

HULT, K. M. The Bush White House in comparative perspective. *In*: GREENSTEIN; F. I. (Ed.). **The George W. Bush presidency**: an early assessment. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

INÁCIO, M. Entre presidir e coordenar: Presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2006, Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas: ALACIP, 2006.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**, v. 9, n. 1, p. 39-64, 2014. Disponível em <<https://goo.gl/7jUnMr>>. Acesso em: 17 set. 2017.

JOHNSON, R. T. **Managing the White House**. New York: Harper & Row, 1974.

KENDALL, J. Axial coding and the grounded theory controversy. **Western Journal of Nursing Research**, v. 21, n. 6, p. 743-757, 1999.

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

———. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência**: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC. 2013. Dissertação (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

———. **O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental**: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010). Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2041).

LASSANCE, A. Poder Executivo: configuração histórico-institucional. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010. p. 65-95. (Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, v. 1).

——— Padrões de governança presidencial e desenvolvimento brasileiro. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, T. **Filiações partidárias e cargos de confiança no Executivo federal brasileiro (1999-2017)**. 2018. Mimeografado.

LOPEZ, F.; BORGES, J.; SILVA, N. **Quem decide?** A formulação da agenda no Executivo federal brasileiro. Brasília, Ipea, 2018. Mimeografado.

MARTIN, L.; VANBERG, G. **Parliaments and coalitions**: the role of legislative institutions in multiparty governance. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MELLO, M.; PEREIRA, C. **Making Brazil work**: checking the president in a multiparty system. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

METCALFE, L. International policy co-ordination and public management reform. **International Review of Administrative Sciences**, London, v. 60, p. 271-290, 1994.

MOE, T. M. The presidency and bureaucracy: the presidential advantage. *In*: NELSON, M. (Ed.). **The presidency and the political system**. 4th ed. Washington: CQ Press, 1995.

MOE, T. M.; WILSON, S. Presidents and the politics of structure. **Law and Contemporary Problems**, v. 57, n. 2, p. 1-44, 1994.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; RAILE, E. D. All the president's men and women: coalition management strategies and governing costs in a multiparty presidency. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 1, p. 550-568, Sept. 2016.

PIFFNER, J. P. Can the president manage the government. *In*: PFIFFNER, J. P. (Ed.). **The managerial presidency**. Texas: Texas A&M University Press, 1999.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 57-69, 2015.

RUDALEVIGE, A. **Managing the president's program**: presidential leadership and legislative policy formulation. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

——— Presidential authority in a separated system of governance. *In*: LA RAJA, R. (Ed.). **New directions in American politics**. Abingdon: Routledge, 2013, p. 61-84.

RUDALEVIGE, A; LEWIS, D. Parsing the politicized presidency: centralization, politicization, and presidential strategies for bureaucratic control. *In*: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2005, Washington. **Annals...** Washington: APSA, 29 Aug./3 Sept. 2005.

SAFFIRE, W. **Before the fall**: an inside view of the pre-watergate White House. London: Transaction Publishers, 2005.

SHAFER, L. Agenda setting. *In*: SCHULTZ, D. (Ed.). **Encyclopedia of public administration and public policy**. New York: Facts on File, 2004.

STRICKLAND, R. Policy formulation. *In*: SCHULTZ, D. (Ed.). **Encyclopedia of public administration and public policy**. New York: Facts on File, 2004.

SILVA, N. **A Presidência Institucional**: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo Lula (2003-2010). 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SKOWRONEK, S. **The politics presidents make**: leadership from John Adams to George Bush. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basics of qualitative research**. Newbury Park: Sage, 1990.

STRØM, K.; MÜLLER, W.; BERGMAN, T. (Eds.). **Cabinets and coalition bargaining**: the democratic life cycle in Western Europe. Oxford: Oxford University Press, 2010.

VIEIRA, M. M. **Controle políticos da burocracia no presidencialismo de coalizão**. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

WALCOTT, C.; HULT, K. M. Organization the White House: structure, environment and organizational governance. **American Journal of Political Science**, v. 31, n. 1, p.109-125, Feb. 1987.

APÊNDICE A

ROTEIRO DA ENTREVISTA PARA COLETAR PARTE DOS DADOS UTILIZADOS NESTE TEXTO

AGENDA DE GOVERNO

Poderia falar rapidamente de sua trajetória na gestão federal?

- 1) Nas gestões que você trabalhou havia uma agenda de governo?
- 2) Se sim, quem participa dessa construção e em que momento (ou seja, a agenda é pré-eleitoral, pós-eleitoral, as duas coisas; não há agenda, que é construída circunstancialmente)? Quão compartilhada é a formulação da agenda de governo?

INSTRUMENTOS E LOCAL DA COORDENAÇÃO

- 3) O governo (ou a Presidência) consegue ter domínio de todas as propostas legislativas que estão sendo produzidas, para serem enviadas ao Legislativo?
- 4) O governo possui instrumentos para coordenar o conjunto das políticas formuladas pelos órgãos do Poder Executivo, em particular, pelos diferentes ministérios? Ele é capaz de influenciar os ministérios nas propostas, de modo a manter algum grau de coordenação da agenda interministerial?
- 5) Quais são eles? Como estão estruturados? Estão todos na Presidência?
- 6) Qual(is) têm sido os mecanismos mais efetivos, que obtêm melhores resultados neste objetivo de coordenar politicamente as ações do governo?
- 7) Na sua visão, há de fato uma coordenação no governo? E, tendo em vista a sua experiência, como o Sr(a). definiria coordenação?

AGENDA PRESIDENCIAL *VERSUS* AGENDA GOVERNAMENTAL

- 8) Existe um conjunto próprio de políticas de interesse da Presidência, que tem acompanhamento especial, separado das demais propostas de políticas públicas? Como se definem, quais são essas políticas e quem são os principais atores e setores responsáveis por essa definição?
- 9) O/A Sr.(a) diria que os ministérios setoriais ou a Presidência é a principal fonte das matérias legislativas enviadas ao Legislativo?
- 10) Qual a principal fonte das matérias legislativas enviadas para o Congresso? Presidência ou ministérios setoriais?

- 11) Há políticas (principalmente as interministeriais) em que as diferenças de preferências entre os partidos é um obstáculo? Como ele costuma se resolver? Poderia dar um exemplo?
- 12) Quais são os principais tipos de conflitos e divergências entre ministérios e/ou ministérios e a Presidência?
- 13) Quais foram os principais desafios enfrentados pelo órgão na coordenação dos ministérios?
- 14) O perfil do presidente e dos ministros da Casa Civil e ministérios influem no processo da coordenação?

O CURSO DOS PROJETOS

- 15) Poderia nos descrever qual é o processo típico (o mais frequente, o padrão, mas que é o que efetivamente ocorre, não o que a norma legal prevê) de tramitação de uma matéria legislativa até que ela esteja pronta para ser enviada ao Executivo?

APÊNDICE B

LISTA DE CARGOS OCUPADOS PELOS ENTREVISTADOS¹

- Entrevistado 1: secretário executivo da Casa Civil
- Entrevistado 2: assessor especial na Casa Civil e no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)
- Entrevistado 3: assessor especial na Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil
- Entrevistado 4: ministro-chefe da Casa Civil
- Entrevistado 5: subchefe-adjunto na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil
- Entrevistado 6: subchefe da SAG
- Entrevistado 7: técnico de planejamento e pesquisa do Ipea
- Entrevistado 8: assessora especial da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil (SAJ)
- Entrevistado 9: técnico de planejamento e pesquisa do Ipea
- Entrevistado 10: assessor na SAM da Casa Civil
- Entrevistado 11: assessor na SAM da Casa Civil
- Entrevistado 12: assessor na SAM da Casa Civil
- Entrevistado 13: ministro-chefe da Casa Civil
- Entrevistado 14: chefe de gabinete da SAJ da Casa Civil
- Entrevistado 15: assessor especial na SAG da Casa Civil
- Entrevistado 16: subchefe adjunta na SAM da Casa Civil
- Entrevistado 17: assessor especial na SAM da Casa Civil
- Entrevistado 18: assessora especial da Presidência da República (PR)
- Entrevistado 19: assessora especial na Casa Civil e no MP
- Entrevistado 20: secretário de articulação para inclusão produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)
- Entrevistado 21: secretário executivo do MDS

1. Essas entrevistas são da pesquisa realizada por Silva (2015). As demais foram realizadas pela pesquisa conduzida no Ipea.

Entrevistado 22: secretário de articulação para inclusão produtiva do MDS

Entrevistado 23: secretário executivo do Ministério da Integração Nacional (MI)

Entrevistado 24: secretário executivo do MDS

Entrevistado 25: secretária executiva do MDS

Entrevistado 26: secretário executivo do MDS

Entrevistado 27: ministro do MDS

Entrevistado 28: diretora no MI



PARTE 3

**Casos e experiências dentro do
Núcleo de Governo**

A PRESIDÊNCIA EM MOVIMENTO: INOVAÇÕES, VARIAÇÕES ORGANIZACIONAIS E FREQUÊNCIAS DECISÓRIAS DA CASA CIVIL (1995-2015)

Camila R. Lameirão¹

1 INTRODUÇÃO

Em sistemas de governo presidencialistas puros, como o dos Estados Unidos e dos países da América Latina, “os presidentes exercem um papel de pivô na formulação de políticas” (Amorim Neto, 2006, p. 416), de tal modo que as expectativas sobre o desempenho governamental centram-se na capacidade presidencial de atingir os seus objetivos políticos. No Brasil, muito se tem avançado neste entendimento. Há trabalhos que investigam as estratégias decisórias (Figueiredo e Limongi, 1997; Amorim Neto, 2006; Pereira, Power e Rennó, 2008; Martínez-Gallardo, 2012) e os recursos de barganha (Zucco, 2009; Raile, Pereira e Power, 2010) priorizados pelos presidentes nos processos de produção de políticas, sobretudo na relação com o Congresso Nacional. Não são poucos, também, os estudos que revelam os resultados exitosos obtidos pelo governo nesses processos (Figueiredo e Limongi, 1999; Palermo, 2000; Diniz, 2005; Inácio, 2006). Contudo, segue praticamente inexplorada a dimensão organizacional do desempenho presidencial, que enfatiza como a organização da estrutura de assessoramento afeta a capacidade do presidente no processo decisório governamental (Hult, 2000).

A agenda de estudos sobre o centro, ou núcleo de governo (NdG), tem o potencial de preencher essa lacuna, de um ponto de vista analítico e empírico, ao salientar as características organizacionais das estruturas que assessoram o chefe do Executivo e os tipos de função que desempenham (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014; Cavalcante, 2018). Originalmente, o termo núcleo de governo (ou do Executivo) foi definido enfatizando-se, sobretudo, sua dimensão funcional “para incluir todas aquelas organizações e estruturas as quais, primariamente, servem para reunir e integrar políticas do governo central, ou agir como árbitros finais dentro do Executivo de conflitos entre elementos diferentes da máquina governamental” (Dunleavy e Rhodes, 1990, p. 4). Com esta nova terminologia, em referência ao sistema parlamentarista britânico, pretendia-se ampliar o foco do debate sobre

1. Professora Adjunta de Ciência Política da Universidade Federal de Goiás (UFG).

o Executivo, que tendia a abordar de forma excludente as posições do primeiro-ministro e do gabinete e os seus respectivos poderes. A proposta consistia em dirigir a atenção das análises para “a extensão e eficácia dos vários mecanismos de coordenação” (Dunleavy e Rhodes, 1990, p. 4) envolvidos na produção de políticas no centro do Executivo.

Para tanto, os estudos sobre o NdG privilegiariam uma abordagem descritiva acerca das estruturas que comporiam o centro do Executivo, com a “significativa vantagem de ser aplicável a outros países com sistemas de governo radicalmente diferentes, como as estruturas presidenciais” (Elgie, 2011). De fato, assim ocorreu. Desde o início da corrente década, já há publicações cujo principal objeto de análise é o conceito de NdG em estruturas presidencialistas, sobretudo em países latino-americanos (Egaña e Chateau, 2011; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013; Dumas, Lafuente e Parrado, 2013; Rosales, 2014; Coutinho e Carmelo, 2015; Lanzaro, 2017; Milanesi e Gadea, 2017).

Em comum, esses trabalhos destacam que, sob o presidencialismo, o Executivo caracteriza-se como uma “organização complexa e diferenciada, tipicamente constituída por três componentes: o centro presidencial, o ministério e uma série de redes de assessoria” (Bonvecchi e Scartascini, 2011, p. 5, tradução nossa), que envolve membros do governo e de fora. Especificamente, o centro presidencial – que pode também ser traduzido como a presidência – atua à parte dos ministérios, sob o comando direto do chefe do governo, e enseja diferenças significativas na organização do NdG em países presidencialistas. O centro presidencial é uma extensão da posição de comando que o presidente ocupa no interior do Executivo. Do ponto de vista institucional, o centro presidencial pode vir a se organizar e a receber delegação do presidente para exercer funções de controle e coordenação no Executivo.

Assim, sob o escopo dos incentivos e das necessidades que movem o chefe do governo, a Presidência é mobilizada para o cumprimento de funções-chaves no Executivo, entre elas: planejar, coordenar e monitorar a produção de políticas e de decisões governamentais. Estas atribuições são identificadas como sendo de NdG, conforme os levantamentos produzidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2014) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014). Segundo as duas organizações, entre essas atribuições, destacam-se as competências de assessorar a tomada de decisão do chefe do Executivo, coordenar as ações do governo, monitorar as políticas governamentais, prover o planejamento estratégico e gerenciar a relação com o Congresso e os partidos para tramitação e apreciação das políticas.

No Brasil, pode-se aventar que, no âmbito do Executivo federal, tem sido delegada à Casa Civil da Presidência da República a responsabilidade pela maioria dessas competências. Sob uma perspectiva comparativa, nas presidências que se

sucederam entre 1995 e 2014, a Casa Civil manteve-se continuamente incumbida de assistir direta e imediatamente o presidente nas atribuições relativas à: *i*) coordenação e integração da ação governamental; *ii*) verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; e *iii*) análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais. Essas duas últimas funções dizem respeito à incumbência da Casa Civil de apreciar os atos normativos elaborados pelos órgãos da administração pública, principalmente os ministérios, encaminhados à Presidência. Além disso, a partir de 2004, a Casa Civil tornou-se responsável pela avaliação e pelo monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal. Por períodos específicos, precisamente entre 1995-1999 e 2003-2004, coube ainda ao órgão a atribuição de realizar a coordenação política do governo no Congresso Nacional e nos partidos políticos, bem como a interlocução com as unidades subnacionais de governo (estados, Distrito Federal e municípios).

Havendo, portanto, razoável correspondência entre as principais atribuições de um NdG e às responsabilidades da Casa Civil, verifica-se que, de um ponto de vista formal, o órgão se ocupou, no período 1995-2014, de um variado número de funções próprias ao NdG. Considerando, assim, a centralidade deste órgão na estrutura presidencial brasileira (Santos, 2006; Lameirão, 2011; 2013; Inácio e Llanos, 2015; Silva, 2015) e os papéis que potencialmente desempenha como parte do NdG do Executivo, há que se investigar de modo sistemático e empírico como a Casa Civil efetivamente assessora o presidente no âmbito das funções de NdG.

Sendo esse o principal objetivo do capítulo, pretende-se especificamente: *i*) apurar as decisões produzidas pela Casa Civil no decorrer do período 1995-2015; *ii*) estimar a frequência (intensidade) dessas decisões; *iii*) classificar a frequência decisória conforme as principais incumbências delegadas ao órgão pela legislação; e *iv*) identificar qual(is) das funções de NdG mais mobiliza(m) a atuação da Casa Civil em termos de decisões produzidas. A principal referência para essa análise será a produção legislativa da Casa Civil² – sobretudo os decretos que esta endossa –, por meio da qual se busca mensurar o nível de influência do órgão em relação à produção decisória do governo (Gaylord e Rennó, 2012). Todos os objetivos citados serão abordados comparativamente, considerando os três governos pesquisados – Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002; Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), de 2003 a 2010; e Dilma Rousseff, de 2011 a 2015.

Outra dimensão de análise enfatizada neste capítulo diz respeito à variação organizacional da Casa Civil no período 1995-2015. Será feita uma descrição da estrutura do órgão no decorrer dos sucessivos governos pesquisados, com vistas

2. A pesquisa sobre a produção legislativa da Casa Civil foi realizada no Portal da Legislação. Disponível em: <<https://bit.ly/2MbdSHG>>.

a identificar: *i*) as alterações introduzidas na organização da Casa Civil em cada mandato presidencial; e *ii*) suas respectivas correspondências com as atribuições e as competências desse órgão de assessoramento. Pretende-se, assim, averiguar se pode haver conexão entre a variação organizacional da Casa Civil e a frequência e o tipo de decisão em que mais se concentra.

Como pano de fundo teórico, será enfatizada a dimensão organizacional da Presidência, que atenta, analiticamente, para a estrutura de assessoramento presidencial, ou seja, para o conjunto de organizações que estão formalmente sob o controle do presidente, por meio de vínculos hierárquicos, compondo o seu *staff*, e exercendo funções de assessoria e aconselhamento (Feldman, 1993, p. 269-270). Nesta abordagem, entende-se que a organização do arranjo de assessoramento presidencial estabelece constrangimentos e oferece oportunidades para o presidente que podem potencializar, ou até mesmo enfraquecer, sua capacidade decisória (Walcott e Hult, 1987). Amparando-se nesta perspectiva, o estudo proposto fundamenta-se na premissa de que o arranjo organizacional do assessoramento presidencial, uma vez definido formalmente, segue uma dinâmica que, por sua vez, afeta o desempenho do presidente (Hult, 2000).

Este capítulo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 apresenta a referência teórica que orienta a pesquisa, ressaltando o debate sobre a dimensão organizacional da Presidência. A seção 3 faz uma descrição da organização da Casa Civil, abarcando um período de análise de vinte anos e de três mandatos presidenciais. Adiante, na seção 4, são apresentados dados inéditos sobre a produção legal da Casa Civil, a frequência e os tipos de decisões. As considerações finais sistematizam as contribuições deste estudo.

2 A DIMENSÃO ORGANIZACIONAL DA PRESIDÊNCIA

A Presidência, ou o centro presidencial, é uma organização hierárquica e frequentemente dinâmica. O presidente exerce, de modo único e exclusivo, a posição mais importante e os demais integrantes dessa organização compõem o seu *staff*, a estrutura de assessoramento (Walcott e Hult, 2005). Sob certa perspectiva, o aparato organizacional que circunda o presidente é visto como uma extensão de seus atributos pessoais e objetivos políticos, uma estrutura sobre a qual exerce profundo controle (Neustadt, 2008; Edwards e Wayne, 1985). Contudo, as escolhas organizacionais do chefe do Executivo podem ter dinâmicas próprias que afetam as suas decisões e, em última instância, o seu desempenho (Walcott e Hult, 1987). Não é forçoso afirmar, então, que os modelos de organização e suas respectivas propriedades têm impacto sobre a gestão de um governo, pelos sucessos e fracassos.

Dito isso, como a estrutura de assessoramento afeta e influencia o desempenho do presidente? Variações na organização da Presidência produzem diferentes arranjos decisórios para o presidente? De que forma os assessores influenciam a ação do chefe do Executivo? Essas questões evocam a relação entre o ambiente organizacional e o processo de tomada de decisão presidencial e chamam atenção para uma perspectiva de análise específica, que enfoca os efeitos da organização do aparato de assessoramento sobre a atuação do presidente. Nesta abordagem, supõe-se que “a Presidência não é a esfera de um único indivíduo cujas idiosincrasias dão forma ao processo de tomada de decisão” (Rudalevige, 2005, p. 3).

Na vasta e diversificada literatura norte-americana sobre a Presidência, considerando os órgãos e os assessores que integram a Casa Branca (*White House staff*), é recorrente o argumento de que as decisões do presidente estão, em alguma medida, amparadas na sua estrutura de assessoramento. Ou seja, os presidentes tomam decisões com base em informações, eventuais negociações e prévios acordos e compromissos produzidos pelo *staff*. Com base neste pressuposto, Walcott e Hult (1987, p. 109) afirmam que “a capacidade do presidente depende das competências do seu *staff*”; Cohen e Krause (2000, p. 422) argumentam que “a eficácia de uma Presidência em termos administrativos e de políticas públicas está relacionada com a estrutura organizacional da Casa Branca”; Rudalevige (2005, p. 2) ressalta, por sua vez, que a forma “como o *staff* está estruturado repercute sobre a quantidade e o tipo de informações que o presidente recebe e, assim, sobre as decisões que toma”.

Resumidamente, essas referências explicitam a dimensão organizacional da Presidência, enfatizando o aparato que circunda o chefe do Executivo – composto por órgãos, cargos, rotinas, procedimentos, entre outros elementos –, e como suas propriedades podem influenciar o desempenho e a capacidade presidencial (Walcott e Hult, 1987). Sob este enfoque, a estrutura de assessoramento é concebida como uma organização que, embora estruturada e moldada por meio das escolhas do presidente, se configura com dinâmicas próprias, que geram constrangimentos e oportunidades para o chefe do Executivo.

Walcott e Hult (1987), interessados em definir uma abordagem teórica organizacional para os estudos da Presidência, por meio do qual se possa identificar “como as propriedades organizacionais podem moldar as escolhas presidenciais ou refletir demandas ambientais” e, especificamente, “as causas e consequências da organização da Casa Branca” (*op. cit.*, p. 111), reconhecem as especificidades das estruturas administrativas que integram o governo, imersas em um ambiente político, e propõem como referência uma variante da teoria das organizações, a saber, a perspectiva da governança (*governance*). Nesta direção, os autores argumentam que “as organizações, são mais do que sistemas de coordenação e supervisão do trabalho, são sistemas para determinar metas, lidar com conflitos e alocar custos e benefícios” (*op. cit.* 112).

Sob a *lente* da governança, entendida como uma abordagem geral, e não um modelo teórico específico, Walcott e Hult (1987; 1994) compreendem as organizações como um sistema de tomada de decisão e ação (uma estrutura dinâmica), em detrimento a um entendimento meramente técnico, característico do modelo gerencial clássico, que concebe as organizações como sistemas administrativos projetados para a aplicação de técnicas e consecução de objetivos já definidos. Na perspectiva da governança, “os aspectos politicamente relevantes da tomada de decisão organizacional” (Hult, 1987, p. 112) não são concebidos, meramente, como “processos de nível micro, desestruturados” (*idem, ibidem*), mas como fatores que perpassam e estruturam as decisões de uma organização.

Nessa abordagem, as incertezas, os embates e as barganhas “quanto aos meios e aos objetivos” (Hult, 1987, p. 112) que, normalmente, caracterizam o processo decisório em um ambiente político (especificamente na relação entre os poderes e no âmbito interno das instituições políticas – como a Presidência, o Congresso Nacional, os partidos políticos, os governos locais, entre outros) são, então, entendidos como fatores que estimulam a emergência de estruturas de governança. As organizações, segundo esta argumentação, assumem a forma de sistemas de governança para lidarem com as incertezas e os possíveis embates decorrentes, que podem haver na tomada de decisão.

Para Walcott e Hult (1987), o enfoque da governança é apropriado para análises sobre a estrutura de assessoramento presidencial que “lida com problemas de políticas públicas complexas, envolvendo metas diversas e muitas vezes conflitantes, além de dinâmicas e soluções mal definidas” (Walcott e Hult, 1987, p. 113, tradução nossa). Tomando o aparato da Casa Branca como objeto de investigação, os autores ressaltam que o enfoque analítico sobre as estruturas de governança explícita, precisamente, a natureza das relações na Casa Branca, como a autoridade e os respectivos papéis estão distribuídos e, ainda, como ocorre o relacionamento com os atores externos.

Nesses termos, a aplicação de uma abordagem organizacional nos estudos sobre o *staff* presidencial é produtora se for considerada a dimensão política do ambiente organizacional e o respectivo sistema de governança que processa as incertezas, os conflitos e as barganhas que, frequentemente, caracterizam as decisões tomadas. Outra vantagem analítica da perspectiva da governança, segundo Walcott e Hult (1987), consiste na ênfase sobre o processo organizacional, realçando sua dimensão informal. Neste enfoque específico, percebe-se, como padrão, que os servidores da Casa Branca informalmente manobram para redefinir ou burlar propostas organizacionais oficiais e redistribuir autoridade e recursos, e que, ao mesmo tempo, os presidentes procuram ajustar os efeitos dessa organização informal. Como resultado, “tanto dentro da Casa Branca

como fora, os presidentes enfrentam as tarefas explicitamente políticas de gerar consenso, acordos e o reconhecimento da legitimidade das ações presidenciais” (Walcott e Hult, 1987, p. 114, tradução nossa).

3 O ARRANJO ORGANIZACIONAL DA CASA CIVIL NOS GOVERNOS FHC, LULA E ROUSSEFF (1995-2015)

O arranjo de assessoramento da Presidência não é estático, mas dinâmico. Amparando-se em suas prerrogativas, o presidente pode moldar a Casa Civil, definindo sua estrutura organizacional, bem como as incumbências, as divisões de funções, o escopo, as rotinas e os procedimentos de tomada de decisão, a fim de adequá-la a modalidades específicas de assessoramento que melhor atendam às suas preferências para o exercício do governo. Essa adequação resulta, portanto, de escolhas, em última instância, individuais que refletem as preferências do presidente em momentos específicos.

A seguir, será feita uma descrição sobre o arranjo organizacional da Casa Civil no decorrer de vinte anos, notadamente nos governos dos ex-presidentes FHC, Lula e Rousseff. Pretende-se esboçar, sobretudo, as inovações organizacionais que cada presidente introduziu na estrutura da Casa Civil. De forma panorâmica, essa descrição poderá explicitar as características comuns, mas especialmente, as mudanças e as variações organizacionais entre sucessivos governos. A descrição será cronológica, abarcando o período 1995-2015.

3.1 Governo FHC (1995-2002)

No ato da posse, o então presidente FHC baixou a primeira medida provisória (MP) do seu governo, a MP nº 813/1995, fixando as bases organizacionais da Casa Civil na estrutura da Presidência, introduzindo algumas novidades em comparação ao arranjo vigente no governo anterior, de Itamar Franco (1992-1994). A norma definiu como finalidade da Casa Civil auxiliar o presidente nas atribuições relativas: *i*) à coordenação e integração da ação do governo; *ii*) à verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; e *iii*) ao relacionamento com o Congresso Nacional, diferentes níveis da administração pública e a sociedade. Segundo o novo regulamento, a organização interna da Casa Civil seria composta pelo gabinete do ministro-chefe do órgão, o conselho do programa Comunidade Solidária, além de cinco subchefias: três que já existiam, a de Assuntos Jurídicos, de Coordenação da Ação Governamental e de Assuntos Parlamentares, e duas novas, a Executiva e a de Relações Intergovernamentais.

Precisamente, esse ato legal trouxe como novidade a atribuição exclusiva da Casa Civil de coordenar o governo, função que até então cabia oficialmente à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência (Seplan).

Sob o escopo desta atribuição, foram criadas as câmaras setoriais (MP nº 813/1995), com a finalidade de coordenar e formular políticas públicas setoriais que ultrapassassem as competências de um único ministério e seriam, respectivamente, integradas pelos ministros das áreas envolvidas e presididas pelo ministro chefe da Casa Civil.

Entre 1995 e 1996, foram estabelecidas sete câmaras setoriais: Comércio Exterior; Infraestrutura; Reforma do Estado; Recursos Naturais; Políticas Regionais; Relações Exteriores e Defesa Nacional; e Política Social.³ Além da participação dos ministros das áreas afins, todas as câmaras, exceto a de Relações Exteriores e Defesa Nacional, seriam compostas pelo chefe da Casa Civil, que as presidiria, e os ministros da Fazenda e do Planejamento, responsáveis, respectivamente, pela administração dos gastos e do orçamento do Executivo federal.

Ainda nos primeiros momentos do governo FHC, foram baixados dois decretos que dispunham sobre atribuições específicas da Casa Civil.⁴ O primeiro refere-se ao programa Comunidade Solidária, cujo objetivo consistia em coordenar as ações governamentais voltadas para o combate à fome e à pobreza. No ato legal, vincula-se à Casa Civil a Secretaria-Executiva do programa, além da incumbência de promover a coordenação das iniciativas do Comunidade Solidária no âmbito governamental. O decreto que instituiu o Sistema de Acompanhamento Legislativo (Sial) no âmbito da Subchefia de Assuntos Parlamentares (SAP),⁵ e o encarrega de coordenar no interior do Executivo o envio de matérias legislativas ao Congresso, por sua vez, também regulamentou outra atribuição da Casa Civil – executada por meio da SAP – notadamente, a de coordenar a interação do governo com o Legislativo federal.

Em 1996, também por meio de um decreto (nº 1.937), foram atualizadas as regras para redação dos atos normativos do Executivo sujeitos à aprovação do presidente, centralizando na Casa Civil a competência de receber, apreciar e consolidar como iniciativa do Executivo todas as propostas de legislação remetidas à Presidência pelos órgãos governamentais. Neste decreto, previa-se especificamente a prerrogativa da Casa Civil de examinar do ponto de vista do mérito as proposições encaminhadas, avaliando sua compatibilidade com as políticas e as diretrizes estabelecidas pelas câmaras setoriais, articulando com os órgãos interessados os ajustes necessários. Essas normas fixariam formalmente os termos da competência atribuída à Casa Civil de verificação prévia da constitucionalidade, legalidade e do mérito dos atos normativos remetidos, pelos ministérios e demais órgãos da administração federal, à Presidência para aprovação formal do chefe do Executivo

3. As câmaras foram criadas respectivamente pelos decretos nºs 1.386/1995, 1.465/1995, 1.526/1995, 1.696/1995, 1.741/1995, 1.895/1996 e 1.981/1996. Em 2002, foi criada a Câmara de Política Econômica pelo Decreto nº 4.182.

4. Respectivamente, os decretos nºs 1.366 e 1.403.

5. Nessa época, estava em vigência o regimento da Casa Civil, baixado pelo Decreto nº 820, de 13 de maio de 1993. As competências da Subchefia de Assuntos Parlamentares estavam definidas neste decreto, no art. 4º.

e posterior envio ao Congresso para votação (no caso de MPs e projetos de lei) ou editados para efeito imediato, como os decretos.

Em 1999, no segundo mandato de FHC, um dos primeiros atos do governo estabeleceu alterações no arranjo institucional da Casa Civil. A MP nº 1.795, fixando o marco organizacional da Presidência e dos ministérios, transferiu para a Casa Civil as competências que cabiam à então extinta Secretaria-Geral – de supervisão das atividades administrativas da Presidência – e delegou à recém-criada Secretaria de Relações Institucionais (SRI) a incumbência de assistir o presidente, especialmente, no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocução com os estados, municípios, partidos políticos e entidades civis. O Sial foi transferido para a nova secretaria, assim como as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Relações Intergovernamentais. Esse arranjo, no entanto, foi revisto em julho de 1999, quando a SRI foi extinta e sua estrutura operacional, incluindo o Sial, transferida para a nova Secretaria-Geral da Presidência da República, que teria a incumbência específica de realizar a coordenação política do governo.

Diante desta nova organização, a Casa Civil manteria as suas atribuições de assessoramento: *i*) na coordenação e integração da ação do governo; *ii*) na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, e passaria a assumir a incumbência; e de *iii*) supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência e a supletivamente da Vice-Presidência. Na passagem do primeiro para o segundo mandato, as subchefias que continuariam na estrutura da Casa Civil seriam a Executiva, a de Assuntos Jurídicos (SAJ) e a de Coordenação da Ação Governamental (SAG).

Ainda em 1999, foi baixado um novo decreto para regular o processo de elaboração e tramitação dos atos normativos no âmbito do Executivo.⁶ A novidade apresentada seria um maior detalhamento das funções e do papel da Casa Civil – em específico, da SAG e da SAJ – neste processo. Explicita-se os tipos de controle a cargo de cada subchefia: à SAG competiria o exame do mérito, da oportunidade e da viabilidade política das proposições e a articulação com os órgãos interessados para os eventuais ajustes nos projetos examinados; ao passo que à SAJ caberia a análise jurídica e de constitucionalidade da matéria, emitindo o parecer final, seja favorável, seja contrário à tramitação da proposição.

Ainda no âmbito da reorganização interna da assessoria presidencial no segundo mandato, foi estabelecida na estrutura da Casa Civil, por meio do Decreto nº 3.455/2000, a Secretaria de Administração, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar, dirigir e controlar as políticas internas relacionadas ao sistema de pessoal da administração federal, à organização e modernização administrativa,

6. Trata-se do Decreto nº 2.954, de 29 de janeiro de 1999, que revoga o ato anterior, o Decreto nº 1.937/1996.

aos recursos de informática, à documentação e arquivos, bem como executar as atividades de administração patrimonial e de suprimento, de telecomunicações e de publicação dos atos oficiais. Esse órgão e suas respectivas competências serviriam à Casa Civil para a execução da incumbência recém-incorporada de supervisionar as atividades administrativas da Presidência.

No decorrer do segundo governo de FHC, a crise de abastecimento energético resultou em novas atribuições à Casa Civil, como a de presidir a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (CGE) – MP nº 2.147/2001. Caberia à Câmara propor e implementar medidas de natureza emergencial para compatibilizar demanda e oferta, de forma a evitar interrupções intempestivas ou imprevistas do suprimento de energia elétrica. Para tanto, a Casa Civil disporia à CGE o apoio administrativo e os meios necessários para a execução de seus trabalhos. A Casa Civil ficou encarregada de gerenciar a crise energética até 2002, quando os processos concernentes à gestão do setor elétrico foram transferidos para o Ministério de Minas e Energia (MME).

Outras medidas que introduziriam mudanças na estrutura organizacional da Casa Civil foram estabelecidas nos anos finais do governo, entre 2000 e 2002, quando órgãos públicos que pertenciam a diferentes ministérios foram transferidos para a sua estrutura. Tratam-se do Arquivo Nacional e da Imprensa Nacional, egressos da estrutura do Ministério da Justiça (MJ), do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), transferido do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), e do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), proveniente do Ministério da Defesa (MD), recém-criado. Com isso, a Casa Civil ficou responsável por dar apoio às atividades de cada um desses órgãos, ampliando seu rol de atribuições, conforme disposto no seu regimento interno, baixado pelo Decreto nº 4.535/2002.

3.2 Governo Lula (2003-2010)

Em 2003, com a posse do presidente Lula, novas atribuições são dadas à Casa Civil, conforme os termos da MP nº 103/2003 (convertida na Lei nº 10.686/2003). Neste marco legal, o órgão mantém todas as competências previstas pela Lei nº 9.649/1998, baixada no governo FHC, e reassume a responsabilidade pela coordenação política do governo, relacionamento com o Congresso e os partidos políticos e interlocução com estados e municípios. Assim, o novo regimento da Casa Civil (estabelecido pelo Decreto nº 4.607/2003) passa a definir como parte de sua organização as subchefias de Assuntos Parlamentares (SAP) e de Assuntos Federativos (SAF). Além dessas, mantêm-se na Casa Civil o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia e o Conselho Superior de Cinema; o Arquivo Nacional; a Imprensa Nacional; o Gabinete; duas secretarias, sendo uma Executiva, e quatro subchefias (incluindo a SAP, a SAF, a SAJ e a de Coordenação da Ação Governamental – SAG); e um órgão de controle interno.

Contudo, em 2004, a edição da MP nº 163⁷ altera a organização da Presidência e dos ministérios, definida pela Lei nº 10.683/2003, e estabelece mudanças no ordenamento da Casa Civil ao criar a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Governamentais no organograma da Presidência, para a qual se delega a incumbência de assistir o presidente na coordenação política do governo. Dessa forma, similarmen- te ao que ocorreu durante o governo FHC, foram remanejados da Casa Civil para outro órgão de assessoramento presidencial as competências e as estruturas relativas à coordenação política governamental,⁸ especificamente a SAP e a SAF.

Sob um novo marco organizacional, definido pela atualização do seu regimento interno (conforme o Decreto nº 5.135/2004), a Casa Civil permanece exercendo as demais atribuições a que estava incumbida desde o início do governo Lula e, além disso, assume (pela MP nº 163/2004) a competência de promover a avaliação e o monitoramento da ação governamental e da gestão de órgãos e entidades da administração pública federal. Para o exercício desta função, foi criada uma nova subchefia, a de Articulação e Monitoramento (SAM). Entre suas atribuições, destacam-se a de assessorar no monitoramento dos objetivos e das metas prioritárias, conforme a definição do presidente, bem como coordenar, monitorar e avaliar os resultados dos programas e projetos também considerados prioridades pelo chefe de governo.

Em paralelo às mudanças no ordenamento das subchefias ao longo, sobretudo, dos primeiros anos do governo Lula, foram criadas na estrutura da Casa Civil e postas sob o seu comando inúmeras organizações – na forma de comissões, grupos de trabalho, grupos técnicos, comitê gestor e conselho superior – de caráter interministerial, com o propósito de examinar, avaliar, propor medidas, monitorar, coordenar, implementar, entre outros objetivos, um diversificado repertório de políticas públicas. O apêndice A explicita a diversidade dessas organizações, mas é interessante observar como a Casa Civil passa a ocupar-se de variadas questões governamentais – relacionadas, por exemplo, a temas de biossegurança, terras quilombolas, biodiesel, TV digital, atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS), Mercosul, integração da bacia do Rio São Francisco, entre outras.

Além desses diversificados instrumentos de coordenação interministerial, à Casa Civil foi atribuída a competência de presidir a maioria das câmaras temáticas criadas entre 2003 e 2005 para integrar o Conselho de Governo, órgão de assessoramento imediato do presidente instituído pela MP nº 103/2003. Especificamente, das nove câmaras vigentes no decorrer do governo Lula, sete (Políticas de Infraestrutura, Políticas Sociais, Políticas de Recursos Naturais, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, Política Cultural, Política de Desenvolvimento Econômico e Políticas de Gestão Pública) foram comandadas pela Casa Civil. As exceções foram a Câmara de

7. Convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004.

8. Ver Lameirão (2015).

Política Econômica (estabelecida em 2002 e mantida pelo então novo presidente) e a de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

No segundo mandato de Lula, embora em menor número, se comparado ao primeiro, novas organizações são estabelecidas na estrutura da Casa Civil e delegadas ao seu comando – como o Comitê Gestor do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, o de Biotecnologia, entre outros. Essas instâncias cumpririam funções de formulação, coordenação e monitoramento de ações governamentais.

Convém destacar que, ainda na segunda administração Lula, a Casa Civil passou a assumir uma nova função no Executivo: o gerenciamento de grandes projetos e ações governamentais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a formulação dos marcos regulatórios de exploração e produção de petróleo e gás natural nas áreas denominadas de pré-sal, o Minha Casa Minha Vida e o Programa de Inclusão Digital.⁹ Coube especificamente à Casa Civil a coordenação de comitês gestores e de comissões interministeriais que conduziriam os processos de acompanhamento, avaliação e formulação dos marcos regulatórios dessas políticas.

Segundo o decreto de criação do PAC, caberia à Casa Civil coordenar o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), composto pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento. A finalidade desse comitê seria acompanhar e supervisionar o programa, com o objetivo de coordenar as ações necessárias à sua implementação e execução. Ainda em 2007,¹⁰ atribuiu-se a este comitê gestor a função de discriminar as ações do PAC a serem executadas por meio das transferências obrigatórias de recursos financeiros pelos órgãos e pelas entidades da União aos órgãos e às entidades dos estados e municípios da Federação.

3.3 Governo Rousseff (2011-2015)

Nos primeiros meses do governo Rousseff,¹¹ uma nova MP, a de nº 527/2011, é baixada estabelecendo alterações na Lei nº 10.683/2003 e, portanto, na organização da Presidência e dos ministérios. No que concerne à estrutura organizacional da Casa Civil, o novo marco legal define poucas alterações. Especificamente, retira deste órgão de assessoramento a incumbência de supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência.

9. Respectivamente, ver decretos nºs 6.025/2007, 6.819/2009 e 6.948/2009.

10. Ver Decreto nº 6.276, de 28 de novembro de 2007, que discrimina ações do PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória.

11. A então presidente Dilma Rousseff fora no período democrático a mais longa titular da Casa Civil, estando à frente do órgão de junho de 2005 a março de 2010.

A despeito de esse ato legal anunciar poucas mudanças no arranjo organizacional da Casa Civil no novo governo em relação ao anterior, alguns decretos baixados também nos primeiros meses do mandato de Rousseff dão uma dimensão das reformas que estavam ocorrendo nesse órgão de assessoramento presidencial. Esses decretos dispunham, especialmente, sobre a transferência de alguns órgãos, e respectivas competências, da Casa Civil para o organograma de alguns ministérios. Dessa maneira, o Censipam foi transferido para o Ministério da Defesa; o Arquivo Nacional, para o Ministério da Justiça; e as Secretarias de Administração e a de Controle Interno, para a Secretaria-Geral.¹²

É possível que a mudança mais significativa estabelecida no início do mandato de Rousseff na estrutura da Casa Civil tenha sido a transferência da competência de coordenar o CGPAC para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), conforme o Decreto nº 7.470/2011. Com esta alteração, esse ministério assume os papéis que cabiam à Casa Civil desde 2007, notadamente de coordenar, acompanhar e supervisionar o PAC.

Ainda no primeiro ano de mandato, a nova presidente instituiu projetos de maior abrangência – como os planos Brasil sem Miséria, Brasil Maior, Viver sem Limites e Brasil sem Fronteiras –,¹³ cuja execução e gestão requereriam mecanismos de coordenação intragovernamental. Pelo que se pode observar, não coube à Casa Civil a competência de coordená-los. Essa atribuição ficou a cargo de diferentes ministérios.

Além disso, no governo Rousseff, foi criada uma nova câmara no âmbito do Conselho de Governo, a de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, em 2011. Diferentemente do governo Lula, quando a maioria das câmaras criadas foi presidida pela Casa Civil, a nova câmara não teria esta hierarquia. A sua gestão ficaria a cargo da Casa Civil e também dos ministérios da Fazenda, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).¹⁴

Em 2013, o governo instituiu novos projetos e comitês de acompanhamento de políticas públicas de caráter interministeriais – entre eles os planos Nacional de Saneamento Básico; o de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional; o Comitê Interministerial de Avaliação do Simples Nacional; e o programa Mais Médicos e o seu respectivo comitê gestor. A coordenação dessas iniciativas não esteve a cargo da Casa Civil, embora o órgão possuísse por lei a competência de coordenar a ação do governo. Os ministérios que foram incumbidos dessa função. Ao que parece, durante o mandato de Dilma Rousseff, a coordenação do governo foi pulverizada em diferentes ministérios, sendo a Casa Civil pouco acionada para essa função.

12. Conforme, respectivamente, os decretos nºs 7.421, 7.430 e 7.442, editados entre janeiro e fevereiro de 2011.

13. Ver, respectivamente, os decretos nºs 7.492, 7.540, 7.612 e 7.642, baixados no decorrer de 2011.

14. Ver Decreto nº 7.478/2011.

4 A PARTICIPAÇÃO DA CASA CIVIL NO PROCESSO DECISÓRIO GOVERNAMENTAL: FREQUÊNCIA E ÁREAS DE ATUAÇÃO

Com que frequência e como a Casa Civil participa dos processos decisórios governamentais? De que tipo são as suas decisões? Elas se concentram em competências específicas? Essas questões serão a seguir discutidas e têm o propósito de identificar e examinar algumas dimensões do funcionamento da Casa Civil no período recente. Tendo isso em vista, nos gráficos 1 e 2 estão sistematizados alguns dados que permitem o esboço de análises comparativas sobre: *i*) a participação do órgão nas decisões do Executivo; e *ii*) os papéis que este exerce no âmbito governamental.

Os dados que ilustram os gráficos 1 e 2 foram extraídos dos decretos do Executivo baixados no decorrer do período 1995-2015, em especial aqueles de autoria (endossados) da Casa Civil.¹⁵ Os anos selecionados para análise correspondem, respectivamente, ao primeiro e ao terceiro ano de cada mandato presidencial.¹⁶ Assim, pode-se ter uma dimensão do funcionamento do órgão no início da administração, período em que inovações organizacionais e no rol de atribuições são frequentemente estabelecidas, como observado na seção 3, e, também, no decurso do mandato, a fim de analisar como essas inovações foram absorvidas (reguladas e implantadas) pelo órgão.

Gaylord e Rennó (2012) entendem que a autoria, ou endosso, de um ministério ou da Casa Civil na produção legal do Executivo é uma forma de medir a participação desses órgãos no processo decisório governamental. Para os autores, uma alta taxa de endossos pode ser entendida como um indicador da influência, ou da expressiva participação de um determinado órgão, nas decisões do Executivo. Considerando esses argumentos, pretende-se a seguir examinar a frequência dos endossos da Casa Civil em algumas das legislações formuladas em diferentes governos. A exposição dos dados visa quantificar a frequência decisória deste órgão e, como desdobramento, qualificar essas decisões buscando identificar de quais decisões a Casa Civil mais participa. Essa última análise será feita, especificamente, com base nos decretos.

Convém esclarecer que o Executivo tem a prerrogativa constitucional de editar decretos com efeito imediato e de maneira unilateral.¹⁷ Todos os atos legais desse tipo são assinados pelo presidente da República e também pelos respectivos

15. Não foram considerados os "decretos singulares", que fixam regras de caráter individual, tais como os decretos de nomeação, aposentadoria, de abertura de crédito, de desapropriação, de cessão de uso de imóvel, de indulto de perda de nacionalidade etc. (Brasil, 2002, p. 101).

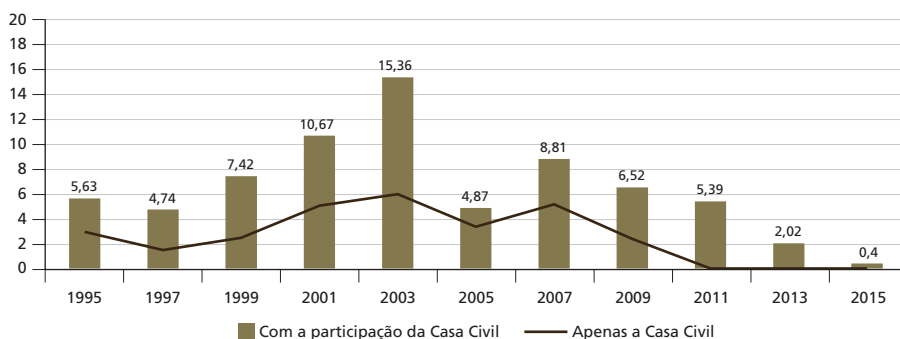
16. Ao todo, foram considerados para análise cinco mandatos: os dois de FHC (1995-1998 e 1999-2002) e Lula (2003-2006 e 2007-2010) e o primeiro de Rousseff (2011-2014). Ademais, o primeiro ano (2015) do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff foi incorporado à análise.

17. Como prevê a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no art. 84, inciso IV, compete privativamente ao presidente da República "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução" (Brasil, 1988). Os decretos são atos normativos unilaterais cuja validade não requer a aprovação do Poder Legislativo, como o caso dos projetos de lei.

titulares do(s) ministério(s) e/ou da Casa Civil que participaram de sua elaboração. A rigor, os decretos versam sobre matéria já prevista em legislação anterior, como na própria CF/1988, em leis ou MPs, e, por essa razão, são concebidos pelo direito administrativo como atos normativos subordinados e secundários, fixando as regras que colocam em execução os princípios estabelecidos em lei vigente (Mello, 1981).

O gráfico 1 apresenta o percentual de decretos editados pelo Executivo, em cada ano, referendado pela Casa Civil. Nota-se, percentualmente, o nível de participação do órgão na produção desse tipo de legislação em diferentes governos. Os números apresentados pelas colunas do gráfico 1 referem-se aos atos assinados pela Casa Civil em coautoria com demais ministérios, ao passo que a linha expressa o percentual de decretos que contaram apenas com a subscrição do órgão, além da do presidente. Nos atos deste último tipo, supõe-se que a autoria partiu exclusivamente da Casa Civil.

GRÁFICO 1
Decretos do Executivo referendados pela Casa Civil, por ano (1995-2015)
 (Em %)



Fonte: Portal da Legislação. Disponível em: <<https://bit.ly/1PVDWyF>>.
 Elaboração da autora.

À primeira vista, os números revelam uma descontínua e, em alguns casos, reduzida participação do órgão na produção total dos decretos.¹⁸ O pico dessa participação ocorreu em 2003, no primeiro ano do governo Lula, quando a Casa Civil referendou 15,36% dos atos editados. Nos demais anos, à exceção de 2001, o órgão assinou menos de 10% da legislação elaborada na forma de decreto. Da mesma maneira, observa-se um reduzido percentual de atos cuja autoria é apenas da Casa Civil – em nenhum ano ultrapassou 6% –, e, especificamente a partir de 2011, no governo Rousseff, este percentual passou a ser de zero.

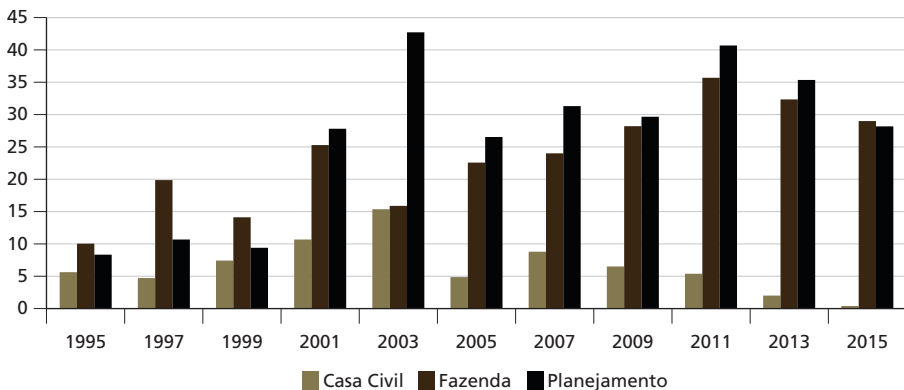
18. Apenas como parâmetro de análise, Gaylord e Rennó (2012, p. 23), com base no levantamento que realizam sobre a participação (endosso) dos ministérios e da Casa Civil na produção legal do Executivo no período 1995-2011, verificam que “a Casa Civil não assina um número relevante de iniciativas legislativas: apenas 4% do total delas”.

A fim de por esses dados em perspectiva, o gráfico 2 ilustra a participação de outros dois órgãos na produção de decretos, respectivamente, os ministérios da Fazenda e do Planejamento, que são, a princípio, centrais nas decisões do Executivo por administrarem as políticas econômicas e orçamentárias do governo. Segundo Queiroz (2009, p. 183), a Fazenda, em conjunto com o Planejamento, integra a chamada “junta orçamentária, que autoriza os gastos do governo, o que é decisivo em qualquer ação governamental”. Devido a essa atribuição, é possível supor que os dois órgãos sejam recorrentemente acionados nas decisões tomadas pelo Executivo.

GRÁFICO 2

Decretos do Executivo referendados por cada órgão – Casa Civil, ministérios da Fazenda e do Planejamento –, por ano (1995-2015)

(Em %)



Fonte: Portal da Legislação. Disponível em: <<https://bit.ly/1PVDWyF>>.

Elaboração da autora.

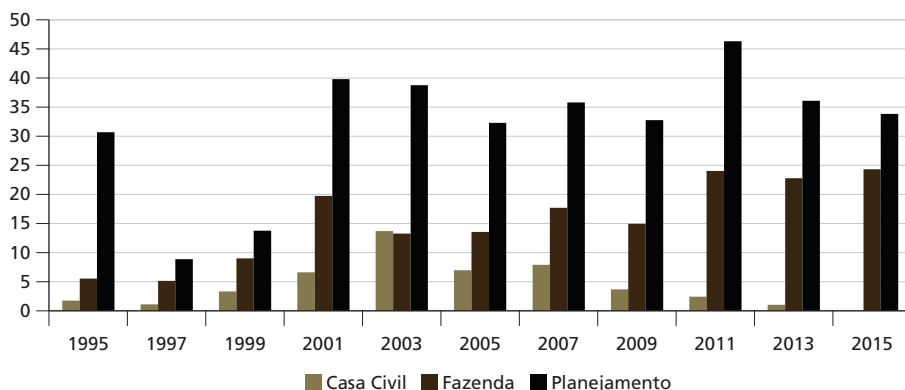
Nota-se pelo gráfico 2 que, de fato, os dois órgãos referendam mais decretos do que a Casa Civil no decorrer de todo o período observado. No entanto, a depender do governo, em específico os primeiros anos da presidência de FHC, percebe-se que a participação da Fazenda e do Planejamento não é muito frequente – na maior parte do tempo, inferior a 20% – se comparado aos níveis vigentes a partir de 2001. Assim, percebe-se que mesmo a Fazenda, aventada como “o principal núcleo de poder do gabinete presidencial” na gestão FHC (Loureiro e Abrucio, 1999, p. 70), durante certo período subscreveu um percentual circunscrito de decretos – apenas em 2001, participou de cerca de 25% das decisões formalizadas por atos desse tipo.

Em resumo, os dados expostos no gráfico 2 esclarecem que não apenas os dois ministérios assinam mais decretos do que a Casa Civil e, portanto, têm uma maior participação nas decisões produzidas por meio desses atos, mas, no decorrer do tempo (sobretudo, a partir de 2001), apresentam atuação consistente e expressiva nas decisões consideradas para análise – em um patamar mínimo de 20% a 25%.

Por sua vez, comparativamente, observa-se que a partir de 2009, a Casa Civil tem progressiva redução na participação das decisões produzidas por decreto.

A seguir, o gráfico 3 expõe um quadro geral a respeito da participação da Casa Civil na produção legal do Executivo. Esse panorama expressa o percentual da legislação (incluindo decreto, decreto sem número, MP, lei) produzida pelo Executivo que é referendado pela Casa Civil, isto é, que a tem como autora. Ademais, o gráfico 3 apresenta esse mesmo tipo de frequência para os ministérios da Fazenda e do Planejamento, de modo que será possível observar comparativamente o nível geral de participação dos três órgãos nas decisões do Executivo formalizadas em atos legais.

GRÁFICO 3
Produção legal do Executivo referendada por cada órgão – Casa Civil, ministérios da Fazenda e do Planejamento –, por ano (1995-2015)
 (Em %)



Fonte: Portal da Legislação. Disponível em: <<https://bit.ly/1PVDWyF>>.
 Elaboração da autora.

Pelo que se pode observar, é incontestável que a Fazenda e o Planejamento participam com mais frequência do total de decisões governamentais, em comparação à Casa Civil. Em todos os anos e governos observados, o Planejamento detém a posição dianteira na autoria de um maior número percentual de legislação. Em termos gerais, de 1995 a 2003, nota-se que a Casa Civil amplia gradativamente sua participação no processo de elaboração legal do governo. É no primeiro ano do mandato do ex-presidente Lula (2003) que o órgão atinge seu maior nível de participação, 13,71%. Contudo, desse ano em diante, o que se observa é a contínua redução de legislação endossada pela Casa Civil. Em 2015, simplesmente não há ato legal (daqueles examinados), endossado pelo órgão de assessoramento presidencial. A ausência de endosso significa que, nesse ano, não coube ao órgão a corresponsabilidade pela execução e observância das decisões do Executivo baixadas pelos atos legais considerados (Pinheiro, 1962).

Embora essas observações descrevam como funciona na prática o processo decisório governamental de um ponto de vista específico, notadamente, a do nível de participação de determinados órgãos nas decisões consubstanciadas em atos legais, indicando, além de suas respectivas frequências decisórias, uma estimativa da influência que exercem nas decisões do governo (Gaylord e Rennó, 2012), não há como afirmar somente por esse parâmetro de análise que a Casa Civil tenha uma limitada participação nas decisões produzidas em um mandato.

É válido ponderar que durante todo o período investigado, coube à Casa Civil, como descrito na seção 3, operar a checagem dos atos normativos produzidos pelos órgãos do Executivo, remetidos para sanção presidencial. Por meio desse processo rotineiro de apreciação dos atos normativos, executado pelas subchefias, a Casa Civil estaria projetada para filtrar – por meio de suas subchefias de Assuntos Jurídicos e de Coordenação da Ação Governamental – com base, respectivamente, em critérios jurídicos (aspecto legal) e políticos (mérito, oportunidade e conveniência política), tudo o que deveria seguir para despacho com o presidente e que, portanto, seria oficializado como uma proposição do Executivo.¹⁹ Sendo assim, pode-se supor que o órgão desempenhe um papel central de *bastidor* na produção legal do Executivo.

Do ponto de vista empírico, no entanto, enfatizando-se a produção formal das decisões, é preciso reconhecer que a competência de coordenar a ação governamental, conferida formalmente à Casa Civil, suscita uma expectativa de que sua participação nas decisões do Executivo seja mais frequente, como observado com o ministério do Planejamento ao longo dos anos. Embora pelos dados apresentados até aqui não seja possível observar uma intensa frequência decisória da Casa Civil, novos dados podem realçar outras dimensões de sua produção legislativa.

A seguir serão expostas algumas descrições geradas com base no conteúdo dos decretos referendados pela Casa Civil. Tendo como referência inicial a ementa de cada documento legal, procurou-se averiguar sua correspondência com alguma das competências da Casa Civil, tal como definidas na legislação vigente (apêndice B). Para os fins desse trabalho, as *competências* foram entendidas como *áreas de atuação*.²⁰

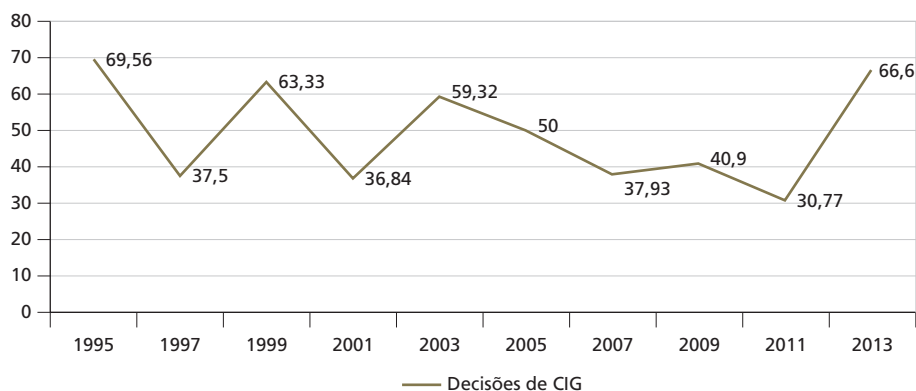
Adiante, o gráfico 4 explicita, ao longo dos anos analisados, o percentual de decisões relativas à competência de coordenar e integrar a ação governamental da Casa Civil. Nota-se que varia de quase 70% (em 1995) a 30% (em 2011) o total de decisões do órgão que tratava de questões relativas à coordenação governamental (apêndice C). Apenas em dois dos anos apurados (2009 e 2011), outras competências foram priorizadas entre as decisões da Casa Civil. Nesses dois anos, o órgão ocupou-se mais, respectivamente, da atuação de supervisão e execução

19. Para mais detalhes sobre essa competência da Casa Civil, ver Lameirão (2011; 2013).

20. O apêndice B especifica a legislação de referência no início de cada mandato presidencial, assim como as respectivas áreas de atuação (competências) da Casa Civil e as abreviaturas empregadas.

de atividades administrativas da Presidência da República e da vice-Presidência (SEAAPR) em 2009 e de *outras* questões em 2011.

GRÁFICO 4
Decretos endossados pela Casa Civil, referentes a decisões de coordenação e integração governamental (CIG), por ano (1995-2013)
 (Em %)



Fonte: Portal da Legislação. Disponível em: <<https://bit.ly/2xtYRZd>>. Elaboração da autora.

Comparando-se os governos, verifica-se que nos mandatos de FHC e Lula, excetuando-se o ano de 2009, a maioria das decisões concentrou-se nesta atribuição da Casa Civil (apêndice C). Esse percentual chegou ao nível aproximado de 69,5% em 1995 e 59,3% em 2003 – esses picos ocorreram no primeiro ano dos mandatos dos dois presidentes. Nos anos da presidência de Rouseff também houve, aparentemente, um número expressivo de decisões concentradas na competência de CIG, mas, apesar de um percentual alto, o número de decretos endossados pela Casa Civil foi baixo – treze em 2011 e somente seis em 2013.

Considerando as demais áreas de atuação da Casa Civil no período examinado, observa-se que decisões envolvendo a atribuição de supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência da República e da vice-Presidência (SEAAPR) são também frequentes. Ou seja, com base nas decisões analisadas, pode-se identificar, durante a maior parte do tempo, uma competência *secundária* da Casa Civil: o gerenciamento das atividades da Presidência. De 1999, quando essa função foi delegada à Casa Civil, a 2011, no mínimo 20% das decisões do órgão foram dessa natureza. Especificamente, esse percentual oscilou entre, aproximadamente, 24%, em 2001, e 50%, em 2009.

No decorrer do governo Lula, observa-se uma crescente e consistente concentração de decretos da Casa Civil tratando dessa função. Nos anos do seu mandato, do total de decisões baixadas pela Casa Civil, no mínimo um terço dizia respeito às atribuições que envolviam a gestão das atividades administrativas da Presidência.

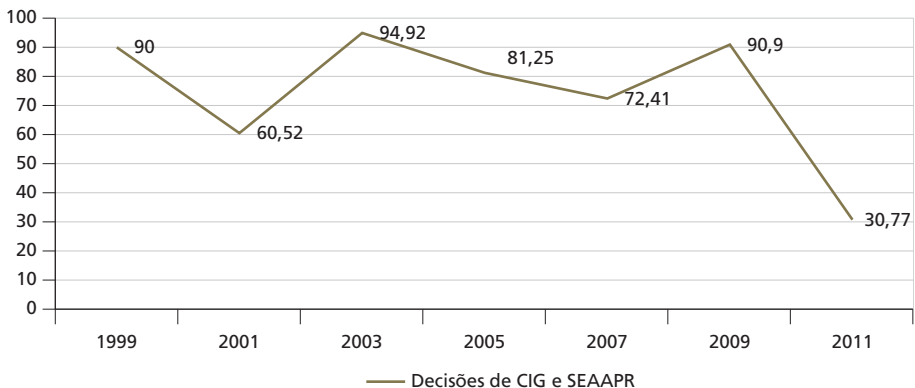
Pode-se interpretar esse dado como um indício de que a Casa Civil ao longo do tempo tenha se ocupado, progressivamente, da administração da estrutura presidencial, como um órgão *chefe* da Presidência.

O gráfico 5 apresenta a soma das decisões de CIG e de SEAAPR – tendo como referência inicial o ano em que essa segunda atribuição foi incumbida à Casa Civil até o período em que foi transferida para a Secretaria-Geral da Presidência, em 2011. Nota-se que, excetuando-se os anos de 2001 e 2011, nos demais, essas duas áreas de atuação concentraram o maior número de decisões da Casa Civil – alcançando percentuais de 90% das decisões em 1999, 2003 e 2009.

GRÁFICO 5

Decretos endossados pela Casa Civil referentes a decisões de CIG SEAAPR, por ano (1999-2011)

(Em %)



Fonte: Portal da Legislação. Disponível em: <<https://bit.ly/2xtYRZd>>. Elaboração da autora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Comparando-se as presidências no período de 1995 a 2015, os dados apresentados neste capítulo apontam para duas evidências preliminares: *i*) há variações organizacionais frequentes e diversificadas, mas essa tendência não é uma regra, pois, conforme observado na seção 3, enquanto nos mandatos de FHC e, sobretudo, nos de Lula, foram estabelecidas diversas modificações na organização da Casa Civil, durante o governo Rousseff, as alterações foram mínimas; e *ii*) a frequência decisória da Casa Civil, embora díspar no decorrer do período examinado, acentua-se consistentemente entre o segundo mandato de FHC e o primeiro de Lula, quando tem o seu ápice, e declina a partir do segundo governo Lula e, principalmente, no mandato de Rousseff, o que sugere a ausência de um padrão quanto à participação do órgão no processo decisório governamental.

Ainda considerando os dados sobre a frequência decisória da Casa Civil, observa-se que, se, por um lado, o órgão efetivamente participa pouco como autor das decisões do Executivo consubstanciadas em atos legais – uma vez que, na maioria dos anos investigados, o percentual dessa participação foi menor que 5% (gráfico 3) –, é válido mencionar que, por outro lado, se o conteúdo das suas decisões for examinado, se notará que grande parte diz respeito a decisões relativas à *coordenação e integração governamental*. Sendo assim, em uma escala decisória, nota-se que a Casa Civil tende a exercer com mais frequência essa atribuição.

Tomando, portanto, como parâmetro de análise as áreas de atuação em que se concentram os decretos produzidos pela Casa Civil no período examinado, pode-se identificar quais são as suas atribuições mais recorrentes e, com base nisto, ter uma dimensão das funções de NdG exercidas com mais frequência em um mandato. Comparando-se os governos de FHC e Lula que tiveram a mesma duração de oito anos, os dados apurados, além de revelarem que invariavelmente, no mínimo, um terço das decisões do órgão é dedicado à coordenação governamental, explicitam que outro tipo de atuação é também expressiva, como a de supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência, que, no segundo mandato de FHC e em todo o governo Lula, representou, no mínimo, um quarto das decisões da Casa Civil. Somando-se o percentual das decisões relativas à coordenação governamental e à supervisão administrativa da Presidência, observa-se que, de 1999 ao fim do governo Lula, variou entre 60% a 95% o total de decisões da Casa Civil específicas a essas duas atribuições. São nestas funções que este órgão de assessoramento presidencial se concentrou, na maior parte do tempo investigado.

Atentando, ainda, para a dimensão organizacional da estrutura do núcleo de governo de 1995 a 2015, este estudo especifica, tomando como unidade de análise o centro presidencial, as inovações estabelecidas na Casa Civil e suas respectivas correspondências com as funções que já exercia ou que lhe foram delegadas. Particularmente, no governo FHC, observou-se a criação das câmaras setoriais de coordenação de políticas e o estabelecimento da Secretaria de Administração na estrutura da Casa Civil, medidas que a capacitariam organizacionalmente para a execução de funções específicas, a de coordenação e a de supervisão administrativa. No governo Lula, por sua vez, notam-se intensas e diversificadas inovações organizacionais na Casa Civil, que vão do estabelecimento de câmaras setoriais à criação da Subchefia de Articulação e Monitoramento e de inúmeras comissões e grupos interministeriais de coordenação governamental e, ainda, de comitês para capacitar o órgão no gerenciamento de projetos de ampla abrangência, como o PAC e o Minha Casa Minha Vida. Na gestão de Rousseff, houve um enxugamento tanto na estrutura como no rol de funções da Casa Civil. Especificamente, alguns órgãos foram remanejados para ministérios, e a atribuição de coordenar o PAC, bem como supervisionar administrativamente a Presidência, passou, respectivamente, para a responsabilidade do Ministério do Planejamento e da Secretaria-Geral.

De acordo com as dimensões de análise priorizadas, conclui-se que há uma conexão entre as variações organizacionais na estrutura da Casa Civil – ou a sua aparente inexistência – e a frequência decisória e as respectivas áreas de atuação do órgão, sugerindo que as organizações importam, uma vez que os tipos de decisão e de atuação em que a Casa Civil tende a se concentrar, frequentemente, correspondem às inovações organizacionais estabelecidas na sua estrutura. Em particular, o governo de Rouseff apresenta uma lógica aparentemente inversa: a ausência de inovações no aparato organizacional da Casa Civil pode ter gerado incentivos para o decréscimo no ritmo decisório do órgão, já que o total de decisões produzidas nesse período não chegou, em termos absolutos, a 20% do que foi elaborado no governo FHC e no de Lula.

Uma agenda de pesquisa futura poderia incluir estudos mais aprofundados sobre a conexão apontada entre variações e inovações organizacionais e a frequência e tipo de decisões produzidas pelo centro presidencial. Neste enfoque, seria conveniente identificar os possíveis incentivos gerados pelas inovações no funcionamento e no processo decisório do órgão. Outra questão que poderia ser aprofundada refere-se à efetividade das decisões da Casa Civil para a própria tomada de decisão do presidente, avaliando-se em que sentido contribui para o exercício das competências do chefe de governo.

REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe**. Washington: BID, 2013.

_____. **Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe**. Washington: BID, 2014.

AMORIM NETO, O. The presidential calculus: executive policy-making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-40, 2006.

BONVECCHI, A.; SCARTASCINI, C. **The presidency and the executive branch in Latin America: what we know and what we need to know**. IDB, dez. 2011. (Working Paper Series, n. 283).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Assembleia Constituinte Nacional, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/ywPBwx>>.

_____. **Manual de redação da Presidência da República**. Brasília: Presidência da República, 2002.

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).

COHEN, D. B.; KRAUSE, G. A. Presidents, chiefs of staff, and White House organizational behavior: survey evidence from the Reagan and Bush administrations. **Presidential Studies Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 421-442, 2000.

COUTINHO, M. E.; CARMELO, M. El Centro presidencial argentino: complejización, centralización, estilos o qué? *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 8., 2015. **Anais...** Lima: Alacip, 2015.

DINIZ, S. Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 2, p. 333-369, 2005.

DUMAS, V.; LAFUENTE, M.; PARRADO, S. **El fortalecimiento del centro de gobierno para resultados en Chile:** la experiencia del Ministerio de la Presidencia y su unidad presidencial de gestión del cumplimiento (2010-13). Washington: BID, 2013.

DUNLEAVY, P.; RHODES, R. Core executive studies in Britain. **Public Administration**, v. 68, p. 3-28, 1990.

EDWARDS, G.; WAYNE, S. **Presidential leadership:** politics and policy making. Nova Iorque: St. Martin's Press, 1985.

EGAÑA, R.; CHATEAU, J. El Centro de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). **Revista Chilena de Administración Pública**, n. 17, p. 137-191, 2011.

ELGIE, R. Core executive studies two decades on. **Public Administration**, v. 89, n. 1, p. 64-77, 2011.

FELDMAN, M. Organization theory and the presidency. *In*: EDWARDS, G.; KESSEL, J.; ROCKMAN, B. (Eds.). **Researching the presidency:** vital questions, new approaches. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993. p. 267-288.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, p. 127-154, 1997.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. The role of the cabinet in Legislative production in Brasil. *In*: IPSA WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 22., 2012. **Anais...** Madri: Ipsa, 2012.

HULT, K. Strengthening presidential decision-making capacity. **Presidential Studies Quarterly**, v. 30, n. 1, p. 27-46, 2000.

INÁCIO, M. **Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial na esfera legislativa (1990-2004)**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**, v. 9, n. 1, p. 39-64, 2015.

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

_____. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

_____. **O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010)**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2041).

LANZARO, J. El Centro Presidencial en Uruguay 2005-2015. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 25, n. 2, p. 121-142, 2017.

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**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Out of the cabinet: what drives defections from the government in presidential systems? **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 1, p. 62-90, 2012.

MELLO, C. A. B. Ato administrativo e direito dos administrados. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1981.

MILANESI, A.; GADEA, V. Desarrollo institucional y caracterización del centro de gobierno en Uruguay. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 26, n. 2, p. 103-125, nov. 2017.

NEUSTADT, R. **Poder presidencial e os presidentes modernos**. Brasília: Enap/Unesp, 2008.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Driving better policies from the Centre of Government**. Paris: OECD Publishing, 2014.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5-33, 2008.

PINHEIRO, H. F. **Técnica legislativa**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1962.

QUEIROZ, A. A. **Por dentro do governo: como funciona a máquina pública**. Brasília: DIAP, 2009.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, 2010.

ROSALES, F. **El diseño del Centro de Gobierno latinoamericano: un análisis comparado del rol de la presidencia**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidad de Chile, Santiago, 2014.

RUDALEVIGE, A. Presidential hierarchies and decision making: the interaction of organization and information. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, 2005.

SANTOS, L. A. A Casa Civil e a análise de políticas públicas no governo federal do Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006. **Anais...** Cidade da Guatemala: Clad, 2006.

SILVA, N. **A presidência institucional: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo Lula (2003-2010)**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

WALCOTT, C.; HULT, K. Organizing the White House: structure, environment, and organizational governance. **American Journal of Political Science**, v. 31, n. 1, p. 109-125, 1987.

_____. White House organization as a problem of governance: the Eisenhower system. **Presidential Studies Quarterly**, v. 24, n. 2, p. 327-339, 1994.

_____. White House structure and decision making: elaborating the standard model. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 303-311, 2005.

ZUCCO, C. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 1076-1092, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Presidência da República. **Transição e democracia**: institucionalizando a passagem do poder. Brasília: Presidência da República, 2002.

MOE, T. The politicized presidency. *In*: CHUBB, J.; PETERSON, P. (Eds.). **The new direction in American politics**. Washington: Brookings, 1985.

RASGADALE, L.; THEIS, J. The institutionalization of the American presidency, 1924-1992. **American Journal of Political Science**, v. 41, p. 121-139, Oct. 1997.

WEKO, T. **The politicizing presidency**: the White House personnel office, 1948-1994. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Varição organizacional da estrutura da Casa Civil por governo e ano do mandato (1995-2015)

Governo	Ano do mandato	Tipo de variação organizacional
FHC (1995-2002)	1995	Criação de duas subchefias, a Executiva e a de Relações Intergovernamentais.
		Criação da Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária.
		Estabelecimento do Sistema de Acompanhamento Legislativo.
	1995-1996	Criação e estabelecimento das câmaras setoriais do Conselho de Governo.
	1996	Atualização das regras de redação dos atos normativos do Executivo.
	1999	Transferência das subchefias de Assuntos Parlamentares e de Relações Intergovernamentais da Casa Civil para a Secretaria-Geral da Presidência da República.
		Transferência da incumbência de supervisionar as atividades administrativas da Presidência da Secretaria-Geral para a Casa Civil.
		Estabelecimento de novas regras de redação dos atos normativos do Executivo, especificando as atribuições das subchefias.
	2000	Criação da Secretaria de Administração.
2000-2002	Transferência para a Casa Civil de órgãos públicos provenientes da estrutura de diversos ministérios.	
2001	Delegação ao ministro-chefe da Casa Civil da competência de presidir a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica.	
Lula (2003-2010)	2003	Retorno das subchefias de Assuntos Parlamentares e de Assuntos Federativos para a estrutura da Casa Civil.
	2003	Criação de: Grupo de Trabalho Interministerial sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego a pescadores artesanais; Comissão Interministerial para avaliar e apresentar propostas para a Política Nacional de Biossegurança; grupo de trabalho para propor nova regulamentação sobre as terras remanescentes de quilombos; Grupo de Trabalho Interministerial para examinar o processo de liquidação da Rede Ferroviária Federal S. A. (RFFSA); Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a utilização de óleo vegetal – biodiesel como fonte alternativa de energia; Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para propor medidas e coordenar ações que visem a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal; Grupo de Trabalho Interministerial para apresentar proposta de implementação de plano para o desenvolvimento do cooperativismo; Grupo de Trabalho Interministerial para apresentar propostas relativas à situação fundiária das terras de domínio da União no estado de Roraima; Grupo Trabalho Interministerial com a finalidade de avaliar propostas para implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital; Grupo de Trabalho Interministerial para apresentar propostas para modificar a legislação relacionada à exploração dos jogos de bingo; Grupo de Trabalho Interministerial para analisar as demandas dos atingidos por barragens; Conselho Superior do Cinema para formular e a implementar de políticas públicas para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional; Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs); Grupo de Trabalho Interministerial para apresentar proposta para a melhoria das condições de atuação e atendimento dos hospitais conveniados ao Sistema Único de Saúde (SUS); Comissão Executiva Interministerial para implantar das ações direcionadas à produção e ao uso de óleo vegetal – biodiesel como fonte alternativa de energia.
	2003-2005	Criação e estabelecimento das câmaras setoriais do Conselho de Governo.
	2004	Transferência das subchefias de Assuntos Parlamentares e de Assuntos Federativos da estrutura da Casa Civil para a recém-criada Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Governamentais.
	2004	Criação da Subchefia de Articulação e Monitoramento.

(Continua)

(Continuação)

Governo	Ano do mandato	Tipo de variação organizacional
Lula (2003-2010)	2004	Criação de: Grupo de Trabalho para elaborar e coordenar a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região de Influência da Rodovia BR-163; Grupo de Trabalho Interministerial para analisar os procedimentos de incorporação das normas aprovadas no âmbito do Mercosul; Comissão de Incentivo aos Investimentos Produtivos Privados no País; Grupo de Trabalho Interministerial para analisar a situação socioeconômica do setor sucroalcooleiro da região Nordeste e propor medidas para sua reestruturação produtiva; Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar proposta para disciplinar a distribuição dos recursos oriundos das loterias federais e similares; Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas; Grupo de Trabalho para acompanhar processos e atividades desenvolvidos, no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, relativos aos atos autorizativos do empreendimento de integração da bacia do rio São Francisco ao Nordeste Setentrional.
	2007	Criação de: Comitê Gestor do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação; Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima; Comitê Executivo do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da rodovia BR-163 no trecho Cuiabá/MT-Santarém/PA; Comitê Nacional de Biotecnologia; Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento.
	2009	Criação de: Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida (CAPMCMV); Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID); Comitê Gestor Nacional para executar e monitorar a Operação Arco Verde; Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Xingu.
Rousseff (2011-2015)	2011	Transferência da atribuição de supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência para a Secretaria-Geral.
		Transferência do Censipam para o Ministério da Defesa e do Arquivo Nacional para o Ministério da Justiça.
		Transferência da atribuição de coordenar o Comitê Gestor do PAC para o Ministério do Planejamento.
	2014	Criação do Comitê Gestor do Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento.

Elaboração da autora.

APÊNDICE B

QUADRO B.1

Legislações de referência e área de atuação (competências) da Casa Civil por ano (1995-2011)

Ano	Legislação de referência	Áreas de atuação	Abreviaturas
1995	Medida Provisória (MP) nº 813 (incluindo reedições)	Coordenação e integração da ação do governo.	CIG
		Verificação da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais.	VCLA
		Relacionamento com o Congresso Nacional.	RCN
		Relacionamento com os demais níveis da administração pública.	REM
		Relacionamento com a sociedade.	RSOC
		Organização da estrutura interna.	ORGIN
		Outros.	Outros
1999	Lei nº 9.649/1998	Coordenação e integração da ação do governo.	CIG
		Verificação constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais e análise do mérito.	VCLMA
		Publicação e preservação dos atos oficiais.	PPAO
		Supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência e da Vice-Presidência.	SEAAPR
		Outros.	Outros
2003	MP nº 103 (convertida na Lei nº 10.683/2003)	Coordenação e integração da ação do governo.	CIG
		Coordenação política do governo – relacionamento com o Congresso, partidos políticos, estados, Distrito Federal e municípios.	COP/REM
		Verificação constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais e análise do mérito.	VCLMA
		Publicação e preservação dos atos oficiais.	PPAO
		Supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência e da vice-Presidência.	SEAAPR
		Outros.	Outros

(Continua)

(Continuação)

Ano	Legislação de referência	Áreas de atuação	Abreviaturas
2007	Lei nº 10.869/2004	Coordenação e integração da ação do governo.	CIG
		Verificação constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais e análise do mérito.	VCLMA
		Avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração federal.	AMAGG
		Publicação e preservação dos atos oficiais.	PPAO
		Supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência da República e da vice-Presidência.	SEAAPR
		Outros.	Outros
2011	Lei nº 10.869/2004 (incluindo as alterações estabelecidas pela Lei nº 12.462/2011)	Coordenação e integração da ação do governo.	CIG
		Verificação constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais e análise do mérito.	VCLMA
		Avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração federal.	AMAGG
		Publicação e preservação dos atos oficiais.	PPAO
		Outros.	Outros

Elaboração da autora com base na legislação citada.

APÊNDICE C

TABELA C.1

Áreas de concentração dos decretos endossados pela Casa Civil, por ano (1995-2013)
(Em %)

	CIG	RCN	REM	RSOC	ORGIN	VCLMA	SEAAPR	PPAO	AMAGG	Outros
1995	69,56	4,34	13,04	-	8,69	-	-	-	-	4,34
1997	37,50	-	12,50	6,25	6,25	6,25	-	-	-	31,25
1999	63,33	-	-	-	-	3,33	26,66	-	-	6,66
2001	36,84	-	-	-	-	5,26	23,68	13,16	-	21,05
2003	59,32	1,69	-	-	-	-	35,58	3,38	-	-
2005	50,00	-	-	-	-	-	31,25	6,25	12,50	-
2007	37,93	-	-	-	-	-	34,48	6,89	10,34	10,34
2009	40,90	-	-	-	-	-	50,00	-	9,10	-
2011	30,77	-	-	-	-	-	46,15	-	23,08	-
2013	66,60	-	-	-	-	-	-	-	-	33,30

Elaboração da autora.

AGENDA ESTRATÉGICA, PLANEJAMENTO E PROGRAMAS ELEITORAIS: CÁLCULO POLÍTICO E PRAGMATISMO

Jackson De Toni¹

1 INTRODUÇÃO

Como são definidas as prioridades do presidente? Como é formada a agenda estratégica da Presidência da República (PR) no núcleo de governo (NdG)? Quais processos são importantes para o desenho das diretrizes estratégicas do presidente? Esses são os questionamentos que inspiram a realização desta investigação. Não é nosso objetivo avaliar o desempenho dos presidentes, ou o mérito de suas prioridades; tampouco como estas foram executadas ou seu impacto, ainda que tais dimensões se relacionem com os processos de construção da agenda. Ideias não surgem por geração espontânea, ainda mais quando estruturam diretrizes, estratégias e prioridades de um governo. Seria ilusório supor uma explicação totalmente racional, isenta de valores, vieses e probabilidades desconhecidas. A formação da agenda, portanto, pressupõe uma geometria variável, que combina o cálculo político racional, a disputa política em ambiente democrático e os cenários de incerteza dura. Neste estudo exploratório, a complexidade do problema será investigada por meio de hipóteses a serem testadas, com o objetivo de tentar entender melhor o processo de definição da agenda estratégica presidencial, compreendendo-se parte importante do que a literatura chama de função de planejamento estratégico do governo. As hipóteses estão descritas a seguir.

- 1) A definição de prioridades do NdG tem origem – ou está baseada – nos conteúdos dos programas eleitorais.
- 2) A elaboração legalmente obrigatória dos planos plurianuais (PPAs), no primeiro ano de cada mandato, influencia positivamente a formação da agenda estratégica do presidente.
- 3) Estudos prospectivos, cenários de longo prazo e o desenho de uma visão de futuro – até mesmo quando liderados pelo NdG – são processos incapazes de influenciar a agenda.

1. Economista e especialista em gerenciamento de projetos da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), vinculada ao Ministério da Economia.

Este capítulo é estruturado em cinco seções, além desta introdução e das conclusões. As duas primeiras seções (2 e 3) dialogam com a literatura especializada, com o objetivo de estabelecer as premissas e as categorias teóricas envolvidas nas perguntas de pesquisa: a formação da agenda estratégica no NdG, e como isso se desenvolve no presidencialismo brasileiro. As três seções seguintes analisam as evidências empíricas para testar as hipóteses propostas. A seção 4 discute a relação entre a agenda e os programas eleitorais; a seção 5, o diálogo com o planejamento estratégico; e a seção 6, a construção da visão de futuro e de cenários de longo prazo.

A pesquisa teórica e empírica contou com diversas entrevistas com atores-chave nesse processo e abrangeu um período que compreende cinco mandatos presidenciais, iniciando-se em 1995, com o então presidente Fernando Henrique Cardoso, até 2014, último ano do primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff. As entrevistas foram analisadas metodologicamente segundo as orientações da *grounded theory* – ou seja, definindo-se progressivamente as categorias centrais e suas relações causais.

A conclusão a que chegamos parece confirmar a influência substantiva dos programas eleitorais e do partido que dirige a coalizão (primeira hipótese), porém não de forma linear ou automática; agregam-se às prioridades estratégicas preferências resultantes de conjunturas críticas imprevisíveis, como as crises internas e externas, as barganhas políticas com os partidos da base do governo ou demandas da sociedade organizada, vocalizadas por inúmeros grupos de pressão, como a mídia, por exemplo. Além disso, impõe-se ao presidente certo tipo de prioridade com inevitável dimensão inercial; aquelas derivadas dos *deficits* crônicos e permanentes de serviços públicos que sobrevivem aos governos, nas mais diversas áreas, como as grandes infraestruturas físicas e os serviços públicos de escopo nacional. Quanto ao processo de planejamento governamental de médio prazo (segunda hipótese), materializado nos diversos PPAs, a pesquisa demonstrou dissonância técnica e política com a agenda presidencial, que varia a cada mandato segundo condições muito particulares que vão do perfil pessoal das personagens envolvidas à rigidez e à formalidade do processo de planejamento federal. Em que pese a natureza sistematizadora dos PPAs, as prioridades na agenda do presidente parecem derivar com maior força e efetividade de planos, projetos e governança *ad hoc*. Tampouco identificamos influência significativa ou determinante dos estudos prospectivos que desenham a visão de futuro para o país (terceira hipótese). Considerando-se iniciativas notáveis em quase todos os mandatos presidenciais – exceto no da então presidente Dilma Rousseff – e o posicionamento institucional de seus protagonistas no NdG, tais iniciativas se mantiveram distantes dos eventos que desenharam as prioridades do presidente.

2 A FORMAÇÃO DA AGENDA ESTRATÉGICA E OS ESTILOS DE LIDERANÇA

Os estudos sobre a PR e, mais precisamente, sobre o papel desempenhado pelo presidente têm se pautado pela opção de filiação a uma das duas grandes abordagens da tradição norte-americana na área ou a suas diversas variações intermediárias de ênfase teórico-conceitual: *i*) a abordagem legal, centrada na personalidade e no comportamento do presidente; *ii*) o campo da *Presidência individual*, cujo expoente maior é Neustadt (2008), de viés comportamentalista; ou *iii*) a abordagem que privilegia a análise institucional e racionalista da Presidência, cuja obra do cientista político norte-americano Terry Moe é a referência principal. Cada uma das abordagens tem múltiplas variações, derivadas muitas vezes do viés ou foco de pesquisa empírica e seus resultados, ou até mesmo das circunstâncias históricas em que os estudos são realizados. Assim, na primeira abordagem, há múltiplos focos: a valorização dos poderes legais do presidente; o foco em traços de personalidade e estilos pessoais ou na capacidade de liderança e persuasão.

Neustadt (2008) explica o poder da Presidência a partir da capacidade de liderança e convencimento dos demais atores políticos, o que nem sempre é garantido pela simples posição no topo da hierarquia formal do Poder Executivo. Ou seja, a análise da Presidência faz-se pelos traços de personalidade do presidente, de suas escolhas individuais e de fatores informacionais que influenciam essas decisões. O foco aqui está menos centrado nas instituições, em seus ritos e suas hierarquias, e mais centrado na análise das capacidades e idiosincrasias pessoais do presidente. Em suma, a qualidade dos atributos pessoais do mandatário determinaria, no limite, o teto de desempenho para a estrutura presidencial. Greenstein (2009) sugere os quesitos de inteligência emocional, visão de políticas, formas de aprendizagem e capacidade organizativa e política, para analisar o comportamento presidencial. Por sua vez, George e Stern (1998) propõem o modelo competitivo, o modelo colegiado e o modelo hierárquico, para entender as variações do processo decisório presidencial.

Segundo a abordagem de Moe (1982; 1993), o presidente atua como parte de processo institucional mais amplo, complexo, cada vez mais impessoal, reagindo aos estímulos e desafios da implementação da sua agenda, através de negociação e barganha permanente. Ancorado na percepção do comportamento racional, esse enfoque enfatiza que a crescente centralização do processo decisório nas instituições que apoiam a Presidência seria uma reação racional aos crescentes *custos de agência* – isto é, aos custos decorrentes do capital político dissipado em sucessivas barganhas (negociações), em ambiente de alta fragmentação política, comportamentos oportunistas e acordos políticos sistematicamente instáveis (incerteza crônica). O cenário é aquele de maior centralização presidencial, diante dos crescentes custos de negociação, conhecido como *Presidência politizada*; foi inicialmente utilizado para entender as relações entre o presidente norte-americano e as instituições que compõem o

governo, nomeadas pelo mandatário. A politização da Presidência teria seu lado mais visível no controle das nomeações de gestores das agências e sobre a autonomia da sua burocracia.²

Neste trabalho, adota-se esse conceito; porém, a verificação empírica das hipóteses sobre a formação da agenda demanda ampliação em sentido funcional do NdG, envolvendo as instituições responsáveis pela visão de longo prazo e pelo planejamento governamental (OECD, 2014; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014). A função estratégica aparece com diversos nomes na literatura, tais como: “formulação estratégica” (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013), “agenda diretiva” (Booz & Company, 2010) ou “gerenciamento estratégico” (TCU, 2016). Adota-se o termo *agenda estratégica*, significando o conjunto amplo de diretivas, objetivos, compromissos e enunciados que orientam as prioridades de todo o governo; tais processos adquirem formatos e arranjos institucionais diferenciados, conforme o momento de construção da lógica decisória.³

A formação da agenda estratégica, nessa perspectiva, é necessariamente processo aberto e complexo, com múltiplas origens e possibilidades. A narrativa presidencial também é informada pela necessidade de afirmação de ideário que consolide sua base social e parlamentar, que dialogue com temas reconhecidamente polêmicos e que demarque posições com competidores na arena política. As ideias, os símbolos e os discursos tornam-se dominantes – dependendo do grau e da natureza do poder dos empreendedores políticos (Hall, 1989; Kingdon, 2011), do ambiente institucional em que são propagados (Sikkink, 1991; Weingast, 2005) e da capacidade de reduzir a incerteza em momentos de crise (Blyth, 2001) –, mas fundamentalmente viabilizam estruturas de poder, criam capacidade de agência para os atores, bem como deliberam e coordenam comportamentos (Schmidt, 2008). Light (1985) e Kingdon (2011) reforçam a ideia de que a formação da agenda presidencial não é só um processo racional de tradução dos programas eleitorais ou de prevalência das preferências presidenciais através da centralização de decisões e especializações de funções da Presidência, de acordo com as demandas de cada presidente.

A literatura especializada tem revelado a baixa eficiência na formação da agenda presidencial na América Latina. Segundo Alessandro, Lafuente e Santiso (2013) e Toro (2011), menos da metade dos países possui planejamento de longo

2. Diferentes estudos empíricos, a maioria concentrada na experiência moderna das democracias presidencialistas, têm apontado diferentes explicações para a formação da agenda presidencial. Esta pode responder ao processo de centralização crescente resultante de múltiplas demandas (Rudalevige, 2002) e de gestão da competição política nas coalizões governamentais (Ragsdale e Theis, 1997), associada aos custos do gerenciamento da base do governo (Pereira e Bertholinj, 2017), ou até mesmo como produto do poder presidencial, visto como combinação de pericia pessoal e controle de recursos estratégicos no manejo de problemas quase-estruturados (Matus, 1997; 2000; Dror, 1999).

3. Adota-se o conceito de estratégia aqui no sentido de Dror (1999), que trata a respeito da priorização para políticas de longo prazo cujo impacto no futuro é avaliado como significativo. Matus (1997, p. 194) afirma que “definir o importante como aquilo que é capaz de superar a oposição de outros, é necessário também preocupar-se pela articulação do importante hoje com o importante no futuro”.

prazo ou objetivos estratégicos consolidados e formalizados. Para Matus (2000) e Tuswell e Atkinson (2013), o processo decisório é marcado pela informalidade e imprevisibilidade. Dessa forma, incentivam-se os atores políticos a desenvolverem estratégias de negociação mais complexas e desnecessariamente de maior custo. Quando existem, as diretrizes estratégicas não orientam efetivamente a programação de médio e curto prazo.

No Brasil, as características do nosso modelo de democracia representativa – baseado na proporcionalidade eleitoral, no multipartidarismo e no bicameralismo – resultam que seguidamente o presidente não tenha maioria para aprovar os projetos de interesse do Executivo e garantir a prevalência de suas preferências no Parlamento. Para alguns, essa dualidade nos aproximaria da experiência parlamentarista (Amorim Neto, 1994). Outra linha argumentativa, ao contrário, sinaliza que a ambiguidade estrutural conduziria a uma paralisia decisória gerada pelo custo crescente para manter a coalizão, a mobilização de recursos espúrios – como a barganha com emendas orçamentárias – e a ocupação desqualificada de cargos públicos e a ameaça permanente do oportunismo ministerial sobrepondo-se às prioridades do presidente (Cintra, 2007; Nicolau, 1996; Abranches, 1988). Outra condição para entender a função de planejamento estratégico na Presidência é compreender o funcionamento da Casa Civil da PR nas atribuições de coordenação técnico-política, na avaliação de programas e na articulação de ministérios.

As características do sistema presidencial brasileiro – reunidas a partir da literatura especializada⁴ –, que influenciam diretamente a dinâmica do NdG do Poder Executivo e que são relevantes para os objetivos da pesquisa, podem ser sistematizadas como segue.

- 1) A Presidência é a instituição líder do Poder Executivo, como parte de sistema político caracterizado pela fragmentação partidária e federativa; e pela necessidade de formação de coalizões cada vez mais amplas e heterogêneas, com o objetivo de manter ou ampliar a governabilidade do presidente.
- 2) A coalizão necessária impõe constrangimentos à autoridade presidencial, na medida em que estabelece uma ocupação do gabinete ministerial e de postos de comando no Poder Executivo, com diferentes taxas de coalescência e relação benefício-custo político para o presidente.
- 3) A coalizão impõe também um processo sistemático com diferentes graus de cooperação e conflito, barganha política e negociação programática. Esse processo determina a formação de agenda estratégica de prioridades presidenciais que é dinâmica e flexível, dependendo da proximidade

4. Em especial, Santos (2006), Lameirão (2014; 2015), Rennó (2011) e Batista (2013; 2016).

ideológica dos partidos, do número de votos no Congresso Nacional e da natureza das medidas.

- 4) O presidente possui funções legislativas pronunciadas e substantivas, com capacidade de influenciar diretamente a tramitação de propostas no Parlamento; tal capacidade é recurso estratégico importante para a prevalência dos interesses do presidente.
- 5) A ampliação, a especialização e a institucionalização crescente dos NdGs – como instituições de suporte direto à autoridade presidencial – são uma resposta aos custos crescentes de negociação em coalizões amplas do presidencialismo, à crescente complexidade de demandas e problemas, e à emergência de crises, internas ou externas. A necessidade de manutenção da governabilidade seria a principal razão do fortalecimento do NdG.

Ainda que controversa, a percepção de que a liderança política dos presidentes possui características específicas de personalidade e comportamento é variável-chave na literatura comportamentalista sobre o tema (Barber, 2008; Tulis, 1987; Skowronek, 1997). Aqui, a dimensão psicossocial ganha relevância; traços de conduta relacionados ao caráter e à personalidade são decisivos. Matus (1996; 2000) classifica a liderança política em cinco categorias:

- o líder “transformador agressivo”: com ego superdesenvolvido, que não admite erro, nem conselhos, de cálculo solitário e voluntarista;
- o líder “ordenador autoritário”: gerado pela crise, tomador de decisões trágicas, em geral conservador e oportunista, sem ideologia definida;
- o líder “transformador democrático”: um revolucionário pacífico, busca o consenso, tem a força moral e o exemplo, como Gandhi e Luther King;
- o líder “administrador”: pragmático, gradualista e inercial, avesso a mudanças; e
- o “cacique sem projeto social”: provinciano, especializado na micropolítica e guiado por projeto pessoal; ambicioso e egocêntrico, vive do clientelismo político. Possui senso de oportunidade, mas capital intelectual medíocre e personalidade manipuladora.⁵

Em Quirk (1985), os presidentes são compreendidos como atores com poder para manejar as instituições, criar regras decisórias e atuar com relativa autonomia. Seu sucesso depende do envolvimento pessoal nas decisões, bem como de sua reputação, sua habilidade e seu controle dos subordinados. Esse autor propõe

5. Em obra anterior Matus (1996) havia proposto uma classificação mais restrita em três categorias, para debater o tema da estratégia política: o “estilo Chipanzé” (o fim sou eu), o “estilo Maquiavel” (os fins justificam os meios) e o “estilo Gandhi” (a força moral e o consenso).

três tipologias ideais: a autossuficiente (heroica, controladora e perfeccionista), a minimalista (alta delegação, baixa exposição pessoal e pragmatismo) e a estratégica (uma síntese virtuosa das duas).

A seguir, no quadro 1, estão sistematizadas as relações complexas entre os estilos presidenciais e a formação da agenda no NdG, conforme os apontamentos da investigação realizada.

QUADRO 1
A formação da agenda e os estilos presidenciais

Mandato	Estilos presidenciais	Formação da agenda do NdG
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	<ul style="list-style-type: none"> Autossuficiente e estratégico. Capital político centrado na capacidade intelectual. Delegação moderada de tarefas e centralização na assessoria próxima (atua como moderador de conflitos intragabinete). Postura negocial com o Parlamento. Descentralização da autoria da agenda legislativa. 	<ul style="list-style-type: none"> A Casa Civil validou programas estratégicos. O então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) apresentava papel ativo e o Ministério da Fazenda (MF) tinha poder de veto. Houve relevância significativa do programa eleitoral. O PPA dialogou com agenda estratégica. Presidente com papel ativo-moderador. Influência significativa da base parlamentar.
Lula (2003-2010)	<ul style="list-style-type: none"> Autossuficiente, pragmático e negociador. Capital político centrado no carisma pessoal e na capacidade de comunicação/diálogo com base social. Delegação alta de tarefas: postura dialógica com valorização de instâncias colegiadas. Centralização do governo na Casa Civil. Postura negocial com o Parlamento. Descentralização da autoria da agenda legislativa. 	<ul style="list-style-type: none"> A Casa Civil validou programas estratégicos. MP com papel secundário e MF com poder de veto. Houve relevância significativa do programa eleitoral (politização da agenda). O PPA dialogou pouco com agenda estratégica. Presidente com papel ativo-coordenador. A base parlamentar teve baixa influência.
Dilma Rousseff (2011-2014)	<ul style="list-style-type: none"> Autossuficiente, centralizador e detalhista. Capital político centrado na capacidade gerencial. Baixa delegação: controle e comando pessoal da agenda de governo. Centralização pessoal das decisões operacionais. Dificuldade no diálogo com Parlamento e instâncias colegiadas. Centralização da autoria da agenda legislativa. 	<ul style="list-style-type: none"> O <i>staff</i> presidencial interveio em programas estratégicos dos ministérios. O MP coordenou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Houve baixa relevância do programa eleitoral. Ocorreu diálogo de baixa intensidade entre a agenda e o processo de planejamento. Presidente com papel ativo-centralizador. A base parlamentar teve baixa influência.

Fontes: Quirk (1985), Matus (2000) e Barber (2008).
Elaboração dos autores.

3 QUESTÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa conduzida para testar as hipóteses de pesquisa deste trabalho e organizar as evidências empíricas foi baseada nos princípios da *grounded theory* (Strauss e Corbin, 1990; Glaser, 2002). A partir das entrevistas com

participantes diretos do processo decisório no NdG, identificaram-se eventos, processos e acontecimentos que permitiram progressivamente mapear fenômenos típicos e suas categorias conceituais. As conexões causais entre essas categorias – seguindo a *grounded* – permitem construir a lógica de produção da agenda estratégica dos presidentes, seus determinantes principais, seus significados e seu funcionamento. A primeira fase é a codificação aberta, na qual as palavras-chave são selecionadas a partir da pesquisa em múltiplas fontes: entrevistas, discursos, depoimentos, documentação etc. Nessa fase, identificam-se as estratégias básicas para explicar a formação da agenda presidencial, em que condições o processo ocorreu, como se comportaram os principais atores e que variáveis foram determinantes. As entrevistas com gestores públicos diretamente envolvidos na formação da agenda foram cruciais para determinar os principais processos/categorias de pesquisa: a elaboração do programa eleitoral da coalizão vencedora, o processo de planejamento plurianual e o exercício de estudos prospectivos de longo prazo. A cada categoria, coube uma hipótese explicativa sobre a origem da agenda estratégica.

Na segunda fase, chamada *grounded*, são deduzidas categorias mais gerais e abstratas, evidenciando-se diferenças e variações, e novas categorias podem surgir. No decorrer do levantamento de campo, ficou evidente que uma nova categoria deveria ser adicionada ao modelo explicativo – qual seja, os estilos pessoais de cada presidente –, como um processo transversal aos demais já identificados. Finalmente, na terceira fase (codificação seletiva), por saturação da informação, são validadas as categorias definitivas; estas estabelecem o paradigma básico do construto teórico.

4 A FORMAÇÃO DA AGENDA ESTRATÉGICA E OS PROGRAMAS ELEITORAIS

A importância do processo de elaboração programática depende da natureza dos partidos envolvidos, do tipo de coalizão e do mecanismo de competição eleitoral no sistema presidencialista. A literatura indica que os programas eleitorais podem funcionar como mecanismos de controle na coalizão, evitando comportamentos oportunistas e outros desvios (Andeweg, 2000; Moury, 2009; Indridason e Kristinsson, 2013), quando os partidos envolvidos são do tipo *policy seeking*. Quando predominam partidos orientados à ocupação do aparato estatal (*office seeking*), os programas eleitorais adquirem menos capacidade explicativa, a competição eleitoral nivela expectativas e os programas no essencial tornam-se indistintos (Kirchheimer, 1966). De fato, a fragmentação partidária que marca a experiência brasileira parece confirmar as características já apontadas pela literatura: desideologização acelerada da agenda; domínio de lideranças individuais e enfraquecimento dos partidos; dependência patrimonialista do Estado; perda de poder dos filiados; e crescente

moderação e pragmatismo dos conteúdos programáticos eleitorais (Samuels, 2004; Hunter, 2010; Ribeiro, 2008; Amaral, 2013).⁶

4.1 O período do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O então presidente Fernando Henrique Cardoso, no primeiro mandato (1995-1998), elegeu a agenda macroeconômica como prioritária, consolidando o plano de estabilização macroeconômica iniciado pelo antecessor, o ex-presidente Itamar Franco, o Plano Real.

Os programas de 1994 e 1998 têm estrutura conceitual muito parecida; em linguagem formal e técnica, o programa eleitoral lembra a estrutura de programação do planejamento público formalizado. Não é coincidência, há grande aderência dos PPAs do período aos conteúdos programáticos da coalizão vencedora. O programa de 1998 é extremamente detalhado, nomeando, por exemplo, todos os trechos das rodovias federais que serão alvo de obras públicas, inclusive o valor estimado para execução dos projetos, o que não aparece nos demais programas eleitorais. Cabe assinalar que, de modo geral, os conteúdos programáticos nas duas gestões do então presidente Fernando Henrique Cardoso inspiram a relação de programas prioritários dos PPAs correspondentes; em especial, no PPA 2000-2003. Portanto, pode-se supor que, nesse aspecto, os programas eleitorais tenham sido fonte importante para a agenda estratégica do centro de governo.⁷

4.2 O período do presidente Lula (2003-2010)

Na tradição do Partido dos Trabalhadores (PT), a elaboração dos programas eleitorais são eventos destacados no ritual partidário. Funcionam sobretudo como uma “vitrine”, em que potenciais candidatos aos postos de direção governamental disputam espaço e exposição pública. Uma leitura atenta dos programas vitoriosos (em 2002, 2006, 2010 e 2014) revela nítida tendência para posições mais moderadas, mais centristas e pragmáticas, buscando, principalmente, governabilidade e alianças mais amplas. Cabe mencionar, nesse sentido, pela importância simbólica, a *Carta aos Brasileiros*, lançada pouco antes das eleições, em 22 de julho de 2002; uma iniciativa política para construir uma imagem aceitável ao mercado, afirmando os compromissos com a manutenção dos fundamentos da política econômica anterior.

O programa de 2002 é nitidamente um manifesto político de oposição; um instrumento de competição político-eleitoral, dedicando grande parte da narrativa às críticas ao governo FHC. Em que pese sua natureza inserida na disputa eleitoral, este é conceitualmente muito denso, e é visível o esforço autoral na explicitação de um novo modelo de desenvolvimento econômico baseado na ampliação do mercado interno.

6. Não é menos verdadeiro, porém, que o sistema de dois turnos na eleição majoritária tem conduzido a polarizações programáticas que diminuem consideravelmente as tendências sinalizadas anteriormente.

7. Crises também influenciaram a agenda naquele período; em especial, o assim chamado “bug do Milênio” e a chamada “crise do apagão” (crise no abastecimento de energia elétrica), ambas no início do segundo mandato.

Segundo gestora próxima ao então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o programa de fato orientou em grande parte as ações de governo no primeiro mandato:

o programa de governo era muito orientador (...). Foi feito toda uma “decupagem”, digamos assim, dos programas de governo e dos programas de TV. Uma coisa como o Farmácia Popular, por exemplo, não estava no programa de governo, mas apareceu e foi um dos anúncios de TV, tá certo (...). A primeira coisa que a gente fez foi um listão do que seriam os compromissos dele, que ele pediu isso, que ele queria muito (...). Isso sempre foi uma linha de atuação dele: “o que eu me comprometi”, “se estamos fazendo ou não”(…) claro que um monte de coisa que a gente acabou fazendo apareceu no meio do caminho (...). Para dar um exemplo, o ProUni [Programa Universidade para Todos] não estava explicitamente no programa (...) não estava na lista; as oportunidades que durante o governo você percebe (...) Minha Casa Minha Vida lá em 2009, a mesma coisa (...), não estava com aquela força no programa de governo. Ele é a linha mestra, mas não é a única fonte. A realidade acaba trazendo novidades (entrevista ao autor, em 25 de setembro de 2017).

Do ponto de vista qualitativo, as propostas são genéricas e não estruturadas; não há metas específicas com escopo definido, nem recursos estimados para sua implementação. O ponto de maior distinção entre os programas de FHC e Lula é sem dúvida a escala, a importância e a dimensão da intervenção estatal na agenda de desenvolvimento: para o primeiro, a ênfase é na dimensão regulatória; para o segundo, é o que se chamou depois de “ativismo estatal”, um dos pilares do lulismo (Singer, 2012). Essa percepção pode ser identificada, por exemplo, na abordagem das capacidades estatais, dos marcos regulatórios, dos incentivos econômicos ao crescimento da economia ou da descentralização das políticas sociais. O programa de Lula de 2006 é substancialmente diferente, mais abrangente e detalhado, focado na manutenção de programas exitosos e bem mais objetivo.

De modo geral, as fontes de pesquisa – sobretudo dos testemunhos de gestores próximos ao presidente – confirmam a importância decisiva dos programas eleitorais na formação/inspiração da agenda do NdG, tanto no período de Fernando Henrique como no de Lula. Uma possível exceção a essa conclusão pode ser aplicada ao primeiro governo de Dilma Rousseff, cuja agenda presidencial era na prática uma continuidade ao legado do governo anterior.

4.3 O primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014)

A elaboração programática não teve a mesma importância no primeiro governo de Dilma Rousseff, o programa de 2010 concentrava-se na defesa dos projetos bem-sucedidos na gestão anterior. A própria candidata não demonstrava valorizar o

debate programático tanto quanto seus antecessores mais diretos.⁸ Em que pese a natureza de continuidade de ações relevantes, não aparecem no programa iniciativas que tiveram grande visibilidade pública, como a criação da Comissão Nacional da Verdade ou do programa Mais Médicos. Por sua vez, temas como o financiamento do sistema de saúde ou a demarcação de terras indígenas, questões já de domínio público, simplesmente não constavam no programa e não entraram na agenda do governo, naquele período. Cabe registrar também que o processo de elaboração programática em 2010 foi povoado de divergências com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – atualmente MDB –, maior partido aliado e que detinha a vice-presidência na chapa.

O registro do programa da coalizão no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) teria sido um ato unilateral, sem as propostas do partido. A primeira versão do programa registrado incluía propostas mais à esquerda, com a taxaço de grandes fortunas, redução da jornada de trabalho, o “combate ao monopólio da mídia” e dispositivos para dificultar a reintegração de posse em terras ocupadas, refletindo as propostas do VI Congresso do PT, realizado em fevereiro de 2010. A candidata teria afirmado que “rubricou as páginas sem ler”, conforme notícias da época, atribuindo o erro a sua própria assessoria. O texto definitivo registrado poucos minutos antes do prazo final dado pelo TSE, em 5 de agosto, eliminou as propostas mais arrojadas, sob as críticas dos parceiros de chapa. Alguns dias depois, foi criada uma comissão para fazer a terceira versão do programa, ainda mais politicamente desidratado. Conflitos semelhantes repetir-se-iam na campanha de 2014. Dessa vez com setores do PT, o comitê eleitoral só divulgou oficialmente propostas para os temas de igualdade racial, mulheres e juventude. De fato, o que toda essa turbulência no processo de elaboração programática da coalizão vencedora em 2010 já sinalizava era a perda definitiva de função de um instrumento que deveria – em tese – dar consistência e substância a um projeto de governo, até então com relativa importância na tradição eleitoral petista.

Em geral, a orientação de programas de coalizões que são reeleitas é genérica o suficiente para que se encontre no balanço de governo a confirmação direta ou indireta de compromissos programáticos que tem continuidade, nos mais variados estilos e narrativas (diretrizes, princípios, visões de futuro, etc.). Muitas prioridades na agenda estratégica do presidente não se relacionam com o programa; ainda que não representem contradições evidentes com o texto programático, surgem do

8. O jornal *Folha de S.Paulo*, na edição de 29 de setembro de 2014, por exemplo, publicou que a então presidente Dilma cumpriu integralmente apenas 22 das 69 promessas feitas em 2010 na reportagem *Dilma não cumpriu 43% das promessas de 2010*. Dessas promessas, treze foram cumpridas parcialmente; em quatorze compromissos, nada foi realizado, segundo a reportagem. Segundo o jornal, “neste domingo (28), Dilma disse que suas propostas vêm sendo apresentadas ao longo da campanha” e ironizou: “você conhece a modernidade? A modernidade é o seguinte: não é um calhamço feito de papel” (*Folha de S.Paulo*, 2014).

aproveitamento de oportunidades, do enfrentamento de crises ou simplesmente do processo de aprendizagem no governo e continuidade de projetos exitosos – no mandato anterior da coalizão ou não.

A seguir, no quadro 2, é descrita uma síntese dos processos mais relevantes na interação entre a elaboração dos programas eleitorais e a formação da agenda estratégica, conforme identificados pela pesquisa.

QUADRO 2

A formação da agenda e os programas eleitorais

Mandato	Programa eleitoral da coalizão
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridade para a agenda macroeconômica (estabilização e contenção fiscal). • Ênfase em projetos de infraestrutura, em especial na logística. • Continuidade com a gestão anterior (segundo mandato). • Identidade forte com o planejamento formal do período (PPA 2000-2003). • Forte influência na formação da agenda estratégica do NdG. • Influência dos partidos dominantes da coalizão.
Lula (2003-2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Forte contraposição política ao governo anterior (primeiro mandato). • Pouco detalhamento de projetos e programas estruturantes. • Conceitualmente densa, realizou-se proposta de “novo modelo” de desenvolvimento (primeiro mandato), que foi incorporado ao PPA 2004-2007. • O programa do segundo mandato foi a continuidade de projetos e programas. • Influência dos partidos dominantes da coalizão. • Baixa influência dos conteúdos programáticos sobre a elaboração do PPA no segundo mandato.
Dilma Rousseff (2011-2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Programa genérico e pouco detalhado, domínio da formalidade. • Ênfase na continuidade de projetos da gestão anterior. • Perda de relevância do debate programático no processo eleitoral. • Baixa influência dos partidos dominantes da coalizão. • Conflitos na elaboração do programa com partidos e a liderança da coalizão.

Elaboração do autor.

5 A FORMAÇÃO DA AGENDA ESTRATÉGICA E O PLANEJAMENTO PLURIANUAL

A Constituição Federal (CF) de 1988 (art. 174) definiu o planejamento como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. O próprio texto constitucional estabeleceu a necessidade de lei complementar – LC (art. 165) para dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA. Em que pesem quase três décadas passadas sem que o dispositivo tenha sido regulamentado pelo Parlamento, já foram criados seis PPAs, compondo, junto com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os instrumentos legais básicos do planejamento de curto e médio prazo no país. A elaboração do plano, especialmente na sua dimensão de programação (o detalhamento de programas), é coordenada pelo MP e acompanhada pela Casa Civil.

A fase inicial é o momento mais importante no que diz respeito à formalização de prioridades do centro de governo e do próprio presidente. Não raro, o planejamento plurianual incorpora a continuidade de projetos bem-sucedidos de governos anteriores, sugerindo que pelo menos parte da origem da agenda presidencial encontra motivação na incorporação de um legado preexistente.⁹

5.1 O período do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O período abrange a elaboração de dois PPAs: o conhecido como Brasil em Ação, lançado em agosto de 1996, com vigência até o final de 1999, contendo 24 programas de infraestrutura e 18 programas na área social. Entre as 1.500 ações previstas no plano, foram selecionadas 42, com o envolvimento direto do presidente, e prometeu-se alocar R\$ 54,3 bilhões em quatro anos, com 23% de investimentos do setor privado. O critério fundamental de seleção foi a capacidade do projeto em catalisar decisões de investimento privado e dos estados (Barzelay e Shvets, 2005). O protagonismo pessoal e direto do presidente na indicação das prioridades da agenda é confirmado por dirigente da área de planejamento naquele período:

o presidente candidato tem que fazer acordos, tem que discutir (...) tem uma esgrima intelectual durante a campanha que leva o presidente a ter um estoque de informações. Aí, isso voltou para o Planejamento e passou por um crivo de recursos; vocês lembram que o ajuste fiscal estava na agenda do Fernando Henrique. Depois disso, nos 42 projetos, ainda tivemos duas reuniões com o presidente lá no Alvorada, passando projeto por projeto (...) o presidente foi passando projeto a projeto, indicando qual o tom, qual a expectativa dele e também as dificuldades, porque na hora das prioridades entra também um fator de índice de sucesso provável (entrevista ao autor, em 17 de outubro de 2017).

Apesar da condição favorável para a recuperação relativa da importância e utilidade do PPA e do processo de planejamento como ação estratégica, dada pela estabilidade econômica obtida pelo Plano Real, as prioridades do primeiro mandato de FHC são outras. O PPA 1996-1999, entretanto, é vago em elementos centrais presentes na agenda presidencial, como o programa de desestatização (privatizações), a reforma da previdência e a própria agenda da política econômica, além de outros itens programáticos. Já aqui surgem os primeiros traços de padrão decisório que se repete doravante: perde centralidade o conjunto de programas, objetivos e metas do PPA, que refletem praticamente todas as ações dos ministérios, e o governo seleciona uma lista de prioridades – na prática, uma “lista de obras” – do “estoque” de projetos preexistentes ou iniciativas paralelas ao protocolo formal do plano.

9. Por exemplo, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que financia as atividades de pequenos produtores e agricultores familiares, tem presença recorrente nas mensagens presidenciais e prioridades da Presidência. Esse programa foi criado em 1996, no início do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, e manteve-se ao longo das gestões Lula e Dilma.

O segundo PPA do período, batizado de Avançar Brasil, é elaborado para o período 2000-2003. Resultado de mudanças metodológicas importantes que o tornaram mais gerencialmente efetivo (De Toni, 2016; Paulo, 2016), o plano é composto por 387 programas. Novamente, opera-se uma seleção de 67 programas prioritários, submetidos a gerenciamento especial. A agenda estratégica do NdG, contudo, não deriva exclusivamente do processo de planejamento em si, mas do portfólio recomendado pelo estudo *ad hoc*, denominado Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, executado por um consórcio de consultorias privadas e financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Um portfólio de obras de infraestrutura, baseadas fortemente em logística e energia, com valor previsto de US\$ 229 bilhões até 2007.

O investimento em logística é sempre preponderante e organiza as demais áreas, tanto no estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento no governo Fernando Henrique quanto no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e depois no PAC no período Lula, isso pode ser facilmente constatado. Segundo o ex-ministro dos Transportes, Paulo Sérgio Passos (2006-2007 e 2010-2013), a agenda de logística era uma espécie de modelo para as demais pastas:

lembro que numa das primeiras apresentações [para elaboração do PAC I] que o Ministério dos Transportes e nós passamos a ser modelo para todos os outros ministérios, nas rodadas subsequentes (...) o pessoal não tinha o grau de objetividade e racionalidade como nós no transporte estruturamos, e aí tiveram que voltar para fazer os seus trabalhos de apresentação (entrevista em 7 de dezembro de 2017).

A ideia tinha origem anterior ao governo; foi pensada por Eliezer Batista, quando foi secretário de Assuntos Estratégicos do governo Collor (Nasser, 2000; Galvão e Brandão, 2003). Não é possível analisar esse diálogo – ainda que incompleto – entre o programa eleitoral, a elaboração do PPA e a agenda presidencial nas gestões do então presidente Fernando Henrique Cardoso sem a influência de personagens que, pela sua posição e seu comportamento, atuaram como empreendedores políticos no processo. Um exemplo notório é o caso de José Paulo Silveira, ex-engenheiro de pesquisa da Petrobras e dirigente do Programa Brasileiro da Qualidade. Convidado pelo ministro do Planejamento, Antonio Kandir, Silveira substituiu Mauro Marcondes na Secretaria de Planejamento em 1996. Sob o patrocínio de Kandir e Clovis Carvalho (então ministro da Casa Civil), Silveira atuou como elo de ligação entre a burocracia técnica do planejamento e o *staff* presidencial, envolvendo o próprio presidente na definição de prioridades (Barzelay e Shvets, 2005). Aliás, parte da estratégia era exatamente vincular a imagem pessoal do presidente a uma agenda de desenvolvimento.

Na reunião ministerial de lançamento do Brasil em Ação, em agosto de 1996, segundo Barzelay e Shvets (2005, p. 771):

durante a reunião, o presidente falou diversas vezes. Em uma delas, ele se levantou e foi até a tela para comentar a importância de certos projetos. No dia seguinte, a imagem de FHC e de um mapa do Brasil indicando os projetos do Brasil em Ação estava estampada na primeira página dos principais jornais do Brasil.

5.2 O período do presidente Lula (2003-2010)

O primeiro PPA do período, nomeado Brasil de Todos, corresponde ao intervalo 2004-2007. Com certeza, é o plano cuja orientação estratégica traduz com maior proximidade as diretrizes programáticas do governo: *i*) inclusão social e redução das desigualdades – com 56% dos gastos previstos da ordem de R\$ 450 bilhões/ano; *ii*) crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redução das desigualdades regionais; e *iii*) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Novamente, o plano reproduz o conjunto de iniciativas do governo: 30 desafios estratégicos, 374 programas e 4,3 mil ações. O segundo PPA do período, para o intervalo 2008-2011, denominado Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade, é uma continuidade conceitual do primeiro, estruturado em 215 programas finalísticos e 91 programas de apoio.

Novamente, a dinâmica de formação da agenda estratégica (as prioridades do presidente) dialoga pouco com o processo formal de planejamento; dois processos evidenciam essa dissonância: o Sistema de Metas Presidenciais (SMP), de 2003, e o PAC, de 2007. O SMP foi inteiramente coordenado pelas equipes técnicas e pela assessoria política da Casa Civil (Subchefia de Articulação e Monitoramento – SAM). Foram reorganizadas três câmaras internas de governo: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e infraestrutura, compostas pelos ministros e comandadas pelo ministro-chefe da Casa Civil. Um primeiro filtro indicou 273 propostas que foram classificadas em três níveis de prioridade, apresentadas na coordenação de governo, em fevereiro de 2004; destas, foram escolhidas 45 metas, chamadas então de *prioridades máximas*. O critério fundamental era o alinhamento com as diretrizes programáticas, definidas *ex ante* (Campello, 2017; Chaves, 2004). O padrão de decisão colegiado predominou nesse processo, como confirma dirigente da Casa Civil nesse período:

no dia 6 de fevereiro de 2004, numa reunião ministerial, ele [o presidente Lula] definiu, se não me engano, noventa e algumas metas e 45 prioridades; metas orçamentárias e institucionais. Tinha o modelo regulatório de energia, fundamental para a gente não repetir a história do apagão; tinha construção de estrada, enfim. O próprio Bolsa Família, alguns eixos (...). Foram feitas reuniões das câmaras onde ele debateu um pouco com os ministros e deu uma orientação que tinha que ter vinculação com a geração de emprego (...), mas, enfim, naquele momento, a questão do emprego era uma questão-chave (...). Eram 273 as ações, caíram para noventa e poucos, e, entre essas, as 45 mais importantes (entrevista ao autor, em 25 de setembro de 2017).

O papel da Casa Civil não se limitou a selecionar (*gatekeeper*) ou organizar o fluxo de demandas ministeriais (*honest broker*). Cada meta presidencial demandava um processo técnico-político de elaboração de conteúdo e estratégia, através de uma *oficina de planejamento* liderada pela SAM da Casa Civil, com apoio operacional do MP (Belchior, 2004). No segundo mandato de Lula, o PAC – lançado em fevereiro de 2007 – tenta aproveitar a disponibilidade de recursos e as expectativas crescentes de investimento privado interno e externo, antes da crise mundial de 2008. Segundo Paulo (2016), a centralidade do PAC na agenda presidencial esvazia e “desmoraliza” a preparação do PPA 2008-2011. Concentrado em transporte, energia, saneamento e habitação, o PAC vai repercutir o protocolo decisório de gestões anteriores e concentrar os recursos fiscais em uma “lista de obras prioritárias”.¹⁰

5.3 O primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014)

O PPA do primeiro mandato da ex-presidente Dilma, para o período 2012-2015, foi marcado pelas mudanças metodológicas; a principal destas foi a mudança de função da categoria programa, que deixa de ser o elo entre a programação, o orçamento e a gestão. Diversos programas que simbolizavam marcas das prioridades do governo foram lançados publicamente, independentemente do PPA, tais como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Ciência Sem Fronteira, o Mais Médicos, o Minha Casa Minha Vida, entre outros. As prioridades do governo Dilma foram organizadas pela execução do PAC 2, lançado no início de 2010, no último ano da segunda gestão do então presidente Lula. O plano previa investimentos de aproximadamente R\$ 1,5 trilhão, ampliando seu escopo em seis grandes eixos: PAC Cidade Melhor; PAC Comunidade Cidadã; PAC Minha Casa Minha Vida; PAC Água e Luz para Todos; PAC Transportes; e PAC Energia.

Segundo as fontes entrevistadas, as ações e prioridades do PAC vieram de três fontes distintas: *i*) projetos preexistentes nas carteiras dos ministérios de infraestrutura, alguns incluídos em PPAs passados e planos específicos; *ii*) propostas dos ministérios, constantes ou não do PPA vigente; e *iii*) demandas já mapeadas das estatais federais. Mais que uma estratégia de concentração de investimentos, o PAC tornou-se um *fast-track* para a formação de prioridades na agenda do centro de governo.

A seguir, no quadro 3, uma síntese de fatores e processos mais relevantes na interação entre a elaboração do planejamento plurianual e a formação da agenda estratégica.

10. Cabe registrar que, em 2005 – por iniciativa do então ministro Antonio Palocci, do MF, em negociação com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que aplicou a fórmula em cinco países –, ocorre o chamado Projeto-Piloto de Investimento (97 projetos concentrados em infraestrutura). A Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) avaliou 145 estudos de viabilidade, entre 2005 e 2007.

QUADRO 3

A formação da agenda estratégica e o planejamento plurianual

Mandato	Planejamento plurianual
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	<ul style="list-style-type: none"> • O PPA absorveu fortemente o conteúdo programático. • O estudo Eixos de Integração balizou projetos estratégicos. • PPAs Brasil em Ação e Avança Brasil construídos a partir de listas de projetos com domínio de infraestrutura econômica. • A Casa Civil e o MP coordenaram elaboração da agenda de governo. • MF e Casa Civil com poder de veto.
Lula (2003-2010)	<ul style="list-style-type: none"> • O SMP foi dominante (primeiro mandato). • O Projeto-Piloto de Investimento, em 2005, precedeu o PAC. • O portfólio do PAC I sobrepôs-se ao PPA (segundo mandato). • Ocorreu a extinção da CMA. • O PPA incorporou projetos do PAC (segundo mandato). • Houve papel ativo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que orientou a estratégia do PPA 2008-2011. • A Casa Civil centralizou o fluxo de demandas ministeriais – em especial no segundo mandato. • MF com poder de veto.
Dilma Rousseff (2011-2014)	<ul style="list-style-type: none"> • O PPA incorporou projetos do PAC II. • MF e Casa Civil com poder de veto. • Houve perda de influência do CDES. • A Casa Civil diminuiu o papel de coordenação. • MF com poder de veto.

Elaboração do autor.

6 A FORMAÇÃO DA AGENDA E O DESENHO DE CENÁRIOS PROSPECTIVOS

A literatura especializada indica forte relação entre a origem da agenda presidencial e a capacidade governamental para projeção de cenários estratégicos, bem como para construir visões de futuro e prognósticos de longo prazo (OECD, 2014; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013; TCU, 2016). A cenarização de opções estratégicas implica normalmente profundo e exaustivo processo de reflexão sobre projetos estruturantes, de alto custo econômico e exigentes em recursos políticos e institucionais. Como o processo exige alta capacidade de coordenação horizontal e vertical do centro de governo, com o objetivo de assegurar concertação interna na coalizão dirigente e na recepção de demandas dos grupos de pressão, haveria teoricamente relação biunívoca entre a formação da agenda e a cenarização de longo prazo.

A especialização funcional do núcleo de governo localizou essa tarefa na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da PR, criada em 1990. No governo Lula, a tarefa de prospecção estratégica passou para a Secretaria de Comunicação Social (Secom) da PR, que criou um grupo especializado, o Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE), extinto em 2006. A análise dos eventos no período escolhido demonstra a ocorrência frequente de dois eventos inter-relacionados, descritos a seguir.

- 1) O esforço de prospecção, até mesmo quando é reconhecidamente qualificado, não subsidia formalmente os instrumentos de planejamento de médio prazo (PPA), nem parece influenciar a elaboração dos programas eleitorais.
- 2) A pactuação política desejada em torno dos cenários normativos e desejáveis não é efetiva.

6.1 O período do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

A análise prospectiva mais importante do governo Fernando Henrique Cardoso – reconhecida pelo seu pioneirismo – foi quando, sob a direção do então embaixador Ronaldo Sardenberg, na SAE, em 1998, se produziu o estudo *Brasil 2020*. O método era simples: montagem de três cenários exploratórios (denominados Abatiapé, Baboré e Caaeté), um cenário normativo e uma estratégia de desenvolvimento. O cenário desejado (Diadorim), previsto para 2020, previa contextos específicos para o sistema político, a Federação, a inserção internacional, a reforma do Estado, a educação e a questão racial (Brasil, 1998).

Ainda que os méritos de uma iniciativa de natureza tão importante fiquem evidentes até hoje, talvez o principal defeito do projeto tenha sido sua pouca atenção ao problema da formação de consensos e amplas legitimidades sociais. Feito por especialistas e entre a intelectualidade nacional, faltou-lhe quem sabe âncoras mais sólidas, que lhe garantissem maior longevidade política. O próprio governo Fernando Henrique Cardoso abandonou suas diretrizes em seguida. Segundo o próprio Sardenberg, protagonista central do processo, a causa principal da baixa influência do projeto na agenda do governo foi a conjuntura econômica, marcada pelas crises externas em meados do segundo mandato do então presidente Fernando Henrique.

Infelizmente, a conclusão da primeira fase desses estudos coincidiu com sucessivas crises econômico-financeiras que afetaram os principais países em desenvolvimento, levando-os a privilegiar o curto prazo. Dessa crise, só no final do ano passado e neste ano de 2000 o Brasil pode claramente sair. Voltam, portanto, a reunir-se condições para que possamos avançar nesse esforço (Sardenberg, 2001, p. 23).

6.2 O período do presidente Lula (2003-2010)

O projeto *Brasil 3 Tempos (BR3T)*¹¹ foi um típico estudo prospectivo, que resultou no documento *Agenda para o Futuro do Brasil*, gerenciado pelo NAE, dirigido pelo petista Luiz Gushiken e vinculado à Secom no seu início e depois à SAE (Brasil, 2004). O Ipea, dirigido pelo sociólogo da Universidade de São Paulo (USP),

11. Os “três tempos” referem-se aos marcos no calendário da história brasileira: 2007, início do PPA, seria o curto prazo; 2015, a data prevista para o alcance dos Objetivos do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU); e 2022, o bicentenário da Independência brasileira.

Glauco Arbix, e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), administrado pelo engenheiro Evando Mirra, ex-presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), deram suporte técnico essencial ao projeto, sobretudo na articulação da comunidade científica e acadêmica. O NAE promoveu outros estudos prospectivos; entre estes, os cenários de expansão de biocombustíveis, reforma política e mudanças climáticas.

O projeto, financiado parcialmente com recursos do BNDES (CGEE, 2006), propunha a criação de um *conselho de Estado* e produziu aproximadamente trezentos eventos reunindo seiscentos pesquisadores e vinte diferentes instituições de pesquisa. O documento principal é dividido em três blocos: conceitos de planejamento estratégico, fatores portadores de futuro e parcerias internacionais. Foram três eixos estruturantes: social, político e econômico. No eixo social, a definição central era a criação de uma sociedade do conhecimento, fixando para 2015 a meta de universalizar a educação básica de qualidade.

O BR3T, como outras tentativas de cenarização e estabelecimento de grandes consensos a partir do Poder Executivo, foi marcado pela crítica à dominância de projetos de infraestrutura e desenvolvimento industrial em planejamentos anteriores. A conclusão do projeto culminaria com as recomendações de longo prazo apresentadas ao Parlamento nacional; porém, faltaram as condições políticas para a desejada *pactuação nacional*. A crise do governo – conhecida como “mensalão”, em 2005 – deteriorou rapidamente as relações com o Congresso Nacional. Afinal, o projeto teve destino semelhante ao projeto Brasil 2020 durante o governo Fernando Henrique Cardoso: o esquecimento.

A última tentativa de reflexão estratégica sobre o futuro, a partir do núcleo de governo, foi o projeto Brasil em 2022 da SAE/PR (Brasil, 2010), sob o comando do então embaixador Samuel Guimarães, publicado em 2010. O documento diferencia-se do BR3T (Brasil, 2004) pela ênfase no diagnóstico das relações internacionais – em especial na América Latina – e por um notável otimismo sobre o cenário futuro: crescimento econômico de 7% ao ano e investimento de 25% do produto interno bruto (PIB). O centro da estratégia sugerida era o da superação da condição de subdesenvolvimento, pobreza e desigualdade social, não somente nos marcos nacionais, mas também na perspectiva de liderança do país no contexto latino-americano.

No primeiro mandato do governo Lula, foi criado o CDES, um colegiado tripartite com forte presença empresarial. O conselho foi fonte importante de *insights* e proposições para a definição de prioridades da Presidência, como as sugestões dadas para a reforma tributária e da previdência; a mais abrangente destas foi a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), surgida do grupo de trabalho

(GT) Fundamentos Estratégicos do Desenvolvimento.¹² O processo decisório do colegiado era baseado na busca progressiva do consenso, funcionando como instância consultiva com participação direta do então presidente Lula, como assinala Garcia (2010, p. 48):

o Presidente da República participa das reuniões e em cada uma delas ouve pelo menos três conselheiros, integrantes dos diferentes setores representados no CDES, sobre a matéria em discussão. Depois que o Presidente da República se retira da reunião, o tema é debatido pelos demais conselheiros.

Essa agenda começa a ser debatida em julho de 2004, em conjuntura de fraco crescimento econômico e austeridade fiscal. A AND, como foi conhecida, foi a tentativa de construir uma base comum – capaz de unificar setores até então antagônicos – sobre objetivos comuns à nação como um jogo de ganha-ganha. Em que pese a quase unanimidade do colegiado em torno de uma agenda desenvolvimentista,¹³ baseada na capacidade de investimento público e manejo das variáveis de política econômica pró-crescimento, não havia essa recepção no NdG. Evidentemente que os princípios e as diretrizes entravam em rota de colisão com o manejo da política econômica, em especial nos primeiros anos do governo Lula, marcada pela manutenção da ortodoxia, manifestada por contenção de gastos públicos, busca de *superavit* e juros reais positivos. Segundo Garcia (2010), a agenda de política econômica foi tratada de tal modo a diminuir ou evitar o risco de antagonismos, a ponto de inviabilizar a recepção das propostas pelo presidente da República.

6.3 O primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014)

No primeiro mandato da então presidente Dilma, não se produziram estudos ou iniciativas de planejamento estratégico de longo prazo ou projeção de cenários. O último esforço digno de nota foi o trabalho *Brasil em 2022* (Brasil, 2010), produzido pela SAE e já comentado. O CDES, outrora muito ativo, pouco se reuniu nestes quatro anos. Isso aconteceu com as *câmaras setoriais* interministeriais, tão significativas nos governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e no primeiro governo Lula.

12. Conforme a descrição encontrada em Garcia (2010).

13. Os valores-chave orientadores da AND de 2004 foram a igualdade, a liberdade, o desenvolvimento sustentável, a identidade nacional, a diversidade e a soberania.

As câmaras setoriais sempre dependeram do protagonismo político dos dirigentes, segundo gestor da Casa Civil naquele período,

em relação à definição de prioridades, o Conselho de Governo, que poderia ser um importante *locus* para subsidiar essa deliberação, não foi utilizado. Nos dois primeiros anos do primeiro mandato Lula, as câmaras de política econômica, de comércio exterior, de políticas de infraestrutura e de políticas sociais se reuniam com alguma frequência para discutir temas relevantes e medidas necessárias. Com a saída de José Dirceu do governo [em 2005] e depois de Palloci, elas foram totalmente desativadas (entrevista ao autor, em 30 de setembro de 2017).

A SAE foi progressivamente esvaziada, tendo como ministro responsável Moreira Franco, do PMDB do Rio de Janeiro, no período 2011-2013, e Marcelo Neri, um quadro técnico egresso da Fundação Getúlio Vargas, no período 2013-2015. Logo no início do segundo mandato da ex-presidente Dilma, a SAE foi extinta em outubro de 2015.

A seguir, no quadro 4, é realizada uma síntese de fatores e eventos com maior relevância na interação entre o processo de elaboração do planejamento de longo prazo e a formação da agenda estratégica.

QUADRO 4
A formação da agenda estratégica e o planejamento de longo prazo

Mandato	Estratégia/visão de longo prazo
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração dos estudos do Brasil 2020 pela SAE em 1998. • Baixa influência do processo na agenda governamental. • Crise econômica interna (segundo mandato) dificultou processo de pactuação política dos objetivos do cenário desejável.
Lula (2003-2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto BR3T, dirigido pelo NAE/PR, com apoio do Ipea e do CGEE, e lançado em 2004. • Proposta da AND, construída pelo CDES/PR em duas versões, em 2004. • A proposta incluía arranjo de governança e estudo mais robusto a respeito da redemocratização. • A pactuação política proposta não encontrou conjuntura favorável na crise política de 2005. • Estudo Brasil 2022, coordenado pela SAE/PR. • Publicado em 2010, não teve repercussões.
Dilma Rousseff (2011-2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de estudos prospectivos ou planejamento de longo prazo. • Esvaziamento político da SAE. • Extinção da SAE em 2015.

Elaboração do autor.

7 CONCLUSÕES

Há uma *agenda declarada* por meio de documentos programáticos, mensagens presidenciais, discursos do presidente, documentos do PPA, textos sobre estratégia e objetivos de longo prazo. Mas há uma *agenda revelada*, que nasce da ação cotidiana da Casa Civil, das diversas organizações que compõem o centro de governo, da ação dos grupos de pressão, das barganhas com partidos da base política e às vezes como resposta a crises domésticas ou internacionais. É o processamento político dessas fontes heterogêneas que vai definir as prioridades e que dá conteúdo aos sistemas de monitoramento do *staff* presidencial. A agenda revelada é uma fração da primeira, mas é a que recebe o foco de atenção do presidente e dos marqueteiros do governo. Essas agendas têm sido muito pouco estratégicas, no sentido que a literatura de planejamento atribui a esse termo. Se há um padrão que se repete nos cinco mandatos na construção e na origem da agenda presidencial, é a escolha de poucas marcas de governo e a implementação de uma “lista de obras” em regime orçamentário específico e controle direto do *staff* técnico-político da Casa Civil, com maior ou menor apoio das burocracias técnicas fazendárias e de planejamento. Estas de fato são as prioridades presidenciais, ainda que não informadas ou estruturadas a partir de uma profunda reflexão sobre a visão de futuro ou um projeto nacional de longo prazo.

Entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, parece não ter havido mudanças profundas no *modus operandi* político e institucional, com o objetivo de formular as prioridades presidenciais, a origem da agenda. Os conteúdos programáticos sem dúvida influenciam o *core* das agendas declaradas. Por exemplo, o combate à fome no primeiro governo Lula já era uma prioridade e um debate acumulado no interior do PT muito antes das eleições de 2002. As diferenças residiram no seu conteúdo, na ênfase a determinados temas, áreas de governo e demandas sociais. Surge também – sobretudo nas agendas reveladas, como agendas “possíveis” – um componente incremental ou inercial significativo. Há prioridades na área de infraestrutura, por exemplo, que se repetem – total ou parcialmente, conforme o legado da gestão precedente – desde o primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, com o Brasil em Ação, até o PAC do governo Dilma Rousseff, duas décadas depois. Programas de governo bem-sucedidos tendem a estabilizar-se institucionalmente e são incorporados como “elementos da paisagem” nos programas eleitorais, até mesmo entre coalizões politicamente adversárias. A primeira hipótese (agenda como resultado dos programas) revela-se, assim, parcialmente verdadeira.

A segunda hipótese (processo de planejamento formal como um suporte à agenda presidencial) parece não se confirmar. O que se verifica é uma dissonância entre os dois processos, ora manifestada no mérito e nos conteúdos sem convergência, ora nos processos de elaboração e monitoramento diferenciados. Há muitos

incentivos nessa direção no nosso sistema presidencialista: pouca valorização dos processos programáticos na competição eleitoral; rigidez e formalismo no planejamento governamental oficial; restrições fiscais crônicas que reiteram a dominância da gestão da despesa pública; gabinetes com alta heterogeneidade ideológica; e fragmentação partidária, para citar os mais evidentes.

Ainda há a inefetividade das diversas iniciativas de cenarização e definição de objetivos de longo prazo para o país sobre a formação da agenda – o que parece confirmar a terceira hipótese. As distorções do modelo presidencialista certamente influenciam na ausência de ambiente institucional em que os atores políticos tenham incentivos para gerar consensos credíveis e estáveis no tempo, como já sugeriram no passado as investigações sobre os limites do modelo presidencialista brasileiro.

Não menos problemático, o resultado combinado destes e outros fatores não aprofundados nesta investigação contribui para os baixos níveis de coordenação de políticas intersetoriais, a baixa coerência no processo decisório e as ineficiências generalizadas no gerenciamento de recursos. Essas questões, entretanto, merecem o desenvolvimento de outra agenda de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **El fortalecimiento del centro de gobierno en América Latina y el Caribe**. Washington: BID, 2013. (Nota Técnica BID, n. 591).
- _____. **Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean**. Washington: IDB, 2014 (IDB Monograph, n. 224).
- AMARAL, O. E. **As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009**. São Paulo: Alameda, 2013.
- AMORIM NETO, O. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.
- ANDEWEG, R. B. From Dutch disease to Dutch model? Consensus government in practice. **Parliamentary Affairs**, v. 53, n. 4, p. 697-709, 2000.
- BARBER, J. D. **The presidential character: predicting performance in the White House**. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2008.
- BARZELAY, M.; SHVETS, E. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 753-793, maio/jun. 2005.

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

_____. O poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127-155, 2016.

BELCHIOR, M. O desafio da estruturação do gabinete do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madri. **Anais...** Madri: CLAD, 2004.

BLYTH, M. The transformation of the Swedish model: economic ideas, distributional conflict and institutional change. **World Politics**, v. 54, n. 1, p. 1-26, 2001.

BOOZ & COMPANY. **Center of government**: the engine of modern public institutions. New York: Booz & Company, 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Brasil 2020**: cenários exploratórios. Brasília: SAE/PR, jul. 1998. Mimeografado.

_____. Presidência da República. **Projeto Brasil 3 tempos**: 2007, 2015 e 2022. Brasília: NAE/PR; Secom/PR, 2004. (Cadernos NAE, n. 1).

_____. Presidência da República. **Brasil em 2022**. Brasília: SAE/PR, 2010.

CAMPELLO, T. **Desenvolvimento, inclusão social e intersectorialidade**: do orçamento participativo ao Brasil sem Miséria. Brasília: Fiocruz, 2017.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Relatório CGEE 5 anos (2001-2006)**. Brasília: CGEE, 2006.

CHAVES, M. Sistema de apoio ao monitoramento das metas presidenciais. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madri. **Anais...** Madri: CLAD, 2004.

CINTRA, A. O sistema de governo no Brasil. *In*: CINTRA, A. O.; AVELAR, L. (Orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; Ed. Unesp, 2007.

DE TONI, J. **O planejamento estratégico governamental**: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. Curitiba: Ed. Intersaberes, 2016. (Série Gestão Pública).

DILMA não cumpriu 43% das promessas de 2010. **Folha de S.Paulo**, 29 set. 2014. Disponível em: <goo.gl/JhcyGY>. Acesso em: 11 set. 2018.

DROR, Y. **A capacidade para governar**: informe ao Clube de Roma. São Paulo: Fundap, 1999.

GALVÃO, A.; BRANDÃO, C. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. *In*: GONÇALVES, M. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**: o desafio urbano regional. São Paulo: Ed. Unesp; ANPUR, 2003. p. 187-224.

GARCIA, R. C. O CDES e a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento: um relato particular. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (Orgs.). **Diálogos para o desenvolvimento**: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. Brasília: Ipea; CDES, 2010. v. 2.

GEORGE, A.; STERN, E. Presidential management styles and models. *In*: GEORGE, A.; GEORGE, J. (Eds.). **Presidential personality and performance**. Boulder: Westview Press, 1998.

GLASER, B. Constructivist grounded theory. **Forum Qualitative Social Research**, v. 3, n. 3, p. 1-14, Sept. 2002.

GREENSTEIN, F. **The presidential difference**: leadership style from FDR. 3. ed. Princeton: Princeton University Press, 2009.

HALL, P. **The political power of economic ideas**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HUNTER, W. **The transformation of the workers party in Brazil, 1989-2009**. Cambridge: CUP, 2010.

INDRIDASON, I. H.; KRISTINSSON, G. H. Making words count: coalition agreements and cabinet management. **European Journal of Political Research**, v. 52, n. 6, p. 822-846, 2013.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. London: Pearson, 2011. (Longman Classics in Political Science).

KIRCHHEIMER, O. The transformation of the Western European party systems. *In*: LAPALOMBARA, J.; WEINER, M. (Orgs.). **Political parties and political development**. Princeton: Princeton University Press, 1966. p. 177-200.

LAMEIRÃO, C. A Casa Civil e a gestão da coordenação política governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, 1995-2010. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 43-56, maio 2014.

_____. **O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental**: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010). Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2041).

LIGHT, P. O fluxo político presidencial. *In*: NELSON, M. (Org.). *A Presidência e o sistema político: a política norte-americana hoje*. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 1985. p. 521-553.

MATUS, C. **Estratégias políticas**: Chipanzé, Maquiavel e Gandi. São Paulo: Edições Fundap, 1996.

_____. **Política, planejamento e governo**. 3. ed. Brasília: Ipea, 1997. v. 1.

_____. **O líder sem Estado-Maior**. São Paulo: Fundap, 2000.

MOE, T. Regulatory performance and presidential administration. **American Journal of Political Science**, v. 26, n. 2, p. 197-224, 1982.

_____. Presidents, institutions and theory. *In*: EDWARDS, G.; KESSEL, J.; ROCKMAN, B. (Eds.). **Researching the presidency**: vital questions, new approaches. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

MOURY, C. Coalition government and party mandate: explaining ministerial room of manoeuvre vis-à-vis the coalition agreement. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 59, p. 125-156, 2009.

NASSER, B. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 145-178, 2000.

NEUSTADT, R. **Poder presidencial e os presidentes modernos**: a política de liderança de Roosevelt a Reagan. Brasília; São Paulo: Enap; Unesp, 2008.

NICOLAU, J. M. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: FGV, 1996.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Centre stage**: driving better policies from the centre of government. Paris: OECD, 2014.

PAULO, L. F. A. **Plano plurianual**: teoria, prática e desafios para sua efetividade. Curitiba: Juruá Editora, 2016.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

QUIRK, P. J. Competência presidencial. *In*: NELSON, M. (Org.). **A Presidência e o sistema político**: a política norte-americana hoje. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 1985.

RAGSDALE, L.; THEIS, J. J. The institutionalization of the American presidency, 1924-92. **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 4, p. 1280-1318, 1997.

RENNÓ, L. **A estrutura organizacional da Presidência da República no Brasil**: agenda de pesquisa, marco institucional e reformas recentes (1995-2011). *In*: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, 6., 2011. Reykyavik: ECPR, 2011.

RIBEIRO, P. J. F. **Dos sindicatos ao governo**: a organização nacional do PT de 1980 a 2005. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

RUDALEVIGE, A. **Managing the president's program**: presidential leadership and legislative policy formulation. Princeton: Princeton University Press, 2002.

SAMUELS, D. From socialism to social democracy: party organization and the transformation of the Worker's Party in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 37, n. 9, p. 999-1024, 2004.

SANTOS, A. L. **A Casa Civil e a análise de políticas públicas no governo federal do Brasil**. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006. Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006.

SARDENBERG, R. **Brasil 2020**: semana Brasil 2000 – Brasil-França. Brasília: CGEE; MCT, 2001. (Parcerias Estratégicas, n. 10).

SCHMIDT, V. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 303-326, 2008.

SIKKINK, K. **Ideas and institutions**: developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SKOWRONEK, S. **The politics presidents make**: leadership from John Adams to George Bush. 2. ed. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1997.

STRAUSS, A. L.; CORBIN, J. **Basics of qualitative research**: grounded theory procedures and techniques. Newbury Park: Sage, 1990.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação da governança do centro do governo**. Brasília: TCU, 2016.

TORO, J. C. F. Consideraciones para fortalecer el alto gobierno em Ibero-América. *In*: GRAU, N. C.; TORO, J. C. F. (Coords.). **Fortalecimiento del alto gobierno**: aproximaciones conceptuales. Caracas: CLAD, 2011.

TULIS, J. **The rhetorical presidency**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

TUSWELL, E.; ATKINSON, D. **Supporting heads of government**: a comparison across six countries. London: Institute for Government, 2013. (Working paper).

WEINGAST, B. Persuasion, preference change, and critical junctures: the micro-foundations of a macroscopic concept. *In*: KATZNELSON, I.; WEINGAST, B. R. (Eds.). **Preferences and situations**: points of intersection between historical and rational choice institutionalism. New York: Russel Sage Foundation, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DE TONI, J. Alta direção e planejamento estratégico: o funcionamento do gabinete presidencial como teto à capacidade para governar. **Revista Espaço Acadêmico**, ano 4, n. 44, p. 1-9, jan. 2005. Disponível em: <goo.gl/f8MLzi>. Acesso em: 26 maio 2017.

DILMA ignora PMDB e registra programa com tributação de fortunas e controle da mídia. **Folha de S.Paulo**, 5 jul. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2vJO77l>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

FORNAZIERI, A. As razões da crise do governo e do Partido dos Trabalhadores. **Cadernos FESPSP**, v. 1, p. 70-77, 2005.

GAETANI, F. As políticas de gestão pública em transformação. **Cadernos FESPSP**, v. 1, p. 14-27, 2005.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 4, p. 53-77, out./dez. 2002.

MONTEIRO, I. **Integração de políticas sociais**: um estudo de caso sobre o Bolsa Família. 2011. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Steering and implementing the sustainable development goals**: the role of the centre of government. Stockholm: OCDE, 2016. (Session notes).

PROGRAMA de governo radical do PT teve o aval de Dilma. **Folha de S.Paulo**, 7 jul. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2M4JNcZ>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2011.

GESTÃO DE PRIORIDADES E NÚCLEO DE GOVERNO: OS CASOS DO BRASIL EM AÇÃO E DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Álvaro Pontes de Magalhães Júnior¹
Leandro Freitas Couto²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo procura descrever os arranjos institucionais formados para a gestão de investimentos prioritários durante os dois mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) como uma das funções desempenhadas pelo núcleo de governo (NdG). A caracterização dos arranjos para a gestão de prioridades, destacadamente o Brasil em Ação e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), é realizada a partir de elementos de contexto, da identificação do NdG, de ideias e características que determinaram a relação entre os atores envolvidos na elaboração e na implementação das carteiras de investimentos prioritários. São descritas características gerais do funcionamento dos arranjos e sua inserção nos NdGs, destacando alguns processos e papéis, evitando-se a análise de resultados, dos processos em seu conjunto ou de projetos isolados.

Os estudos sobre os NdGs com frequência referem-se aos indivíduos, às organizações e aos processos responsáveis pela coordenação em torno dos objetivos prioritários do chefe de governo e de “como funcionam o planejamento, a coordenação e o gerenciamento da agenda prioritária do Poder Executivo” (Cavalcante, 2018, p. 9). Cabe destacar, preliminarmente, que as ações pertencentes às carteiras de investimentos não se constituíram nas “únicas” ou “absolutas” prioridades dos referidos governos. Questões relativas à gestão macroeconômica, por exemplo, não fizeram parte dos programas em tela, mas figuram com centralidade na agenda presidencial, constituindo-se a questão da estabilidade da moeda em marca da gestão FHC. Questões ligadas ao desenvolvimento social também se constituíram em prioridades com espaço próprio, em especial nas gestões de Lula.

1. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Ministério da Economia e Mestrando em Políticas Públicas (UFRGS).

2. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Ou seja, não se quer afirmar que as carteiras de investimentos, objetos desta análise, sejam o centro das agendas dos NdGs ao longo do período. De maneira muito menos ambiciosa, o objetivo aqui é examinar como o NdG, nas diferentes gestões, exerceu a função de gestão de prioridades, especificamente na seleção e na implementação das carteiras de investimentos prioritários.

A hipótese aqui desenvolvida é que uma mesma função do NdG, de gestão de investimentos prioritários, será exercida a partir de processos distintos, próprios a cada governo. Ao longo da pesquisa foram sendo evidenciadas algumas variáveis que ajudam a explicar essas variações.

De fato, há características peculiares a cada processo, mesmo em contextos formais/legais idênticos, como as regras gerais de formação dos governos e da relação entre os poderes da República, balizados pela Constituição Federal de 1988. Todavia, mesmo contextos políticos e administrativos similares não foram impeditivos para que houvesse arranjos institucionais variados, constituições de novos processos, com papéis diferenciados e envolvimento de distintas organizações para desempenhar funções muito semelhantes.

Houve e há espaço para inovação e redesenho das relações entre a Presidência da República (PR) e os demais atores envolvidos diretamente na gestão de investimentos prioritários, melhor adaptados a cada governo e seus critérios na condução da ação governamental, no âmbito do governo federal brasileiro. A pesquisa demonstrou, inclusive, que, mesmo dentro de uma gestão, os processos vão sendo ajustados à medida que vão sendo experimentados ao longo da sua implementação. Ideias, complexidade das relações políticas em um governo de coalizão, perfis presidenciais e o próprio histórico dos personagens que ocupam o NdG ajudam a explicar essas mudanças. Sendo assim, conclui-se que a administração pública não deve buscar um modelo rígido para o desempenho da função de gestão de prioridades do NdG.

Do ponto de vista metodológico, essas distinções, e seus reflexos sobre os arranjos constituídos, foram exploradas nas entrevistas e na coleta de dados e informações em artigos e documentos oficiais. Interessa analisar se havia a percepção desses elementos como forças fragmentadoras e como os diferentes arranjos buscaram superá-los.

Para tanto, foram entrevistados atores técnico-políticos que ocuparam papel de relevo em órgãos envolvidos diretamente nos processos em análise, como secretários da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), da Secretaria Especial do PAC e da Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Ainda, foram entrevistados dois ministros, um de cada pasta, de setores importantes nos dois programas, Planejamento e Transportes. Em complemento, foram analisados os documentos oficiais do governo com relação aos programas em tela, bem como os programas dos governos eleitos e os livros de

memórias do ex-presidente FHC, em que trata do Brasil em Ação e do seu NdG. A lista dos entrevistados pode ser conferida no apêndice A.

Para percorrer essas questões, este capítulo conta, além desta introdução, com mais três seções. Na sequência, são apresentadas questões teóricas e metodológicas da pesquisa, seguidas pelas descrições das origens e dos arranjos do Brasil em Ação e do PAC. Por fim, a conclusão resgata os principais elementos da pesquisa, destacando os aspectos centrais que reforçam a hipótese trabalhada.

2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS, NDG E GESTÃO DE PRIORIDADES

A implementação dos projetos de investimento de infraestrutura envolve relações complexas entre agentes públicos e privados, sejam as obras públicas ou caracterizadas por arranjos ainda mais complexos, regidos por contratos entre atores movidos por distintos interesses e regras. As estruturas de governança ou arranjos institucionais variam pela complexidade dos atores envolvidos. Segundo Fiani (2013), a abordagem original de Davis e North propõe que o arranjo institucional seria o conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar e/ou competir. Outros autores, como Oliver E. Williamson, empregam o termo estrutura de governança no lugar de arranjo institucional, significando “a matriz institucional dentro da qual as transações são negociadas e executadas” (Williamson, 1986, p. 105, tradução nossa).

Gomide e Pires (2014) incorporaram no conceito de arranjo institucional, para além do ambiente e das regras nos quais as transações ocorrem, também a dimensão relacional dos processos. Para os autores,

arranjo institucional é entendido como o *conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica*. Os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas. Em outras palavras, parte-se do pressuposto de que são eles que determinam as capacidades estatais no momento da implementação da política em questão (Gomide e Pires, 2014, p. 13).

Nesse sentido, um arranjo institucional, ou arranjo de implementação, contempla os atores envolvidos em determinadas transações condicionadas a ambientes e parâmetros institucionais mais amplos, bem como os processos em que essas transações ocorrem. Em um mercado, as contrapartes de determinados contratos ou acordos podem ser mais facilmente trocadas, pois haveria a disponibilidade de encontrar substitutos com facilidade, o que não ocorre em contratos para a produção de ativos específicos, como os de infraestrutura. Os arranjos a serem descritos aqui restringem-se às relações estabelecidas entre os agentes estatais para coordenar os programas prioritários e não ao conjunto de sua implementação, que envolveria análise das relações com atores privados e dos contratos.

Tanto o Brasil em Ação quanto o PAC são marcados pela presença de ações, programas e projetos (com destaque para os de infraestrutura) em que são estabelecidas relações complexas entre agentes públicos e privados para a implementação de prioridades governamentais. Em parte, trata-se de arranjos institucionais com o propósito de cumprir as funções de coordenação de ação de governo e de alinhamento dos diversos órgãos governamentais para a realização de objetivos considerados relevantes para os chefes de governo, sendo assim parte das funções dos chamados NdGs.

Neste capítulo, o foco estará sobre a função de gestão de investimentos prioritários do NdG, e não sobre a análise dos programas de investimentos. Os programas mencionados servem de referência para observar como funções de centro ou NdG foram realizadas em casos concretos. Segundo Alessandro, Lafuente e Santiso (2013), entre os propósitos do NdG estão os de oferecer uma perspectiva geral da ação de governo, assegurar a coordenação entre as partes da administração, o alinhamento entre a disponibilidade de recursos às prioridades declaradas, o monitoramento das ações, a criação de capacidades para melhor alcançar resultados por meio da negociação com atores-chave (como os legislativos) e criar ou reforçar vínculos com os cidadãos sobre as diretivas estratégicas de governo.

Assim, este capítulo guarda relação com trabalhos da literatura sobre NdGs, em especial os estudos dos chamados núcleos executivos ou *core executive*, como apresentado em Cavalcante (2018). São estudos sobre os relacionamentos entre os primeiros-ministros britânicos e seus gabinetes, que vão além das disposições formais e da arbitragem de conflitos entre partes. “Na visão desses autores, *core executive* constitui o conjunto de instituições que atuam na coordenação das políticas públicas do governo central e não necessariamente na posição em que essas unidades se encontram” (Cavalcante, 2018, p. 10).

As preocupações quanto ao fortalecimento da capacidade de coordenação nos diferentes governos, então, são válidas para todos os Estados, mas devem considerar os diferentes elementos que incidem sobre essa capacidade. Nessa linha, são considerados processos de fragmentação e esvaziamento do próprio Estado, resultantes de processos como privatizações, redução de poder de discricionariedade da burocracia ou integração internacional. No contexto brasileiro, devem ser observados também à luz de um debate sobre forças centrífugas que limitam as capacidades de governo do Executivo brasileiro, tais como a fragmentação partidária, as forças regionais, as relações federativas e o conflito entre os poderes da República.

Nessa linha, a pesquisa também percorre como e se o NdG, no desempenho da função de gestão de prioridades, considera essas forças fragmentadoras. Elas se apresentam de forma mais ou menos explícita nas várias etapas do processo, seja na composição das carteiras de investimentos, que reúnem projetos de pastas

ministeriais sob o comando de diferentes partidos da coalizão, seja no papel e no envolvimento de atores nos processos, seja quando de responsabilidade de empresas estatais ou de outros entes da Federação, estados ou municípios.

Ao longo da investigação, destacou-se também a variável ligada ao estilo presidencial. A literatura da ciência política, notadamente a norte-americana, é bastante profícua na avaliação de como os estilos presidenciais influenciam os procedimentos ou mesmo os resultados de governo (King, 1993). Também aqui os estilos presidenciais, em meio aos contextos em que atuam, parecem ter incidência na conformação do arranjo de gestão de prioridades e, conseqüentemente, na forma como o NdG se contrapõe, nessa função específica, às forças fragmentadoras que recaem sobre a gestão pública. É dizer, o olhar se dá na perspectiva institucional a respeito de como o presidente centraliza as decisões ou “politiza” a burocracia de governo para a implementação das suas decisões, mas não desconsidera as questões atinentes à personalidade do presidente, enquanto recupera elementos da sua trajetória.³

3 PRIORIDADES DE INVESTIMENTOS NO GOVERNO BRASILEIRO (1995-2014)

3.1 Brasil em Ação

O programa Brasil em Ação foi lançado em agosto de 1996 com a seleção de 42 projetos prioritários do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999. Contando com 24 programas na área de infraestrutura e dezoito programas na área social, revelava com nitidez o conjunto prioritário das ações do governo, no que acabou sendo uma marca importante para o primeiro mandato de FHC.

Conforme apresentou o próprio FHC, dentre 1.500 ações de governo, selecionaram-se 42, em um processo que contou com o envolvimento direto do presidente, sob a coordenação do MP e da Casa Civil. Obviamente, esse processo não poderia ter sido linear, confirmado pela descrição de um dos atores envolvidos na construção do plano, captada por Barzelay e Shvets (2005, p. 769): “começamos com 10 projetos, a lista então cresceu para 60, foi cortada para 30 e, finalmente, ficou em 42”.

O programa prometia mobilizar um total de R\$ 54,36 bilhões em 1997 e 1998. Não se tratava de obras novas, mas de uma conjunção de projetos reunidos sob uma nova marca, com um arranjo de gestão diferenciado, em um padrão que seria repetido no PAC, inclusive no que diz respeito à distribuição das fontes de financiamento. Do total de recursos do Brasil em Ação, destaca-se que o volume de recursos do orçamento fiscal era menor do que a participação prevista do investimento privado e ainda cerca de 45% do total eram recursos das empresas estatais. A tabela 1 traz a distribuição de recursos.

3. Sobre as abordagens aplicadas aos estudos presidenciais, ver Batista (2016).

TABELA 1
Distribuição de fontes de recursos do programa Brasil em Ação (1997-1998)

Fonte de financiamento	R\$ milhões	%
Orçamento fiscal	10.287,3	18,9
Investimento privado	12.766,7	23,5
Estados/municípios	2.970,0	5,5
Recursos externos	3.701,3	6,8
Outros (inclui estatais)	24.634,4	45,3
Total	54.359,7	100

Fonte: MP.
Elaboração dos autores.

A elaboração do Brasil em Ação parte do MP, cujo órgão específico de planejamento é reformulado a partir desse momento. A então Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA) é substituída pela SPI, onde estudos vão dando lugar a funções de construção de carteira de investimento, seleção de prioridades e monitoramento. Por meio de uma parceria com a Casa Civil, em especial pela atuação de Clóvis Carvalho, então ministro da pasta, e da supervisão presidencial, os atores líderes do Brasil em Ação posicionavam-se como parte do NdG.

O programa também pode ser compreendido como uma resposta a outra marca do governo que causava desconforto ao presidente. Em entrevista aos autores, gestor da alta-direção do MP à época também confirmou o que está presente de forma subliminar nas publicações oficiais do governo e nas próprias memórias do presidente sociólogo: a reação à pecha de neoliberal. Como contraponto, a construção de uma agenda de desenvolvimento por meio de uma carteira de investimentos, que remetia ao Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (JK), era uma referência simbólica importante.

Na publicação de balanço final do programa, a introdução assinada pelo presidente apresenta a questão da seguinte forma:

a execução dos programas baseada na metodologia de gerenciamento de projetos representa um enorme passo para superar o atraso do setor público brasileiro em relação aos métodos de gestão das organizações privadas mais bem sucedidas do mundo hoje. Que tipo de planejamento é esse, afinal? Não o planejamento central à lá ex-União Soviética. Não tem muito a ver com o planejamento indicativo francês. Certamente, também não é próprio de um “governo neoliberal” (Brasil, 2000, p. 7).

Na mesma linha, nas suas memórias do período em que ocupou a presidência, FHC escreveu:

embora pareça aberrante para um governo “acusado” de neoliberalismo, reconstruímos os mecanismos de planejamento e mantivemos e reforçamos o Ministério

do Planejamento. Sob a condução deste ministério lançamos em 1996 o programa Brasil em Ação, composto por 42 projetos de investimentos em infraestrutura e de desenvolvimento social (Cardoso, 2006, p. 579).

De outra parte, a negação ao neoliberalismo e as referências à JK tinham um limite na identificação com uma agenda desenvolvimentista, a qual o ex-presidente FHC também negava. Ficou célebre sua citação, ainda como senador eleito presidente, em que prometia enterrar a Era Vargas. Como registraram Barzelay e Shvets (2005, p. 760),

temos um projeto nacional, mas trata-se de um projeto nacional para uma realidade nova. Um projeto nacional determinista foi possível no passado, numa economia fechada, na qual o Estado era o principal investidor, captava a poupança do país e implementava seu plano. Isso não é mais possível num clima de estabilidade, disciplina fiscal e interdependência financeira internacional. Hoje, o projeto nacional é mais um processo nacional de desenvolvimento do que um projeto nacional.

Para além da imagem do posicionamento político que preocupava o presidente, havia uma avaliação sobre a necessidade de ampliação da agenda governamental, que ainda era fortemente centrada na estabilização dos preços proporcionada pela implementação do Plano Real, base da sua eleição. Os altos índices de aprovação do presidente poderiam não resistir por muito mais tempo sem uma agenda afirmativa mais ampla.

A substituição do ministro do Planejamento José Serra, em 1996, que deixava o governo para concorrer à Prefeitura de São Paulo, por Antonio Kandir também conferiu oportunidade para a apresentação de novas propostas. Com a nova equipe na SPI, onde José Paulo Silveira, engenheiro da Petrobrás especialista nos processos de gestão de qualidade, substituiria Mauro Marcondes, servidor do BNDES que vinha apostando na construção de um banco de projetos, confirmou-se a transição do perfil do planejamento e criaram-se as condições para a implementação do Brasil em Ação.

A chegada de Kandir e Silveira ao Planejamento traz outro elemento de contexto importante para o entendimento do arranjo de gestão de prioridades que seria instituído pelo NdG. Havia a percepção de que a reforma do Estado capitaneada por Bresser-Pereira era insuficiente para renovar as práticas da administração pública. As reformas organizacionais eram importantes, mas a atenção aos processos, a flexibilidade de superação da hierarquia e a aposta nas habilidades pessoais gerenciais foram jogadas do modelo de gestão do Brasil em Ação que revelaram uma visão alternativa para a modernização da gestão pública.

Conforme captado nas entrevistas com atores que ocuparam um papel importante no arranjo da época, havia um embate entre as diferentes abordagens para o aprimoramento da gestão pública, que eram complementares, operando

nas diferentes dimensões da reforma do Estado: grupos focados na dimensão institucional; e grupos focados na dimensão-gestão, em que apareciam os elementos dos programas de qualidade total da administração.⁴

Nessa linha, se deu a parceria entre o MP e a Casa Civil da PR. De acordo com o registrado pelos autores nas entrevistas com autoridades do MP à época, o ministro-chefe da Casa Civil Clóvis Carvalho compartilhava da visão da nova equipe do Planejamento e reconhecia que as mudanças estruturais propostas por Bresser-Pereira tinham que ser complementadas com a formação de pessoas e a reestruturação de processos. Estabelecia-se uma parceria ou rede de “qualiteiros” no governo FHC, composta por gestores que tinham experiência em empresas privadas, estatais e em programas de qualidade, que tentavam implantar também sua reforma na gestão pública.

Nesse ponto, a descrição do próprio presidente sobre seu NdG é deveras interessante. FHC conceitua o seu *inner circle* com geometria variável para as diferentes funções: “para a administração, ele é formado por certas pessoas; para o jogo político no Congresso, por outras; para a política mais ampla, por outras ainda” (Cardoso, 2006, p. 226). Ainda, a geometria também poderia variar com a temática: núcleo econômico, político etc. Essas questões, segundo o ex-presidente, foram referência para a construção da *barreira protetora do Planalto* e para a escolha dos ministérios.

Clóvis Carvalho é o primeiro ator que FHC reconhece no círculo mais próximo, ainda para mais além do que parte constituinte do NdG, ele seria o segundo na hierarquia do seu governo. Os mais próximos, José Serra e Sérgio Motta, foram deixados fora do Planalto, no que teria sido um movimento de afirmação individual do poder. Ana Tavares, titular da Secretaria de Imprensa nos oito anos de governo, também consta da lista, como Danielle Ardaillon, que cuidava da documentação e dos registros pessoais do presidente. Xico Graziano, secretário particular, e Eduardo Jorge, secretário-geral da Presidência, foram mais duas peças importantes do NdG (Cardoso, 2006).

Do ponto de vista da composição ministerial, além de Clóvis Carvalho, Pedro Malan, à frente do Ministério da Fazenda (MF), Sérgio Motta, no Ministério das Comunicações, e José Serra, no MP, também compunham o NdG. A ideia inicial era ter uma Secretaria de Planejamento, também responsável pelo orçamento, na própria PR, sob os cuidados de Paulo Renato, que acabou ficando responsável pelo Ministério da Educação.

Em síntese, a formação do NdG na gestão de FHC comporta um equilíbrio entre a representação das instituições e o papel das pessoas, abrigadas nas suas várias geometrias. Assim, mesmo considerado um dos atores mais próximos do presidente,

4. Sobre as dimensões da reforma do Estado, ver Bresser-Pereira (2000).

o deslocamento de José Serra para o Ministério da Saúde, após a derrota na corrida eleitoral para a prefeitura de São Paulo em 1996, e a nomeação para o MP de Antonio Kandir não retiraram dessa pasta um lugar no NdG, como a formulação e a gestão do Brasil em Ação, em parceria com a Casa Civil de Carvalho, atestam.

Outro elemento de contexto se apresenta no período de formação do Brasil em Ação. Quando do lançamento do programa, em meados do segundo ano do governo, já havia entrado na discussão da agenda política a perspectiva de reeleição, o que gerava um estímulo concreto adicional para a explicitação de uma agenda prioritária de investimentos como carro-chefe do governo. Da mesma forma, como defendem Barzelay e Schvets no artigo supracitado, também esse foi um elemento contextual importante para o empenho dos atores e das perspectivas que tinham a respeito das possibilidades de sucesso do programa. A coalizão de FHC, mais homogênea que a que seria verificada no governo Lula, se empenharia para reforçar a marca do presidente para a disputa do segundo mandato, buscando, inclusive, angariar mais espaço a partir disso.

Vale dizer que o próprio presidente participou do processo de definição da carteira de investimentos. Diferentemente do seu sucessor, como será apresentado adiante, o fez em reuniões pequenas, com a presença do ministro Kandir e do secretário Silveira, a partir de análise documental em que ele fazia anotações e apresentava sugestões de alteração, em um processo relativamente centralizado.

O modelo de gestão foi uma marca forte do Brasil em Ação. Três elementos formaram um tripé de sustentação da dinâmica de acompanhamento do programa: o papel dos gerentes dos projetos; a implantação de um sistema de informações de base *web*; e o controle do desembolso financeiro dos projetos por parte do MP e do MF.

Preliminarmente, o primeiro passo, após a seleção dos empreendimentos, foi organizar todas as ações em formato de projetos. Isso implicava a definição dos objetivos, a identificação das etapas/obras e a indicação das metas. Marcava a transição do direcionamento da SPA para o foco de identificação, organização e monitoramento dos investimentos estratégicos. Parte importante dessa etapa, que seria decisiva ao longo do processo, foi o estabelecimento do cronograma físico-financeiro do projeto.

A indicação de um gerente responsável pelo empreendimento era o elemento central do modelo de gestão proposto. Sem uma vinculação com a posição institucional que ocupava na organização, o gerente seria responsabilizado pelos eventuais problemas no desenvolvimento do projeto. Conforme Jairo Rodrigues da Silva, gerente do projeto Rodovia do Mercosul, o arranjo do Brasil em Ação permitia ao gerente de cada empreendimento “chorar para cima”, fazendo chegar até Brasília as informações das restrições que surgiam ao longo da implementação do projeto. Ao mesmo tempo que criava atalhos na organização da burocracia de

cada órgão, tinha o respaldo de um processo coordenado a partir do NdG, o que fortalecia a atuação do gerente.

Isso revela na prática a estratégia complementar à reforma do Estado em curso, com foco na revisão de processos e estruturas gerais do governo. Aqui, a aposta central era na qualificação e na postura das pessoas à frente de processos específicos. A flexibilização generalizada de normas e processos não refletia necessariamente o esforço direcionado à gestão de prioridades.

Entretanto, há um ponto de convergência na forma de seleção dos gerentes que revela como as duas perspectivas se relacionavam. Embora não houvesse uma ligação formal do gerente com a sua posição hierárquica, a sua indicação era do titular do órgão mais afeto ao projeto, evitando o que poderia ser entendido como uma intervenção do MP ou da Casa Civil sobre a gestão de cada pasta ministerial ou empresa. Embora houvesse uma base mais homogênea, não são inexistentes os riscos de fragmentação daí advindos e parecem ter sido considerados, portanto, no modelo implementado.

O MP ocupava um lugar central no arranjo. Havia uma equipe destacada para o acompanhamento dos projetos, prestando suporte e demandando as informações aos gerentes. Esse trabalho era facilitado pela implantação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), formulado e desenvolvido na SPI, um dos elos da cadeia de comunicação – e coordenação – da gestão dos projetos até a PR.

A partir das informações disponibilizadas no SIGPlan, o MP exercia três ações principais. A primeira era a atuação para contornar eventuais restrições à implantação dos projetos, em que a dinâmica era usar seu poder de convocação, apoiado na prioridade do programa para o presidente, para reunir os agentes envolvidos e buscar construir soluções em conjunto, firmando compromissos com cronograma.

Caso não fosse suficiente, a segunda instância a ser acionada era a Casa Civil, sendo o presidente da República o último recurso para a solução de problemas na implementação dos projetos. Dessa forma, mais do que a gestão cotidiana dos riscos associados à implementação de cada projeto, o NdG acionava, quando necessário, o presidente da República, para discutir os projetos prioritários, afirmando o desempenho da sua função de gestão de investimentos prioritários.

Não havia, por sua vez, estruturas organizacionais colegiadas e periodicidade de reuniões pré-estabelecidas. O modelo de gestão, nesse ponto, era bastante fluido. Havia uma aposta no papel dos gerentes, tanto para a busca de soluções quanto para a prestação de informações, e o acompanhamento da SPI tinha papel complementar. Reuniões e atores eram mobilizados conforme se identificava a necessidade.

A segunda ação do MP diz respeito a outro processo que foi sendo formulado no decorrer do programa, que garantia o desembolso do fluxo financeiro para o projeto. A garantia de que não haveria contingenciamento de recursos para os projetos selecionados para o Brasil em Ação era uma das bases do programa já em seu lançamento, mas ainda seria necessário definir o processo de liberação financeira, dado o risco de inversão de prioridades pelo órgão responsável.

Aqui, a parceria entre o MP, na Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e na SPI, e o MF, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foi essencial. O MP e o MF exerciam suas funções de NdG de modo cooperativo, dividindo as responsabilidades na relação com os ministérios de linha e no relacionamento com a PR.

O secretário do Tesouro Nacional à época era Eduardo Guimarães, que já havia sido presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) quando Kandir fora secretário de Política Econômica no MF. A proposta orçamentária para 1997 introduzia rubricas especiais para os projetos prioritários do Brasil em Ação e foi apresentada pelo ministro Kandir na presença também do secretário do Tesouro, em uma indicação de alinhamento entre as duas pastas.

O processo foi aprimorado ao longo da implementação do programa, a ponto de a liberação de recursos por parte do Tesouro ocorrer após o aval da SPI, o que acontecia de acordo com as informações obtidas por meio do SIGPlan – importante estímulo para o seu preenchimento – e das dinâmicas de relacionamento com os gerentes. Relatos documentais e entrevistas com autoridades à época do MP apontam que o nível de responsabilização e cobrança aos gerentes era incisivo, creditando-lhes as eventuais falhas da implementação seja por falta de iniciativa, seja por falta de prestação de contas na informação. Algumas vezes, a avaliação de que um projeto não tinha o andamento adequado resultou na substituição dos gerentes.

Todavia, como menos de 20% dos recursos do Brasil em Ação provinham do orçamento fiscal e outros 6,8%, de financiamento externo – que também tem cronograma de desembolso especial –, isso indica que boa parte dos projetos não contava com essa dinâmica. Os projetos que tinham envolvimento das empresas estatais, que representavam mais de 45% dos recursos do programa, não diferiam da lógica de desenvolvimento dos projetos geralmente usada em cada organização. Da mesma forma, ainda que com a previsão de participação de 5,5% dos recursos financeiros totais dos programas, esse processo de liberação de recursos também não alcançava estados e municípios.

Na visão de José Paulo Silveira, as empresas estatais já tinham a prática do gerenciamento de projetos, não sendo necessário uma atenção maior ou especial do NdG no âmbito do Brasil em Ação. Para estados e municípios, a intenção era promover uma transformação por inspiração, na expectativa de que os demais entes replicassem o modelo à medida que fosse sendo colocado em prática, não

havendo desenhos específicos para a gestão dos projetos que envolvessem outros entes federativos. Ficaria a cargo do gerente buscar essa estratégia, conforme o caso. A tarefa de divulgar o modelo depois seria complementada pela atuação de outras unidades do MP, com destaque para a Secretaria de Gestão.

Todavia, não consta que estados e municípios tenham tido participação na definição da carteira ou da metodologia de gestão do Brasil em Ação. Isso, somado à ausência das empresas estatais no modelo de gestão do programa, indica que o foco da coordenação no arranjo se dava em torno da atuação dos ministérios – e, portanto, das forças da coalizão que comandavam as pastas. Os ministérios da Fazenda e do Planejamento, em primeira instância, e a Casa Civil, em um segundo nível, atuavam como NdG na coordenação da implementação dos investimentos prioritários, definidos, como visto, de forma centralizada pelo presidente.

Outro ponto que merece destaque é que o processo orçamentário não foi modificado. Enquanto o fluxo financeiro dos projetos foi alterado na dinâmica do programa, a relação com a SOF ainda ficava sob a coordenação da secretaria-executiva de cada pasta, em cujo organograma estão os órgãos setoriais de orçamento. É dizer que os gerentes não tinham autonomia para solicitar créditos orçamentários para seus projetos, já este processo restava sob a orientação política do titular da pasta.

Por fim, a terceira ação da SPI a partir das informações do SIGPlan era a construção de relatórios gerenciais mensais para acompanhamento dos decisores dos projetos. O controle no acesso do sistema permitia, por parte da SPI, o acompanhamento das visualizações de cada indivíduo ao sistema, que indicava que o próprio presidente por vezes o acessava uma ou duas vezes por semana. Ainda assim, os relatórios produzidos também chegavam ao presidente, que os demandava em formato específico.

Fora isso, eram duas versões padrões para o mesmo relatório. Uma completa, que se direcionava ao ministro do Planejamento, à assessoria do presidente e ao próprio presidente da República, com informações sobre os entraves enfrentados por cada projeto e as medidas que estavam sendo adotadas para superá-los. Outra versão, sem essas informações, era de disponibilização geral. Relatórios especiais eram produzidos a partir da demanda das autoridades.

A propósito, a comunicação foi outro elemento importante no arranjo do Brasil em Ação, no qual os gerentes também foram protagonistas. A Secretaria de Imprensa da PR mobilizou a cobertura de mídia para os eventos de lançamento e apresentação do programa e, quando da apresentação dos gerentes, estes foram indicados como fontes diretas para informações sobre cada um dos projetos. Isso também contribuía, ao dar protagonismo pessoal a cada um dos gerentes, para aprofundar seu envolvimento. Às visitas do presidente a cada uma das obras do programa, quase sempre acompanhadas pelos gerentes, também eram dadas intensa publicidade.

De outra parte, também confirma a interação entre as funções do NdG. A seleção e a gestão de prioridades em torno do Brasil em Ação foram intensivamente acompanhadas por uma estratégia de comunicação. Essas funções desempenhadas pelo MP, pelo MF, pela Casa Civil e pela própria PR, enquadradas em um programa símbolo do governo, em uma articulação institucional e pessoal, no espaço central do NdG, conforma uma síntese geral do arranjo do Brasil em Ação.

Dentro desse quadro geral, o tripé da gestão do programa – gerentes, sistema de informações e controle do fluxo financeiro dos projetos – mostrou força. Como consequência, buscou-se aplicar o modelo para o conjunto de ações do governo, o que foi buscado com o PPA 2000-2003, o PPA Avança Brasil.

Antes restrito a uma carteira específica extraída do PPA, agora o arranjo de gestão, em marcos gerais, se aplicaria a todo o conjunto do plano. O programa agora era tido como unidade de gestão e, para cada um dos 387 programas, teria um gerente, responsável por articular as ações do programa e alimentar os dados do SIGPlan, incluindo as informações acerca da execução física e financeira de cada uma das ações.

Para um conjunto menor, de 67 programas estratégicos, haveria ainda uma gestão intensiva. Esse conjunto era o que mais se aproximava do seu antecessor, o Brasil em Ação. Apenas para esse universo, além da figura do gerente e do sistema de informações, se completaria o tripé do Brasil em Ação com o controle de fluxo de recursos financeiros e uma “cooperação mais estreita para a superação das restrições” (Garces e Silveira, 2002, p. 63).

Ainda, em 2001, foi institucionalizado o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF), que estabelecia como competência da área de planejamento, entre outras, “identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação” (Brasil, 2001, art. 7º, inciso VI). Buscou-se, assim, institucionalizar a gestão dos investimentos prioritários por meio de um sistema, utilizando o próprio PPA como ferramenta.

A aplicação do arranjo de gestão de prioridades utilizando o PPA como um dos instrumentos, no entanto, não se realizou completamente. Em primeiro lugar, a crise econômica do final dos anos 1990 tinha tido fortes impactos fiscais e orçamentários no governo federal, e a base do tripé da garantia do fluxo financeiro aos projetos prioritários se rompeu. Assim, o gerenciamento estratégico dos programas prioritários foi apenas parcialmente desenvolvido, principalmente no que dizia respeito à gestão das restrições.

Em segundo lugar, mas não menos importante, a escolha pela institucionalização da gestão de prioridades no SPOF teve, como uma de suas consequências,

o afastamento da função do NdG. O enquadramento dos processos dentro de um sistema institucional formal, sem as ferramentas financeiras que permitiam um tratamento diferenciado das prioridades e, principalmente, já sem o envolvimento direto do presidente, fez com que o modelo de gestão perdesse fôlego. Para além do próprio modelo de gestão, o arranjo de implementação havia sido alterado. Com outras prioridades, no segundo governo, outros arranjos foram constituídos para a mesma função do NdG, como no caso da gestão da crise energética – e dos investimentos prioritários que deveriam fazer frente a ela.

3.2 PAC

O PAC foi lançado ao iniciar-se o segundo mandato do ex-presidente Lula e formalizado pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Indica prioridade para uma nova estratégia na busca de geração de empregos, aumento da renda e crescimento econômico, com ênfase na superação dos “gargalos” de infraestrutura. Entendido em sentido estrito, é a montagem e a implementação de carteiras de projetos de investimento em infraestrutura, com forte destaque para o aumento do investimento e a melhoria do gasto público, mas complementarmente também contemplava incentivos com vistas ao investimento privado.

Sem abandonar os compromissos prioritários da primeira gestão, como a estabilidade econômica e o combate à fome – prioridade de inclusão social que caracterizou as gestões de Lula –, tratava-se agora da “retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável”.⁵ O PAC foi combinado com um conjunto de medidas destinadas a aumentar a capacidade de consumo de amplos setores da população, por meio de medidas de expansão do crédito ou valorização dos salários, representando uma guinada em relação às diretivas da primeira gestão. Condições favoráveis de exportação de produtos primários explicam, pelo menos em parte, as melhores condições fiscais para sustentar as novas diretivas. Condições políticas de sustentação de apoios políticos vão conferir maior complexidade à coordenação da agenda prioritária, e o arranjo constituído para dar conta do exercício da função pelo NdG teria que lidar com essa complexidade, como uma potencial força fragmentadora da ação governamental.

À nova prioridade de governo correspondeu um arranjo institucional entre as organizações governamentais responsáveis pela coordenação da seleção e pela implementação dos projetos de investimentos em infraestrutura, liderado diretamente pela PR, em especial pela Casa Civil e sua Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM). Esse arranjo é fruto da estruturação de processos de gestão de prioridades que vinham sendo construídos durante a primeira gestão de Lula, por

5. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>.

meio da interação no âmbito do NdG, da liderança direta da PR e das complexas redes de relacionamento entre organizações e pessoas que atuaram na execução das iniciativas. O PAC, entendido nesse sentido estrito, fez parte da estruturação de novos processos de coordenação de governo, não só de arbitragem das demandas (internas e externas ao governo) como também de implementação de uma agenda estratégica pautada pelas orientações presidenciais.

Desde o início do primeiro mandato, o ex-presidente constituiu um “núcleo duro”, com o objetivo de coordenar a gestão estratégica do governo. Esse núcleo foi derivado diretamente da estrutura de coordenação da campanha vitoriosa, composta por membros do Partido dos Trabalhadores (PT). Integravam inicialmente o núcleo ou a coordenação de governo os ministros da Fazenda, da Casa Civil, da Secretaria-Geral da PR, o chefe de gabinete, o secretário de Comunicação da PR e, eventualmente, o vice-presidente, José Alencar (filiação ao Partido Liberal – PL e depois ao Partido Republicano Brasileiro – PRB).

Entre as rotinas da coordenação de governo estava uma reunião semanal para análise de situação e estabelecimento de agenda. Havia também rotinas de audiências e despachos com os diversos ministros, em reuniões acompanhadas e registradas pela assessoria da Presidência. Os compromissos e as propostas de campanha serviram de guia inicial para a estruturação de ações de governo, organizados em lista, o que seria embrião das agendas de governo que orientariam a ação do núcleo ou da coordenação de governo.

A condução do núcleo estratégico de governo por meio de frequentes e sistemáticos debates marca distintivamente o governo Lula. Provavelmente derivado de práticas partidárias e sindicais do presidente e, também, das experiências em governos municipais, o funcionamento do NdG era marcado pelas reuniões, por decisões tomadas a partir do debate entre posições apresentadas pelos participantes. Significa que o presidente da República exercia um papel de estimular que os assessores elaborassem posições a serem defendidas, ou, visto de outra forma, havia o estímulo a uma certa competição em torno da “linha” de condução dos processos e das decisões. O ex-presidente Lula é com frequência lembrado positivamente pela capacidade e pela disposição de ouvir e tomar decisões após a escuta e o debate.

Também significa dizer que a apropriação de temas, problemas e propostas era realizada por sustentações orais (e não pela leitura de documentos escritos), pelo menos na fase final do processo decisório. Cabia às assessorias diretas a preparação das informações relevantes a cada situação tratada. Pode-se afirmar que a condução “colegiada” do governo propiciava um processo de coordenação e competição (com formação de alianças eventuais) entre os membros do NdG em torno da elaboração e da condução de agendas estratégicas de governo.

As eventuais diferenças, nesse tipo de processo colegiado, são resolvidas pela autoridade máxima, ou coordenadora do processo. No caso do núcleo duro, pela autoridade formal e pela liderança do presidente da República. Essas características são importantes para compreender também a criação de processos de gestão de prioridades por colegiados ou espaços de coordenação e por sistemáticas em que reuniões e debates são características, pelo menos durante as duas gestões Lula.

Desde os primeiros momentos do novo governo, foram implementados procedimentos e técnicas de registro de encaminhamentos e pendências, de acompanhamento e cobrança de resultados entre as estruturas da PR e dos ministérios finalísticos, desde o tratamento de demandas à definição e ao monitoramento de ações e resultados, que foram desenvolvidos ao longo do período. As decisões eram acompanhadas pela assessoria direta da PR (gabinete, Secretaria-Geral e Casa Civil), com utilização de documentos de ajuda-memória. Essas sistemáticas de relacionamento entre a PR e os ministérios finalísticos foram os embriões da posterior formação e evolução dos processos de gestão das carteiras de investimento dos PACs.

Durante o ano de 2003, tratou-se com prioridade o estabelecimento de mecanismos de governo correspondentes a uma diretriz anunciada, a do combate à fome. A ação principal, coordenada pela PR, foi a fusão de instrumentos de benefícios sociais existentes aos mais carentes (como o Bolsa Escola) no programa Bolsa Família, que passaria a ser elemento central de uma política de coordenação transversal, um tanto autônoma do NdG, por meio da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A entrega de um primeiro resultado importante, a partir da coordenação da PR, foi importante para reforçar a legitimidade da construção de estruturas de coordenação de gestão diretamente na estrutura da PR, como a criação da SAM, da Casa Civil.

Em 2004, essa secretaria, liderada por Miriam Belchior, foi a responsável pela implementação da agenda Metas Presidenciais, a partir da necessidade de maior coordenação entre o NdG e os ministérios finalísticos. Dentre as cerca de noventa metas, havia as prioritárias (cerca de metade), divididas entre metas orçamentárias e institucionais (ou que dependiam de medidas que não envolviam gastos, como medidas regulatórias).

Para a gestão das Metas Presidenciais, foram criados espaços de articulação entre os órgãos de coordenação, em especial a Casa Civil, o MP e o MF, supervisionados pela coordenação de governo. Um elemento principal de mobilização dos ministérios de linha era a capacidade de priorização de recursos (como recursos orçamentários e financeiros) a partir das decisões deste núcleo de coordenação e da relação com os ministérios finalísticos, no que se refere à seleção e à implementação de ações. Paulatinamente, a Casa Civil reuniu capacidades para operar diretamente a coordenação dos projetos prioritários (incluindo a criação de novas estruturas

e a arrematamento de servidores) e transformou os ministérios da Fazenda e do Planejamento em órgãos assessores nesta gestão específica.

Houve a preocupação de articular as Metas Presidenciais aos instrumentos já existentes de planejamento e orçamento, em especial com a programação e o modelo de gestão do PPA, apesar de haver um sistema específico para gestão das prioridades, implantado a partir de sistema (Sistema de Gestão para Governabilidade – SIGOB) desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). As Metas Presidenciais foram selecionadas a partir de programas e ações indicados pelos ministérios finalísticos (organizados em eixos temáticos de debates ou câmaras setoriais) e tendo como critério unificador a busca de geração de empregos. O detalhamento e o monitoramento das ações eram realizados em conjunto entre a SAM e a SPI do MP.

Quando da implementação das Metas Presidenciais, já havia sido elaborado e aprovado pelo legislativo o PPA 2004-2007. A elaboração do PPA seguiu basicamente o modelo construído a partir da experiência do PPA Avança Brasil, com a inclusão de debates regionais (momento participativo) e com uma base estratégica de cunho desenvolvimentista, importante referência, em especial para as políticas desenvolvidas na segunda gestão de expansão do mercado interno. Na evolução do arranjo herdado de gestão de investimentos prioritários, havia espaço para a identificação e o tratamento de investimentos prioritários, inclusive dos seus pontos críticos ou restrições aos projetos, que eram tratados de maneira específica, sob a coordenação do MP. Todavia, o NdG iria optar por outro arranjo, a partir de um círculo mais próximo do presidente, pela experiência do monitoramento das Metas Presidenciais, para estruturar a gestão de prioridades.

A convivência de processos paralelos de elaboração e gestão de agendas de governo revela que havia uma certa competição entre as propostas de gestão das ações e das prioridades, em torno da atenção e da priorização do NdG, mesmo com instrumentos de cooperação e coordenação, como as Metas Presidenciais. Mais precisamente, as novas estratégias e a organização das Metas Presidenciais não se alimentaram diretamente dos processos e dos estudos existentes sob a coordenação do MP. Mesmo consciente do chamado Estudo dos Eixos, por exemplo, ele não será aproveitado pela coordenação do processo de seleção das prioridades estratégicas do novo governo e também da futura carteira de investimentos do PAC.

Não somente os instrumentos e os estudos construídos no âmbito do MP ofereceram-se para serem instrumentos de gestão estratégica, mas também os esforços de planejamento de longo prazo liderados pela Secretaria de Comunicação Social (Secom) da PR, com apoio do Ipea, como o estudo Brasil em Três Tempos e as agendas construídas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), tinham a pretensão de apoiar, ou até mesmo orientar, as escolhas do NdG.

Com a elevação da estratégia da montagem de uma carteira de investimentos prioritários à condição de centralidade da segunda gestão, a proposta de construção oferecida pela Casa Civil tornou-se a escolhida, ou melhor, se impôs como autoridade coordenadora, mandatada formal e informalmente pelo NdG e aceita pelos participantes do arranjo.

A partir do debate eleitoral de 2006, em que o tema do crescimento econômico foi central, inclusive pelo fato de uma queda relativa do ritmo de crescimento ter sido verificada pontualmente em 2005 (3,2%, ante 5,7% de 2004), o presidente da República solicitou aos órgãos de governo que apresentassem propostas centradas na criação de empregos, na renda e no crescimento. O tema ganhou importância no debate eleitoral de 2006 e, já em janeiro de 2007, estaria formulado o PAC. O programa, e em especial a carteira de investimentos estratégicos, foi coordenado pela Casa Civil (SAM), com procedimentos semelhantes aos utilizados nos referidos momentos anteriores, como o da organização das Metas Presidenciais e de uma agenda específica de infraestrutura, denominada Agenda Portos, que se apresentou ainda no final da primeira gestão, no sentido de recolher e negociar com os ministérios finalísticos a seleção dos projetos a serem priorizados.

Convém destacar que, entre 2005 e 2006, houve modificações nas pessoas que participaram do NdG original. Saíram do governo figuras centrais como Antonio Palocci, José Dirceu e Luiz Gushiken. A substituição no MF, com a entrada de Guido Mantega, foi também a opção por uma condução menos centrada na busca de estabilidade macroeconômica, em que as metas de *superavit* fiscal eram elementos centrais para a contenção de gastos e realização de investimentos. Aliado aos bons resultados da balança comercial, derivados da elevação dos volumes e dos preços das exportações, em especial pela demanda chinesa, construiu-se espaço fiscal como condição de contorno necessária à atuação do arranjo institucional focado especificamente nos investimentos em infraestrutura.

Um elemento de contexto importante para compreender a importância assumida pelo PAC é a constituição de governos por meio de coalizões políticas, que se expandiram durante os governos de Lula. A formação de coalizões amplas de governo é fato estudado e debatido desde o mais recente processo constituinte brasileiro, que resultou em um presidencialismo em que a formação de governo necessita ampliar apoios em relação àqueles do processo eleitoral, com vistas a atender pressões dos partidos e das lideranças regionais. No caso do governo de Lula, a ampliação da coalizão foi notável, incluindo um poderoso aliado do governo FHC, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).⁶

6. Para mais informações, consultar Nobre (2013).

Em um primeiro momento, o PT ocupou um grande número de ministérios. À medida que decidiu ampliar a base de apoio, em parte decisão derivada do processo conhecido como mensalão, o partido do ex-presidente Lula foi cedendo espaço no Executivo, em especial nos ministérios responsáveis pelas ações do PAC, como o de Energia, mas também áreas responsáveis por projetos de infraestrutura social urbana e regional. Assim, o PAC tornou-se um espaço em que a coalizão política era gerenciada, recebendo pressões para a seleção de projetos, pressões mediadas pelos partidos, de interesse regional e corporativo dos setores de infraestrutura.

O arranjo institucional aqui considerado e tratado como PAC é o de coordenação entre os atores governamentais para a formação e a implementação de uma carteira de investimentos em infraestrutura. Foi supervisionado pelo presidente da República e liderado pela Casa Civil – chefiada por Dilma Rousseff e auxiliada pelos ministérios do Planejamento e da Fazenda. A Casa Civil assumiu a atribuição de coordenação das ações de governo, incluindo o monitoramento intensivo da implantação, e liderou um processo de seleção e implementação de projetos, distribuídos em várias áreas, com grande número de atores intervenientes.

A montagem da carteira de investimentos do PAC, anunciada já em janeiro de 2007, precedeu a elaboração do PPA 2008-2011. Se, na formulação das Metas Presidenciais, em 2004, foram observados não só os programas do PPA 2004-2007 como também o modelo de gestão para a definição do processo de monitoramento das metas, o processo de elaboração da carteira e do monitoramento do PAC se antecipou ao PPA e mesmo à primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias da segunda gestão. Consolidando uma relação que havia na gestão das Metas Presidenciais, a coordenação foi da Casa Civil por meio da SAM e de sua equipe, cabendo à SPI/MP e ao MF atuação constante na coordenação dos processos.

Na gestão do PPA 2004-2007, houve a institucionalização de instâncias e procedimentos técnicos para a seleção de programas de investimentos a partir de critérios de análise *ex ante* de viabilidade, por meio da Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), em que os ministérios do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil atuavam na coordenação. Porém, a elaboração da primeira carteira do PAC não foi limitada pelos critérios e procedimentos estabelecidos no âmbito da CMA (que seria dissolvida). Essa seleção se deu em um processo dinâmico, seguindo procedimentos já experimentados anteriormente, de recolhimento de propostas dos ministérios finalísticos e análises de mérito, de oportunidade e de compatibilidade com a agenda estratégica de governo, sob a responsabilidade política e formal da Casa Civil e a supervisão direta do presidente da República.

A carteira foi sendo detalhada e ampliada à medida que o programa era implementado. Os números referentes ao orçamento para a realização dos investimentos previstos e o número de projetos variavam, conforme pode ser observado

nos balanços do PAC. Apenas no primeiro, o conjunto de obras em carteira do PAC passa de 1.646 para 2.126; nesse mesmo ano, a disposição orçamentária para os projetos do PAC evolui de R\$ 9,5 bilhões para R\$ 14,7 bilhões (Brasil, 2008). A seguir, a tabela 2 traz dados consolidados sobre a carteira do PAC conforme apresentado no seu primeiro balanço.

TABELA 2
Carteira de empreendimentos do PAC (2007)

Setor	Quantidade de projetos	Volume de recursos (R\$ bilhões)
Infraestrutura logística	970	58,3
Infraestrutura energética	459	274,8
Infraestrutura social e urbana	217	170,8
Total	1.646	503,9

Fontes: Brasil (2007a; 2007b).
Elaboração dos autores.

A ampliação dos investimentos com o PAC foi notável. O PAC 1 (2007-2010) fez os investimentos públicos dobrarem, passando de 1,62% do produto interno bruto (PIB), em 2006, para 3,27% do PIB, em 2010, totalizando R\$ 619 bilhões – sua previsão inicial era de R\$ 503,9 bilhões (Brasil, 2007a). O PAC 2 (2011-2014), por sua vez, ultrapassou o valor de R\$ 1 trilhão (em dezembro de 2014), ampliando em 72% o volume de investimentos realizados com o PAC 1 (Pires, 2015). O PAC 2 chegou a envolver mais de 40 mil empreendimentos em todas as regiões do país (Pires, 2015).

Convém destacar que, desde o início, os empreendimentos contavam com variados modelos de relação entre o setor público e o privado, com diversas fontes de financiamento: orçamentos fiscal, da seguridade, das estatais, recursos da iniciativa privada e projetos em parceria com estados e municípios. Um dos critérios de formação das carteiras de investimento é a abrangência territorial, provavelmente derivada da necessidade de contemplar as forças políticas representadas no Congresso Nacional, do ponto de vista federativo.

Do ponto de vista formal, o arranjo institucional do PAC foi definido pelo Decreto nº 6.025/2007. Nele é constituído o colegiado de coordenação (de nível ministerial), o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), coordenado pela Casa Civil, pelo MP e pelo MF (a partir de 2011, a coordenação passa para o MP). Também foi criado o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac), formado pelos órgãos finalísticos dos ministérios coordenadores. Esses colegiados de coordenação convocavam sistematicamente os órgãos finalísticos envolvidos em cada ação do programa e, com o apoio de um sistema de informações específico, o Sistema de Monitoramento do Programa de

Aceleração do Crescimento (SisPAC), tratavam da implementação das diversas ações selecionadas, sistematizando também os dados para publicações periódicas de prestação de contas, os balanços do PAC.

Além da sistematização de informações, o monitoramento também operava parcerias para implementação das ações, em especial pelas salas de situação, que eram reuniões periódicas por ações ou áreas temáticas. As salas eram compostas pelos órgãos de coordenação em uma formação complementar variável, com os órgãos de execução ou intervenientes, o que poderia incluir as empresas estatais, dependendo do projeto ou da ação, ou mesmo da área de atuação.

As salas de situação se dedicam à discussão da execução dos empreendimentos – o progresso físico e financeiro das obras, acompanhamento de cronogramas, evolução de processos (normativos, marcos legais, organizacionais e técnicos) e restrições à execução e ações de mitigação. Assim, o mecanismo opera, basicamente, na identificação de pendências e encaminhamentos de providências para saná-las (Pires, 2015, p. 189).

Temos aqui a tentativa de identificação baseada em debates orais, a partir de processamento de informações. Essa condução colegiada servia para filtrar questões que deveriam ser levadas para decisão superior, por meio de espaços reconhecidos de decisão, levando as alternativas, no limite, ao núcleo duro ou mesmo à PR. As salas de situação do PAC guardam relação com os primeiros procedimentos da assessoria direta da PR e da Casa Civil, desde o início da gestão de Lula. Ademais, no âmbito do PAC, também havia iniciativas para identificação e superação de gargalos na implementação dos projetos, inclusive pela proposição de medidas legislativas e administrativas em vários sentidos, como o de garantir recursos orçamentários e financeiros para os empreendimentos e medidas para facilitar os processos de trabalho (Cardoso Junior e Navarro, 2016).

Assim, o PAC passou então a ser responsável por uma série de inovações na gestão estratégica de governo, desde o processo de priorização das ações até a comunicação e a prestação de contas dos resultados, elaborada a partir das informações processadas em sistema informacional próprio. As obras pertencentes ao PAC receberam priorização na gestão orçamentária e financeira; no tratamento do licenciamento ambiental; na relação com órgãos de controle; na inovação de modalidades de contratação, com destaque para o Regime Diferenciado de Contratação (RDC); na facilitação do acesso pelos municípios a recursos federais; e na identificação de necessidades relativas a recursos humanos, como a criação de carreiras ligadas à infraestrutura (Cardoso Junior e Navarro, 2016).

Destaca-se, também, que o PAC não seguiu explicitamente uma escola ou método de planejamento e monitoramento. Essa é uma diferença em relação ao Brasil em Ação, que implementou preceitos e diretrizes de gestão advindos da gestão da qualidade total (GQT), como na importância da qualidade dos processos, na

importância dos executivos (gerentes). O PAC, por sua vez, não parece ter uma vinculação com alguma escola ou método de gestão específicos. Seus líderes eram conhecedores de métodos ou técnicas de gestão, como o planejamento estratégico situacional (PES), formulado por Carlos Matus. Mas, nas entrevistas realizadas e no material pesquisado, não há menção a uma filiação ou vinculação direta do PAC com alguma escola ou método.

No PAC II, houve a expansão qualitativa da carteira de investimentos, com a inclusão de novos tipos de investimentos. A classificação mudou agora para a denominação de vários PACs. No limite, os diversos setores atuaram para terem os “seus” PACs. No lançamento houve o destaque para o PAC Cidade Melhor, o PAC Comunidade Cidadã, o PAC Minha Casa Minha Vida, o PAC Água e Luz para Todos, o PAC Transportes e o PAC Energia, com um montante estimado de R\$ 955 bilhões entre 2011 e 2014.

A ampliação dos temas tornava o processo de gestão mais complexo, aumentando o número de arranjos particulares de implementação de programas, do ponto de vista da relação com executores privados (obras públicas ou concessões, por exemplo), da coordenação vertical ou interfederativa, da coordenação horizontal ou mesmo da relação com o NdG. Entre outros, dois fatos são aqui relevantes: o deslocamento da unidade de coordenação do PAC para o MP e a mudança de estilo na coordenação de governo.

Criou-se uma nova secretaria para o gerenciamento da nova carteira de investimentos no MP, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPA), tendo agora como ministra a ex-secretária da SAM/Casa Civil, Miriam Belchior. Ao mesmo tempo que isso significava maior entrosamento com as diversas áreas do novo ministério, significou também um afastamento do centro de decisões, de um novo centro com novo estilo, menos baseado no processo de escuta e debate antes de deliberações e mais centrado nas deliberações presidenciais após relato e cobrança por entregas por parte das áreas finalísticas.

A expansão do PAC também trouxe elementos adicionais ao arranjo de gestão. A Caixa Econômica Federal (Caixa) passa a ter um papel importante tanto na operacionalização de ações, como as do programa Minha Casa Minha Vida, como no acompanhamento dos projetos, principalmente os de menor monta, sob a responsabilidade dos municípios, embora o processo de aprovação dos projetos, a partir de editais de convocação com critérios de elegibilidade pré-estabelecidos, fosse realizado no âmbito dos ministérios finalísticos, com acompanhamento e apoio do MP.

Por sua vez, há o surgimento de centros coordenadores de políticas setoriais, como as políticas de desenvolvimento produtivo, com destaque para o plano Brasil Maior e o plano Brasil sem Miséria, que ampliaram e integraram diversas políticas de desenvolvimento social. Esses elementos levaram a uma menor centralidade da

implementação do PAC, mesmo com a expansão e a maior complexidade da carteira de investimentos. Ainda em 2012, criou-se o Programa de Investimentos em Logística (PIL), devido à necessidade de maior atenção aos modelos de investimento por concessão ou parcerias com a iniciativa privada, como nos casos da ampliação dos aeroportos (importantes também para a realização dos grandes eventos esportivos programados) ou da implantação de terminais portuários privados, apenas em um segundo momento incorporados ao PAC.

Trata-se aqui de destacar que o NdG vai construindo uma nova dinâmica para a função de gestão das prioridades, em que o PAC passa a dividir a agenda com outras pautas. A partir deste fato, os processos de formação ou revisão e implementação da carteira de investimentos em infraestrutura perdem a relação mais direta com o NdG e, estando mais frágeis do ponto de vista institucional, também perdem capacidade de implementação dos projetos.

Ao fim do período, verificou-se uma crise fiscal que afetou a capacidade de investimento do governo federal, não compensada pelos esforços de estímulo ao investimento privado. Assim como ocorre no caso do Avança Brasil, a garantia de que os recursos do PAC não estariam sujeitos a contingenciamento e teriam desembolso financeiro tempestivo se desfaz. A crise fiscal se segue uma crise política que vai tornando cada vez mais complexa a difícil tarefa de gestão da coalizão. Assim, o arranjo de gestão dos investimentos prioritários construído a partir do PAC vai perdendo paulatinamente suas funcionalidades como parte do NdG.

4 CONCLUSÕES

De maneira geral, os casos do Brasil em Ação e do PAC permitem observar como o NdG, nos períodos dos presidentes FHC e Lula, exerceu a função de gestão de prioridades. Confirmou-se a hipótese de que uma mesma função foi executada a partir de diferentes arranjos em cada governo, sendo que foi possível ainda constatar que o arranjo evoluiu durante o período de sua implementação em uma mesma gestão.

O Brasil em Ação procurou agregar agilidade às relações hierárquicas entre os ministérios finalísticos e os ministérios de coordenação por meio da aposta na qualificação dos processos e das pessoas, influenciado pelos modelos de gestão propagados pelos programas de GQT. A criação da figura dos gerentes de projetos talvez tenha sido a inovação mais característica desta abordagem. O presidente centralizava o processo de definição da carteira de investimentos prioritários e participava como última instância na gestão das restrições para implementação dos projetos, sobre os quais era periodicamente informado com base em relatórios próprios desenvolvidos para esse fim.

O PAC, por sua vez, teve um processo de definição de carteira que envolveu, de forma mais direta, os ministérios setoriais e criou formas mais horizontais e

coletivas de identificação e superação de gargalos ou problemas de seleção e implementação dos projetos. Isso guardava relação com o processo de estabelecimento de colegiados e de decisões tomadas a partir de debates marcados pela oralidade entre os atores, desde a coordenação de governo às salas de situação do PAC.

No primeiro caso, o NdG descentralizava o acompanhamento da implementação dos empreendimentos para a figura individual dos gerentes e era acionado conforme houvesse alguma restrição. No segundo, os órgãos responsáveis pela implementação dos projetos eram diretamente acionados pelo NdG, que, no lugar de relatórios formatados, apresentava os dados ao presidente periodicamente.

Nessa linha, o papel do chefe do Executivo também apareceu como variável na análise dos arranjos institucionais em tela. Estilos de liderança diferentes se ligam a processos de apoio à gestão de prioridades também distintos, que se adaptaram ou foram construídos não somente a partir da institucionalidade existente. Houve criação de novos instrumentos e processos com base em ideias advindas das experiências profissionais e políticas dos seus integrantes. Processos mais ou menos centralizados, o peso e o envolvimento de diferentes atores, entre outros, são elementos dos arranjos que podem estar conectados ao processo de coordenação conforme a perspectiva do ator principal, o próprio presidente.

Diante da preocupação, enquanto objeto de pesquisa, da atuação do NdG na coordenação da ação governamental diante dos desafios de implementação das políticas públicas, perceberam-se também diferenças com relação à forma como os dois arranjos dialogavam com algumas das forças de fragmentação em governos no Brasil. No caso do Brasil em Ação, as empresas estatais estavam fora da dinâmica geral de gerenciamento intensivo dos projetos, incluindo o controle do desembolso financeiro – o que não ocorria com o PAC, em que as empresas estatais participavam rotineiramente das salas de situação. Da mesma forma, enquanto o modelo do Brasil em Ação não envolvia estados e municípios, o PAC, conforme ganha complexidade, constitui parceria com a Caixa para o acompanhamento dos projetos sob a responsabilidade desses entes.

Por fim, vale ressaltar uma semelhança entre a evolução dos dois arranjos, tendo em conta a sua relação com cada NdG. Ao final de cada período, a gestão de investimentos prioritários se afasta do NdG e, aliada à queda da capacidade fiscal dos governos para a realização dos investimentos, perde espaço na agenda. Enquanto funcionaram, tinham ainda forte interação com outra função estratégica dos NdGs, a comunicação. A função de gestão de prioridades não demonstrou ter a mesma dinâmica quando posicionada fora do NdG.

As diferenças percebidas entre os arranjos institucionais de gestão de prioridades de governo sugerem, ainda, que há necessidade de garantir espaço e mecanismos institucionais para interação e adaptação das estruturas e dos processos da

alta administração do governo a novos processos e práticas de gestão introduzidos pelos novos governos. A fluidez ao longo do tempo e as várias formas que assumiram foram o que lhes permitiram ser instrumentos úteis à execução das funções que lhes cabiam dentro dos NdGs. A busca de um formato, modelo ou fórmula única a ser aplicado para diferentes governos pode não ser uma estratégia eficiente para que o exercício da gestão de prioridades, bem como da sua relação com outras funções do NdG, seja realizado de forma efetiva.

REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **El fortalecimiento del centro de gobierno en América Latina y el Caribe**. Washington: IDB, 2013. (Technical Note, n. 591).

BARZELAY, M.; SHVETS, E. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 2005.

BATISTA, M. O poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 127-155, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Brasil em Ação: 1996-1999 – relatório final**. Brasília: MP, 2000.

_____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/tz5aj1>>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **1º balanço do PAC** – janeiro a abril de 2007. Brasília: MP, 2007a. Disponível em <<https://bit.ly/2OprAVb>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Brasília: MP, 2007b. Disponível em <<https://goo.gl/3vHgMH>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanço PAC – 1º ano: o crescimento passa por aqui**. Brasília: MP, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2vvYo7T>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Brasília, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul. 2000.

CARDOSO, F. H. **A arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NAVARRO, C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2174).

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).

FIANI, R. **Arranjos institucionais e desenvolvimento**: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1815).

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 33, n. 4, 2002.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1940).

KING, G. The methodology of presidential research. *In*: EDWARDS, G. C.; KESSEL, J. H.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Researching the presidency**: vital questions, new approaches. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

NOBRE, M. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

WILLIAMSON, O. E. **Economic organization**: firms, markets and policy controls. New York: New York University Press, July 1986.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COUTO, L. F.; MAGALHÃES, A. **Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal**. Brasília: Ipea, 2017. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12).

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Entrevistas realizadas

Entrevistado	Cargo
Ariel Cecílio Garces Pares	Diretor de Planejamento da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), entre 1998-2005. Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos, entre 2005-2007.
José Paulo Silveira	Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos, entre 1996-2003.
Maurício Muniz Barreto de Carvalho	Secretário especial do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre 2011-2016.
Miriam Belchior	Subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, entre 2004-2010. Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre 2011-2014.
Paulo Sérgio Passos	Ministro dos Transportes, em 2006-2007, 2010-2011 e 2013-2014.

Elaboração dos autores.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alexandre de Ávila Gomide

Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea
Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Álvaro Pontes de Magalhães Júnior

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Ministério da Economia
Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Amanda Gomes Magalhães

Assistente de Pesquisa na Diest/Ipea
Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB)

Antonio Lassance de Albuquerque Júnior

Técnico de planejamento na Diest/Ipea
Doutor em Ciência Política pela UnB

Camila Romero Lameirão

Professora no departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Goiás (UFG)
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF)

Daniel Pitangueira de Avelino

Especialista em Gestão Pública e Gestão Governamental na Diest/Ipea
Doutor em Política Social pela UnB

Felix Garcia Lopez

Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea
Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Gabriela Spanghero Lotta

Professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da FGV
Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP)

Igor Ferraz da Fonseca

Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea
Doutor em Democracia pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC)

Isabella de Araujo Goellner

Assistente de Pesquisa na Diest/Ipea
Mestre em Sociologia pela UnB

Jackson De Toni

Especialista em Projetos na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)
Doutor em Ciência Política pela UnB

Janine Mello dos Santos

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Diest/Ipea
Doutora em Sociologia pela UnB

Jaqueline da Silva Borges

Assistente de Pesquisa na Diest/Ipea
Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR)

João Cláudio Pompeu

Especialista em Gestão Pública e Gestão Governamental na Diest/Ipea
Doutor em Sociologia pela UnB

Leandro Freitas Couto

Analista de Planejamento e Orçamento na Diest/Ipea
Doutor em Relações Internacionais pela UnB

Mariana Batista da Silva

Professora Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Doutora em Ciência Política pela UFPE

Matheus Nunes de Freitas

Assessor Técnico no Gabinete do Prefeito de São Paulo
Bacharel em Ciência Política pela Universidade Federal do ABC (UFABC)

Noëlle da Silva

Assistente de Pesquisa na Diest/Ipea
Mestre em Ciência Política pela UnB

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Diest/Ipea
Doutor em Ciência Política pela UnB

Ricardo Antonio de Souza Karam

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente no Instituto Brasileiro de Museus (Ibram)
Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da UFRJ (IE/UFRJ)

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Especialista em Gestão Pública e Gestão Governamental na Diest/Ipea
Doutora em Administração Pública pela UnB

PARECERISTAS EXTERNOS**Ana Karine Pereira**

Professora adjunta da UFG
Doutor em Ciência Política pela UnB

Mauro Santos Silva

Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diest/Ipea
Doutor em Economia pelo IE/UFRJ

Roberto Rocha Coelho Pires

Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea
Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT)

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Herllyson da Silva Souza

Imagem da capa

Palácio do Planalto (Wikimedia Commons)

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Este livro apresenta artigos produzidos no âmbito do projeto de pesquisa sobre o núcleo de governo (NdG) no Brasil, conduzido pelo Ipea com a colaboração de acadêmicos de universidades brasileiras. O projeto possui como principal objetivo compreender as características e os padrões de funcionamento da coordenação de governo e do direcionamento estratégico de diferentes presidências no Brasil entre 1995 e 2014. O livro possui catorze capítulos divididos ao longo de três partes. Na primeira, os artigos traçam um panorama do fenômeno a partir do debate sobre as características e a conceituação do NdG no caso federal brasileiro. Na segunda parte, as principais funções do núcleo são analisadas, sobretudo as relacionadas à coordenação governamental. Por fim, a última parte da coletânea traz casos e experiências que ajudam a compreender a complexidade da atuação do NdG.