Texto para Discussão

2397

Rio de Janeiro, julho de 2018

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

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

Janine Mello
Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <janine.mello@ipea.gov.br>.

As estratégias de intervenção estatal sobre os temas da 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 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).

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 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 gestão 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. 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 a descrição 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 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.

Aliando a discussão sobre o papel exercido pelos NdGs, os elementos que os caracterizam e a dimensão simbólica subjacente à esfera política, a hipótese de trabalho admitida é de 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.

A verificação da pertinência do argumento foi realizada, metodologicamente, a partir 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 autoetnográfico[1] e na documentação institucional disponível sobre o programa. Funções como apoio direito à Presidência, participação na definição da agenda de prioridades, coordenação de ações prioritárias e atividades de monitoramento são consideradas parte do conjunto de elementos definidores dos NdGs.

O texto divide-se em cinco seções, contando com introdução e considerações finais. Seguida da introdução, 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, abordando, principalmente, aspectos como a importância do contexto e da historicização, o foco no papel exercido

1. 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 (2007-2009) e em diferentes fases do BSM (2011-2015).

pelas relações de poder e os efeitos da combinação entre estruturas materiais e simbólicas na construção de interesses e preferências.

A partir deste referencial teórico, os NdGs são descritos como parte da engrenagem de funcionamento da esfera estatal com base na 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. Os NdGs podem ser entendidos, nesse sentido, não apenas enquanto conjunto de atores ou órgãos responsáveis pelo desempenho de funções específicas, mas como expressão de uma determinada correlação de forças dentro de um dado contexto institucional materializada sob a forma de modelos de tomada de decisão pactuados entre atores, grupos ou 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.

A seção 3 é dedicada à descrição dos formatos e mecanismos de funcionamento da estrutura de coordenação e monitoramento do BSM e à análise da existência ou não de convergências entre este arranjo e os principais aspectos conceituais dos NdGs. Apoiando-se na discussão apresentada ao longo da seção, argumenta-se que o modelo de gestão do BSM pode ser considerado exemplo prático de como funcionam os NdGs na coordenação de políticas prioritárias em função do desempenho de atividades ligadas à coordenação de políticas públicas, ao gerenciamento estratégico, ao monitoramento de desempenho e às ações de comunicação e prestação de contas.

Por sua vez, a seção 4 discute 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 a partir da análise de quatro dimensões: *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. Com base nas dimensões descritas, são apresentados como principais resultados da adoção do modelo BSM de gestão quatro aspectos assumidos pelo NdG no caso analisado:

- natureza ambivalente do arranjo em função da origem do poder e da legitimidade atribuídos à estrutura de gestão;
- caráter temporário e transitório da influência e capacidade de mobilização dos demais atores pela coordenação do plano;
- aumento de capital político que teria propiciado à coordenação do plano um lugar formal na definição seletiva de temas e atores ligados à temática vinculada às ações do BSM; e
- 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 mantidos elementos formais de institucionalização capazes de garantir sua sustentabilidade enquanto política estratégica de médio e longo prazo. O fortalecimento institucional, de forma isolada, não impede a existência de rediscussões sobre previsões legais já estabelecidas ou mesmo direitos considerados como adquiridos. Entretanto, fomentar a 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

BOURDIEU, P. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

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. (Org.). **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. (Texto para Discussão, n. 2359).

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2007. v. 1.

STEINMO, S. Historical institucionalism and experimental methods. *In*: FIORETOS, O.; FALLETI, T.; SHEINGATE, A. **The Oxford handbook on historical institucionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

SUMÁRIO EXECUTIVO