

Cavalcante, Pedro

**Working Paper**

## Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: Várias nomenclaturas e uma questão principal

Texto para Discussão, No. 2359

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Cavalcante, Pedro (2018) : Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: Várias nomenclaturas e uma questão principal, Texto para Discussão, No. 2359, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177575>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2359

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

**Pedro Cavalcante**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**





### **NÚCLEO, CENTRO DE GOVERNO, CENTRO PRESIDENCIAL, ALTO GOVERNO: VÁRIAS NOMENCLATURAS E UMA QUESTÃO PRINCIPAL<sup>1</sup>**

Pedro Cavalcante<sup>2</sup>

---

1. O autor agradece os comentários e discussões de Ricardo Antônio Karam, Félix Garcia Lopez, Camila Lameirão, bem como o apoio das assistentes de pesquisa Amanda Magalhães, Isabela Goellber, Jaqueline Borges e Noelle Silva.

2. Coordenador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.  
*E-mail:* <pedro.cavalcante@ipea.gov.br>.

## Governo Federal

### Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

## **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 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

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

#### 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, Substituto

Edison Benedito da Silva Filho

#### Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

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

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

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica  
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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 do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

JEL: H83.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....7

2 NÚCLEO, CENTRO PRESIDENCIAL, CENTRO DE GOVERNO.....9

3 O CAMPO DE ESTUDO NO BRASIL .....24

4 UMA AGENDA DE PESQUISA FUTURA.....31

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....36

REFERÊNCIAS .....38

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....42



## SINOPSE

Um objeto de estudo que vem ganhando cada vez mais destaque em ciência política e administração pública é o Núcleo de Governo (NdG), isto é, unidades e/ou indivíduos responsáveis pelo alinhamento e coordenação dos objetivos prioritários do presidente ou primeiro-ministro. Apesar 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? A produção sobre NdG, no entanto, ainda é embrionária, especialmente no Brasil. No sentido de contribuir com essa discussão, este texto desenvolve uma ampla revisão de literatura com três objetivos principais: apresentar os conceitos e achados existentes na produção internacional sobre NdG, mapear os avanços do campo de estudos do Executivo no Brasil e sinalizar possíveis focos de agenda futura de pesquisa no país. Como conclusão, a diversidade de estratégias analíticas deve ser vista como salutar, na medida em que praticamente há consenso de que as configurações e o funcionamento dos núcleos de governos tendem a ter as variações como regra e não como exceção. Além disso, o caso brasileiro constitui um excelente laboratório de pesquisas sobre o Executivo, em razão das suas particularidades político-institucionais. Por isso, o desenvolvimento dessa agenda de pesquisa tende a contribuir na descrição e explicação da dinâmica do sistema político e, sobretudo, de seus efeitos sobre os processos decisórios e seus resultados (*outputs e outcomes*) em termos de políticas públicas.

**Palavras-chave:** núcleo de governo; coordenação; Poder Executivo; Brasil.

## ABSTRACT

A subject that has gained prominence in the fields of political science and public administration is the Core of Government (CoG), that is, units and/or individuals responsible for the alignment and coordination of the main objectives of the president or first-minister. Although the topic has several names, a question still deserves to be better addressed: how do the planning, coordination and management of the Executive branch's priorities operate? However, the literature of CoG is still in early stage, especially in Brazil. In order to contribute to this debate, this paper develops a broad literature review with three primary goals: to present the concepts and findings of the international literature of core of government; to map the advances of the field of study of the Executive branch in Brazil and to indicate the future research agenda in the country. As a conclusion,

the diversity of analytical strategies must be seen as constructive to the extent which there is a consensus that the frameworks' variations of the core of government are the rule, not the exception. In addition, the Brazilian case constitutes an excellent research laboratory on the Executive dynamics, due to its political-institutional particularities. Therefore, this research agenda tends to contribute to the description and explanation of how the political system operates and, above all, its effects on the decision-making processes and their outputs and outcomes in terms of public policies.

**Keywords:** core of government; coordination; Executive branch; Brazil.

## 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), também denominado centro de governo (CdG) (*center of government*), núcleo do executivo (*core executive*), centro presidencial (*presidential center*), alto governo, governança executiva (*executive governance*), entre outros.

Em linhas gerais, o NdG consiste no conjunto de unidades e/ou indivíduos, presentes ou não na estrutura formal da Presidência ou no Gabinete do primeiro-ministro, 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. Nesse sentido, algumas metáforas, como o motor, o sistema nervoso central ou o arquiteto do processo decisório do governo, tentam sintetizar os papéis de apoiador da autoridade máxima do Executivo e facilitador de todo trabalho governamental (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014; OECD, 2014). Enquanto o presidente e o primeiro-ministro têm sua agenda dominada pelos eventos e, muitas vezes, crises cotidianas, o NdG se preocupa em assistir o chefe do governo e manter a coerência das ações governamentais prioritárias.

Não se trata, de fato, 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 coordenação governamental remetem ao começo do século passado no Reino Unido, com o *Cabinet Office* em 1916, e, nos Estados Unidos, com o *Executive Office of the President*, estabelecido pelo presidente Franklin Roosevelt, no fim da década de 1930. Esse 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). Com isso, o próprio campo de estudo da região há tempos também vem se dedicando a analisar o assunto, como em alguns

trabalhos clássicos, tais como *O líder sem estado maior* (Matus, 2000) e *Adeus, senhor presidente: governantes e governados* (Matus, 1996a). As questões que ativam esse movimento envolvem desafios de políticas públicas críticos aos governos no sentido de promover arranjos institucionais de governança pública que podem ser sintetizados da forma apresentada a seguir.

- 1) Prevalência dos problemas transversais, multidimensionais e incertos, denominados *wicked problems*, que, por suas características complexas e intersetoriais, demandam o envolvimento de múltiplos setores e, principalmente, da coordenação e coerência entre os atores/organizações governamentais (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a; 2013b).
- 2) Necessidade de os governos superarem as consequências indesejáveis da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM) em termos de fragmentação e esvaziamento do Estado (*hollowing out*), que provocaram processos de formulação e implementação das políticas públicas (*policymaking*) em vários setores para agências descentralizadas ou atores não governamentais e reduziram a capacidade das lideranças políticas de implementar a agenda prioritária e a estratégia 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 (Banco Mundial, 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 das constantes transformações tecnológicas (Banco Mundial, 2010; OECD, 2014; Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014).

Diante desses desafios, se, por um lado, o papel do NdG tem se mostrado cada vez mais relevante, por outro, é notória a carência de teoria e conhecimento empiricamente válidos sobre sua estrutura, funcionamento e, principalmente, acerca dos seus efeitos sobre os resultados do *policymaking*. A literatura sobre o assunto vem se desenvolvendo nas nações emergentes, 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?

Assim, no sentido de contribuir com essa discussão, esta pesquisa desenvolve uma ampla revisão de literatura, com três objetivos principais: apresentar os conceitos e achados existentes na produção internacional sobre NdG, mapear os avanços que o campo de estudos do Executivo conseguiu no Brasil e sinalizar possíveis focos de agenda futura de pesquisa no país.

Para tanto, o texto possui mais quatro seções. Na próxima, discutem-se os conceitos e temas essenciais das linhas de pesquisa principais: núcleo do Executivo (*core executive*); centro presidencial (*presidential center*); e CdG. 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, o que é feito na quarta seção. Na última seção são feitas algumas considerações finais.

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

O argumento principal deste texto é que os NdGs em sistemas políticos contemporâneos são abordados sob diferentes perspectivas, com vistas a 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 e diferenças entre as abordagens. É importante ponderar que se trata de um esforço heurístico que busca enquadrar diferentes formas de análise do objeto de estudo, que, por sua vez, é 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*)**

O termo *Core Executive* como objeto de investigação nasce, no início da década de 1990, a partir do trabalho seminal de Rhodes e Dunleavy (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 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 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).

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, isto é, trata-se de um conceito mais próximo da concepção funcional dessas unidades. Assim, eles 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, 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 *policymaking* integram o *Core Executive*. Do mesmo modo, 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 e a fragmentação do Estado. 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. Já 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).

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, devam também incorporar tanto métodos quantitativos quanto estudos de caso múltiplos, em vez dos singulares, o que possibilitariam generalizações e replicabilidade às inferências do campo de estudo.

O componente essencial que permeia a corrente do *Core Executive* 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 lado, defende-se que a assimetria de poder, tanto dentro do *Core Executive* quanto entre ele e o restante do gabinete ou ministeriado, 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 dentro do CdG, como também se eles estão no núcleo ou na periferia das redes-chave do núcleo do Executivo (Elgie, 2011).

O autor 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 nas visões pessoais e no impacto das idiosincrasias na configuração e reconfiguração de *networks*. Defende também que a abordagem de núcleo do Executivo pode ser replicada em estudos comparados entre países.

Isso, de fato, 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 Sistema de Westminster, em que notoriamente o primeiro-ministro é mais forte (Reino Unido, Canadá e Austrália); e dois presidencialistas (França e Estados Unidos). Os focos das pesquisas envolvem, em boa medida, temas supracitados, como novas formas de governança emergentes na era dos Estados esvaziados *hollowed states*, a fragmentação do marco legal de atuação dos governos, além das mudanças constitucionais e das novas formas de prestação de serviços nesses contextos. Como resultado, os autores enfatizam as variações e a complexidade das estruturas e dos funcionamentos e os arranjos institucionais de governança desses países. Defendem, contudo, 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 desses autores, essa configuração é oriunda da baixa capacidade burocrática, 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 em compreender a coordenação das políticas públicas, tanto no relacionamento intragovernamental quanto com a burocracia. De um lado, os estudos com base em análises da ciência política se direcionam a explicar os determinantes relacionais e estruturais da influência dos ministros no Gabinete do primeiro-ministro britânico. 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 vem, também há décadas, 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 *presidential center* é bem mais abrangente e diversificado que o oriundo no 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* (Neustadt, 1960), que aborda, predominantemente, o processo de tomada de decisões, mas, em certa medida, também introduz as outras duas temáticas. Em linhas gerais, o autor, em análise dos governos de Franklin Roosevelt, Harry Truman e Dwight Eisenhower, preocupa-se em analisar como os presidentes negociaram e se comprometeram 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 do presidente individualmente, incluindo seu modelo mental, valores e 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 fazer coisas que ele não poderia realizar sozinho. Anos mais tarde, Moe (1985) procurou contrapor essa perspectiva a partir da análise de duas características do que ele denomina presidência institucional – politização e centralização. Isto é, ambas não estão necessariamente relacionadas aos presidentes do ponto de vista individual, mas, sim, modeladas por incentivos institucionais e oportunidades na busca dos chefes do governo pelo controle burocrático e o 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.

Na mesma direção, o estudo de Howell (2003) também questiona a visão de Neustadt (1960), ao defender que os presidentes não conseguem tudo o que querem. Com base em amplo conjunto de casos de diferentes governos e fundamentado em teoria dos jogos e no neoinstitucionalismo, o autor reavalia a visão hegemônica sobre as estratégias e 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 *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, a qual pode ser tanto resultante do Estado como ator racional (*rational actor model*), como 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 crises, têm ênfase nas decisões de segurança nacional e, finalmente, tratam de investigações orientadas tanto ao processo decisório quanto aos seus resultados e impactos.

Um dos aspectos que dominam esse debate de tomada de decisões envolve o dilema da centralização ou da politização entre o 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, ou seja, envolve a tentativa da Presidência em estruturar a burocracia com vistas a alinhar o quadro dirigente às preferências do chefe do Executivo. O outro, a centralização, que 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 *Managing the White House: an intimate study of the presidency* (Johnson, 1974), que, ao abordar os governos de Franklin Roosevelt a Richard Nixon, defende a coexistência de três estilos presidenciais: competitivo, colegiado e hierárquico ou formal.

O primeiro estilo inclui linhas ambíguas de responsabilidades e jurisdições sobrepostas entre as unidades do núcleo do 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 o melhor estilo entre eles. Na prática, todos 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. Já o colegiado tende a resultar em otimização técnica e viabilidade burocrática, embora requiera gerenciamento habilidoso do chefe do Executivo para manter a dinâmica do governo (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013a).

Em uma versão adaptada de Johnson, Porter (1980) defende que os estilos de gestão dos presidentes incluem o de advogados múltiplo (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 de como os presidentes organizam o seu *staff* (que, nesse caso, podemos considerar como parte integrante do NdG) do que como esses arranjos afetam o processo de tomada de decisão. Esses autores concentraram as 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.

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 sua vez, 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 tem suas atuações classificadas como diretor, facilitador e monitor. A primeira centraliza as atividades de *policymaking* e se reporta apenas ao presidente ou primeiro-ministro. Os facilitadores atuam na negociação de acordos entre os 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 do progresso do *policymaking*. Essas configurações tendem a variar substancialmente no decorrer dos mandatos presidenciais, impactando não apenas a organização e o tamanho do NdG, como também na dinâmica de gerenciamento das políticas estratégicas (Garrison, 1999; Cohen 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), 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 deste ator é central para compreender o funcionamento dos núcleos de governo e do Executivo como um todo, haja vista suas funções, que vão desde lidar internamente com os processos, dar prosseguimento externo e, sobretudo, coordenar e monitorar o processo de tomada de decisão (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 CdG

A terceira e última vertente da literatura, assim como as demais, tem foco na compreensão do tema – a estrutura e o funcionamento da gestão da agenda prioritária do Poder Executivo –, porém difere-se das outras, especialmente, pelas preocupações de caráter mais instrumentais. Isto é, realiza-se com análises empíricas descritivas-exploratórias e, sobretudo, com ênfase prescritiva-normativa, visando 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), como também da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, além de utilizarem parte da literatura das outras duas correntes, desenvolvem também estudos comparativos e mais aplicados. Nesse sentido, os aspectos fundamentais sobre o CdG envolvem propósitos, definições, estrutura e organização.

Quais seriam os propósitos da constituição dos CdGs? De acordo com Zubeck (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 OECD (2014),<sup>1</sup> o CdG consiste na estrutura de apoio ao nível mais elevado do Executivo, composto por políticos e especialistas, que atuam, geralmente, sob forte pressão e voltados para assegurar que as decisões governamentais maximizem sua efetividade dentro do aparelho do Estado, potencializem

---

1. No âmbito da OECD, desde a década de 1980 há reuniões para discussão do papel dessas instâncias, definidas genericamente, em documentos internos, como um grupo de instituições que exerce funções de apoio direto ao chefe de governo. Transformadas em encontros anuais durante a década de 1990, essas reuniões constituíram-se num fórum para debates informais e consolidaram-se como uma rede de políticas de alto nível (*network of senior officials from centres of government*). Entre seus propósitos principais, destacam-se: *i*) debater as possibilidades de aumento da efetividade dos CdGs; *ii*) alcançar um melhor entendimento do processo decisório e do sistema de formulação de políticas no país anfitrião dos encontros anuais; e *iii*) trabalhar os temas mais amplos de governança considerados fundamentais para o alcance dos objetivos das políticas sociais e econômicas (OECD, 2014). Para mais informações, ver: <<http://www.oecd.org/gov/cog.htm>>.

suas entregas e 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 suas funções, as definições de CdG 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 CdG aquelas instituições ou unidades que apoiam direta e exclusivamente o chefe do governo e estão situadas, normalmente, na estrutura oficial da Presidência ou do Gabinete do primeiro-ministro.

Já a perspectiva funcional ou expandida 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 ela facilita as análises comparativas. Apesar da diversidade de conceituações, as unidades que compõem o CdG não se dedicam exclusivamente a 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.

Quais seriam essas funções, especificamente? Os estudos dessa perspectiva apresentam variações sutis quanto a quantidade e características das funções do CdG. Além disso, prevalece o consenso acerca da diversidade das atividades do CdG 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 CdG também são heterogêneas entre si, isto é, algumas delas são predominantes na maioria dos estudos de casos e análises comparativas, sobretudo com influência dos 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; OCED, 2014). A figura 1 detalha cada uma delas.

FIGURA 1  
**Funções principais do CdG**



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

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 das suas atribuições envolve negociar e articular apoio com um amplo conjunto de *stakeholders*, como o Legislativo, partidos políticos, Judiciário, agentes econômicos e organizações da sociedade civil.

O gerenciamento estratégico – isto é, planejar e alocar o orçamento a fim de que se alinhem os recursos com os objetivos prioritários que são 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 campanha, em contexto democrático, não se restringe a novos programas governamentais. O mais usual é a adaptação e reconfiguração orçamentária de políticas já existentes de modo que convirjam com as prioridades do chefe do Executivo. Quanto ao monitoramento e aperfeiçoamento da *performance*, o CdG atua no sentido de assegurar que os órgãos e ministérios reportem os resultados. Naturalmente, a expectativa lógica é que quanto mais qualificado o monitoramento, maiores são 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, e indiretamente afetando na *accountability* governamental, como também pressupõe a coordenação e 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 CdG. Sob essa abordagem, essas 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 sejam relevantes a todos os ministérios; e requerer 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, envolve papel de destaque no *policymaking*, na

coordenação e 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 alinhamento das políticas setoriais com às prioridades estratégicas (OECD, 2014).

Nesse contexto, a estruturação do CdG 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 estudo comparativo de 35 nações, o estudo da OECD (2014) estabelece oito estruturas que normalmente desempenham as funções de centro de governo. São elas:

- 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 CdGs passaram por processos de ampliação em termos de tamanho, funções e nível de influência. Essas mudanças também, segundo os autores, ocorreram em paralelo a constante politização dos funcionários dos CdGs. Entretanto, esse argumento não é consensual na literatura.

A questão das equipes que cercam os presidentes e 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 CdG, melhor tende 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 comparado à participação na totalidade do quadro funcional quanto no que representa em termos do orçamento total do governo (OECD, 2014). Suas configurações, no entanto, diferem bastante. A título de ilustração, enquanto no Reino Unido e na Suécia a maioria dos funcionários são 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 OECD 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 CdGs em relação aos demais órgãos da burocracia foi diagnosticado 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 seu propósito, 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 predefinidas, utiliza dezenove variáveis operacionais (indicadores) para determinar “padrões ideais” de desempenho (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013b; 2014).

Mais recentemente, a OECD (2016) repetiu esse mesmo levantamento para avaliar a organização e o funcionamento dos CdGs 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 da coordenação do CdG que, assim como nas nações integrantes da OECD, essa última função também se efetiva por meio de reuniões ministeriais e contatos bilaterais entres os ministros.

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

### 3 O CAMPO DE ESTUDO NO BRASIL

Apesar do interesse crescente sobre o tema, inclusive na América Latina,<sup>2</sup> de modo geral, a produção científica sobre NdG 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 sejam correlatos, dialogam muito pouco entre si. Essa variedade também é encontrada nas estratégias metodológicas em que, em boa medida, predominam análises qualitativas e de caráter descritivo-exploratório. Diante disso, o foco dessa seção é discernir sobre os estudos nacionais que, de forma direta ou subsidiariamente, tratam de aspectos relacionados à configuração ou o funcionamento de NdG no Brasil.

---

2. De acordo com Alessandro, Lafuente e Santiso (2013b), o interesse sobre NdG pode ser materializado nos projetos de *Alto Gobierno*, do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad); de fortalecimento dos escritórios presidenciais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), via Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (Sigob); da criação de grupo de pesquisa sobre o Executivo na Associação Latinoamericana de Ciência Política (Alacip); e nas linhas de pesquisa desenvolvidas pela OECD e o BID.

Cabe menção 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 nas políticas governamentais da região nas últimas décadas. Matus (1996a; 1996b; 2000) se dedica a discutir as possibilidades oferecidas pelo planejamento estratégico situacional moderno (PES), um método de gerenciamento do governo que recomenda ao Gabinete do governante (uma variante do NdG) uma série de ações, entre elas: processar tecnopoliticamente os problemas, construir cenários e propor projetos e ações em função das mudanças desses cenários. O NdG, que Matus denominou “estado maior”, consiste na equipe responsável em assessorar o líder sobre a melhor estratégia possível e, assim, potencializar a capacidade de governo, no sentido da eficiência, eficácia, criatividade, responsabilidade, reflexão e visão em longo prazo (Matus, 1996b).

No caso brasileiro, considerando a perspectiva instrumental do NdG, os estudos que efetivamente evoluíram nas últimas décadas são os relacionados à coordenação política, em especial com um 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, observando o papel das suas prerrogativas legislativas, os recursos (orçamentários e cargos), como também as estruturas formais e informais dentro do parlamento que tendem a influenciar diretamente a dinâmica do relacionamento entre os Poderes.

Se, de certo modo, esses estudos tratam de um importante aspecto da articulação política do governo, poucos são os trabalhos voltados a compreender como a coordenação funciona internamente no Executivo e menos ainda os que mencionam o NdG 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, como também da priorização dos trâmites dos projetos na arena congressional.

Embora as pesquisas sobre o funcionamento do Executivo tenham se intensificado na década atual, a abordagem não envolve dimensões cruciais, tais como: *i*) o que seria o NdG e como ele se modifica no decorrer dos mandatos presidenciais; *ii*) o processo de coordenação e negociação dentro do Executivo, notoriamente repleto de ambiguidades

e conflitos de interesses; e *iii*) o relacionamento com a sociedade civil e entes federados no âmbito do NdG, que demanda também estratégias de articulação de preferências entre esses atores.

Entre os esforços de 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 NdG 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 aos ministros ou centraliza esse processo na presidência. Utilizando 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, reconhece que os ministérios são os principais autores dessas iniciativas, mas 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 (mensurado pela quantidade de funcionários da Casa Civil) maiores as chances de centralização. Por sua vez, o crescimento na força legislativa dos partidos e do número de ministros envolvidos na proposta legislativa aumentam 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, classificam os ministérios em periféricos e do núcleo do governo. Os primeiros são compostos por políticos de partidos da coalização, que não necessariamente possuem as mesmas preferências ideológicas do presidente e, por isso, tendem a possuir menos prestígio e orçamento. Já os ministros do núcleo (Planejamento, Justiça, Fazenda, Casa Civil, Saúde e Educação) são mais poderosos e próximos do chefe do governo, seja por razões políticas-ideológicas ou pessoais.

Do mesmo modo, Gaylord e Rennó (2015) testam se a medida que a distância ideológica dos partidos da coalizão cresce, a participação na agenda do Executivo tende a decrescer e o *policymaking* se concentra no partido do presidente. Os resultados não apenas confirmam a hipótese, como também corroboram para 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 NdG 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 abordar 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 expansão desses partidos em cargos no ministério mas também na 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 de um cenário de forte centralização na Casa Civil sob responsabilidade de assessores próximos do presidente e de estabelecimento da Secretaria-Geral ou de relações institucionais como *locus* 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 da negociação e da barganha dos partidos que compunham a coalizão. Em algumas ocasiões, o cargo de coordenador político com o Congresso foi desempenhado por representantes de partidos da base e não do chefe do Executivo, o que também corrobora para 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, maior tende a ser a chances de centralização dos órgãos públicos na Presidência da República. O trabalho engloba análise de

172 órgãos criados na administração pública federal brasileira entre 1990 e 2009 e conclui que 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, bem como o extremismo do chefe do governo influenciam positivamente a probabilidade de o órgão ser centralizado na Presidência.

Em um esforço de retratar como se estrutura da 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 outros) e secretarias que interagem com organizações da sociedade civil. Essa última dimensão recebeu alta prioridade pelos presidentes do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rouseff, embora ainda seja precária nos debates de NdG. Segundo o autor, as modificações ocorreram de forma cumulativa e convergente com os objetivos e as plataformas das coalizões partidárias de cada governo.

Sob a mesma argumentação, mais recentemente, Inácio e Llanos (2014) analisam o caso da presidência institucional brasileira comparativamente à Argentina. Para as autoras, o crescimento da estrutura do NdG em ambos os casos está ligado às mudanças nos sistemas políticos, como também aos desafios políticos 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 o tamanho do NdG não explique 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 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 a dimensão e o 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 via intermediários governamentais e não governamentais, especialmente, no âmbito de um processo de desenvolvimento da governança democrática, do relacionamento do poder público com a mídia e com a sociedade. Nesse contexto, a função de comunicação e *accountability* que, 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 o 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 das 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 utilizando nomeações e indicações políticas como forma de acompanhar os ministérios, em especial os de partidos da base. Diferentemente do governo FHC, quando o monitoramento e o controle dos principais programas eram realizados pelas câmaras setoriais, que produziam informações e relatórios constantes para auxiliar o 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 esse 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) constituem mecanismo com a participação de 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 do seu início até 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, discussão em conselhos setoriais e em conferências temáticas (Ipea, 2012). Apesar do esforço governamental, Santos e Gugliano (2015) 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.

Provavelmente, a análise mais específica sobre o funcionamento do núcleo de governo no Executivo federal é o trabalho de 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 no segundo, ambos os casos bastante influenciados pelos estilos dos presidentes. Na função de comunicação do NdG, ou “Alto Governo”, como o autor define, houve uma priorização durante a gestão de Lula, com a criação da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC). Gaetani (2011) também defende que, com Lula, houve um padrão mais centralizador no NdG 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 as abordagens no Executivo federal são menos focadas explicitamente no debate sobre o NdG, no caso dos governos subnacionais, alguns trabalhos mais recentes vêm introduzindo análises interessantes ao campo de estudo.

A experiência de fortalecimento do NdG do estado de Pernambuco, iniciada em 2007, se baseou na integração de várias funções centrais, particularmente 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 do governo do estado de Minas Gerais. Sob a denominação “choque de gestão”, foi adotado um conjunto de iniciativas administrativas entre 2002 e 2014, fortemente influenciadas por premissas da nova gestão pública, com ênfase na contenção de gastos e na eficiência. Posteriormente, outras medidas em prol da eficácia e 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; Vicente, 2013; 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 NdG, mesmo não sendo novo na estrutura dos Estados contemporâneos, ainda carece de investigação sistemática e cientificamente válidas em algumas frentes. É importante salientar, todavia, que os avanços recentes, como expostos na seção dois deste *Texto para Discussão*, 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, com 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 atém-se à percepção presidencial de captura das agendas ministeriais pelos comitês do Congresso, grupos de interesse e 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 e da economia políticas há muito, resultando, porém, pouco conhecimento acumulado, tanto sobre os incentivos que estruturam a operação desses núcleos executivos quanto sobre os recursos que os presidentes podem dispor a fim de aproveitarem oportunidades ou adaptarem-se às mudanças. Há um longo caminho a ser percorrido no sentido de 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, dentro de 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-CF/1988 levaram à criação de novos aparatos estatais, gerando a necessidade maior de coordenação intersetorial, a fim de lidar com a profusão de políticas, planos e programas não articulados e por vezes sobrepostos.

Como fator agravante 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 de políticas públicas reforçam a importância de estruturas capazes de prover coesão e coerência na ação governamental.

Embora esses dilemas coloquem o Brasil como um caso bastante propício para se investigar a estrutura e o funcionamento do NdG, 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 o NdG de forma subsidiária, normalmente focando algum dos integrantes do núcleo 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 dialogar com as três correntes de pesquisa debatidas nas seções anteriores.

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

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

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

Uma segunda estratégia analítica envolve um olhar para a evolução do NdG, tanto dentro de um mandato quanto entre eles, como variável a ser explicada. O que determina as mudanças na configuração dos órgãos, no seu quadro funcional e seu funcionamento? Como o estilo e a personalidade do chefe do Executivo afetam os seus formatos? Como se configuram as relações entre o presidente, o NdG e o restante do Gabinete ministerial, de forma predominantemente 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), como também buscando compreender as questões, via entrevistas com atores-chaves.

Outra forma de coletar informações, tanto quantitativa quanto qualitativamente, é por meio de análise do relacionamento efetivo do presidente com o NdG e também com o resto do seu Gabinete ministerial. Nesse caso, além das bases formais, é possível também atentar para a frequência e a 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 da ciência política, ainda demanda aprofundamento é a questão da coordenação, componente fundamental dos debates tanto de *core executive* quanto de CdG. 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*. Além disso, a compreensão do funcionamento do NdG a partir da ótica da coordenação ainda ganha relevância diante dos processos de fragmentação e esvaziamento do Estado (*hollowing out*) após as reformas administrativas das últimas décadas. Atualmente, fortalece-se a tendência de implementar o efetivo gerenciamento integrado e holístico (*whole-of-government*), de modo a expandir as estruturas de apoio aos chefes do Executivo, no sentido de facilitar a coordenação vertical e aprimorar os mecanismos que fomentam a integração horizontal.

Assim, 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 vistas não são excludentes e tendem a coexistir em contextos de múltiplos interesses, atores envolvidos e 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 de fomento à participação social no âmbito do *policymaking*, no Brasil.

Nessa dimensão analítica, o NdG 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, ele como uma variável a ser explicada. Por outro lado, o formato que o NdG opera pode influenciar nos resultados do processo decisório e impactar os resultados e 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 CdG sobre volatilidade das políticas públicas e em relação à disciplina fiscal (Zubek, 2008).

Apesar de muitos estudos contribuírem teoricamente para o argumento de que o fortalecimento das funções de planejamento, coordenação e monitoramento do núcleo do Executivo tendem a gerar melhores desempenhos e aperfeiçoamento do serviço público, há pouco embasamento empírico que confirme essa 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 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 desenvolver estudos comparativos com grande número de observações (*Large N*). Além disso, 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 dentro dos órgãos mais próximos do presidente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto 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?

Moe (2009), salienta os notórios avanços do campo de estudo, tanto do ponto de vista do escopo, da proliferação geográficas das pesquisas, como no que tange ao poder e ao rigor analítico das abordagens. Apesar do foco do autor envolver a presidência, em especial a dos Estados Unidos, e não uma perspectiva ampliada de NdG, esses efeitos são perceptíveis na sofisticação teórica-conceitual e na metodológica das investigações mais recentes do NdG.

De modo a contribuir com a linha de pesquisa, este trabalho explora os estudos das principais vertentes de NdG. 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, o 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, são evidentes também que as correntes apresentem enfoques, bases teóricas e métodos diversificados que, em boa medida, estão relacionados a fatores relacionados às características do sistema político, históricas, dos arranjos institucionais de governança, bem como do 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 dentro desses países. Todavia, ambas as vertentes convergem em suas preocupações focadas em descrever e explicar, de fato, como se constitui e funciona o NdG 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 uso dos princípios da escolha racional e, mais recentemente, do neoinstitucionalismo.

São justamente esses dois aspectos que se diferem da abordagem de CdGs. Em linhas gerais, embora também possua contribuições de estudos acadêmicos, a corrente CdG vem sendo liderada por pesquisas de organismos internacionais com preocupações mais normativas-prescritivas e baseadas na literatura hegemônica da administração pública. Diferente das outras duas vertentes que privilegiam estudos de caso, esta valoriza as pesquisas comparadas. Além disso, o foco mais instrumental da corrente CdG se justifica em razão das crescentes demandas por mais melhorias 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 NdGs tendem a ter as variações como regra e não como exceção. Logo, a sua compreensão não é nada trivial, assim como o estruturação e o aperfeiçoamento do seu desempenho ganha 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 caminhando, nos últimos anos, no sentido de compreender o funcionamento do Poder Executivo e não apenas no âmbito do seu relacionamento com o Congresso. Nesse contexto, a pesquisa se dedicou a apresentar de forma objetiva esses esforços de modo a discernir as dimensões e temas que ainda carecem de investigação científica. Diante das nossas particularidades institucionais, o Brasil constitui um excelente laboratório de pesquisas sobre o Executivo, com foco no conjunto de órgãos responsáveis pela condução das linhas mestras do governo. Portanto, o desenvolvimento dessa agenda de pesquisa

futura tende a contribuir no avanço do entendimento da dinâmica do sistema político e, sobretudo, de seus efeitos sobre os processos decisórios e seus resultados (*outputs* e *outcomes*) em termos de políticas públicas.

## 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.

BANCO MUNDIAL. **Center of government delivery units.** Washington: World Bank, 2010.

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**, [s. l.], 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. (Org.). **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. F.; SÁEZ, M. A. (Org.). **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**, [s. l.], 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. (Ed.). **The Oxford handbook of the american presidency**. Oxford, United Kingdom: 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 Papers, 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. (Ed.). **The new direction in american politics**. Washington: Brookings Institution Press, 1985.

\_\_\_\_\_. The politics of bureaucratic structure. *In*: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (Ed.). **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. (Ed.). **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, 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. (Org.). **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. (Ed.). **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**, [s. l.], v. 68, 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., 2006, Ciudad de Guatemala.

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, 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). 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.

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

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.

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. (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Editora Unesp, 2004.



**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinicius Arruda de Souza (estagiário)

### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*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

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup> (miolo)  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---



### **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.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
**PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

