

Cavalcante, Pedro; Gomide, Alexandre de Ávila; Barbosa, Sheila

Working Paper

A coordenação de programas prioritários sob a perspectiva do núcleo do governo federal (2007-2014)

Texto para Discussão, No. 2440

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Cavalcante, Pedro; Gomide, Alexandre de Ávila; Barbosa, Sheila (2019) : A coordenação de programas prioritários sob a perspectiva do núcleo do governo federal (2007-2014), Texto para Discussão, No. 2440, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211392>

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.

2440

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

**Pedro Cavalcante
Alexandre Gomide
Sheila Barbosa**

TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

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

Pedro Luiz Costa Cavalcante¹
Alexandre de Ávila Gomide²
Sheila Cristina Tolentino Barbosa³

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

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

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

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

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

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Constantino Cronemberger Mendes

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

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

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

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 publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

JEL: H83.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO7

2 A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....9

3 A COORDENAÇÃO DOS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL 15

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....26

REFERÊNCIAS28

APÊNDICE

SINOPSE

O objetivo do texto é avançar na compreensão de uma função precípua no governo: a coordenação de políticas públicas, que ganha mais relevância no âmbito do núcleo do governo, isto é, o conjunto de instituições e atores que prestam apoio direto na implementação das ações prioritárias definidas pelo chefe do Poder Executivo. Assim, a pesquisa analisa quais mecanismos, instrumentos e níveis de coordenação são, de fato, utilizados no processo de formulação e implementação de quatro políticas estratégicas durante os governos Lula e Dilma, são elas: *i*) Programa Bolsa Família (PBF); *ii*) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); *iii*) programa Brasil Sem Miséria (BSM); e *iv*) Programa de Investimento em Logística (PIL). A investigação realiza revisão bibliográfica, análise documental de publicações oficiais e, principalmente, entrevistas com atores que ocuparam cargos-chave na Presidência da República e nos ministérios da Fazenda e do Planejamento nas duas gestões. A principal conclusão do estudo é que, apesar da existência de diversos instrumentos de coordenação formais e processuais, na prática, os instrumentos mais utilizados na coordenação dos programas prioritários são os informais e os criados *ad hoc* para esses programas. Além disso, o mecanismo hierárquico divide espaço com as estratégias de constituição de redes intragovernamentais, sobretudo, para resolução de conflitos e divergências entre os ministérios.

Palavras-chave: coordenação governamental; políticas públicas; núcleo de governo; Poder Executivo; Brasil.

ABSTRACT

The paper's main goal is to advance in the knowledge of a key function of the government: the policy coordination. This is even more relevant within the core of the government, which is a set of institutions and actors that provide direct support to implementation of priority actions defined by the president. Thus, the research analyzes what mechanisms, instruments and levels of coordination are actually used in the policymaking of four strategic policies during the Lula's and Dilma's administration, namely: *i*) Programa Bolsa Família (PBF); *ii*) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); *iii*) Programa Brasil Sem Miséria (BSM); e *iv*) Programa de Investimento em Logística (PIL). The investigation employed bibliographic review, content analysis of

official publications and, mainly, interviews with actors who occupied key positions in the Presidency and Ministries of Finance and Planning in both administrations. The main conclusion is that in spite of the existence of various formal and procedural coordination instruments, in practice, the instruments most used in priority policies coordination are the ones informal and designed *ad hoc* for such programs. In addition, the hierarchical mechanism shares space with intra-governmental networking strategies, especially to solve conflicts and disagreements among ministries.

Keywords: governmental coordination; public policy; core of government; Executive branch; Brazil.

1 INTRODUÇÃO

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

A valorização da coordenação como peça-chave do processo de implementação de políticas públicas domina o campo de administração pública desde o trabalho seminal de Pressman e Wildavsky (1973) até os dias atuais (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Peters, 2015; Lægreid *et al.*, 2016). Em um amplo conjunto de capacidades do Estado, a capacidade administrativa de coordenação se apresenta como crucial para enfrentar a complexificação (multiplicidade, diversidade e fragmentação) dos atores e processos envolvidos no *policymaking* (Lodge e Wegrich, 2014).

Conforme Lassance (2015), a coordenação surge como a principal resposta da administração pública para lidar com o processo de fragmentação proporcionado pela existência de inúmeras organizações e atores incidentes sobre um mesmo problema. Seu objetivo, portanto, é produzir ordem e integração, permitindo que diferentes dirigentes e burocracias colaborem.

No âmbito internacional, a questão ganha ainda mais destaque diante da crescente preocupação em se fortalecer o funcionamento do núcleo de governo ante os desafios do setor público, tais como a prevalência dos *wicked problems* (problemas ambíguos e dinâmicos, que demandam soluções difíceis e interdependentes), aumento das expectativas por melhorias na entrega de serviços de qualidade aos cidadãos, em um cenário de transformações tecnológicas e informacionais, de gerenciamento integrado e holístico (*join-up government*, *whole-of-government* etc.) e de restrições orçamentárias.

No caso específico do Brasil, os aspectos constituintes do ambiente político-institucional, como o presidencialismo de coalizão, a estrutura federativa, além dos processos de agencificação (criação de agências reguladoras autônomas) e de fortalecimento do sistema de controles horizontais, geram efeitos centrífugos que impõem desafios à gestão pública.

Tendo em vista a coordenação do núcleo de governo nesse contexto político-institucional, este trabalho se baseia nas questões a seguir. Como se caracterizou a coordenação de programas da agenda prioritária dos presidentes pertencentes à coalizão de centro-esquerda que governou o país entre 2003 e 2014, nomeadamente, Lula e Dilma? Quais mecanismos e instrumentos foram utilizados para coordenar a implementação dos programas e ações prioritários nesses governos? Existem diferenças relacionadas aos estilos desses dois presidentes? Como se deu a relação entre os diferentes tipos de instrumentos (processuais, estruturais, formais e informais) em casos concretos?

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

Justifica-se a escolha desses programas por representarem casos típicos de duas áreas de políticas públicas prioritárias: social e infraestrutura, além de apresentarem encadeamento entre eles – o BSM pode ser considerado uma ampliação do PBF, ao mesmo tempo que o PIL pode ser visto como uma derivação do PAC (Fabiano, 2013).¹ Ressalta-se, contudo, que a estratégia metodológica adotada não é uma comparação sistemática entre os quatro casos, uma vez que o objeto de estudo é a coordenação pelo núcleo de governo dos programas prioritários no governo federal. Por isso, os estudos de caso tiveram caráter instrumental, objetivando, a partir deles, compreender melhor os aspectos gerais da coordenação do núcleo de governo da agenda prioritária dos presidentes, e, assim, responder às perguntas da pesquisa.²

Além da pesquisa documental, foram feitas entrevistas com atores que ocuparam cargos-chave no núcleo de governo durante os mandatos dos dois presidentes, sobretudo na Presidência da República e nos ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento

1. O quadro 2 apresenta os objetivos e os anos de criação de cada um dos programas.

2. Segundo Stake (2000), a modalidade de estudo de caso instrumental, diferentemente das modalidades intrínsecas e coletivas, visa facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer *insights* sobre um assunto, explorando e aprimorando o conhecimento de determinado fenômeno, sem interesse específico no caso em questão.

(MP). Foram realizadas treze entrevistas semiestruturadas,³ que exploraram os principais mecanismos e instrumentos de coordenação na implementação e no monitoramento das prioridades dos governos mencionados. O roteiro e a relação dos cargos ocupados pelos entrevistados encontram-se no apêndice deste texto. Optou-se pela utilização do *software* Atlas TI para apoiar as análises das respostas, em convergência com as dimensões de coordenação discutidas na literatura revisada e consideradas relevantes, no esforço de responder às questões da pesquisa.

Além desta introdução, este estudo se organiza em mais três seções. Na seção 2, é apresentado o referencial teórico sobre aspectos da coordenação intragovernamental, ou horizontal, como forma de embasar as análises empíricas. Na seção 3, são descritos os processos e as estruturas formais de coordenação geral do governo federal e que concernem aos programas selecionados. Em seguida, discutimos, com base nas percepções dos entrevistados, o que, de fato, foram os mecanismos e os instrumentos utilizados pelo núcleo de governo na coordenação dos programas para colocar em prática a agenda prioritária definida pelos presidentes. Por fim, na seção 4, são expostas as considerações finais, as limitações deste trabalho e as questões para uma agenda futura de pesquisa nesse campo de estudos.

2 A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A coordenação de políticas é entendida neste trabalho como o alinhamento intencional de tarefas e esforços de unidades a fim de alcançar um objetivo definido (Lægreid e Verhoest, 2010) – uma função essencial do núcleo de governo (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014; OECD, 2014). Assim sendo, esta seção se dedica a discutir os aspectos teóricos da coordenação intragovernamental, por meio de uma revisão de literatura que permita embasar o quadro analítico e os resultados empíricos deste estudo. Salienta-se que, para fins deste trabalho, o termo intragovernamental corresponde também a interorganizacional, ou seja, à coordenação entre agências, órgãos e ministérios internos à esfera do governo – no caso desta pesquisa, o federal.

3. Foram conduzidas nove entrevistas no mês de março de 2018 e outras quatro no âmbito da pesquisa de conclusão de mestrado de Noelle Silva, gentilmente cedida para fins desta análise de coordenação intragovernamental.

Segundo Pressman e Wildasvky (1973), coordenação de políticas públicas é uma das palavras de ouro ou conceito mágico, uma vez que é normalmente algo sempre desejado, mas raramente alcançado. Considerando que a multiplicidade de atores e organizações é uma característica central do processo de formulação e implementação de políticas públicas (O'Toole Junior, 2010), é natural que a coordenação das ações governamentais seja fundamental (Wegrich e Štimac, 2014). As suas conceituações e formas de abordagem variam bastante, embora o foco seja, normalmente, o mesmo: gerar coerência nas ações governamentais e mitigação de redundâncias, lacunas e contradições entre elas (Peters, 2006). Por sua vez, Alexander (1993) define a coordenação como uma atividade empreendida por uma organização ou sistema interorganizacional (essas são as unidades de referência para investigação) para construir as decisões e as ações das subunidades ou organizações partícipes.

No caso do núcleo de governo, o principal desafio, contudo, orbita em torno de como o presidente ou o primeiro-ministro coordena os órgãos do Poder Executivo em torno dos objetivos ou das prioridades definidas por este. Segundo Cohen e Krause (2000), o enfrentamento desse objetivo envolve problemas tanto de caráter vertical quanto horizontal. O primeiro se dedica a lidar com as forças centrífugas (governos subnacionais, atores da sociedade, partidos políticos etc.) que afetam o modo como as agências governamentais atuam em convergência com as orientações do chefe do governo; enquanto os problemas de coordenação horizontal acontecem entre atores ou unidades no mesmo nível organizacional, em situações de falta de preferência coerente entre eles.

O fortalecimento da capacidade administrativa configura condição essencial para enfrentar a complexidade (multiplicidade, diversidade e fragmentação) dos atores e processos envolvidos na produção de políticas públicas. De acordo com Lodge e Wegrich (2014), a coordenação é relevante elemento da capacidade administrativa do Estado. Esta se torna ainda mais essencial em cenário pós-transformações propostas pelo *new public management* (NPM), no qual a recentralização das atividades governamentais foi forma de contrapor as estratégias de agencificação e autonomização ocorridas nas duas últimas décadas do século passado (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Lodge e Wegrich; 2014; Peters, 2015).

Wegrich e Štimac (2014) destacam duas tensões, ou problemas, a serem enfrentados por meio de ações de coordenação, quais sejam, os problemas resultantes de *underlap* (lacuna de jurisdição) e *overlap* (sobreposição). No primeiro caso, a política envolve atividades entre fronteiras de jurisdição de cada organização/ator envolvida(o), e, por isso, são normalmente negligenciadas. A ação de coordenação é direcionada a orquestrar a ação conjunta. No segundo caso, apesar de dada política ser de relevância para os múltiplos atores, estes podem divergir a respeito das opções, em razão de seus interesses nem sempre convergentes. Nessa situação, a ação de coordenação exige resolução de conflitos de modo a maximizar ganhos para todos os envolvidos, e, assim, obter contribuição para o resultado geral da política pública. Em ambos os casos, ainda que em contexto de relações intragovernamentais, a interação acontece entre órgãos com distintas competências e certa autonomia. Desse modo, a interdependência interorganizacional ou entre atores permanece como ponto central do desafio.

Na literatura especializada, há uma variedade de abordagens sobre a coordenação para formulação ou implementação de políticas públicas, as quais a consideram, desde a coordenação interna, tipicamente hierárquica quanto aos complexos arranjos de coordenação interorganizacional (Pfeffer e Salancik, 2003; O’Toole Junior, 2010; Wegrich e Štimac, 2014).

Como o foco deste texto é a coordenação do Poder Executivo em um contexto de relações interorganizacionais, ou horizontais, ela pode ser analisada sob diferentes perspectivas. Segundo Peters (2006), a coordenação pode ser analisada tanto como um processo quanto como um resultado. No primeiro caso, abordam-se as atividades, os processos ou as estruturas que ajudam a coordenar – os instrumentos de coordenação. Nesse sentido, Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) focam na coordenação como um processo cujos mecanismos e instrumentos são utilizados com vistas a melhorar o alinhamento de tarefas e os esforços das ações no setor público. Segundo esses autores, a coordenação pode ser tanto negativa – quando envolve acordos, mesmo tácitos, para que os atores não interfiram em programas e atividades de outros – quanto positiva – quando a coordenação é construída para gerar coerência, em vez de apenas minimizar conflitos.

Em termos de resultados, é possível alcançar diferentes níveis de coordenação. Nesse sentido, Metcalfe (2004) construiu uma escala de coordenação de políticas para mensurar diferentes níveis de coordenação. Para o autor, os diferentes níveis

de coordenação podem ser classificados em nove níveis hierárquicos, partindo da tomada de decisão independente de cada ator (não coordenação) até o comprometimento de todos os atores com as prioridades governamentais estabelecidas (total coordenação de governo). A escala fornece uma classificação qualitativa, em vez de quantitativa, como pode ser visto no box 1.

BOX 1

Níveis de coordenação intragovernamental

9. Estratégia governamental
8. Prioridades centrais
7. Limites de ação ministerial ou de organizações
6. Arbitragem das diferenças políticas (ou de políticas?)
5. Acordo entre ministros/organizações
4. Evitação de divergências entre ministros/organizações
3. Consulta entre ministros/organizações
2. Comunicação entre ministros/organizações
1. Decisão independente de cada ministro/organização

Fonte: Metcalfe (2004, tradução nossa).

No tocante ao núcleo de governo, infere-se que o resultado de sua ação esteja compreendido entre os níveis 6 e 9, uma vez que nos inferiores os(as) ministérios/organizações tendem a atuar de forma unilateral ou bilateral. A partir do nível 6 (arbitragem entre diferenças políticas), uma terceira parte (núcleo de governo) resolve conflitos que os ministros não conseguem resolver entre eles. Esse é um caso típico de coordenação negativa, haja vista que constitui uma reação a um problema específico, que não foi solucionado por processos em níveis inferiores. Ainda na perspectiva negativa, quando o presidente ou o seu núcleo de governo estabelece parâmetros aos ministros (nível 7), eles conduzem as atividades dos ministérios a partir da definição do que não se deve ou não se pode fazer, geralmente estabelecendo limites orçamentários ou restrições regulatórias aos órgãos. Já o nível 8 e o 9 estão mais próximos da coordenação positiva, na medida em que, ao estabelecer prioridades e/ou uma estratégia governamental global, o núcleo de governo sinaliza para as políticas públicas mais coerentes e de caráter transversal, baseadas na melhor informação disponível e em função de um objetivo bem definido (Metcalfe, 2004).

Ademais, estudos das últimas décadas vêm tentando organizar quais seriam os mecanismos e os instrumentos utilizados para efetivar estratégias de coordenação das políticas públicas (Alexander, 1993; Peters, 2006; 2015; Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). Em linhas gerais, os mecanismos seriam a hierarquia, o mercado e as redes, que variam quanto ao tipo de ajuste entre atores – se por meio de comando e controle, se

mediante trocas ou colaboração. O quadro 1 detalha as características de cada um desses mecanismos.

QUADRO 1
Características dos mecanismos de hierarquia, mercado e redes

	Hierarquia	Mercado	Redes
Base da interação	Autoridade e dominação	Troca e competição	Cooperação e solidariedade
Propósito	Desenhado conscientemente e objetivos controlados	Resultados espontaneamente criados	Propósitos desenhados conscientemente ou resultados espontaneamente criados
Orientação, controle e avaliação	Normas <i>top-down</i> e padrões, rotinas, supervisão, inspeção e intervenção	Oferta e demanda, mecanismos de preço, autointeresse, lucros e perdas como avaliações, cortes e mão invisível	Valores compartilhados, análise de problemas comuns, consenso, lealdade, reciprocidade, confiança, avaliação informal e reputação
Papel do governo	Legislador e condutor <i>top-down</i> ; atores dependentes são controlados pelas regras	Criador e guardião do mercado, comprador de mercadorias; atores independentes	Viabilizador das redes, gestor e participante de redes
Recursos necessários	Autoridade e poder	Barganha, informação e poder	Cooperação mútua e confiança
Base teórica	Burocracia weberiana	Economia neoinstitucional	Teoria de redes

Fonte: Bouckaert, Peters e Verhoest (2010).

A coordenação do tipo hierárquica inclui tanto instrumentos de gestão (como regras processuais, sistemas de planejamento *top-down* ou sistemas tradicionais de gestão financeira orientados a insumos) quanto instrumentos estruturais (como fusões organizacionais, função de coordenação, linhas diretas de controle e responsabilidade). Em ambos os casos, os objetivos, as regras, a alocação de tarefas, o controle e o *accountability* são bem definidos, tendo como fundamentação a autoridade e o domínio racional-legal típico weberiano (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Por sua vez, os sistemas de informação comuns e as estruturas de concertação, de tomada de decisão e aprendizagem coletiva, bem como as parcerias e as cooperações voluntárias entre organizações, são exemplos de instrumentos oriundos do mecanismo de coordenação do tipo redes.

Quanto ao mecanismo de mercado, não obstante o seu objetivo seja fomentar a competição e as trocas, existem instrumentos baseados na contratualização de resultados, na concorrência entre organizações, na disputa por recursos (como exemplo, os sistemas de avaliação de programas e de orçamento por resultados, que contribuem para essa finalidade) e na criação de quase-mercados (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Em uma tentativa de sintetizar essas taxonomias, pode-se dividir os instrumentos de coordenação em estruturais e não estruturais – ou processuais (Alexander, 1993; Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). Os estruturais estão associados à *reestruturação organizacional por meio de alterações nas tarefas e competências entre as organizações*, fundamentados em autoridade, poder e divisão de trabalho. Em outras palavras, criação de novas, ou mudança das existentes, estruturas e formas institucionais no âmbito do governo – tais como a reorganização de competências entre ministérios, departamentos, em resposta a pressões de mudanças contextuais; órgãos de coordenação (ministros dedicados a um programa público prioritário); entidades de decisão coletiva; mercados regulados; estruturas de informação; e estruturas de gestão em cadeias de políticas públicas.

Por sua vez, os não estruturais, ou processuais, se caracterizam pela *reorganização e mudança em linhas e níveis de controle*, isto é, que estabelecem instrumentos e procedimentos que planejam, monitoram e avaliam o uso de recursos ou da implementação. Nesse caso, destacam-se os amplos sistemas de gestão estratégica, de orçamento, planejamento, de avaliação, financeira e gerenciamento do conhecimento.

Nesse sentido, Peters (2015) divide em dois grupos os instrumentos de coordenação. O primeiro é constituído de estruturas que incluem: equipes do núcleo de governo; agências centrais; próprio gabinete ou ministro da Fazenda; comitês consultivos; forças-tarefa, grupos de trabalho etc.; organizações interministeriais; comitês interministeriais; organizações coordenadoras, além de outros. O autor destaca ainda a figura do czar de políticas públicas (*policy czar*), responsável, pessoalmente, pela coordenação de uma área específica, isto é, “uma tentativa por parte dos presidentes para exercer controle mais direto sobre as políticas públicas e alcançar níveis mais elevados de coordenação” (Peters,

2015, p. 77)⁴ e, já o segundo grupo, é relativo a processos que, assim como as estruturas, não garantem, por si só, o sucesso na coordenação, pois dependem do comprometimento dos principais participantes. Neste caso, os processos típicos são o orçamento, a revisão regulatória, a avaliação e os “comentários de coordenação”, ou seja, um processo de compartilhamento, entre os ministros, de sugestões e críticas acerca de um projeto de política pública (Peters, 2015).

3 A COORDENAÇÃO DOS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL

Esta seção é dedicada a apresentar o conjunto de instrumentos formais e informais de coordenação presentes no governo federal e a analisar empiricamente quais foram efetivamente utilizados durante o processo de implementação dos programas selecionados, considerados prioritários nos mandatos presidenciais abordados.

3.1 As prioridades governamentais

Primeiramente, apresentamos um quadro-síntese dos programas governamentais selecionados para análise da coordenação sob a perspectiva do núcleo de governo, conforme justificado na introdução deste texto.

Em linhas gerais, os programas se propõem a enfrentar desafios estruturais do país, o que demanda estratégias de construção de parcerias intersetoriais, sobretudo durante a fase de implementação. Com efeito, nota-se claramente a complexidade dos objetivos e dos arranjos institucionais, que envolvem várias organizações e um conjunto amplo de ações governamentais, além da incorporação de novos instrumentos de coordenação. O quadro 2 detalha, sinteticamente, os objetivos de cada programa analisado; os principais órgãos envolvidos, tanto na implementação destes programas quanto na dos instrumentos de coordenação, criados especificamente para essas políticas, levantados com base em pesquisa documental, especialmente os decretos de criação dos respectivos programas.

4. Cabe ressaltar que esse conceito de czar de políticas públicas de Peters (2015) difere do utilizado por ele próprio anteriormente para caracterizar a estratégia, utilizada por Tony Blair no governo britânico, para diluir o grau de *accountability* em áreas problemáticas do serviço público, responsabilizando outro ministro pela condução da política (Peters, 2008). Para efeitos desse trabalho, utilizaremos a definição mais recente de Peters, apresentada em sua obra de 2015.

QUADRO 2
Síntese dos programas prioritários – governos Lula e Dilma

Programa	Objetivo	Ano de criação	Coordenação	Demais órgãos envolvidos	Instrumentos de coordenação presentes nos atos de criação
Programa Bolsa Família	Para além da transferência de dinheiro às famílias em situação de pobreza, inclui três objetivos: <i>i)</i> alívio imediato à pobreza e à fome; <i>ii)</i> inclusão de crianças na educação e redução da taxa de abandono escolar; e <i>iii)</i> ampliação do acesso à saúde, principalmente para crianças e gestantes.	2003	Casa Civil (inicialmente) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	Ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS), MP, MF, Casa Civil e Caixa Econômica Federal (Caixa).	Conselho Gestor do Programa Bolsa Família Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal
Programa de Aceleração do Crescimento	Medidas de estímulo ao investimento privado; tem por objetivo a ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da administração pública federal.	2007	Casa Civil (inicialmente) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	MF, Ministério das Cidades (MCI), MS, MEC, Ministério da Cultura (MinC), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Integração Nacional (MIN), Ministério dos Transportes (MT), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Defesa (MD), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Portos, Petróbras e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).	Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac) Secretaria Especial do PAC (Sepac)
Programa Brasil Sem Miséria	Combater a pobreza extrema até 2014 em três eixos: <i>i)</i> garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; <i>ii)</i> acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e <i>iii)</i> inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres.	2011	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Casa Civil, Secretaria Geral, MP, MCI, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), MDA, MS, MSC, MIN, Ministério do Meio Ambiente (MMA), MME, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), Embrapa, Fundação Banco do Brasil (FBB), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Petrobras e BNDES.	Comitê Gestor Nacional do BSM Grupo Executivo do BSM Grupo Interministerial de Acompanhamento do BSM
Programa de Investimento em Logística	Aumentar a malha rodoviária e ferroviária de forma adequada às grandes geografias brasileiras, trazendo uma logística mais eficiente e maior modicidade tarifária.	2012	Casa Civil	MF, MP, MT, Secretaria de Portos e Secretaria de Aviação Civil, Empresa de Planejamento e Logística S.A (EPL).	Comitê Gestor dos ministros (MP, MF e CC) Gepac Salas de situação (monitoramento)

Fontes: Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004; Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011; Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007; Chaves (2004); Lameirão (2013); Martins (2003) e Silva (2015); e publicações oficiais.

3.2 A dimensão formal da coordenação

O governo federal conta com uma ampla relação de instrumentos formais de coordenação, criados com vistas a ampliar o alinhamento e a coerência e apoiar o monitoramento das ações governamentais em diferentes áreas de gestão. Alguns deles estão formalizados pelas respectivas legislações de criação dos próprios programas, como nos casos detalhados na seção 2. Conforme abordamos anteriormente, alguns acadêmicos denominam os instrumentos de coordenação como processuais ou estruturais (Alexander, 1993; Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Peters, 2015). No sentido de esclarecer esses conceitos, o quadro 3 separa esses instrumentos com exemplos do governo federal brasileiro vigentes no período em análise neste trabalho.

QUADRO 3
Instrumentos de coordenação do governo federal

Processuais
Reuniões de coordenação de governo Articulações resolutivas Junta de Execução Orçamentária (JEO): composta por representantes da Casa Civil, do MF e do MP Sistema de Informações e Monitoramento da Presidência da República (SIMPR): metas presidenciais Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) do Plano Plurianual (PPA) Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais (Sidof): elaboração, redação, alteração, controle, tramitação, administração e gerência das propostas de atos normativos a serem encaminhadas ao presidente da República pelos ministérios e órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República (Decreto nº 4.522/2002) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) Sistema de Informações Organizacionais (Siorg): armazenar as informações sobre a estrutura organizacional dos órgãos do Poder Executivo – administração direta, autarquias e fundações Sistema de Informações das Empresas Estatais (Siest): suporte ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest), do MP, na captação de propostas de investimentos das empresas estatais para o exercício financeiro subsequente Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC) Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop)
Estruturais
Grupos de trabalho temáticos (GT) Grupo Executivo Órgão gestor e comitê técnico das parcerias público-privado (PPPs) Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) Salas de situação Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) Secretaria de Relações Institucionais (SRI) Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação do MP Unidades de Monitoramento e Avaliação em cada ministério setorial Gabinete-Adjunto de Informações em Apoio à Decisão (Gaia)

Fonte: Pesquisa documental em publicações oficiais e Silva (2015).
Elaboração dos autores.

Dado que tais instrumentos são constituídos formalmente, sua efetiva utilização está condicionada a contextos específicos. Nesse sentido, é natural que ocorra distanciamento entre a sua existência formal e a sua importância na coordenação de fato pelo núcleo de governo.

Parte dos instrumentos processuais tendem a ser continuados no tempo, pois constituem sistemas de informações projetados para acumular e disponibilizar informações gerenciais de forma centralizada, como é caso do Siafi. Ainda que pensados de forma centralizada, alguns desses sistemas sofrem transformações mais significativas, como é o caso do Sigplan, criado em 2000, e do Sidor, implantado em 1988, ambos substituídos pelo Siop em 2009.

Os instrumentos de coordenação estruturais, por sua vez, podem ser estabelecidos conforme a dinâmica própria de cada governo, uma vez que estão relacionados à definição de competências, delimitadas pelo modo de operação de cada programa ou pelo modo particular de coordenação de cada governo – considerando aspectos de centralidade, horizontalidade e autonomia nas relações entre atores. A SAM é um exemplo disso. Criada no governo Lula para monitorar as metas presidenciais, teve papel crucial na primeira fase do PAC. Contudo, no início do governo Dilma, teve sua importância diminuída, uma vez que a coordenação do PAC passou da Casa Civil para o MP, sendo criada a Sepac.

3.3 A coordenação *de facto*⁵

Este estudo passa agora a analisar as informações coletadas nas entrevistas com atores que ocuparam cargos-chave no núcleo de governo durante as duas presidências estudadas, com vistas a captar suas experiências e suas percepções sobre como eles, atores do núcleo de governo nas duas presidências, operavam na prática os mecanismos e os instrumentos de coordenação dos programas em estudo.

A análise das entrevistas procurou dialogar com a teoria de coordenação apresentada anteriormente e seguiu, em boa medida, a ordem das questões do roteiro semiestruturado (apêndice). Para simplificar as referências aos entrevistados, utilizamos a letra *E* com o respectivo número do entrevistado (por exemplo, E1, E2 etc.). Por razões de acor-do de sigilo com os entrevistados, estes não seguem a ordem alfabética exposta no apêndice. No entanto, aspectos mais gerais e contextuais foram também ponderados, uma vez que auxiliam na compreensão do objeto de estudo deste texto. Assim, são abordados

5. Utilizamos aqui a expressão latina *de facto*, que significa na prática, tendo como expressão antônima *de jure*, que significa pela lei ou na teoria.

os instrumentos e os mecanismos de coordenação, como as interpretações dos níveis de coordenação intragovernamental alcançados por eles, conforme a escala Metcalfe (2004).

Dos programas governamentais estudados, observamos processos distintos de formulação e implementação, o que reforça a visão de heterogeneidade influenciada por fatores variados.

O programa mais antigo, PBF, foi elaborado em 2003 pela Assessoria Especial do presidente Lula. Por um tempo, a coordenação do programa residiu lá, até a criação do MDS, em 2004. O PBF nasceu a partir da junção de um conjunto de políticas de transferência de renda do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e do próprio governo Lula, com um diagnóstico de necessidade de superar as sobreposições e potencializar os efeitos sobre as famílias beneficiárias (Campello e Neri, 2013). Após a mudança, o programa foi construindo capacidades institucionais no MDS, e, com o tempo, passou a ser mais autônomo em relação ao núcleo de governo formal; e, logo, tornou-se o órgão protagonista das ações de coordenação de políticas sociais vinculadas ao PBF (E3; E9; E10; E11).

Tal dinâmica foi díspar do PAC, lançado em 2007 a partir de um processo de formulação do seu desenho e de monitoramento das ações na Casa Civil durante o segundo mandato do governo Lula. As razões da criação também são distintas: “diferente do PBF, que tem origem programática, o PAC é resultado da importância da infraestrutura e de problemas de coordenação” (E9).

O PAC, ainda na sua fase de Casa Civil, consistia em um conjunto de proposições legislativas e modelos de gestão que permitiriam a melhoria da capacidade de gasto e da execução do orçamento dos investimentos, para viabilizar a eficiência e a capacidade operacional das obras de infraestrutura (E11). Com a posse da presidente Dilma, essa configuração é alterada, na medida em que ela transfere a coordenação do PAC para o MP, sob a tutela de sua ex-subchefe de Avaliação de Monitoramento (SAG) na Casa Civil, Miriam Belchior (E4; E5; E6; E8; E9; E11).⁶

6. Para mais detalhes sobre o programa, ver Pires (2015).

A coordenação das políticas sociais prioritárias também passou por um processo semelhante no governo Dilma, uma vez que a posse da ministra Tereza Campello, que era subchefe adjunta da SAG/Casa Civil, no governo anterior, no MDS, centraliza as atividades de coordenação das políticas públicas do programa BSM e estabelece, assim como o PAC, uma linha direta de comando entre esta pasta e a presidente Dilma. Do mesmo modo, foram criadas, tanto no MP quanto no MDS, secretarias específicas com as respectivas funções de coordenação.⁷

Durante o processo de implementação do BSM, no entanto, o MDS passa a se constituir como um integrante do núcleo de governo, na medida em que a ministra da pasta estava empoderada para conduzir a coordenação desse programa prioritário no campo social e que se reportava diretamente à presidente da República, o que nos remete à utilização da figura de czar de políticas públicas, isto é, ator empoderado pela chefe do Executivo para liderar a coordenação do setor de política pública (Peters, 2015). O mesmo entendimento pode se inferir em relação à delegação da liderança de coordenação do PAC para a ministra Miriam Belchior. No caso específico do BSM, todavia, os órgãos típicos do núcleo de governo (Casa Civil, MF e MP) atuavam mais como viabilizadores das demandas do MDS para o BSM do que propriamente responsáveis por sua coordenação (E1; E6; E7; E8; E9; E10). Essa perspectiva fica evidente no trecho seguinte da entrevista 10.

Na época do BSM, a ministra Tereza tinha uma espécie de papel de coordenação. Se você está coordenando um plano como o BSM, é um guarda-chuva. Você está tentando chamar vários ministérios setoriais, o que era uma complicação na época, porque ela não era ministra acima de ninguém, mas ela tinha um papel de coordenação, só que politicamente ela tinha um peso que deixava que ela exercesse essa função (E10).

Quanto ao Programa de Investimento em Logística, novamente, a Casa Civil desempenhou um papel de destaque na sua formulação e coordenação após o seu lançamento, em 2012. O programa demandava ações de coordenação intragovernamental, com ênfase nas PPPs. Essa atuação foi realizada concomitantemente ao PAC 2; assim, enquanto a Casa Civil coordenava o programa de concessões, o MP coordenava o programa de obras públicas (E1; E6; E13).

7. No processo de estruturação do BSM, teve destaque a atuação do grupo de trabalho interministerial, sob coordenação do MDS, o que valorizava e estimulava a colaboração no âmbito do programa (E9).

Nesse sentido, observa-se que as responsabilidades de coordenação dessas políticas prioritárias são modificadas no decorrer do tempo e dos mandatos presidenciais, em função da reconfiguração de atores que ocupavam os postos de comando, do estilo dos presidentes e das capacidades operacionais dos ministérios. Em suma, na área de infraestrutura, a Casa Civil e o MP (no governo Dilma) eram os protagonistas; e na área social, o MDS desempenhava o papel principal. Neste, os papéis dos demais órgãos do núcleo de governo (Casa Civil, MP e MF) eram mais de viabilizadores, em termos políticos e orçamentários-financeiros dos programas PBF e BSM, do que propriamente coordenadores.

Contudo, embora se possa ter a impressão de que houve aumento de delegação e ampliação do núcleo de governo durante o governo Dilma, isso não significa necessariamente um estilo descentralizador da presidente. A percepção dos entrevistados é justamente o oposto: a nomeação de pessoas de sua confiança para conduzir essas políticas indicava maior controle, mesmo com um esvaziamento da Casa Civil (E4; E8; E13).

Antes de avançarmos nos tipos de instrumentos e seus mecanismos subjacentes (Alexander, 1993; Bouckaer, Peters e Verhoest, 2010), vale destacar uma certa homogeneidade nas respostas que envolvem os problemas de coordenação. Em linhas gerais, eles podem ser enquadrados em dois grupos. Primeiramente, o crescente número de temas prioritários (E9; E10; E11) em ambos os governos, conforme o entrevistado 11 relata: “a quantidade de ministérios nunca foi um problema; excesso de prioridades é um problema, dificulta a capacidade de interlocução”. Do mesmo modo que o excessivo número de instrumentos de coordenação formal é considerado como um problema, na medida em que, normalmente, eles são criados e nunca extintos, e, assim, acumulam-se e sobrepõem-se, gerando retrabalho e perda de tempo na rotina dos dirigentes (E6).

Além da identificação dos instrumentos, procurou-se captar se predominavam os de tipo estrutural ou processual (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). A partir das respostas dos entrevistados, evidenciou-se a prevalência dos instrumentos estruturais, criados especificamente para lidar com desafios da coordenação desses programas, como os elencados no quadro 2. Outro aspecto que chamou a atenção foi o fato de ter havido poucas referências aos instrumentos formais, principalmente a visão de que o dinamismo e a urgência das questões relacionadas à coordenação e ao monitoramento dos programas prioritários não permitiram, ou deram espaço, à utilização dos instrumentos processuais padronizados existentes no governo (quadro 3).

Nesse contexto, destacam-se dois instrumentos de coordenação construídos durante o primeiro mandato do governo Lula: as metas presidenciais e o Grupo de Agenda. O primeiro instrumento tinha um foco na definição e no monitoramento das prioridades definidas pelo presidente.⁸ Seu modelo de coordenação foi baseado na experiência chilena e apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Enquanto que o Grupo de Agenda tinha a função de traçar estratégias de comunicação que pudessem potencializar o lançamento de novas políticas ou o desenvolvimento de programas em andamento (E9).

No que concerne aos instrumentos formais (leis ou outras normas infralegais) e informais, os entrevistados reportaram ser mais frequente o uso dos informais, como as reuniões e a constituição de grupos de trabalhos *ad hoc* e destituídos de formalidade para obtenção de informações e alternativas para solução de problemas novos ou recorrentes no governo. Nesse caso, o protagonismo residia na Casa Civil (E3; E5; E6; E7).

Obviamente, procedimentos formais e processuais, como o trâmite de atos administrativos, também ocupavam parte da rotina do núcleo de governo. Contudo, quando havia necessidade premente de informações ou de tomada de decisões, as opções caminhavam mais para instrumentos *ad hoc*, como reuniões, visitas aos ministérios e outros órgãos, bem como comunicação telefônica (E1; E5; E6; E12).

A escolha, por fazer uso mais frequente de instrumentos *ad hoc*, em detrimento do uso de instrumentos processuais e formais pelo núcleo de governo, fica evidenciada nos trechos, a seguir, das entrevistas.

Reuniões de ministros ou com o presidente é muito mais relevante do que um Sigplan. O que você chama de formais, que são os sistemas, é quase que um universo paralelo da burocracia. Eles são a ficção burocrática (...) Eu acho que essa herança lusitana desses sistemas é incompatível com a dinâmica da Casa Civil. (...) Você tem sistemas, você tem conselhos estruturados, e ambientes de decisão e informais, que muitas vezes era onde estavam as principais decisões (E6).

Minha percepção é que foram funcionando mais instrumentos *ad hoc*. Mas desde o início, o PAC vai montando uma estrutura *ad hoc* e funciona quase que em paralelo aos mecanismos formais de gestão e de alocação de recurso, gestão orçamentária e priorização de investimento (...) Ao mesmo tempo que você tinha uma centralização de certas decisões, ambos os programas eram decididos em um grau grande de informalismo (E13).

8. Para mais detalhes sobre essa experiência, ver Chaves (2004).

Um outro exemplo que reforça a preferência por instrumentos estruturais e informais na gestão da agenda prioritária pelo núcleo de governo nos dois governos é a Junta de Execução Orçamentária (JEO), composta pelos ministros da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil. Embora a JEO tenha sido formalmente institucionalizada *a posteriori*, em outubro de 2017,⁹ após pressão do Tribunal de Contas da União (TCU), ela já vinha se reunindo desde o primeiro mandato de Lula, se tornando o principal instrumento de coordenação e de tomada de decisões do governo (E6; E7; E10; E11; E12; E13). O aspecto mais relevante do entendimento da junta como um instrumento informal e estrutural é o fato de ser vista, pelos entrevistados, como o verdadeiro lócus decisório dos programas prioritários dos dois presidentes em tela. Os instrumentos constitucionais de orçamento, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), eram tidos como pouco efetivos para tratar de questões relativas à agenda estratégica dos presidentes. Os trechos a seguir reforçam essa percepção: “era a junta que dizia que ia aumentar o limite do ministério tal ou não (...) ou se vamos botar mais dinheiro na ação tal” (E11); ou: “não tinha discussão de PPA, não tem discussão disso na LOA. Olha, estou falando genericamente, o presidente vai aumentar o Bolsa Família. Quanto que é, quanto que não é, mas passou, não necessariamente seguindo aquele rito processual do instrumento orçamentário” (E7).

Conforme discutido, uma dimensão importante para a compreensão da coordenação são os mecanismos subjacentes que norteiam as bases de interação, os propósitos e os recursos necessários para que os instrumentos sejam efetivados (Alexander, 1993; Peters, 2015; Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). No sentido de captar a presença desses mecanismos (hierarquia, mercado ou redes), os entrevistados foram questionados sobre a percepção deles na gestão dos instrumentos de coordenação dos programas prioritários. De modo geral, as respostas indicam visões distintas, porém convergentes no entendimento de que as atividades de coordenação demandam não apenas um mecanismo isolado, mas sim mesclas deles (E4; E7; E8; E9; E10; E12; E13).

A gente trabalhava bem com os três mecanismos. A depender da situação, a depender do tema, a depender da resistência do lado de lá, você trabalhava com um ou com outro. A gente usava bem esses três. Eu não conseguiria dizer que há uma preponderância da hierarquia ou não. A hierarquia é quando a presidente fala que vamos fazer dessa maneira. Os ministros discutiram e vão

9. Decreto nº 9.169, de 16 de outubro de 2017.

fazer assim. E é aquela história. A Casa Civil chama para reunião e a reunião vai acontecer, a não ser que a Casa Civil desmarque. Essa lógica da hierarquia era bem clara. A informação tem que estar aqui até meia noite. O incentivo de mercado era o orçamento, para mim (E8).

Todavia, observa-se um certo ordenamento entre os tipos de mecanismos subjacentes, estando a hierarquia em primeiro lugar, seguido de redes e, de forma mais residual, mercado. No tocante à hierarquia, alguns entrevistados defendem que ela é necessária na construção dos arranjos de coordenação, uma vez que a convocação dos atores para participar da constituição das arenas e dos recursos demanda autoridade e empoderamento, especialmente do chefe do Executivo (E4; E9; E10). Quanto maior o nível decisório, mais prevalecem características de tomada de decisões hierárquicas (E13).

Mas se o mecanismo hierárquico é necessário para dar início às atividades de coordenação, ele não é suficiente no processo de implementação dos programas. Conforme relato do entrevistado 12, “você tem que conseguir que as pessoas façam as coisas, por persuasão, por troca, por alinhamento (...) autoridade é um estoque muito pequeno”. Dessa forma, a autoridade abre espaço para interações baseadas na colaboração, no convencimento e na confiança mútua, possível mediante efetivação de capacidades de facilitação e diálogo entre os ministérios do núcleo de governo e os demais órgãos envolvidos nas políticas. Essa constatação converge com a análise do funcionamento do PAC sob a ótica dos seus operadores (burocratas de médio escalão), desenvolvida por Pires (2015). O autor mapeia um conjunto de intercâmbios e trocas, baseadas em colaboração e parcerias, entre os gestores do PAC no MP e os órgãos setoriais em torno de demandas de gestão, produção normativa e assessoramento junto aos órgãos de controle, bem como aspectos orçamentários e financeiros.

Em relação ao mecanismo de mercado, a utilização de recursos, como barganha e competição para gerar incentivos ao engajamento de atores na implementação dos programas, este foi visto pelos entrevistados como menos frequente. Nesse caso, o instrumento principal é o orçamento (E7; E8; E9; E10), apesar de a dinâmica dos programas prioritários ser bem distinta das demais políticas. Enquanto a alocação de recursos orçamentários e financeiros para o PBF, o PAC, o BSM e o PIL segue trâmite e tratamento diferenciados, para a grande maioria das ações governamentais o núcleo de governo tende a criar incentivos para coordenar a execução de seus recursos.

Por fim, a pesquisa procurou identificar, a partir da visão dos atores-chave entrevistados, as estratégias predominantes na gestão dos programas no âmbito da taxonomia de níveis ou escalas de coordenação intergovernamental (Metcalfe, 2004). Constatou-se que a coordenação exercida pelo núcleo de governo se encontrava mais no nível 6 (arbitragem entre diferenças e conflitos ministeriais), ou seja, uma clássica coordenação do tipo negativa, bem como na escala 7 (estabelecimento de parâmetros à ação dos ministros). Na direção contrária, a coordenação positiva do núcleo de governo aparece nos momentos de definir prioridades (nível 8) e estratégia governamental geral (escala 9).

Na percepção dos entrevistados, é uma prática bastante frequente do núcleo de governo a arbitragem das divergências intragovernamentais, sobretudo pela Casa Civil. As provocações para essa atuação advinham tanto de críticas de um órgão em relação a outro quanto dos processos de acompanhamento e monitoramento, em que dissensos ficavam explícitos (E1; E6; E8; E9; E11). Todavia, a resolução dessas desavenças seguia, primeiramente, na esfera técnica e, na medida que não fosse solucionada, subia para o nível político (ministerial). O trecho da entrevista 6, a seguir, reforça essa visão de prática cotidiana no núcleo de governo.

Eliminação de divergência e construção de acordo são dois lados da mesma moeda, isso é permanente na Casa Civil. O MMA propôs uma política que prejudica a agricultura, quem vai construir o acordo e evitar divergência? A Casa Civil. É uma ação absolutamente contínua. É ambiente de solução dessas divergências tanto na formulação quando no monitoramento [das ações] (E6).

No nível 7 da escala, todavia, a definição de parâmetros pelo núcleo de governo pode ocorrer em duas dimensões. No âmbito da jurisprudência de atuação, a definição de limites ocorria na Casa Civil tanto no processo de formulação (E8) quanto durante a implementação, quando ela era chamada para “botar os pingos nos ‘is’ nos conflitos derivados de competências não respeitadas” (E11). Na gestão orçamentária, a atividade relativa às grandes decisões do governo era no âmbito da JEO, com o próprio chefe do Executivo.

O círculo decisório tende a ser ainda mais restrito quando se trata das escalas 8 e 9. O papel do núcleo de governo no estabelecimento das prioridades e da estratégia geral envolve a preparação e a organização da informação para tomada de decisão do presidente. Obviamente, esse processo decisório não necessariamente é isolado, mas quem no final “bate o martelo” é o presidente.

Vale mencionar, ainda, que as atuações do MF e do MP, individualmente, foram coadjuvantes na coordenação dos programas analisados – isto quando um desses ministérios não era diretamente responsável pela condução das ações (como no caso do PAC, durante o governo Dilma). Contudo, essas pastas atuavam por meio da participação na JEO, apenas recentemente formalizada. Ademais, percebeu-se que ambos os ministérios não agiam nem como apaziguadores de conflitos, nem como atores de veto na implementação dos programas estudados (E7; E10; E12). Conforme mencionado, suas funções eram de viabilizadores, a partir de diretrizes superiores que desciam para as estruturas de governança, com vistas à entrega dos resultados esperados, por exemplo, um crédito orçamentário suplementar ou uma proposta de alteração na legislação para facilitar o andamento da política pública prioritária.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como propósito avançar na compreensão tanto da estrutura quanto do funcionamento efetivo, por exemplo, na prática, da coordenação do Poder Executivo federal no Brasil no que concerne às políticas prioritárias dos presidentes. Considera-se que a pesquisa é relevante devido ao escasso conhecimento empírico e teoricamente válido sobre os mecanismos e os instrumentos de coordenação de políticas públicas utilizados pelo núcleo de governo na administração pública federal brasileira. Diante disso, procurou-se, em diálogo com a literatura contemporânea sobre o tema, investigar como o núcleo de governo utiliza os instrumentos e os subjacentes mecanismos, bem como averiguar os níveis de coordenação alcançados. Nesse escopo, a pesquisa utilizou a estratégia metodológica do estudo de casos do tipo instrumental, no sentido de facilitar a compreensão do objeto e fazer inferências gerais, por meio da análise de casos típicos.

Pelos programas analisados, observou-se que as formas diferentes de *policymaking* tendem a influenciar a coordenação, ou seja, os papéis dos atores, seus recursos e arenas decisórias. Por exemplo, enquanto o PAC foi formulado e implementado, inicialmente, na Casa Civil, o PBF foi descentralizado ao MDS na sua implementação. Por conseguinte, os atores, em seus papéis e relacionamentos na coordenação dessas políticas, agiram de formas bem distintas.

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **Governing to deliver: reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean**. Washington: IDB, 2014. (Monograph, n. 224).
- ALEXANDER, E. R. Interorganizational coordination: theory and practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, n. 4, 1993.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**. Hampshire; Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2010.
- CAMPELLO, T.; NERI, M. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.
- CAVALCANTE, P. **Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2359).
- CHAVES, M. Sistema de apoio ao monitoramento das metas presidenciais. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madri. **Anais...** Madrid: CLAD, 2004.
- COHEN, D. B.; KRAUSE, G. A. Presidents, chiefs of staff, and White House organizational behavior: survey evidence from the Reagan and Bush administrations. **Presidential Studies Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 421-442, 2000.

FABIANO, M. L. A importância do investimento e do planejamento em infraestrutura de transportes. **Revista de Economia Mackenzie**, São Paulo, v. 11, n. 3, set./dez. 2013.

LÆGREID, P. *et al.* (Ed.). **Organizing for coordination in the public sector: practices and lessons from 12 European countries**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

LÆGREID, P.; VERHOEST, K. **Governance of public sector organizations: proliferation, autonomy, and performance**. London: Palgrave Macmillan, 2010.

LAMEIRÃO, C. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

LASSANCE, A. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 8, p. 39-44, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Q35YPE>>.

LODGE, M.; WEGRICH, K. **The problem solving capacity of the modern state**. Oxford: Oxford Press, 2014.

MARTINS, H. F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. 2003. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

METCALFE, L. European policy management: future challenges and the role of the commission. **Public Policy and Administration**, v. 19, n. 3, p. 77-94, 2004.

O'TOOLE JUNIOR, L. Relações interorganizacionais no processo de implementação. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública: coletânea**. São Paulo; Brasília: Enap, 2010.

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

PETERS, B. G. Concepts and theories of horizontal policy management. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). **Handbook of public policy**. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2006. p. 115-138.

_____. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul./set. 2008.

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

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. **The external control of organizations: a resource dependence perspective**. Stanford: Stanford University Press, 2003.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. 1. ed. Brasília: Enap, 2015. v. 1.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Los Angeles: University of California Press, 1973.

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

STAKE, R. E. Case studies. *In*: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). **Handbook of qualitative research**. London: Sage Publications, 2000.

WEGRICH, K.; ŠTIMAC, V. Coordination capacity. *In*: LODGE, M.; WEGRICH, K. (Eds.). **The problem-solving capacity of the modern State**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

APÊNDICE

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Explicar o projeto, o conceito de núcleo de governo e o propósito da entrevista.

1 Sobre a coordenação dos programas prioritários

- 1) Quais os principais problemas do programa a exigir coordenação a partir do núcleo de governo?
- 2) Quais os principais entraves e desafios à coordenação efetiva?
- 3) Quais os instrumentos utilizados para coordenar o governo no que se refere à implementação da política em questão?
 - a) Dar exemplos para o entrevistado entender o que seriam instrumentos.
 - b) Checar se eram majoritariamente instrumentos estruturais ou processuais.
 - c) Checar se os instrumentos funcionavam mais na base da autoridade e controle ou da confiança e cooperação (mecanismos de coordenação).
- 4) Houve transformações significativas na forma de coordenação ao longo do tempo (variações de instrumentos e/ou de tipo, isto é, estrutural ou processual)?
- 5) Como o entrevistado avalia os instrumentos utilizados entre os dois governos, no que se refere à área da política em questão?
- 6) Qual a efetividade dos instrumentos e da forma da coordenação adotada na política em questão (ver escala de Metcalfe)? Por que o entrevistado acha que foi isto?
- 7) Traduzir em palavras a escala de Metcalfe.

2 Relação dos entrevistados (em ordem alfabética, e não na ordem utilizada no texto)

Aldino Graef: assessor especial na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil (2011-2014).

Beto Vasconcelos: assessor na Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil (2007-2010); secretário-executivo da Casa Civil (2011-2013); e chefe de gabinete da Presidência da República (2013-2014).

Francisco Gaetani: secretário executivo no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP (2007-2010).

Gleisi Hoffmann: ministra-chefe da Casa Civil (2011-2014).

Guilherme Ramalho: assessor na Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (2007-2010).

Janine Melo: assessora na Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (2007-2010) e diretora de gestão e acompanhamento do Brasil Sem Miséria do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS (2011-2014).

Luiz Alberto dos Santos: subchefe adjunto da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil (2007-2014).

Marcelo Bruto: assessor na Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (2009-2010) e assessor e diretor de logística da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (2011-2014).

Miguel Ragone: assessor da Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda – MF (2007-2009); subsecretário para assuntos econômicos do MF (2009-2011) e subchefe adjunto da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (2011-2014).

Nina Gomes: subchefe adjunta da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (2011-2014).

Rodrigo Rodrigues: subchefe adjunto da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil (2007-2014).

Tereza Campello: subchefe adjunta da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (2007-2010) e ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011-2014).

Tereza Cotta: assessora especial do MP (2011-2014).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alice Souza Lopes (estagiária)

Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiária)

Isabela Monteiro de Oliveira (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

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

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

