

Coordenação do Núcleo de Governo



Prof. Pedro Cavalcante

Missão do Ipea

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

Este livro apresenta artigos produzidos no âmbito do projeto de pesquisa sobre o núcleo de governo (NdG) no Brasil, conduzido pelo Ipea com a colaboração de acadêmicos de universidades brasileiras. O projeto possui como principal objetivo compreender as características e os padrões de funcionamento da coordenação de governo e do direcionamento estratégico de diferentes presidências no Brasil entre 1995 e 2014. O livro possui catorze capítulos divididos em três partes. Na primeira, os artigos traçam um panorama do fenômeno a partir do debate sobre as características e a conceituação do NdG no caso federal brasileiro. Na segunda parte, as principais funções do núcleo são analisadas, sobretudo as relacionadas à coordenação governamental. Por fim, a última parte da coletânea traz casos e experiências que ajudam a compreender a complexidade da atuação do NdG.

ipea

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

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

ORGANIZADORES

Pedro Luiz Costa Cavalcante
Alexandre de Ávila Gomide

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.



Compreender as **características e os padrões de funcionamento da coordenação de governo e do direcionamento estratégico** da agenda de políticas públicas prioritárias de **diferentes presidências no Brasil (1995 e 2014)**.

- ✓ **Tema** que recebe crescente atenção;
- ✓ **Múltiplas terminologias:** NdG, Centro de Governo, Alto Governo, *Core Executive*, *Presidential Center*, etc.;
- ✓ **Maior relevâncias em razão de:**
 - i. Prevalência dos *wicked problems*;
 - ii. **Consequências indesejáveis do NPM** - fragmentação e descoordenação;
 - iii. Contínuo questionamento acerca da **legitimidade e desconfiança** em relação ao setor público;
 - iv. **Crescentes expectativas por melhorias nos serviços públicos.**

- ✓ **Escasso conhecimento científico** acerca da dinâmica do governo federal **sob a ótica do seu núcleo estratégico;**
- ✓ Análises de caráter normativo e pouco focadas em evidências empíricas – **Decreto e PL (TCU);**
- ✓ **Complexo arranjo político-institucional:** multipartidarismo, federalismo, fragmentação administrativa, participação social, fortalecimento dos órgãos de controle...

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

- ✓ **Treze capítulos organizados em três partes:**
 - i. O que é e como se constitui o NdG no Brasil;
 - ii. Núcleo de governo e a coordenação governamental
 - iii. Casos e experiências dentro do Núcleo de Governo.

✓ **Revisão da Literatura:** diferentes nomenclaturas mas um objetivo principal – como funciona a agenda prioritária do Poder Executivo:

- Core Executive, Presidential Center e Center of Government;
- Diversidade analítica salutar – variações como regra.



Funções principais do centro de governo

Coordenação política

- Gerenciamento da política (politics) das políticas públicas.

Coordenação de políticas públicas

- Liderança interministerial em temas transversais; e
- Coordenação governamental dos objetivos prioritários.

Gestão estratégica

- Tradução da plataforma eleitoral em programas governamentais.

Monitoramento do desempenho

- Acompanhamento das prioridades e intervenção para promover melhorias e desatar obstáculos.

Comunicação e accountability

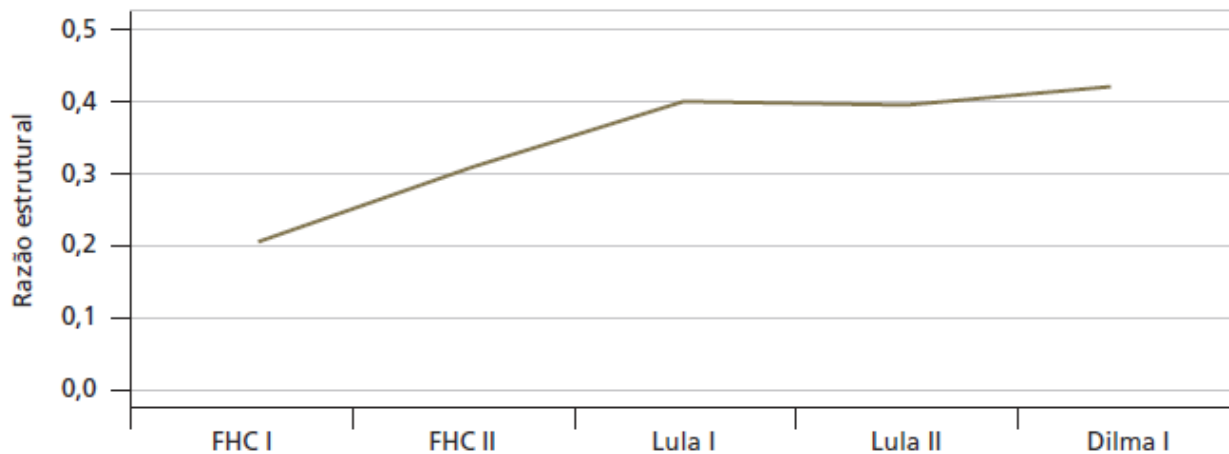
- Produção de narrativa coerente sobre as ações/resultados do governo, sendo responsivo ao público.

- ✓ **NdG Estrutural e Funcional:** análise documental e mapeamento das **interações** - composições afetadas pelas coalizões partidárias e estilos presidenciais;

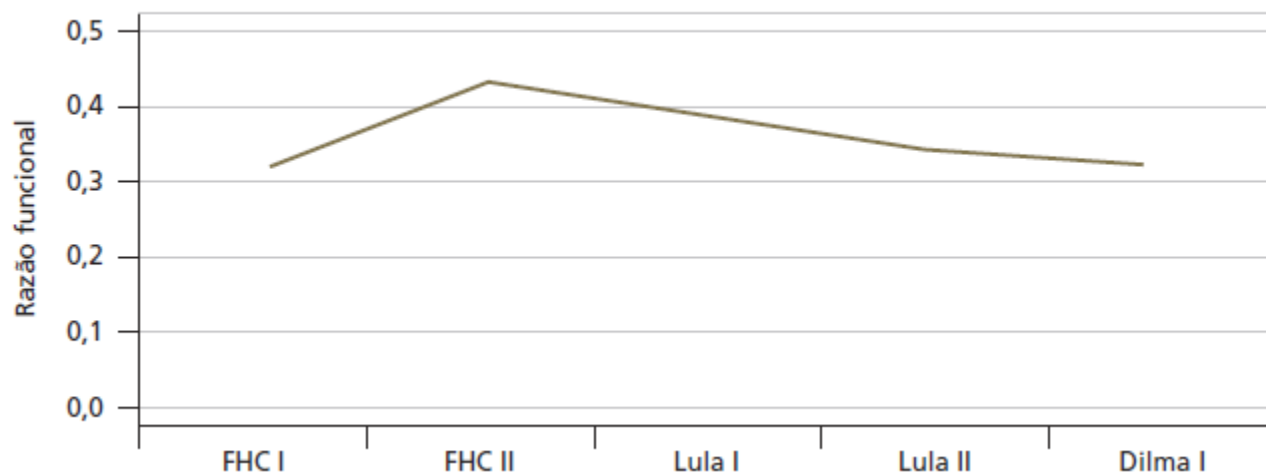
| | Dimensão | Operacionalização | Fonte |
|-----------------|------------|---|------------|
| <i>De jure</i> | Estrutural | Órgãos que integram formalmente a estrutura da Presidência | Legislação |
| | Funcional | Órgãos que desempenham funções típicas de NdG | Legislação |
| <i>De facto</i> | Estrutural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

- ✓ **Resultados:** incremento quantitativo da composição do NdG - complexificação das ações governamentais e a crescente importância dada às funções típicas.

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

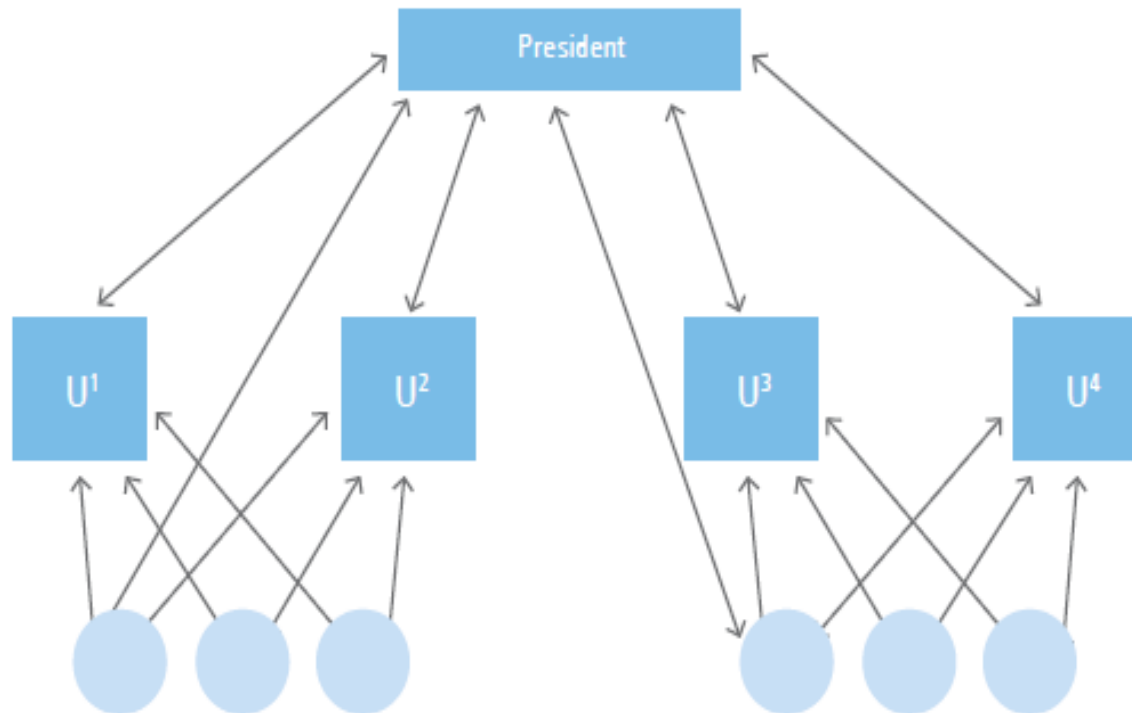


Relação entre número de órgãos do NdG funcional e tamanho do gabinete



Competitivo: ambiguidades e sobreposição de responsabilidades e jurisdições, relação direta com o chefe do Executivo, pouca colaboração, de difícil operacionalização em estruturas maiores e ambientes complexos.

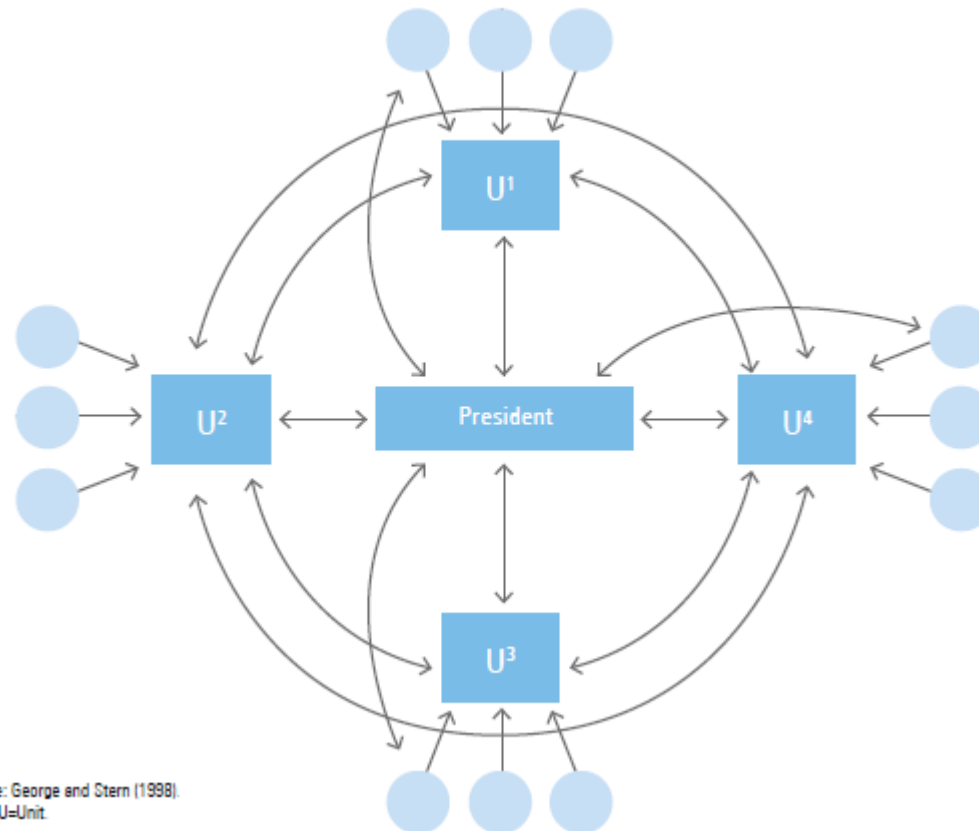
Figure A2: Competitive Management Model



Source: George and Stern (1998) Note: U=Unit.

Colegiado: menor rigidez hierárquica, colaborativo e consensual, exige canais de circulação da informação e instrumentos de pactuação explícitos.

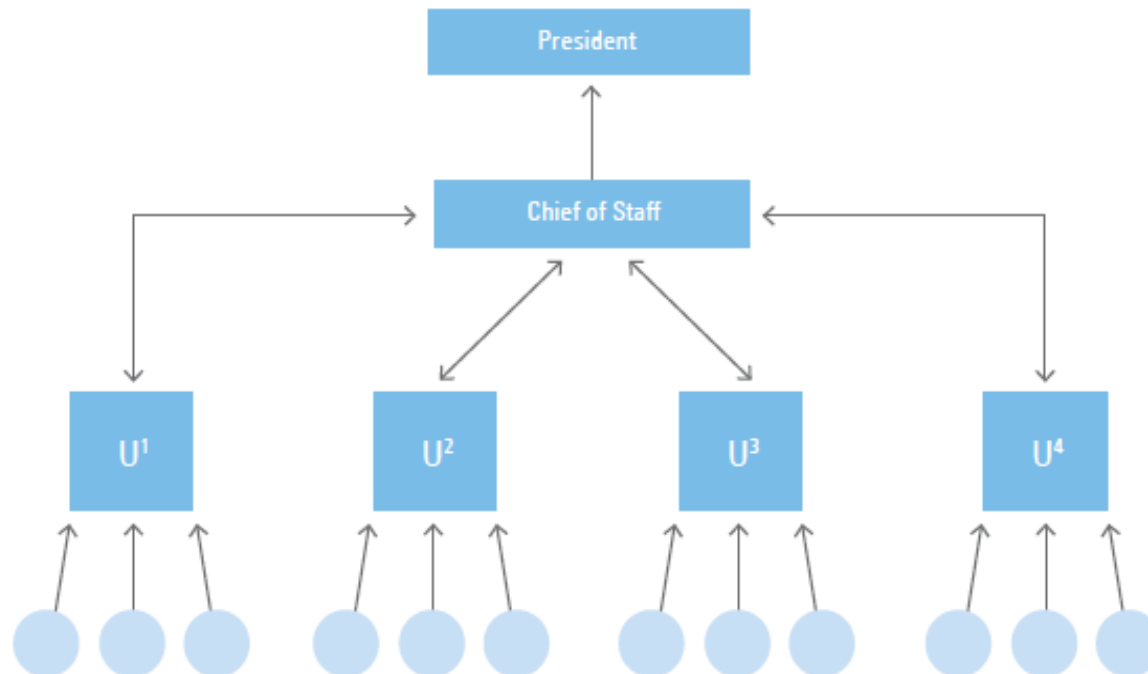
Figure A3: Collegial Management Model



Source: George and Stern (1998).
Note: U=Unit.

Hierárquico: formal e centralizado, informação circula verticalmente, apenas os níveis decisórios mais altos têm acesso ao executivo central, inexistência de análises alternativas.

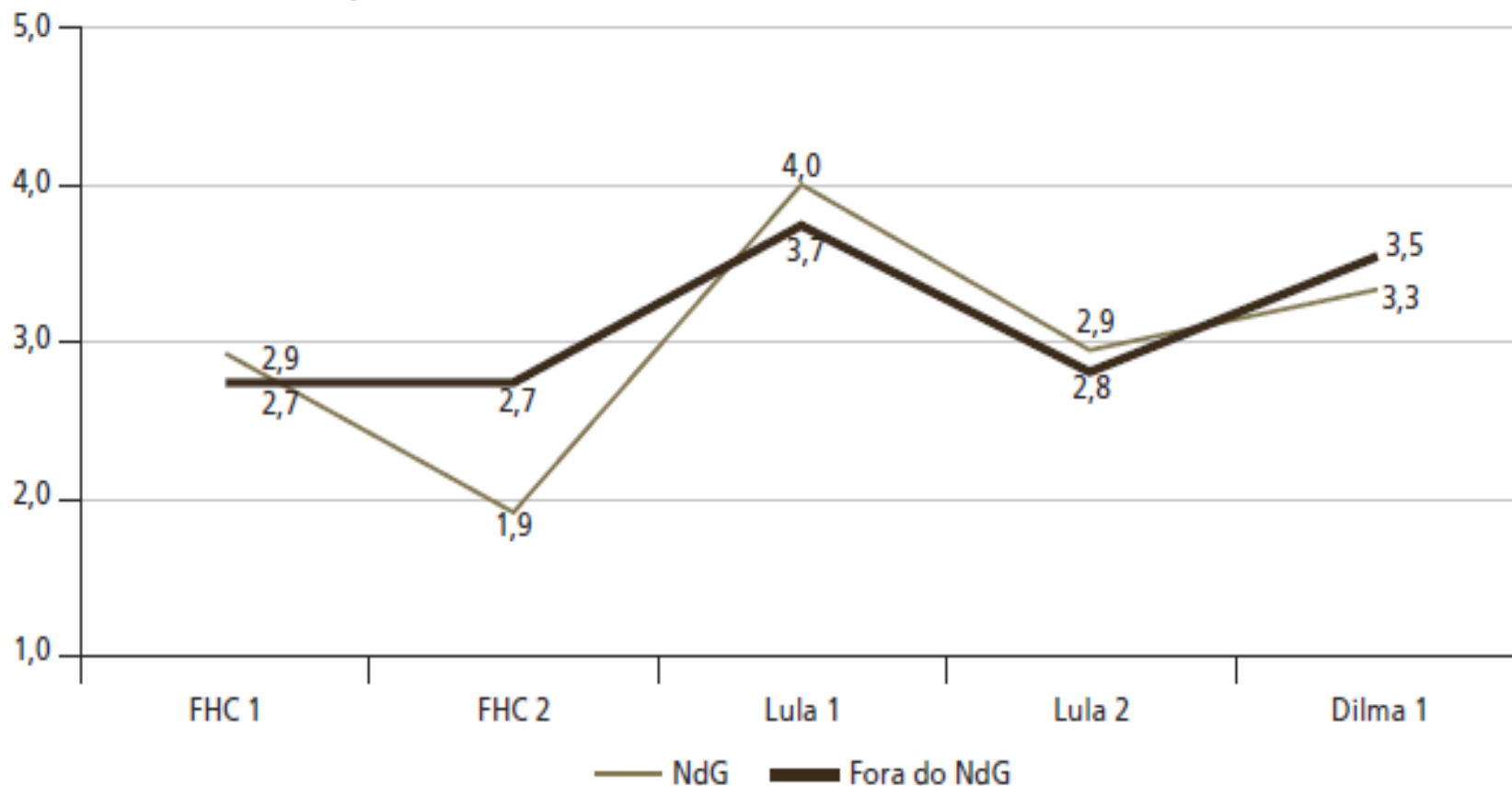
Figure A4: Formalistic Management Model



Perfil de ministros (1995-2014)

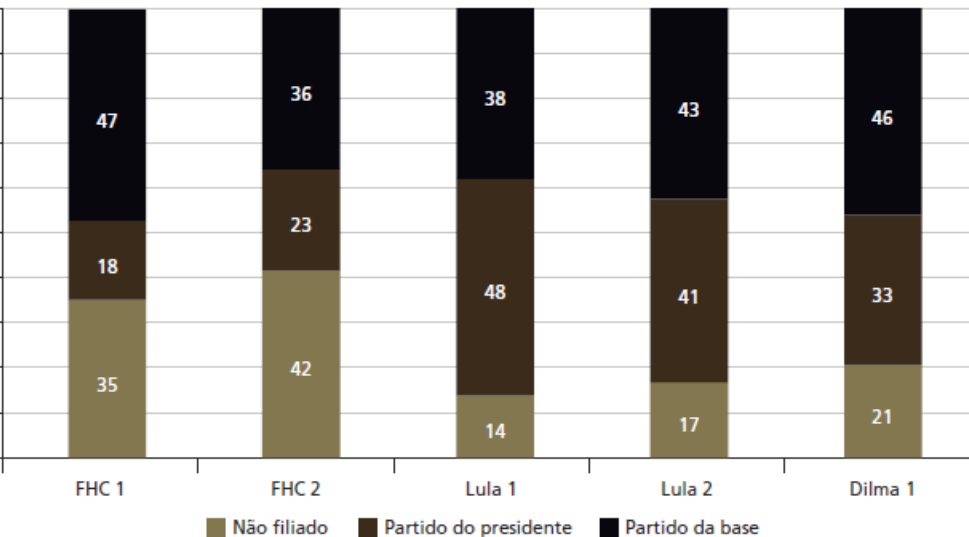
| | FHC 1 | FHC 2 | Lula 1 | Lula 2 | Dilma | Total |
|--|-------|-------|--------|--------|-------|-----------|
| Idade (média em anos) | | | | | | |
| NdG | 54 | 50 | 55 | 55 | 54 | 54 |
| Fora do NdG | 55 | 56 | 54 | 56 | 57 | 56 |
| Feminino | | | | | | |
| NdG (%) | 0 | 11 | 7 | 12 | 27 | 11 |
|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

Média do IPM por mandatos (1995-2014)

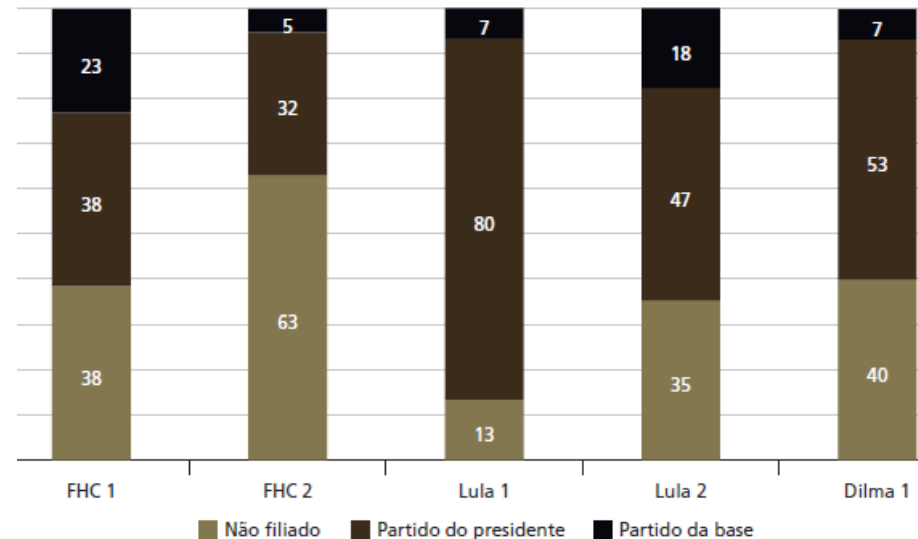


Filiação Partidária dos Ministros

1A – Fora do NdG



B – NdG



- ✓ **Condução da agenda prioritária**, os chefes do Executivo aumentam o **controle sobre o policymaking** e **politizar menos no NdG**, especialmente ao compartilhar menos esses postos com os partidos da base aliada (*IPM, Educação e Amizade*).

O que é Agenda Prioritária ou Estratégica do Presidente? Como se define?



H1) A definição de prioridades do NdG tem origem – ou está baseada – nos conteúdos dos programas eleitorais.

H2) A elaboração legalmente obrigatória dos planos plurianuais (PPAs), no primeiro ano de cada mandato, influencia positivamente a formação da agenda estratégica do presidente.

H3) Estudos prospectivos, cenários de longo prazo e o desenho de uma visão de futuro – até mesmo quando liderados pelo NdG – são processos incapazes de influenciar a agenda.

- ✓ Primeira Hipótese sim (não linear) e demais não;
- ✓ **Agenda Prioritária é uma Geometria Variável:** cálculo político racional, disputa democrática e cenários de incertezas (políticas e econômicas).

Agenda Declarada:
documentos programáticos,
mensagens presidenciais,
discursos do presidente,
documentos do PPA, textos
sobre estratégia e objetivos
de longo prazo.

**Agenda Revelada (fração
primeira - mais atenção):**
ação cotidiana do NdG, de
grupos de pressão, barganhas
com partidos da base e à
pressão e crises domésticas
ou internacionais.

✓ **Sob o Olhar do Presidente:**

- **Informações biográficas:** análise dos interlocutores e principais funções;
- **Subnúcleos de governo:** variam de acordo com os temas (econômico, gerencial e político);

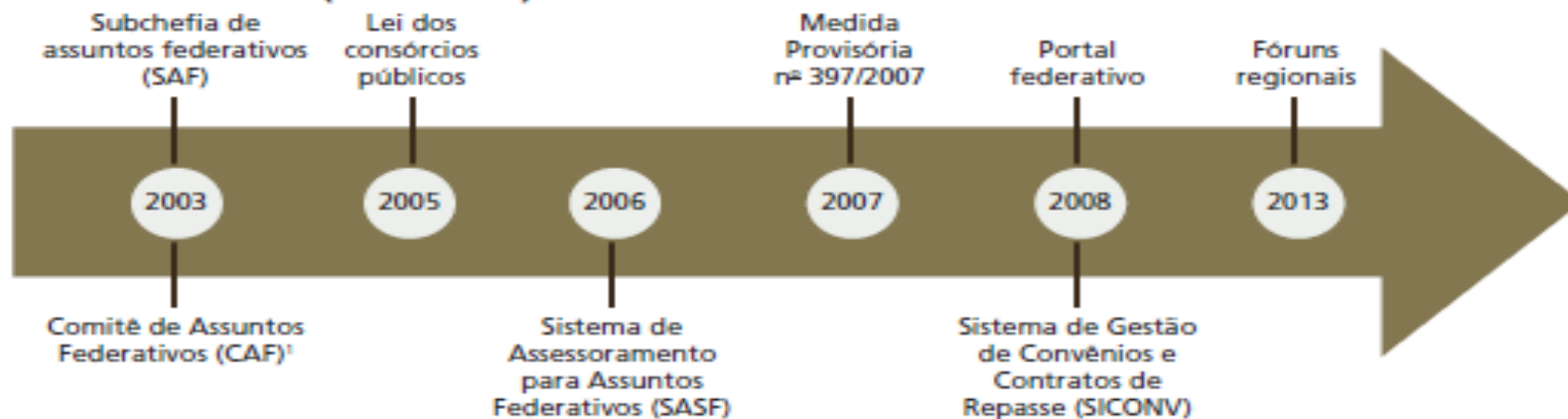
✓ **Núcleo de fato:**

- Análise da coordenação e monitoramento de uma política prioritária – ***Brasil Sem Miséria***;
- **MDS com funções típicas de NdG;**
- Empoderamento, legitimidade e caráter transitório.

- ✓ **Coordenação de Programas Prioritários**
(análise de conteúdo e entrevistas):
 - Instrumentos *ad hoc* e informais – dinamismo/urgência;
 - Mecanismos: hierarquia + redes;
 - NdG (conflitos) e PR (estratégia governamental).

- ✓ **Relação Federativa:** experiências originárias no NdG na articulação intra e intergovernamental;

Cronologia dos principais mecanismos e instrumentos de fomento às relações federativas (2003-2014)

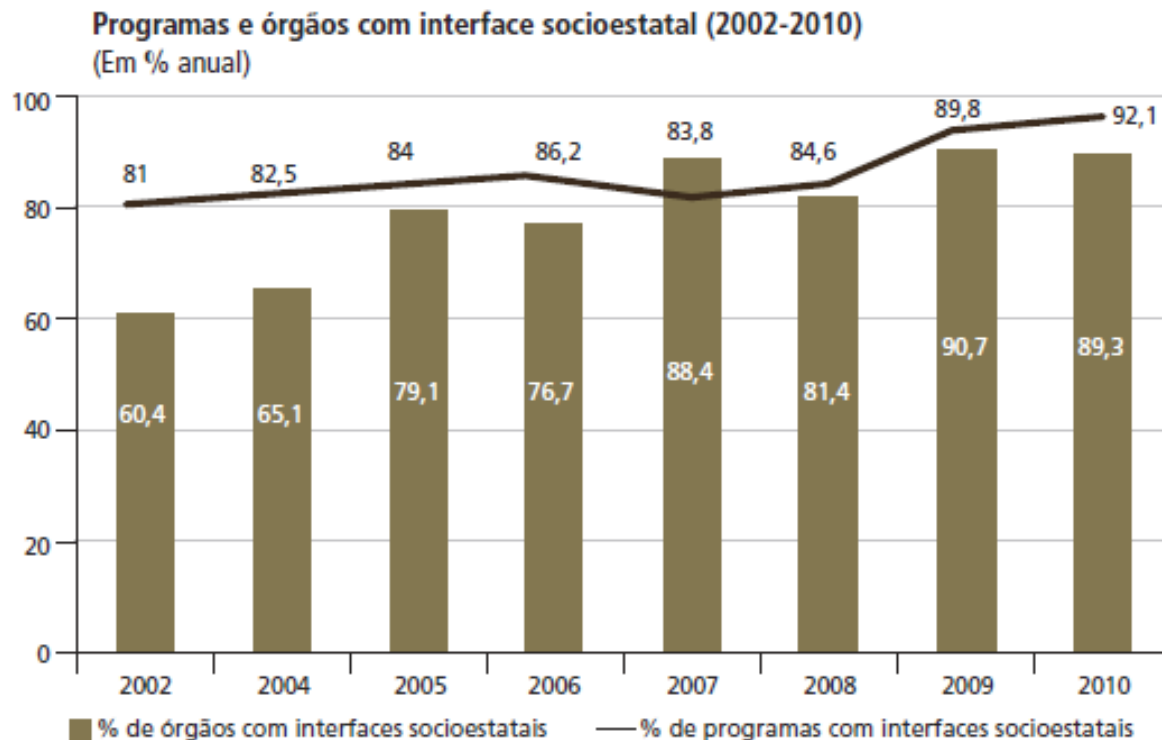


Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O CAF foi criado por meio de um protocolo de intenções, em 2003, mas foi institucionalizado em 2007, pelo Decreto nº 6.181/2007.

- Fortalecimento de instrumentos de coordenação federativa;
- Os resultados dependem da legitimidade e de recursos.

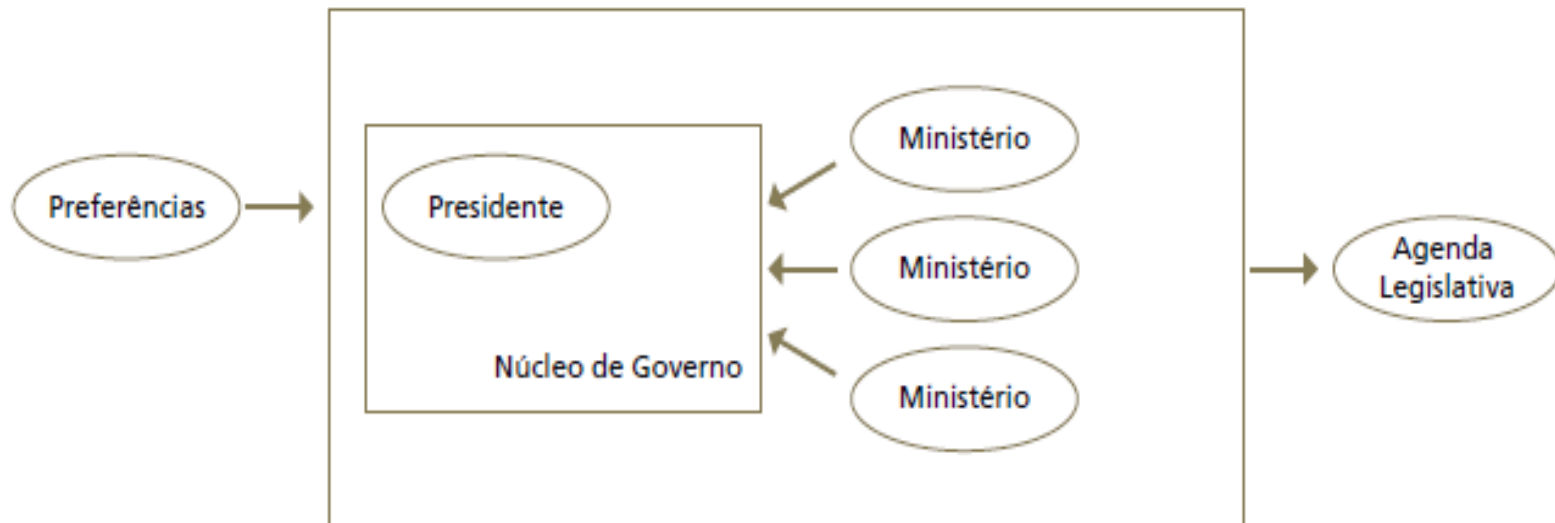
Estado e Sociedade: Secretaria-Geral e CDES como lócus de institucionalização da participação.



- ✓ **Papel do NdG varia de acordo com o nível de institucionalização e maturidade da política setorial.**

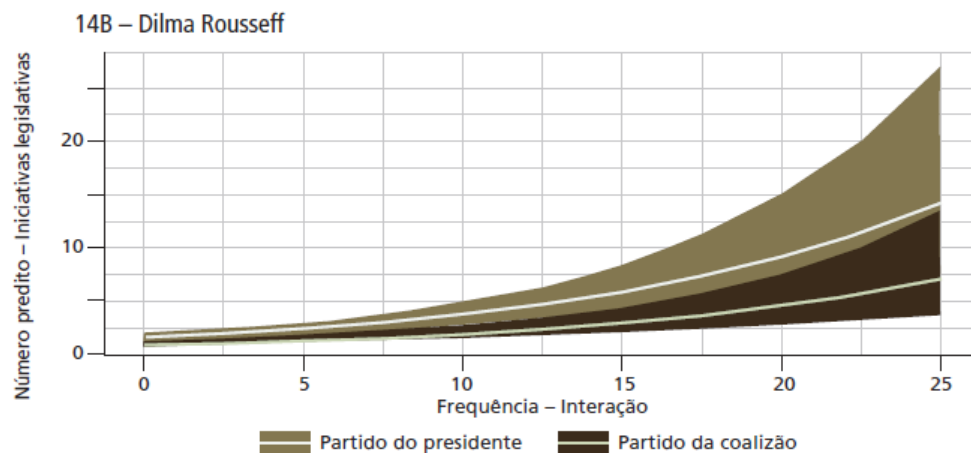
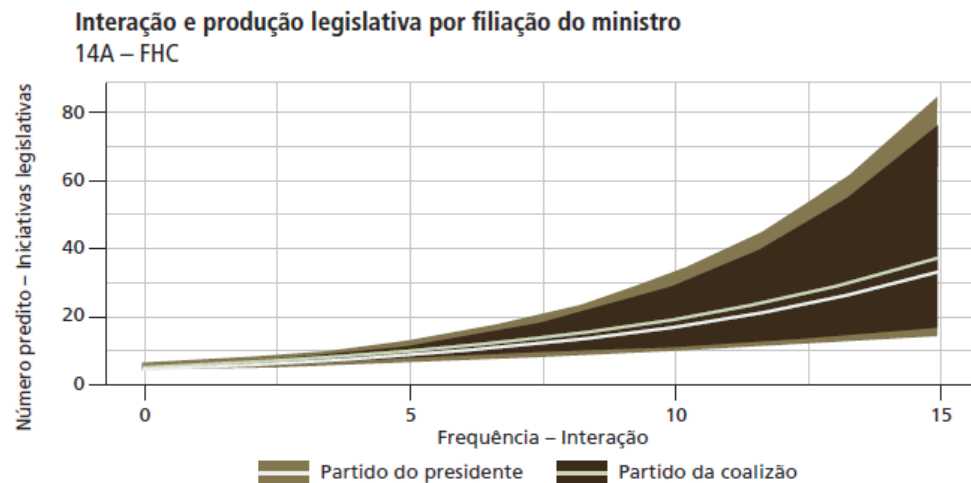
- ✓ Identificar em que medida o padrão de coordenação governamental (interações) afeta a formulação da agenda legislativa.

Modelo teórico



- ✓ FHC (reuniões ministeriais) e Dilma (encontros diretos com setorias e NdG).

Mais interações com o PR mais projetos de lei encaminhados ao CN.



- ✓ **Casa Civil na formação da agenda – Dual e *Gatekeeper*:**
 - Guardião do que a Esplanada propõe ao PR, a CC atua em fases diversas do processo de formulação, mas é predominantemente reativa;
 - Articulador para conciliar divergências em agendas intersetoriais ou de um árbitro para buscar consenso entre as pastas;
 - Formulação da agenda (PL's) descentralizada nos ministérios setoriais e aprovação e encaminhamento ao CN centralizada na CC;
 - Duas agendas: de interesse prioritário do PR e outra de propostas dos ministérios.

- ✓ **Papéis da Casa Civil:** diversos arranjos organizacionais e modificações nas estruturas e funções (coordenação, supervisão e integração);
- ✓ **Gestão das Prioridades:** contextos administrativos similares não impediram arranjos institucionais e processos variados no *Brasil em Ação* e *PAC*.

1. A composição varia, mas **Casa Civil, o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda** são unidades **constantes no NdG**;
2. Os **ministros do NdG** tendem a ser profissionais com **perfil mais técnico**, seguidos de correligionários e integrantes da coalizão;
3. **Funções típicas de planejamento, gerenciamento e coordenação** são, de fato, predominantes, porém, o envolvimento dos órgãos varia em razão do grau de **empoderamento dado a eles pelo Presidente**.

4. **Meios e instrumentos informais de coordenação**, bem como mecanismos de coordenação hierárquicos e, sobretudo, **de redes**;
5. **Agendas estratégicas: protagonismo do presidente**, diretrizes da **plataforma eleitoral**, ajustada ao jogo de barganha na coalizão e à conjuntura política e econômica;
6. **Coordenação e a articulação do NdG com a sociedade civil e outras esferas de governo**: varia de acordo com o grau de valorização dado pelo presidente e as características das políticas públicas - pode ser tanto pelo NdG ou descentralizada aos ministérios setoriais.

- ✓ **Esforços prescritivos** - importantes, mas não são uma panaceia::
- ✓ **NdG é complexo, plástico e dinâmico:** i) estilos presidenciais; ii) objeto da política pública; iii) instrumentos de coordenação disponíveis; iv) conjuntura política e econômica.
- ✓ **Referências teóricas e estratégias metodológicas diversas e complementares;**
- ✓ A ênfase foi explicar o que é e como funciona o NdG (VD)....**Agenda Futura: NdG como VI e estudos comparados.**

Selecione uma política pública do Governo Michel Temer (2016-2018) considerada estratégica pela então gestão. Explique o por que ela seria considerada prioritária. Discorra sobre o seu arranjo de governança na ótica do NdG, incluindo os seguintes pontos:

- Instituições e/ou atores responsáveis pela sua condução estratégica;
- Processo de formulação (centralizada no NdG, descentralizada ou compartilhada);
- Instrumentos de coordenação empregados.

Obrigado!!!!

Brasília, abril de 2019



Prof. Pedro Cavalcante