

Mello, Janine

**Working Paper**

## Núcleo de governo de fato: O caso do plano Brasil sem Miséria

Texto para Discussão, No. 2397

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Mello, Janine (2018) : Núcleo de governo de fato: O caso do plano Brasil sem Miséria, Texto para Discussão, No. 2397, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211348>

**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.*

2397

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

Janine Mello

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**





## NÚCLEO DE GOVERNO DE FATO: O CASO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA<sup>1</sup>

Janine Mello<sup>2</sup>

---

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

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

**Ministério do Planejamento,  
Desenvolvimento e Gestão**  
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

## Texto para Discussão

**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**  
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>

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** 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 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 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.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 INSTITUIÇÕES E NdG: PARA ALÉM DA VISÃO FUNCIONAL.....	11
3 O ARRANJO DE GESTÃO DO BSM: ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO E MONITORAMENTO.....	18
4 AVANÇOS E LIMITES DO BSM COMO CASO DE NdG .....	31
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
REFERÊNCIAS .....	39
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	40



## SINOPSE

O propósito deste *Texto para Discussão* é explorar as potencialidades e os desafios enfrentados pela estrutura de gestão adotada pelo plano Brasil sem Miséria (BSM) (2011-2014) a partir das discussões teóricas acerca do papel exercido pelos núcleos de governo (NdGs) nas atividades de coordenação e monitoramento de políticas públicas. A expectativa é de que a compreensão dos limites da ação estatal e dos avanços alcançados pela estrutura de gestão que caracterizou o BSM possa contribuir para a discussão sobre as possibilidades de sucesso de arranjos voltados para a redução da pobreza em países com altos índices de desigualdade, como o Brasil.

**Palavras-chave:** núcleo de governo; políticas públicas; plano Brasil sem Miséria.

## ABSTRACT

The purpose of this article is explore the potentialities and challenges faced by the management structure adopted by the *Brazil without Poverty Plan* (2011-2014) considering theoretical debates over the role of cores of government (CoG) in public policies coordination and monitoring. The expectation is that understanding the limits of state performance and the positive outcomes observed in Brazil Without Poverty's management structure could contribute to discuss the sucess possibilities of arrangements directed to reduce poverty in high inequality countries such as Brazil.

**Keywords:** core of government; public policies; Brazil without Poverty Plan.





## 1 INTRODUÇÃO

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

A experiência recente do Brasil na redução das desigualdades esteve alicerçada em torno de uma ampla gama de políticas e decisões governamentais. A lógica adotada pelas estratégias recentes de enfrentamento da pobreza foi profundamente marcada pela evolução e consolidação do Programa Bolsa Família (PBF), além de outras políticas já consolidadas que tiveram impacto sobre a população mais pobre nas áreas urbanas e rurais, por exemplo: a valorização do salário mínimo; a elevação crescente do emprego; a ampliação das políticas de crédito; as políticas de reconhecimento voltadas para as minorias; o investimento em habitação e obras de infraestrutura social nas áreas urbanas; as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de apoio produtivo e social a povos e comunidades tradicionais; e o fortalecimento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).<sup>1</sup>

O plano Brasil sem Miséria (BSM), executado durante o período de 2011 a 2014, fez parte do rol de ações geralmente associado às políticas que teriam constituído uma nova fase de políticas de desenvolvimento social no país. Tal fase foi marcada pelo reconhecimento da multidimensionalidade inerente às vulnerabilidades sociais, pela ressignificação do debate entre universalização e focalização de políticas públicas e, ainda, pela disseminação da premissa que apontava a necessidade de identificação e criação de estratégias específicas direcionadas para grupos e setores da sociedade ainda ausentes nos processos de inclusão social (Campello e Mello, 2014).

---

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

O propósito deste texto é explicitar as potencialidades e os desafios enfrentados pela estrutura de gestão adotada pelo BSM a partir das discussões teóricas acerca do papel exercido pelos núcleos de governo (NdGs) nas atividades de coordenação e monitoramento de políticas públicas enquanto “conjunto de unidades e/ou indivíduos que atuam no alinhamento e coordenação com o objetivo de garantir que a atuação do governo, como um todo, siga a direção política e busque a realização dos grandes objetivos definidos pelo chefe do Executivo” (Cavalcante, 2018, p. 4).

A expectativa é de que a compreensão dos limites da ação estatal e dos avanços alcançados pela estrutura de gestão<sup>2</sup> que caracterizou o BSM possa contribuir para a reflexão sobre as possibilidades de sucesso de arranjos voltados para a redução da pobreza em países com altos índices de desigualdade, como o Brasil. Para tanto, a análise parte da especificidade do modelo de gestão adotado pelo BSM, no qual coube a um ministério setorial – no caso, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – a coordenação de um conjunto de ações sob a responsabilidade de diferentes órgãos e áreas da administração pública. Reitera-se, nesse sentido, a pertinência da discussão sobre a premência de situar a conceituação de NdG a partir de parâmetros mais amplos, capazes de captar as nuances das formas de organização efetivamente adotadas pelo aparato governamental na gestão das políticas. De maneira concomitante, serão explicitados os limites e as possibilidades identificados em arranjos dessa natureza.

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

A despeito das inúmeras questões que poderiam compor o rol de preocupações da análise, os objetivos deste trabalho foram circunscritos a: *i*) descrever o funcionamento

---

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

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

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

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

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

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

A verificação da pertinência desse argumento será realizada, metodologicamente, através do estabelecimento de relações entre os critérios definidores dos NdGs, a partir das funções que desempenham, e os elementos observados na estrutura de gestão do BSM e suas formas de funcionamento, baseada no método autoetnográfico<sup>3</sup> e na documentação institucional disponível sobre o programa. Funções como apoio direto à Presidência, participação na definição da agenda de prioridades, coordenação de ações prioritárias e atividades de monitoramento serão consideradas parte do conjunto de elementos definidores dos NdGs.

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

---

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

de gestão de intervenções estatais identificadas como arranjos complexos de políticas públicas.<sup>4</sup> Finalmente, a seção 5 fecha o trabalho com as considerações finais.

## 2 INSTITUIÇÕES E NdG: PARA ALÉM DA VISÃO FUNCIONAL

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

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

Em segundo lugar, a discussão sobre as múltiplas possibilidades de delimitar a natureza e o rol de papéis desempenhados pelos NdGs é afetada pelo quadro de convergências e similaridades no qual transitam os trabalhos sobre centros de governo,

---

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

centro presidencial, núcleo do Executivo.<sup>5</sup> Os distanciamentos e as aproximações entre os diferentes termos utilizados para se referir a arranjos semelhantes podem ser observados em trabalhos que se propõem a realizar um mapeamento das inúmeras possibilidades teórico-analíticas direcionadas para a compreensão da dinâmica de funcionamento do Executivo e da coordenação de políticas e ações governamentais a partir da existência de estruturas específicas que assumam a responsabilidade (ou parte dela) pela execução das decisões presidenciais.<sup>6</sup>

Apesar desses impasses, arranjos classificados como NdG ou conceitos similares vêm ganhando espaço na produção acadêmica a partir do seu reconhecimento como instrumento relevante de delineamento da ação governamental nas últimas décadas. Cavalcante (2018) reúne alguns dos principais argumentos utilizados para contextualizar a crescente preocupação em torno dos NdGs: *i*) forte presença de problemas com altos graus de complexidade que demandam a participação de um número significativo de atores e, conseqüentemente, requerem maiores esforços de coordenação intragovernamental; *ii*) necessidade de aumentar a capacidade estatal para implementar a agenda estratégica do governo migrando para um modelo de gerenciamento integrado e holístico;<sup>7</sup> *iii*) contraposição ao fortalecimento do cenário de desconfiança e questionamentos sobre a efetividade das ações sob a responsabilidade do setor público; e *iv*) aumento da pressão por melhorias no acesso e na qualidade dos serviços públicos prestados à população e por mecanismos de incremento da transparência e de aproximação entre Estado e sociedade.

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

---

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

este conceito refere-se à instituição ou grupo de instituições que proveem apoio direto ao chefe do Executivo do país, geralmente na coordenação política e técnica de ações governamentais, planejamento estratégico, monitoramento de desempenho e comunicação das decisões governamentais e resultados (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013, p. 4, tradução nossa).<sup>8</sup>

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

---

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

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

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

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

A própria constituição do Estado e suas derivações (governo, burocracia, sistema político-partidário, entre outras) seria entendida como construção social localizada historicamente e estabelecida de forma arbitrária através de processos advindos de determinadas correlações de poder distribuídas de formas

específicas em diferentes momentos. A arbitrariedade que constitui a construção de referenciais históricos e sociais seria resultado de relações de poder que surgem como hegemônicas e legítimas para significar e atribuir sentido a outras relações que compõem a interação entre os sujeitos. Dessa forma, processos de significação seriam arbitrários na medida em que são conformados por uma rede de poder que limita e configura um conjunto de possibilidades para as relações sociais.

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

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

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

Assumindo os pressupostos explicitados nos parágrafos anteriores, surgiria a necessidade de reposicionar conceitualmente o NdG não mais como conjunto de instituições, mas, sim, como parte do aparato do Estado enquanto instituição através da atuação do governo e da burocracia. O NdG seria entendido, dessa forma, como parte da engrenagem de funcionamento da esfera estatal a partir da percepção de que

determinados arranjos de coordenação são estabelecidos no âmbito governamental como resultado das interações entre atores e estruturas, e, ao mesmo tempo, enquanto instrumento de reforço e reprodução desses dispositivos.

O formato assumido por esses núcleos poderia ser entendido, então, como expressão de uma dada correlação de forças, na medida em que, ao estarem imersos em um dado contexto, a sua análise demandaria não apenas um olhar sobre as estruturas e os atores que o constituem, mas, também, o entendimento de que são parte de um processo social e político mais amplo. Neste, as relações de poder existentes influenciam a possibilidade de os governos atuarem de uma forma ou de outra, assumindo determinados compromissos ou incorporando em suas agendas temas e assuntos específicos (Offe, 1984; Immergut, 2007).<sup>9</sup>

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

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

---

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

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

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

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

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

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

A adoção da multidimensionalidade como eixo orientador teve como uma de suas consequências a construção de um arranjo de gestão fortemente baseado na intersetorialidade como conceito organizador. Ao longo dos quatro anos de sua existência, onze ministérios compuseram a estrutura formal de gestão do plano conforme o decreto de criação do BSM. Durante sua execução, inúmeros parceiros foram mobilizados para atuar em diferentes áreas como coordenadores ou executores de ações.<sup>10</sup> O BSM contou com cerca de cem ações organizadas a partir de três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços. Foram empenhados pelo plano, segundo dados do MDS (Campello, Falcão e Costa, 2014), R\$ 109,6 bilhões destinados ao atendimento de mais de 13 milhões de famílias.

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

Vale destacar que não é foco deste trabalho detalhar exaustivamente os elementos que caracterizaram o BSM. Este esforço está presente em diversos trabalhos anteriores<sup>11</sup> dedicados a entender diferentes nuances de funcionamento do plano. Apresentada a breve contextualização contida nos parágrafos anteriores, as próximas

---

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

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

subseções serão dedicadas à descrição dos formatos e mecanismos de funcionamento da estrutura de coordenação e monitoramento e, posteriormente, à análise da existência ou não de convergências entre este arranjo e os principais aspectos utilizados para conceituar os NdGs.

### 3.1 Origens e antecedentes do modelo BSM de gestão

Após o lançamento do BSM, em junho de 2011, a estrutura de gestão idealizada para coordenar as ações previstas no plano baseou-se na atuação de três instâncias decisórias e gerenciais: comitê gestor, Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA) e salas de situação. O Comitê Gestor do BSM era composto pelas ministras e ministros do MDS, da Casa Civil (CC), do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), e tinha como responsabilidade definir metas e orientações gerais, além de coordenar as ações necessárias à implementação e à execução das ações previstas no plano. O GIA, por sua vez, era formado por representantes de todos os ministérios envolvidos no BSM e tinha como objetivo a consolidação das ações, a proposição de metas e o acompanhamento dos resultados de implementação e execução do BSM. Por último, as salas de situação<sup>12</sup> contavam com representantes das áreas técnicas e decisórias dos ministérios divididos conforme áreas temáticas e foram responsáveis pela gestão e pelo tratamento das informações que subsidiavam as decisões tomadas no âmbito do GIA, do comitê gestor ou mesmo nas ocasiões de interação direta ocorridas entre as ministras e os ministros das diferentes pastas.

A análise da estrutura de gestão do BSM demonstra claramente a influência do aprendizado adquirido com as experiências do PBF, da gestão do CadÚnico e do PAC sobre o modelo adotado. A estrutura de coordenação e acompanhamento das metas físicas do BSM foi, principalmente, inspirada no modelo de funcionamento adotado

---

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

pelo PAC, resguardadas, obviamente, as diferenças temáticas, de escopo e de foco que caracterizavam os dois esforços. O quadro 1 permite a visualização das similaridades existentes entre as estruturas de gestão das duas iniciativas governamentais.

QUADRO 1  
Estruturas de gestão do PAC e do BSM

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

Fonte: Mello (2016).

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

Inicialmente, a similaridade entre os dois arranjos pode ser atribuída, em grande parte, a duas razões: *i)* coincidência de atores envolvidos no processo de discussão e implementação do PAC e do BSM;<sup>13</sup> e *ii)* avaliação de que o modelo PAC de coordenação e monitoramento atendia às necessidades e demandas do NdG. Nesse sentido, a trajetória comum entre atores estratégicos envolvidos na implementação das duas agendas e a validação e internalização institucional do método de gestão teriam contribuído para que o desenho assumido pelo BSM compartilhasse características importantes com o modelo desenvolvido no PAC, especialmente em sua forma de monitoramento e papel desempenhado pelas salas de situação entre 2011 e 2014 no âmbito do BSM.

Observando mais detidamente as razões que influenciaram a definição de uma determinada estrutura de gestão em detrimento de um amplo rol de outras possibilidades, contribui para a análise destacar os seguintes aspectos: *i)* relação com conceito de dependência da trajetória (*path dependence*); *ii)* importância dos atores/grupos presentes

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



no processo decisório sobre modelo de gestão; e *iii*) combinação entre mecanismos de autorreforço (*feedback*) e legitimidade favorecendo a reprodução de modelos de organização da ação governamental.

Argumenta-se que é possível utilizar alguns pressupostos do conceito de dependência da trajetória para analisar a convergência entre o modelo PAC e o modelo BSM de gestão. Sinteticamente, a dependência da trajetória tem como ponto de partida a crença de que uma determinada causalidade social dependeria da trajetória percorrida. Apesar de soar como uma obviedade, o conceito carrega em si premissas que contribuem para compreender como escolhas ou decisões ocorrem durante os processos de desenho ou formulação das políticas públicas e como determinados arranjos se perpetuam ou deixam de existir.

A partir da noção incorporada pelos institucionalistas históricos, a dependência da trajetória assume feições de uma concepção particular do desenvolvimento histórico (Hall e Taylor, 2003) devido à defesa de que as “escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento em razão da tendência inercial das instituições, que bloquearia ou dificultaria subsequentes mudanças” (Bernardi, 2012, p. 138).<sup>14</sup> O conceito de dependência da trajetória estaria ancorado na potencialidade de decisões passadas impactarem, restringirem ou produzirem os alicerces sobre os quais futuras decisões acontecerão, configurando, assim, o rol de opções viáveis em um determinado momento e elevando os custos para realização de mudanças de orientação de um trajeto em curso.

A análise sobre as condições necessárias para a constituição de um processo de dependência da trajetória aponta dois horizontes interpretativos. Parte dos pesquisadores defende que as escolhas iniciais de um determinado processo ativariam movimentos ou fluxos fortemente marcados pela contingência, produzindo um cenário de imprevisibilidade dos resultados e altos custos de reversão das opções realizadas no início e ao longo do processo (Mahoney e Schensul, 2006 *apud* Bernardi, 2012). Existem, em contrapartida,

---

14. Nesse mesmo sentido, “escolhas feitas quando uma instituição está sendo formada, ou quando uma política está sendo iniciada, terão uma contínua influência amplamente determinante (...) no futuro” (Peters, 1999, p. 63 *apud* Gains, John e Stoker, 2005, p. 25). Ou são, ainda, “processos dinâmicos envolvendo *feedback* positivo, que geram múltiplos resultados possíveis dependendo da sequência particular em que os eventos se desenrolam” (Pierson, 2004, p. 20).

argumentos que descartam o teor contingencial da dependência da trajetória ao assumirem que os trajetos percorridos não seriam, necessariamente, influenciados por eventos aleatórios ou casuísticos. Sendo necessário, neste caso, observar também a existência de diferenças sistêmicas nas condições antecedentes ou na interação, sequência e *timing* de processos político-econômicos específicos (Thelen, 1999 *apud* Bernardi, 2012).

Considerando os elementos explicativos expostos anteriormente, qual seria a relação entre a noção de dependência da trajetória e a análise das origens e dos antecedentes do processo de montagem da estrutura de gestão do BSM? Retomando ainda a premissa de que o contexto institucional contribuiu para a produção de certas opções ou modelos viáveis, isso implicaria afirmar que decisões tomadas no momento da formulação do PAC entre 2006 e 2007 teriam influenciado o modelo de gestão adotado no âmbito do BSM em 2011.

O processo continuado de consolidação do modelo PAC durante o acompanhamento das ações que compuseram sua primeira fase de execução entre 2007 e 2010 teria contribuído, adotando a abordagem da dependência da trajetória, para elevar os custos de transição deste modelo para uma estrutura alternativa de gestão. Aliado a isso, o reforço positivo recebido no interior das instâncias que participavam das interações sob este modelo propiciou a construção de uma imagem suficiente para que ele fosse incorporado como o mais viável. Nesse sentido, a atribuição de sentido e a consequente incorporação de determinado caminho pelos atores que o constituem reforçam este mesmo modelo enquanto forma legítima e menos custosa em relação às demais, dificultando que outros sejam considerados viáveis.

O papel das instituições estatais, sob essa perspectiva, seria manter o desenvolvimento histórico orientado por um conjunto de trajetos possíveis influenciados basicamente por duas questões: a capacidade de ação do Estado e o impacto que políticas herdadas exercem sobre decisões futuras (Hall, 2003). Decisões adotadas em políticas públicas em algum momento no passado teriam a capacidade de afetar decisões futuras, já que criam um ambiente em que atores, grupos ou estruturas passam a utilizar certos parâmetros para orientar preferências ou definir interesses. A forma com que decisões anteriores são interpretadas e retratadas pode influenciar tanto a continuidade quanto a interrupção de um caminho em curso. Em momentos de alternância entre grupos políticos, por exemplo,

podem ser observadas posturas de negação em relação a estruturas que remetam, política ou ideologicamente, ao arranjo de poder anterior.

Isso nos leva ainda a uma última questão: quais fatores explicariam, por um lado, a manutenção e a reprodução de determinado modelo e, por outro, a alteração ou a mudança desses arranjos? Uma primeira possibilidade para explicar dinâmicas de reprodução ou dissolução de certos arranjos seria adotar a premissa de que a existência da dependência da trajetória demandaria, necessariamente, uma avaliação positiva sobre resultados gerados por determinado modelo. A partir da verificação de retornos crescentes, pelos atores ou grupos afetados por determinado modelo, ocorreria uma dinâmica de autorreforço positivo ou negativo capaz de validar ou não a perpetuação de um dado arranjo.

Outra possibilidade explicativa seria basear-se no processo de reconhecimento da relevância ou pertinência de uma função específica desempenhada por um arranjo em determinado contexto. O desempenho da função em si aumentaria as chances de ampliação e fortalecimento do modelo. Quanto maior sua expansão, maiores as chances de alcançar um patamar de consolidação que justifique a propensão à sua manutenção (Mahoney, 2000 *apud* Bernardi, 2012).

Por último, processos de manutenção ou substituição destes arranjos poderiam ser explicados a partir da observação do papel assumido por orientações, valores ou crenças incorporados por atores, grupos ou estruturas no processo de legitimação de determinado modelo. Na medida em que as partes envolvidas consideram um modelo melhor ou “mais correto”, são ampliadas as chances de que ele se perpetue. Nesse sentido, “a instituição que é inicialmente favorecida [por um evento contingente] estabelece um padrão de legitimidade; essa instituição é reproduzida porque é vista como legítima; e a reprodução da instituição reforça sua legitimidade” (Mahoney, 2000, p. 524 *apud* Bernardi, 2012, p. 155).

A junção entre o processo de dependência da trajetória, a validação dos atores e grupos envolvidos sobre a relevância da função desempenhada pelo arranjo e um ambiente de reforços positivos e legitimidade poderia explicar, em grande medida, as razões pelas quais a incorporação do modelo PAC ao desenho do BSM teria ocorrido sem grandes resistências ou questionamentos. Neste processo, teria sido crucial a

preexistência de um modelo já testado, aperfeiçoado e reconhecido por um grupo similar de indivíduos como legítimo e mais adequado para cumprir as funções de gestão e acompanhamento previstas no BSM.

### **3.2 Análise da estrutura de gestão do BSM e funções do NdG**

#### 3.2.1 Coordenação de políticas públicas e articulação governamental

Como já ressaltado, um aspecto relevante da implementação do BSM foi o fato de a coordenação do plano não ter seguido a estrutura de gestão tradicional, amplamente utilizada pela administração pública federal, e a responsabilidade por essa coordenação ter sido delegada a um ministério setorial, o MDS. Este processo se diferenciou do que ocorreu no PAC (e na maioria das políticas federais), em que a atribuição da coordenação de uma política ou programa intersetorial é dada a um ministério que compõe o chamado NdG, que teria, *a priori*, uma atuação mais ampla e não ligada necessariamente a um assunto ou setor específico, se considerada sua aceção estrita.

Figuram entre esses órgãos o MF, o MP e a CC da Presidência da República. Assume-se que esses ministérios estariam posicionados “acima” dos demais ministérios setoriais em função da natureza generalista prevista em sua atuação institucional e por, normalmente, serem responsáveis por processos com capacidade de influenciar os procedimentos e as atividades dos demais ministérios. A discussão sobre a liberação de recursos orçamentários, a elaboração do Plano Plurianual (PPA) ou o monitoramento de ações prioritárias podem ser citados como exemplos de atividades e processos realizados pelos ministérios centrais que envolvem e afetam diretamente os demais órgãos federais.

Ao assumir a coordenação do BSM, coube ao MDS, um ministério setorial, apoiar e cobrar os demais ministérios, estabelecer as articulações necessárias com atores de outras instâncias federativas e diálogos com diferentes setores da sociedade civil, além de assumir a responsabilidade pela execução do plano e pelo alcance de suas metas. Isso significou, na prática, o desempenho de atividades próprias de coordenação de políticas públicas, um dos elementos presentes no rol de tarefas atribuídas aos NdGs.

Esse modelo de gestão apresenta fragilidades estruturais significativas ao depender fortemente de processos de empoderamento permanente de órgãos ou autoridades

com maior acúmulo de capital político na definição da agenda governamental e na cobrança de resultados. No caso do BSM, a delegação ao MDS foi feita diretamente pela Presidência da República e contou com a participação pessoal da então presidenta Dilma Rousseff durante os processos de planejamento e execução. O envolvimento presidencial e/ou ministerial seria, sob esse aspecto, um elemento essencial para garantir a legitimidade dos coordenadores nesse tipo de arranjo. A partir do momento em que determinado programa ou política deixa de ser apresentado como prioridade ou seu arranjo de gestão não é mais endossado por atores, grupos ou estruturas que detêm mais poder na correlação de forças existente no interior da esfera governamental, diminuem significativamente os incentivos para que os ministérios setoriais se submetam à coordenação de um órgão posicionado no mesmo nível hierárquico.

Apesar das vulnerabilidades inerentes ao modelo, a estrutura de gestão adotada pelo BSM demonstrou a viabilidade de um arranjo efetivo de coordenação realizado entre instâncias formalmente posicionadas no mesmo lugar hierárquico, desde que atendidas condições como as supracitadas. É possível argumentar que corroboram a viabilidade deste arranjo aspectos como: *i*) criação e permanência de estruturas de articulação intersetorial durante diferentes fases do plano; *ii*) resultados advindos do alcance de metas previstas; *iii*) medidas e ajustes construídos pelas instâncias de gestão para aprimorar a implementação de políticas; e *iv*) funcionamento de arranjos definidos de gestão e monitoramento durante o período de execução do BSM. A posterior desarticulação da estrutura de gestão do BSM explicitou, nesse sentido, a profunda dependência do envolvimento constante de instâncias ou autoridades entendidas como estratégicas para garantir a adesão dos demais atores envolvidos neste arranjo, como veremos na subseção 3.2.2.

A coordenação do BSM exigiu uma atuação intersetorial em diferentes frentes devido à escala e complexidade do esforço que o caracterizou. Foi necessário estabelecer diálogos e articulações com ministérios setoriais responsáveis pelas ações dos três eixos, com estados e municípios responsáveis pela execução de ações e com diferentes entidades e atores da sociedade civil, incluindo um amplo espectro de parceiros que iam desde lideranças de movimentos sociais até representantes de organismos internacionais. Como resultado dessa gama diversificada de atores, as interações variaram enormemente em grau de sistematização, periodicidade, temáticas e objetivos.

No que se refere a tempo e frequência, as articulações do BSM estiveram centradas, majoritariamente, na interação entre ministérios e órgãos da administração direta e indireta responsáveis pela execução das ações do plano. Em muitos casos, a implementação de uma política conta com um conjunto de instâncias executoras, como estados, municípios ou organizações da sociedade civil, entretanto, o diálogo sobre a situação das ações, a execução física e financeira, as dificuldades, os entraves e as possíveis soluções era feito, na maioria das vezes, diretamente com os órgãos federais responsáveis.

A articulação entre instâncias do nível federal teve início no processo de formulação, passando pela fase de implementação das ações e pelos esforços de monitoramento do BSM. Como esperado, os contatos entre representantes dos diferentes órgãos assumiam vários modos, uns mais formais, outros menos, entretanto, majoritariamente, as interações ocorriam através de agendas específicas, incluindo reuniões bilaterais ou do comitê gestor, GIA e das salas de situação.

Além da execução sob responsabilidade dos ministérios, o BSM envidou esforços para construir ações de pactuação federativa que viabilizassem parcerias e iniciativas voltadas para a redução da pobreza nos âmbitos estaduais e municipais. Foram realizadas rodadas de pactuação com todas as Unidades da Federação para a elaboração de planos de superação da extrema pobreza. Os 27 estados assinaram termos de compromisso que previam as responsabilidades estaduais e da União nas iniciativas de superação da pobreza e, destes, vinte realizaram lançamentos oficiais de iniciativas dessa natureza.<sup>15</sup> Alguns estados adotaram linhas próprias de definição da extrema pobreza e assumiram o compromisso de pagar um complemento sobre os valores transferidos pelo PBF para toda ou parte de sua população pobre.<sup>16</sup> Foram realizados, ainda, eventos de orientação e atendimento às prefeituras para elaboração de planos municipais de superação da pobreza como parte da estrutura de apoio aos entes federativos.

---

15. Os estados foram: Acre, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Para mais informações, ver Costa *et al.* (2014).

16. Inicialmente, onze estados possuíam benefícios complementares de renda. Em 2014, sete deles mantinham o pagamento das complementações. Para mais informações, ver Costa *et al.* (2014).

Apesar das diversas tratativas e dos casos bem-sucedidos de parceria interfederativa,<sup>17</sup> é preciso analisar com cautela as formas assumidas pelas relações travadas entre governo federal, estados e municípios na elaboração de estratégias e sua implementação. No geral, não é possível afirmar que houve, de forma clara, a construção de uma estratégia federativa estruturada de maneira ampla e consistente no interior do BSM. O incentivo e o apoio do governo federal às iniciativas encampadas por estados ou municípios não querem dizer que tenha havido efetivamente uma estratégia de envolvimento por parte destes na execução sistêmica das ações gerais contidas no plano. Obviamente, pela natureza de cada uma das ações executadas, estados e municípios estiveram envolvidos em função de suas competências constitucionais ou de parcerias específicas com determinados ministérios. Não foram mantidas, por exemplo, após o período de assinatura dos planos estaduais de superação da pobreza, instâncias formais de articulação entre as esferas federal, estadual e municipal para além das instâncias setoriais já previstas,<sup>18</sup> ou mesmo o acompanhamento detalhado das iniciativas executadas fora do âmbito federal ou, ainda, a avaliação dos resultados ou impactos dessas ações na redução dos níveis de pobreza.<sup>19</sup>

Durante a execução do BSM foram promovidos eventos para fomentar a participação e o diálogo com representantes da sociedade civil por meio dos Diálogos Governo-Sociedade Civil organizados pelo MDS e pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Foram realizadas cinco edições de 2011 a 2014 em que reuniam-se representantes de diversas entidades para a apresentação dos principais resultados do BSM pelos ministros e ministras envolvidos no plano. Na sequência, era aberto o espaço para debate e todas as sugestões e críticas eram sistematizadas para subsidiar a elaboração de um documento intitulado Devolutiva,<sup>20</sup> no qual constavam respostas e explicações para as intervenções apresentadas durante o evento. Apesar do não atendimento de

---

17. Como exemplos, podemos apontar a criação de ações de complementação de renda por alguns estados, o esforço dos municípios através da Busca Ativa para inclusão de pessoas com perfil no CadÚnico, além da participação na própria gestão do PBF e no Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), instrumento de articulação entre inclusão produtiva e assistência social. O governo federal também disponibilizou aos estados e municípios ferramentas de disseminação de informação sobre as ações do BSM em seus territórios, como o Portal BSM no seu município, disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id\\_grupo=69](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=69)>.

18. Em especial, nas áreas de saúde, educação e assistência social.

19. Nesse mesmo sentido, mais informações em Lotta e Favareto (2016).

20. "Além de apresentar a estratégia do BSM, a devolutiva relata as providências adotadas com base nas críticas e sugestões da sociedade civil, respondendo a todos os questionamentos que estavam dentro do escopo do plano feito pelos movimentos sociais" (Costa *et al.*, 2014, p. 220).

muitas das demandas apresentadas pelos representantes da sociedade civil, a existência de um canal de comunicação e troca dessa natureza, com periodicidade definida e presença dos ministros e ministras responsáveis pelas ações, pode ser destacada como um elemento positivo da execução do BSM, que surgiu como resposta à demanda por maior participação direcionada ao BSM ainda durante o processo de formulação do plano.

### 3.2.2 Monitoramento de desempenho, comunicação e prestação de contas

O monitoramento das ações do BSM ocorreu até 2014, essencialmente através de reuniões periódicas das salas de situação e através de formas específicas de acompanhamento. As reuniões do comitê gestor e do GIA ocorriam com menor frequência e eram dedicadas a tratar de questões de âmbito mais estrutural, como questões orçamentárias, alterações legais, entre outras, que demandavam a avaliação gerencial dos ministros e das ministras que compunham o comitê e dos representantes que compunham o GIA. A estrutura de monitoramento rotineiro do BSM era constituída por salas de situação divididas em áreas e equipes específicas e a periodicidade das reuniões variava, sendo, em alguns casos, mensal e, em outros, bimestral ou mesmo trimestral.<sup>21</sup>

De forma geral, os objetivos do monitoramento das ações do BSM estavam relacionados à observação do cumprimento das etapas de implementação, da comparação entre resultados previstos e alcançados e do atendimento do público beneficiário. Para que isso fosse possível, era necessário observar os seguintes itens: *i)* identificação de mudanças parciais a partir das metas; *ii)* acompanhamento dos processos de atualização e revisão de metas e valores previstos; *iii)* controle do cumprimento de metas estabelecidas; *iv)* acompanhamento da execução de planos de atividades e cronogramas para facilitar a implementação; *v)* identificação de erros e omissões na concepção do projeto ou mesmo no programa de forma mais ampla; *vi)* identificação de restrições, entraves e obstáculos e elaboração de estratégias de superação; *vii)* avaliação de resultados alcançados em relação às metas estabelecidas; e *viii)* geração de informações necessárias para a tomada de decisão sobre o projeto ou programa.

---

21. O acompanhamento feito no BSM levava em consideração o seguinte fluxo de informações: os ministérios setoriais recebiam/geravam as informações das ações que eram enviadas pelos órgãos da administração indireta ou pelos responsáveis pela execução e, após avaliarem a consistência das informações, as transmitiam ao MDS em datas acordadas para que fossem usadas como subsídio para a discussão que ocorria nas salas de situação com a presença de todos os órgãos envolvidos ou para a elaboração de materiais específicos de monitoramento.



Vale ressaltar que, como outros arranjos, o ambiente das salas de situação é limitado e, no caso da existência de restrições que requeiram ações com demandas por maiores graus de autonomia, governança e decisão política do que os membros das salas de situação dispõem, a discussão parte para outras arenas de deliberação em que eram analisadas, pelos próprios ministros e ministras ou por secretários nacionais, quando fosse o caso, soluções mais gerais e questões de caráter estrutural. Dessa forma, o caráter predominante na gestão interna das salas de situação era técnico-gerencial, em que eram discutidos os entraves e as alternativas e os cenários de superação de dificuldades referentes às ações do BSM.

Além da rotina de monitoramento da execução das ações e do cumprimento das metas físicas previstas, havia um segundo momento caracterizado pelo caráter de prestação de contas e divulgação de resultados através da publicação periódica dos *Cadernos de Resultados* do BSM, em que eram apresentados, semestralmente, dados como: evolução quantitativa e qualitativa das ações; resultados atingidos; público atendido, entre outros. Os relatórios periódicos do BSM funcionavam como mecanismo de prestação de contas possibilitando o acompanhamento das ações pelo setor público, privado e pela sociedade civil.

Foram divulgados onze *Cadernos de Resultados*, incluindo edições temáticas voltadas para meio rural, mulheres, população negra e povos e comunidades tradicionais. Os resultados e as estratégias implementadas pelo BSM também foram objeto de divulgação em diferentes análises presentes na publicação, coordenada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)/MDS, e na publicação institucional *O Brasil sem Miséria* (Campello, Falcão e Costa, 2014), em que foi compilada grande parte dos aspectos de funcionamento do plano.<sup>22</sup> Além da responsabilidade pela divulgação de informações institucionais sobre o BSM, para fomentar mecanismos de comunicação com gestores e público-alvo, o MDS desempenhava a função de representação institucional do plano em diferentes espaços de debate em eventos acadêmicos, políticos e técnicos de abrangência nacional e internacional. Além disso, fazia a relação com meios de comunicação e imprensa, articulado com os demais

---

22. Todas as publicações institucionais realizadas pelo MDS de 2011 a 2015 estão disponíveis em: <<http://mds.gov.br/Plone/central-de-conteudo/brasil-sem-miseria/publicacoes-do-plano-brasil-sem-miseria-1/>>.

órgãos do plano, e desenvolveu materiais de disseminação de dados e divulgação de informações específicas para estados e municípios, como já mencionado.

As reuniões de acompanhamento, por outro lado, não demandavam essa institucionalidade.<sup>23</sup> Podiam ocorrer apenas entre o MDS e os outros ministérios ou as áreas diretamente envolvidas. Caso houvesse necessidade, eram agendadas reuniões mais amplas que podiam contar com a presença de outros órgãos, dependendo do assunto tratado. Outra razão de desestímulo à realização do monitoramento através das salas de situação dava-se quando determinada ação já fazia parte de outra estrutura de acompanhamento, como foi o caso dos programas Minha Casa Minha Vida e Luz para Todos, que já faziam parte do PAC, mas estes também foram incorporados aos resultados do BSM em função do forte impacto de sua execução na vida da população de baixa renda.

Com base no disposto, fica claro que o BSM direcionou esforços para estabelecer uma estrutura de monitoramento razoavelmente bem definida que permitisse a coordenação entre os diferentes atores interministeriais e as ações sob sua responsabilidade, o acompanhamento das metas físicas e financeiras e a resolução de restrições ligadas ao cumprimento do previsto em seus planos de ação. Além disso, a estrutura de gestão do BSM previa como parte de suas atividades a divulgação de materiais e dados voltados para a prestação de contas e ações de comunicação condizentes com as funções desempenhadas pelos NdGs.

## 4 AVANÇOS E LIMITES DO BSM COMO CASO DE NdG

A análise dos limites e avanços verificados a partir do funcionamento do modelo de gestão do BSM foi organizada, nesta seção, com base em quatro aspectos gerais das

---

23. Sinteticamente, o fluxo de acompanhamento ocorria através do recebimento de informações de execução de determinada política (normalmente através de listas nominais de beneficiários) que eram, posteriormente, cruzadas com a base de inscritos do CadÚnico, possibilitando, assim, a contabilização do número de famílias ou pessoas de baixa renda inscritas no cadastro que haviam sido atendidas pelos programas acompanhados. Esses dados eram apresentados como resultado da chegada das políticas para o público do BSM e também como subsídio para a discussão de até que ponto e de que forma as ações do governo federal atendiam públicos de diferentes faixas de renda, além de permitirem a verificação de possíveis lacunas de atendimento e as possibilidades de aperfeiçoamento dessas ações visando à melhoria do atendimento da população mais pobre.

relações travadas entre o BSM enquanto NdG e o ambiente institucional no qual esteve inserido: *i)* fonte de poder e legitimidade do arranjo; *ii)* influência sobre a ação de outros atores; *iii)* capacidade de influenciar diretrizes e direções da ação política; e *iv)* potencial de projeção pública.

Um dos aspectos-chave para compreender os limites e as possibilidades do modelo de gestão do BSM enquanto NdG reside na análise da origem do poder e da legitimidade atribuídos a este arranjo e, conseqüentemente, dos resultados decorrentes desse processo. É possível alegar que, no caso do BSM, o processo de empoderamento do MDS como coordenador ocorreu a partir de quatro movimentos: *i)* proximidade com o centro do poder político representado pela figura da chefia do Poder Executivo, a então presidenta Dilma Rousseff; *ii)* participação de atores ou grupos ligados à Presidência da República no endosso do papel da coordenação do BSM como interlocutora legítima para tratar os assuntos ligados ao plano e, de alguma forma, à temática mais ampla da pobreza; *iii)* inclusão do BSM como parte da agenda prioritária do governo federal; e *iv)* reconhecimento da capacidade institucional do MDS advinda da gestão do PBF e do CadÚnico.

Nos dois primeiros movimentos, reside um paradoxo. A atribuição de poder ou a capacidade de ser entendido como ator legítimo na coordenação do plano dependeu, em grande medida, de um processo simbólico ou informal de atribuição de poder. O decreto que regulamentou a estrutura de gestão do BSM foi assinado em junho de 2011, seis meses após o início da elaboração do plano.<sup>24</sup> Nesse sentido, a capacidade de atuação do MDS enquanto coordenador deste processo não esteve alicerçada, inicialmente, em previsões legais ou em estruturas formalizadas que incorporassem essa função ao conjunto de suas responsabilidades.

O funcionamento de arranjos dessa natureza depende fortemente do constante reconhecimento do modelo de gestão como adequado ou melhor por parte dos demais atores envolvidos. O questionamento ou a falta de apoio dos outros participantes, em especial daqueles que dispõem de maior acúmulo de capital político, coloca em risco o equilíbrio de forças em que é atribuída a um ministério setorial a coordenação de instâncias no mesmo nível hierárquico.

---

24. Para mais informações sobre o processo de construção do plano, ver Campello e Mello (2014).

Isso denota a natureza ambivalente desse tipo de arranjo. Ao mesmo tempo em que a legitimidade da posição do MDS como coordenador foi resultado de um ato deliberado de atribuição de poder, no momento em que essas condições deixam de existir, o poder atribuído ao modelo deixa de ser entendido como legítimo. A fragilidade e força do modelo partem, nesse sentido, do mesmo ponto de origem. O poder e a legitimidade atribuídos ao MDS foram, no princípio, consequência não de uma atribuição legal ou administrativa, mas, sim, de um processo conjuntural marcado por alto grau de dependência externa e, conseqüentemente, de instabilidade.

Outra dimensão do paradoxo inerente ao modelo de gestão do BSM pode ser descrita como o fato de que a capacidade de atuação do órgão coordenador é restrita porque, ao mesmo tempo em que passa a compor o chamado NdG, permanece hierarquicamente abaixo dos demais órgãos centrais ao ter sua atuação limitada em função da dependência do aval e de processos de negociação com outros ministérios que também compõem o NdG, como o MP, o MF e a CC.

A situação na qual esteve inserido o MDS durante o BSM foi marcada pela volatilidade de sua capacidade de exercer poder e ser impactado por ele. Isoladamente, essa situação é observada em qualquer contexto em que um órgão exerce poder no âmbito de suas estruturas (endógeno), ao mesmo tempo em que é impactado pelo poder exercido por outros órgãos localizados acima dele (exógeno). Entretanto, a situação verificada no caso do MDS na gestão do BSM esteve permeada por outros aspectos. Além de exercer poder sobre outros ministérios setoriais no âmbito do plano e estar sujeito à atuação dos ministérios entendidos como superiores hierarquicamente em assuntos ligados à diretrizes estratégicas do governo (compartilhando, assim, a mesma situação dos demais órgãos setoriais), o MDS teve que lidar com um aspecto muito específico produzido a partir da criação da estrutura responsável pela coordenação do BSM como parte de seu arranjo organizacional, a Secretaria Extraordinária para a Superação da Pobreza (SESEP).

Apesar de ter sido formalmente criada em junho de 2011, a atuação do que viria a se tornar a secretaria teve início durante o processo de elaboração do plano. O funcionamento da SESEP enquanto coordenação executiva do BSM incorporou à estrutura do MDS um arranjo de gestão que operava para dentro e para fora do próprio ministério ao fazer a articulação tanto com outros ministérios participantes do plano

quanto com as próprias secretarias do MDS nos temas relativos ao BSM. Vale frisar que o papel assumido pela SESEP esteve, evidentemente, circunscrito ao escopo do BSM e, em relação a essas temáticas, ela assumiu as funções de coordenar, demandar e acompanhar não apenas outros órgãos ministeriais, mas, também, as demais secretarias que faziam parte da estrutura do MDS.

No entanto, o fato de um ministério setorial assumir a coordenação de um esforço como o BSM contribuiu para potencializar a criação de um ambiente em que a proximidade com o cotidiano de execução de políticas públicas poderia facilitar a compreensão, por parte da estrutura de coordenação, das dificuldades vivenciadas pelos demais órgãos setoriais na implementação de seus programas. Isso conferiu ao MDS um duplo papel: cobrar e demandar dos ministérios o cumprimento das metas e, ao mesmo tempo, intermediar a relação entre setoriais e o restante do NdG, incorporando à discussão sua perspectiva enquanto órgão executor de políticas.

Outro elemento relevante é que, apesar da posição assumida pela estrutura de gestão do BSM, o acúmulo de capital político dos atores envolvidos na coordenação deste modelo pode ser caracterizado como um fenômeno transitório, criando a figura de um NdG temporário como resultado de uma determinada correlação de forças marcada pela conjuntura e, portanto, por certa instabilidade. A capacidade de atuação do MDS sobre os demais atores esteve restrita ao escopo do BSM e, após o encerramento do plano, houve o retorno do ministério à posição anteriormente ocupada em relação aos demais órgãos. É possível argumentar, no entanto, que as relações travadas entre os ministérios do BSM não foram necessariamente encerradas com a dissolução do plano, devido ao estabelecimento de relações que se perpetuaram além da sua existência e ligadas à continuidade de programas ou à convergência entre agendas ministeriais independentemente do BSM.<sup>25</sup>

Ainda como consequência da correlação de forças estabelecida pelo arranjo de gestão do BSM, é possível argumentar que houve um aumento da capacidade dos órgãos coordenadores, em especial do MDS, de exercer maior influência sobre diretrizes e estratégias ligadas às temáticas presentes no plano durante um período

---

25. Como exemplos, podemos citar o Programa Bolsa Verde (Ministério do Meio Ambiente, MDA e MDS) e o Programa de Fomento (MDA e MDS).

específico de tempo. O aumento de sua influência, como consequência do acúmulo de capital político, implicou maiores possibilidades de atuar na definição da agenda governamental, na apresentação de caminhos ou soluções possíveis para determinados desafios, e também quanto à maior ou menor capacidade de inserir ou excluir atores e assuntos da agenda. A identificação do MDS enquanto coordenador do esforço de implementação de ações multissetoriais voltadas para a redução da pobreza permitiu ao ministério ter mais voz e tomar parte em discussões estratégicas e estruturais que envolveram a temática da pobreza e da redução das desigualdades durante o período de execução do BSM.

Nesse sentido, o MDS tornou-se um dos atores com capacidade de realizar processos de seleção de temas e ações relacionados à agenda mais ampla de combate à pobreza. A existência de seletividade nas instituições implica dizer que formas políticas hegemônicas ou dominantes influenciam de forma seletiva (e conseqüentemente arbitrária) os interesses e posições mais conciliáveis com a estrutura de distribuição do poder. As instituições políticas possuiriam, assim, uma seletividade própria condizente com o arranjo de forças vigente, em que desempenhariam o papel de filtros seletivos entendidos aqui como mecanismos que configuram regras de exclusão institucionalizadas (Offe, 1984; Immergut, 2007).

A atribuição de poder a um determinado modelo carrega em si a possibilidade de que temas, assuntos ou atores sejam excluídos ou incluídos de acordo com um rol de possibilidades arbitrariamente estabelecido. Quando considerados os processos de elaboração, implementação ou monitoramento das políticas públicas nas instâncias políticas formais, como os ministérios, é possível observar a existência de limites estruturais e simbólicos à ampliação da participação de determinados atores nas esferas decisórias ou de temas na agenda estratégica dos governos. A adoção de um modelo de gestão define lugares e possibilidades de fala aos diferentes atores potencialmente interessados em temáticas como a redução da pobreza, por exemplo. A definição de quem compõe a estrutura formal de gestão, quem participa das reuniões, quem é consultado sobre determinado tema, quem e quando são convocados atores externos para a discussão sobre as ações e estratégias, a quem este modelo responde e a quem são formas de incluir ou excluir atores, demandas, vozes e perspectivas do processo de construção das políticas públicas, e, obviamente, não estão restritas ao modelo de gestão adotado pelo BSM.

A definição de quais elementos de produção e reprodução da pobreza e possibilidades de atuação são válidos no enfrentamento dessas questões passaria, dessa forma, por processos de seletividade. O poder de veto exercido pelas diferentes instâncias da estrutura de gestão do BSM (comitê gestor, GIA e salas de situação) circunscreveu o rol de ações apresentadas como viáveis ou possíveis para a atuação estatal sobre o tema da pobreza, afetando, conseqüentemente, o escopo e teor das políticas que constituíram o plano.

O funcionamento da estrutura de gestão do BSM contribuiu para o fortalecimento de uma dinâmica sistemática de acompanhamento de ações executadas pela área social. Os níveis de organização dos dados e as informações sobre públicos, recursos, metas e resultados variavam consideravelmente entre os diferentes órgãos executores. Apesar disso, o esforço de consolidação e publicização desses dados abriu caminho para aprimoramentos e reconhecimento do atendimento dos estratos sociais mais vulneráveis por políticas de diferentes órgãos públicos. Nesse sentido, o modelo de gestão do BSM contribuiu para potencializar a projeção pública tanto das estruturas governamentais formais quanto de atores ou grupos, política ou tecnicamente, acerca dos assuntos relacionados ao tema da superação da pobreza.

Como parte dos pontos positivos dessa estrutura, é possível destacar aspectos como o compromisso com a divulgação periódica de informações sobre a execução das ações que compuseram o plano e a definição de estratégias específicas de acompanhamento (através de salas de situação ou não) baseadas no reconhecimento das diferenças entre as naturezas das ações e o *ethos* dos órgãos executores. Além disso, a incorporação da lógica da hiperfocalização (Campello e Mello, 2014)<sup>26</sup> no monitoramento das ações possibilitou a consolidação de informações nominais de atendimentos realizados pela maioria das políticas do BSM, contribuindo, assim, para a verificação da adequação entre os objetivos de cada uma das estratégias e o público atendido, além de servir como subsídio para avaliações de impacto do BSM e planejamento de futuras ações de enfrentamento à pobreza.

---

26. O conceito de hiperfocalização é definido pelas autoras da seguinte forma: "foi implementada uma reforma na lógica de atuação do Estado que pode ser definida como uma hiperfocalização que não se limitou a orientar sua ação a um público determinado – no caso, os extremamente pobres –, mas também fez uso de listas nominais extraídas do CadÚnico para orientar sua ação de campo. O BSM foi além ao definir como unidade de ação não só o município ou o território, mas o indivíduo e a família" (Campello e Mello, 2014, p. 48).

Era necessário o acompanhamento de indicadores mais amplos do que o cumprimento das metas físicas previstas. Em função disso, houve esforços para realizar o monitoramento macroestatístico de diferentes indicadores de pobreza no Brasil e incorporar variáveis e elementos que permitissem convergências entre os resultados de redução da pobreza apresentados pelos diferentes institutos de pesquisa e levantamentos nacionais e as ações desenvolvidas pelo plano. Ao possibilitar que as ações realizadas fossem vistas nos resultados divulgados por diferentes órgãos, o governo federal seria capaz de estipular uma referência para o entendimento de até que ponto o que vinha sendo realizado tinha relação com os resultados positivos apresentados pelas estatísticas nacionais de redução da pobreza e extrema pobreza. Para isso, a SAGI/MDS produziu, entre 2011 e 2015, diversos estudos a partir dos microdados do censo de 2010 e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), tentando captar possíveis resultados das ações do BSM na melhoria de indicadores sociais e identificar variáveis capazes de demonstrar a multidimensionalidade dos resultados do plano.<sup>27</sup>

A produção de avaliações e diagnósticos, e o domínio sobre esse conjunto de dados e informações, contribuíram para qualificar as instâncias formais ligadas à execução dessas políticas como detentoras de opiniões, entendidas como válidas e especializadas sobre temáticas dessa natureza. Além disso, fortaleceram a própria questão da superação da pobreza como elemento prioritário da discussão pública, reiterando o papel assumido pelo Brasil como referência em políticas de redução da pobreza e desigualdade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do arranjo de gestão do BSM não deveria prescindir da discussão sobre as estruturas subjacentes à sua formação. A lógica que permeou a elaboração e implementação do BSM exerceu influência sobre o desenho assumido pela gestão e suas instâncias deliberativas e decisórias. Pensar os limites formais, legais e organizacionais de atores, campos de ação, temas tratados, objetivos e metas perseguidas traz à tona questões importantes, do ponto de vista técnico e político, ligadas ao debate sobre os processos de formação dos arranjos institucionais e as relações de poder subjacentes a

27. Mais informações disponíveis em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=53>>.



eles; a influência da configuração de distribuição de poder entre os diferentes atores e suas possibilidades de acúmulo de capital; e também a ideia de que existem mecanismos seletivos que influenciam o desenho das políticas, suas potencialidades, seus processos de tomada de decisões e seus resultados.

Nesse sentido, o BSM e suas estruturas internas, lógicas e dinâmicas podem ser analisados a partir de diferentes pontos de vista. A perspectiva abordada neste texto é centrada em como se deu a montagem da estrutura de gestão do plano, sua lógica de funcionamento, desafios e potencialidades. Dessa forma, este trabalho pode ser entendido como ponto de partida para uma análise mais complexa sobre os sentidos assumidos pelos arranjos aqui descritos em relação ao funcionamento dos NdGs. Enquanto estruturas permeadas por relações de poder que limitam ou expandem as possibilidades de ação, exercem influência significativa sobre os componentes avaliativos de seu funcionamento, como questões de institucionalização, comunicação, cooperação, efetividade e sustentabilidade.

Com base na discussão apresentada ao longo do texto, é possível afirmar que o modelo de gestão do BSM pode ser considerado um exemplo prático de como funcionam os NdGs na coordenação de políticas prioritárias. A estrutura de gestão do plano desempenhou atividades ligadas à coordenação de políticas públicas, ao gerenciamento estratégico, ao monitoramento de desempenho, às ações de comunicação e à prestação de contas.

Como resultado da adoção do modelo BSM de gestão, é possível destacar quatro aspectos principais assumidos pelo NdG: *i)* natureza ambivalente do arranjo em função da origem do poder e da legitimidade atribuídos à estrutura de gestão; *ii)* caráter temporário e transitório da influência e capacidade de mobilização dos demais atores pela coordenação do plano; *iii)* aumento de capital político que propiciou ao MDS um lugar formal na definição seletiva de temas e atores ligados à temática do BSM; e *iv)* fortalecimento da projeção pública do tema da pobreza e desigualdade e de atores e estruturas vinculados a essa agenda.

Assim como observado em outras políticas públicas, o arranjo de gestão do BSM configurou-se pela dependência da atuação estatal deliberada sem que fossem criados elementos formais de institucionalização capazes de garantir sua sustentabilidade

enquanto política estratégica de médio ou longo prazo. O fortalecimento institucional, de forma isolada, não impede a existência de rediscussões sobre previsões legais já estabelecidas ou mesmo direitos considerados como adquiridos. Entretanto, o fomento à criação de estruturas mais perenes para as políticas de enfrentamento da pobreza pode ser entendido como uma necessidade, quando considerada a trajetória persistente de desigualdade de renda e as oscilações no empenho governamental de priorizar o combate à pobreza como política estratégica. A não institucionalização de estruturas e estratégias direcionadas para a redução da pobreza e das desigualdades contribui para a perpetuação da necessidade de vinculação entre a existência de políticas específicas de enfrentamento da pobreza e os atos de vontade política para garantir sua manutenção ou aprofundamento.

## REFERÊNCIAS

- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government: a literature review.** Washington: Inter-American Development Bank, 2013. (Technical Note, n. 581).
- BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.
- BOURDIEU, P. **Meditações pascalianas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Brasília: TCU; Seplan, 2014.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. **O Brasil sem Miséria.** Brasília: MDS, 2014.
- CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). **O Brasil sem Miséria.** Brasília: MDS, 2014.
- CAVALCANTE, P. **Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal.** Rio de Janeiro: Ipea, 2018. No prelo. (Texto para Discussão).
- COSTA, P. *et al.* A articulação federativa no plano Brasil sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). **O Brasil sem Miséria.** Brasília: MDS, 2014.
- COSTA, P.; FALCÃO, T. Coordenação intersetorial das ações do plano Brasil sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). **O Brasil sem Miséria.** Brasília: MDS, 2014.

FONSECA, A.; FAGNANI, E. **Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.

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

GAINS, F.; JOHN, P. C.; STOKER, G. Path dependency and the reform of english local government. **Public Administration**, v. 83, n. 1, p. 25-45, 2005.

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

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

JACCOUD, L. Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, 2016.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, 2015.

MELLO, J. **Gênero, representação e instituições**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. O papel das salas de situação na gestão e monitoramento do Brasil sem Miséria. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 25, 2016.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions and social analysis**. New Jersey: University Press, 2004.

SANTOS, S. M. A. O método da autoetnografia na pesquisa sociológica: atores, perspectivas e desafios. **Plural**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 214-241, 2017.

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

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o plano Brasil sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6, 3 jun. 2011. Seção 1.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, v. 14, n. 41, 1999.

MELLO, J. Programa de Aceleração do Crescimento: redes de monitoramento e gestão. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 11-34, 2009.

RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford handbook of political institutions**. New York: Oxford University Press, 2006.

**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  
Mariana Silva de Lima  
Rava Caldeira de Andrada Vieira  
Vivian Barros Volotão Santos  
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)  
Lorena de Sant'Anna Fontoura Vale (estagiária)

**Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)  
Vinícius 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)









### **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

ISSN 1415-4765

