

# O centro de governo brasileiro e o desafio de coordenar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas: a experiência do CMAP na perspectiva dos agentes de governo envolvidos em sua implantação e operação (2016-2017)

**Patricia Alvares de Azevedo Oliveira**

Controladoria-Geral da União (CGU), Brasília, DF – Brasil

O presente artigo tem como objetivo analisar a implementação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) no período de 2016 a 2017, quando presidiam o país Dilma Rousseff (1ª. Fase) e Michel Temer (2ª. Fase), sob o aporte teórico de Capano, Howlett e Hamesh (2015), que propõem uma nova forma de pensar governança em políticas públicas. O arranjo formado por quatro ministérios pertencentes ao centro de governo brasileiro, instituído para coordenar o monitoramento e a avaliação de um grupo seletivo de políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal, tinha como objetivos o aperfeiçoamento dessas políticas para que alcançassem melhores resultados e o aprimoramento da alocação de recursos públicos. Pretendeu-se, por meio do estudo da dinâmica da governança do arranjo, da sua natureza estratégica e da sua capacidade, avaliar os impactos da sua atuação nas políticas avaliadas pelo Comitê ao longo das duas fases. Este texto traz uma reflexão sobre as possíveis causas para o sucesso ou o fracasso na atuação do Comitê em cada um dos programas avaliados, de forma a contribuir com a discussão sobre o papel da coordenação executiva na avaliação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** governança, coordenação executiva, monitoramento e avaliação

## **El centro de gobierno brasileño y el desafío de coordinar la política pública de monitoreo y evaluación: la experiencia del CMAP desde la perspectiva de los agentes gubernamentales involucrados en su implementación y operación (2016-2017)**

Este artículo tiene como objetivo analizar la implementación del Comité de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas (CMAP) en el período de 2016 a 2017, cuando el país fue presidido por Dilma Rousseff (1ª Fase) y Michel Temer (2ª Fase), bajo el aporte teórico de Capano, Howlett y Hamesh (2015), quienes proponen una nueva forma de pensar la gobernanza en las políticas públicas. El acuerdo, compuesto por cuatro ministerios pertenecientes al Centro de Gobierno de Brasil, establecido para coordinar el monitoreo y la evaluación de un grupo selecto de políticas públicas, programas y acciones del poder ejecutivo federal, tenía como objetivo mejorar estas políticas para lograr mejores resultados y mejorar la asignación de recursos públicos. Ante el estudio de la dinámica de gobernanza del acuerdo, su naturaleza estratégica y su capacidad, se pretendía evaluar los impactos de su acción en las políticas evaluadas por el Comité durante las dos fases. Este texto reflexiona sobre las posibles causas del éxito o fracaso del desempeño del Comité en cada uno de los programas evaluados, con el fin de contribuir a la discusión sobre el papel de la coordinación ejecutiva en la evaluación de las políticas públicas.

**Palabras clave:** gobernanza, coordinación ejecutiva, monitoreo y evaluación

## **The Brazilian government center and the challenge of coordinating public policy monitoring and evaluation: the CMAP Experience from the perspective of government agents involved in its implementation and operation (2016-2017)**

This article aims to analyze the implementation of the Public Policy Monitoring and Evaluation Committee (CMAP) from 2016 to 2017, when Brazil was chaired by Dilma Rousseff (Phase 1) and Michel Temer (Phase 2), under the theoretical framework of Capano, Howlett and Hamesh (2015), who propose a new way of thinking on governance in public policies. The arrangement, made up of four ministries belonging to the Brazilian Center of Government, set up to coordinate the monitoring and evaluation of a select group of public policies, programs and actions of the federal executive branch, aiming at improving these policies to achieve better results and improving the allocation of public resources. Through the study of the arrangement's governance dynamics, its strategic nature and its capacity, it was intended to evaluate the impacts of its action on the policies evaluated by the Committee during the two phases. This text reflects on the possible causes for the success or failure of the Committee's performance in each of the evaluated programs, in order to contribute to the discussion about the role of executive coordination in the evaluation of public policies.

**Keyword:** governance, executive coordination, monitoring and evaluation

## 1 Introdução

Nos últimos vinte anos, o número de produções acadêmicas tratando de temas como coordenação executiva e centros de governo aumentou de forma expressiva. Ainda que divergindo com relação à nomenclatura – núcleo de governo, alto governo, núcleo do Executivo –, a bibliografia sobre centro de governo (CdG) trouxe para o debate sobre governança pública a necessidade de fortalecimento da capacidade de coordenação dos governos, face aos múltiplos desafios com os quais se deparam.

Para combater a fragmentação do Estado, derivada das políticas de especialização e autonomização dos órgãos governamentais inspiradas pela *New Public Management (NPM)*, Rhodes argumentava que o papel do núcleo do Executivo (*Core Executive*) consistia em “juntar e integrar as políticas do governo central ou arbitrar, em última instância, dentro do Poder Executivo, os conflitos internos da máquina governamental” (RHODES; DUNLEAVY, 1990 *apud* CAVALCANTE, 2018, p. 9-10).

Desde o início dos anos 2000, tem havido um crescimento dos recursos institucionais que auxiliam os chefes do Executivo a exercer suas funções. Atividades como coordenação de iniciativas legislativas, monitoramento e controle de funções públicas cruciais têm sido executadas por instituições centrais (*summit organizations*) para prover uma bem-sucedida governança.

Reforçando esse entendimento, organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) vêm ressaltando o papel dessas instituições centrais na busca por assegurar a coerência das políticas públicas e do próprio governo (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2000).

Outra perspectiva apontada pela literatura é quanto à composição do CdG. A primeira visão, mais restrita, tem foco na localização do órgão. Para ser considerado como componente do CdG, é necessário que esteja localizado no Gabinete do Chefe do Executivo ou que o sirva exclusivamente. Visão mais abrangente é a que identifica as funções desempenhadas. Nesse caso, são considerados pertencentes ao CdG órgãos que desempenham funções como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação de resultados, ainda que não estejam dentro do Gabinete do Chefe do Executivo e não sirvam exclusivamente a ele (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2013a, p. 4, 2014, p. 4 *apud* BRASIL, 2016).

O tema continua em alta na América Latina, como pode ser visto na recente publicação *Coordinating to deliver – Lessons learned from the Colombian Government’s Delivery Unit* (2018), no âmbito do Projeto do BID denominado *Strengthening the Center of Government in Latin America and the Caribbean II*.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) foi um dos responsáveis por associar o termo centro de governo ao debate contemporâneo sobre governança, a partir da publicação de uma série de referenciais técnicos, endereçados ao Governo Federal.

Publicado em 2016, o *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo* elenca uma série de órgãos federais que, para o TCU, exerceriam funções de CdG: a Casa Civil da Presidência da República (CC), a Secretaria Geral da Presidência da República, a Secretaria de Relações Institucionais, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a Secretaria de Comunicação, os antigos Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento (MPOG), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

As diferenças entre a avaliação do TCU sobre quais órgãos exerceriam funções de centro de governo e a análise realizada por Francisco Gaetani em estudo para o CLAD em 2011 reforçam o entendimento de que a estrutura do CdG não é fixa e depende das prioridades políticas, das disposições constitucionais, das restrições institucionais e das tradições administrativas (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013b). E também do olhar do pesquisador, já que é possível analisar os normativos de criação e sua prática, que pode ser diversa do que inserido nos atos constitutivos.

Relatório preparado pelo Banco Mundial sobre o funcionamento do centro de governo na Romênia elencou cinco critérios que deveriam ser considerados para avaliar se a agência deveria ou não estar localizada no CdG, entre os quais o monitoramento da *performance* governamental (WORLD BANK, 2010).

No caso do Brasil, atividades estruturadas de monitoramento e avaliação são normalmente realizadas por órgãos e entidades vinculadas aos ministérios responsáveis pelas políticas avaliadas, com relatos de algumas exceções, como, por exemplo, o monitoramento das atividades do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) coordenado pela Casa Civil durante os governos petistas (BRASIL, 2018a, 2018b; PIRES, 2015).

A instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) em abril de 2016, veio, portanto, inovar enquanto arranjo de governança que pretendia atuar de forma permanente no monitoramento e avaliação das políticas prioritárias para o governo e não apenas de uma determinada política.

Formado por órgãos de quatro ministérios centrais – MF, MPOG, CGU e CC –, o normativo de criação do CMAP trazia explicitamente a competência do Comitê de coordenar o monitoramento e a avaliação de um grupo selecionado de políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal.

Outra característica especial do arranjo é que ele permaneceu em vigor e com a mesma estrutura formal durante três governos distintos – dos ex-presidentes Dilma Roussef e Michel Temer, e de Jair Bolsonaro, ainda que tenha tido sua governança modificada.

O objetivo central deste estudo foi compreender como se deu a governança do arranjo nas duas primeiras fases – sua dinâmica, sua natureza estratégica e sua capacidade. Como objetivos secundários, procurou-se examinar a atuação do Comitê em cada uma das políticas selecionadas para avaliação, a fim de identificar possíveis causas que impactaram os resultados obtidos pelo CMAP.

Além desta introdução, o artigo se organiza em mais três seções. A seção 2 apresenta o referencial teórico sobre princípios de coordenação e instrumentos de políticas públicas, a fim de subsidiar a compreensão da modelagem teórica desenvolvida por Capano, Howlett e Hamesh (2015) para analisar arranjos de governança, utilizada para embasar as análises empíricas. A seção 3 registra, com base na percepção dos entrevistados e na análise documental, as duas primeiras fases do CMAP e as divergências entre elas. Nas considerações finais são apresentados os resultados dos exames e o caminho que vem sendo traçado no âmbito do Governo Federal – a institucionalização de uma estrutura de coordenação para monitoramento e avaliação de políticas públicas –, e os pilares propostos para sustentá-la.

## **2 Princípios de coordenação e instrumentos de políticas públicas – revisão bibliográfica**

A literatura de governança é vasta nas tipologias que utiliza para definir os princípios de coordenação nos quais os arranjos de governança se baseiam. A mais aceita

delas é a que identifica como principais mecanismos na relação entre Estado e sociedade os de hierarquia, de mercado e de rede (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

Outros autores inserem nessa relação não apenas os modos de coordenação, mas também os instrumentos de políticas públicas e os tipos de atores envolvidos em arranjos específicos – *soft x hard law*, somente atores públicos x somente atores privados, hierarquia x mercado (CAPANO; HOWLETT; HAMESH, 2015).

Sendo o mais familiar entre os princípios de coordenação utilizados no setor público, o mecanismo da hierarquia se baseia na teoria weberiana, que enfatiza a divisão do trabalho e a adoção de regras e procedimentos. Segundo Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), o uso da hierarquia dentro das organizações públicas tem dois aspectos: o controle burocrático hierárquico, baseado no pressuposto de que as organizações públicas são constituídas por um corpo burocrático controlado por regras e autoridade interna; e o controle político hierárquico, que remete ao controle finalístico das organizações públicas pelos líderes políticos.

To some extent the nature of the public sector requires that there must be some formal rules that guide the behavior of participants in the governing process and specify the rights and obligations of citizens and administrators (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010, p. 37).

Os esforços de uma coordenação baseada no princípio da hierarquia, quando envolve distintas organizações públicas, remetem à divisão do trabalho entre essas organizações, bem como à autonomia, mandato e legitimidade de uma organização em relação às demais, baseadas no chamado “comando e controle”.

Via de regra, as funções de planejamento e orçamento dentro do governo são realizadas de modo hierárquico, com objetivos específicos sendo formulados de cima para baixo, com pouco espaço para negociação ou alterações por parte das organizações subordinadas.

O princípio de coordenação denominado “mercado” é o que prevê trocas entre os atores como fundamentais para o atingimento dos objetivos desejados. Baseando-se na experiência privada, onde compradores e vendedores equilibram procura e demanda através do sistema de preços, o mecanismo é utilizado por analogia no caso do setor público.

Baseado fortemente na teoria da escolha pública e do neoinstitucionalismo, esse modo de governança enfatiza a importância da competição e dos contratos de gestão

(*performance*) como instrumentos para controlar organizações públicas de uma forma eficiente. Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) ressaltam a importância de que os governos, ao se utilizarem desse princípio de coordenação, estabeleçam um padrão mínimo de qualidade, segurança e garantia de acesso para cada um dos usuários, bem como sanção para o caso de não cumprimento do previsto pelas organizações quando do estabelecimento do “contrato”.

Por fim, o princípio de coordenação denominado rede é considerado um modo alternativo de governança que depende de ações voluntárias e colaborativas entre distintas organizações. Uma definição de coordenação por meio de rede poderia ser: “(more or less) stable patterns of cooperative interaction between mutually dependent actors around specific issues of policy (or management)” (KICKERT *et al.* 1997 *apud* BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010, p. 44).

Peters (2003) argumenta que, mais do que uma coordenação imposta de forma vertical, que depende primariamente de autoridade para atingir seus propósitos, a coordenação dos arranjos baseados em rede depende de negociação, barganha e cooptação mútua entre os participantes. É necessário que os membros desenvolvam confiança recíproca, de forma que possam aceitar que as ações dos demais componentes do arranjo contribuam para o atingimento dos objetivos.

Coordination using authority may be achieved relatively quickly if participants in the process accept the legitimacy of the central actors, but coordination through networks will require some time and some interactions in order to be sufficiently reliable. There should be some information-sharing among the organizations so that a minimum basis for coordination and coherence can be satisfied (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010, p. 45).

Para que a coordenação por meio de rede seja efetiva, as organizações envolvidas precisam reconhecer que são membros de uma coletividade de organizações e que há objetivos comuns que somente podem ser atingidos por meio de cooperação. Segundo Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), os objetivos comuns e a contribuição de cada um dos participantes serão definidos por meio de negociação entre os participantes da rede.

Arranjos baseados na coordenação por meio de rede podem ser muito efetivos, ainda que não sejam baseados em poderes formais (*formal powers*). É preciso, no entanto, que haja valores comuns, bem como definição comum do(s) problema(s) a serem tratados, para gerar uma ação coletiva.

Ainda que essas tipologias nos auxiliem a compreender a forma como um arranjo de governança foi desenhado, elas fornecem um retrato estático de algo que, segundo Capano, Howlett e Hamesh (2015), é intrinsecamente dinâmico. Segundo esses autores, a governança está sempre mudando.

Argumentam que arranjos de governança são usualmente compostos por um princípio de coordenação que prevalece (hierarquia, mercado ou rede), acrescido de outros princípios, que atuam de forma coexistente, sendo bastante difícil encontrar um arranjo que utilize apenas um mecanismo de coordenação. A justificativa não seria apenas o que chamam de “sombra da hierarquia”, mas sim o processo de elaboração de políticas públicas, caracterizado pela assimétrica coexistência de diferentes princípios de coordenação, que se efetivarão conforme os atores participantes do processo.

Além dos princípios de coordenação, é necessário identificar e compreender como são operados os instrumentos de políticas públicas que efetivam a coordenação, na medida em que um específico grupo de instrumentos não está necessariamente relacionado a determinado princípio de coordenação (exemplo: autoridade e regulação não estão necessariamente vinculados à prevalência de um modo de governança hierárquico).

A literatura especializada contempla distintas abordagens para esses instrumentos.

As duas principais abordagens sobre instrumentos de políticas públicas variam de acordo com seu aprofundamento em “quem” ou “como” é conduzido o processo de políticas públicas, sendo os autores vinculados à primeira abordagem aqueles que discutem a organização interna do governo ou as diferenças entre os atores dentro do contexto governamental; e os vinculados à segunda, os que tratam o governo como uma “caixa preta”, onde as diferenças entre os instrumentos são consideradas apenas na medida em que tocam o mundo exterior e mudam o comportamento individual, coletivo ou organizacional.

A primeira abordagem, denominada *inside government* ou *institution-led*, tem seu foco nas diferentes formas de organização por meio das quais a política pública é conduzida, especialmente nas relações entre o setor público, setor privado e o chamado terceiro setor. “Esta visão envolve o aprofundamento no processo de elaboração de políticas públicas para distinguir entre diferentes tipos de decisores de políticas (*policy-makers*), mais do que a visão dos governos como uma espécie de caixa opaca”

(MARGETTS; HOOD, 2016, p. 136). Nesses casos, os atores ou instituições escolhem quais os instrumentos mais adequados para a efetividade das políticas, dadas as instituições envolvidas e o tipo de política pública, em uma espécie de política de escolha de instrumentos (*politic-of-instrument-choice*).

De outro lado, temos a abordagem *institutional-free*, para a qual uma espécie de caixa de ferramentas é disponibilizada para utilização, conforme as circunstâncias. Segundo Margetts e Hood (2016), a mais conhecida foi a desenvolvida por Evert Vedung – “*carrots, stick & sermons*” – a partir da taxonomia elaborada pelo sociólogo Amitai Etzioni, que definiu o poder como “habilidade de determinado ator de induzir ou influenciar outro ator a seguir suas diretrizes ou outras normas que as suportam, podendo ser exercido de forma coercitiva, remunerativa ou normativa (BERTELMANS-VIDEC *et al.* 1998, p. 28).

Vedung (1998) relacionou os instrumentos de políticas às formas como o poder é exercido, explicitadas por Etzioni, e os classificou em regulamentações (*regulations*), meios econômicos (*economic means*) e comunicações (*informations*).

De forma diferente de como o conceito é usualmente utilizado na língua inglesa, *regulations* não se refere somente a punições, mas às regras autoritárias, no sentido que pessoas ou grupos são obrigados a agir de determinada forma.

Practically everything that governments undertake would then be a “regulation”. However, this is not the way the term is used in the present context where regulations is regarded as just *one* of a wider variety of the tools that governments have at their disposal to exert power over the actions of their citizens (VEDUNG, 1998, p.32).

Os instrumentos econômicos (*economic policy instruments*) envolvem tanto distribuição como retirada de recursos, incluídos aí não apenas dinheiro, como também tempo e esforço. Ainda que pareçam coercitivos, como, por exemplo, aplicação de taxas sobre determinado tipo de consumo, eles não são obrigatórios, cabendo ao agente escolher entre adquirir o produto e pagar a taxa ou renunciar a ele.

Terceira classe dos instrumentos, conforme tipologia de Vedung (1998), a *information* se caracteriza como poder aplicado por meio da persuasão, manipulação ou sugestão.

The information dispensed may concern the nature of the problem at hand, how people are actually handling the problem, measures that can be taken to change

the prevailing situation, and reasons why these measures ought to be adopted or addressed (VEDUNG, 1998, p. 33).

Outra tipologia utilizada na abordagem “institutional-free” foi desenvolvida por Hood (1983) e aprimorada em 2007 por Hood e Margetts. Segundo eles, essa abordagem foi desenvolvida especialmente para atuação governamental. Argumentam que cada problema de política governamental tem à sua disposição quatro ferramentas básicas: nodalidade, propriedade de estar no centro da rede de informações; autoridade, legitimidade legal ou oficial de comandar ou de proibir; tesouro, posse do dinheiro ou de recursos ou de bens móveis que podem ser trocados; e capacidade organizacional, posse de pessoas, desafios, propriedades, construções e tecnologia.

In this approach, any policy solution will be composed of some combination of these tools, each of which has advantages and disadvantages in terms of being more-or –less expensive or renewable, for example (MARGETTS; HOOD, 2016, p. 138).

O desenvolvimento dessa abordagem distinguiu esses instrumentos enquanto produtores (*effecting*), que modificam comportamentos, e detectores (*detecting*), que captam informações.

## **2.1. Repensando a governança – uma nova forma de analisar arranjos de governança**

Capano, Howlett e Hamesh (2015), no texto *Rethinking governance* propõem uma nova forma de pensar governança em políticas públicas, realçando a importância de se considerar a dinâmica do arranjo, sua natureza estratégica e sua capacidade.

Ao tratar a dinâmica da governança, Capano, Howlett e Hamesh (2015) propõem que os arranjos de governança sejam analisados de uma perspectiva diacrônica (através do tempo), visto que “mudarão ao longo do tempo e mesmo em um curto período”. Eles ressaltam que não há estabilidade nos arranjos, mas sim um equilíbrio entre princípios de coordenação e instrumentos de políticas públicas em determinado tempo 0, que “persiste até que um dos componentes mude”.

Criticando os acadêmicos que tendem a descrever uma determinada realidade de governança como um retrato estático, os autores trabalham a dinâmica da governança a partir do seu desenvolvimento ao longo do tempo, considerando os seguintes aspectos: equilíbrio inicial, direcionalidade, dimensão temporal e relação com o ambiente externo.

Nesse contexto, além das questões internas, ganha relevância no estudo dos arranjos de governança as suas relações com o entorno.

O equilíbrio inicial se refere às configurações do arranjo e dos instrumentos de políticas no tempo 0, o balanço encontrado entre os princípios gerais de coordenação, como esses princípios foram implementados e as escolhas dos instrumentos de políticas, e quais atores estão presentes.

O foco na lógica do desenvolvimento do arranjo, se a mudança ocorre de forma incremental ou radical, se está sujeito a oscilações o tempo todo, se tende a voltar ao equilíbrio inicial ou a se distanciar dele, é o desafio posto para se compreender a direcionalidade da dinâmica da governança.

A dimensão temporal nos fornece o senso de sequência histórica através da qual a dinâmica da governança se desenvolve. É possível perceber não apenas se houve mudanças pontuais, com longos períodos de estabilidade seguidos por períodos de mudanças radicais; como também se houve um processo de pequenas mudanças nos instrumentos de políticas, ainda que o equilíbrio entre os princípios de coordenação tenha se mantido estável. Ganha importância nessa dimensão a potencial sincronia com o ambiente externo, na medida em que determinada proposta de mudança pode ter distintos efeitos, dependendo de quando ela foi proposta.

Por fim, a dimensão “relação com o ambiente externo” representa um aspecto complexo da dinâmica da governança que precisa considerar as relações dentro dos limites do arranjo estatal, a natureza dos grupos de interesse e a relevância do campo de políticas públicas.

Ao argumentar sobre a natureza estratégica da governança, os autores criticam a perspectiva funcional de análise dos arranjos de governança, que tem seu foco na estruturação do arranjo, que, segundo eles, não nos ajuda a compreender a dinâmica intrínseca da governança ou o comportamento dos atores dentro do arranjo. “Atores influenciam o desenvolvimento dos arranjos de governança e os trabalhos desenvolvidos” (CAPANO; HOWLETT; HAMESH, 2015, p.10).

A governança enquanto dimensão estratégica no processo de *policy-making* deriva do fato de os atores saberem que

os aspectos dos arranjos e os tipos de instrumentos de políticas adotados têm impacto nos interesses que estão perseguindo, e suas posições/papéis que têm

no arranjo de governança representam uma fundamental fonte de poder e/ou influência (CAPANO; HOWLETT; HAMESH, 2015, p. 11).

A opção por sair da perspectiva estrutural e assumir a natureza estratégica de comportamento dos atores dentro do arranjo torna mais complexa a tarefa do pesquisador de compreender como é a governança na prática, mas, segundo os autores, permite conhecer como e por que ela muda. Nesse sentido, é importante saber quais atores interagem, competem e negociam na busca por um específico equilíbrio na governança.

Por fim, o último aspecto a se estudar no arranjo de governança é o da sua capacidade em realizar as entregas que se propôs. Distanciando-se dos autores que trabalham com conceitos como “boa governança” ou “capacidade estatal”, Capano, Howlett e Hamesh (2015, p.15) abordam a capacidade de governança (*governance capacity*) de uma perspectiva de política pública, traduzindo no conceito a “capacidade de o arranjo de governança atingir seus objetivos declarados, obtendo ou mantendo consenso político entre os atores envolvidos em determinado campo político”.

Dois aspectos fundamentais do jogo da governança devem ser considerados na capacidade do arranjo: o da *policy* e o da *politics*, sendo o primeiro relacionado à performance no campo da política pública, e o último à capacidade de manter o consenso político entre os atores envolvidos e os não envolvidos, preservando a percepção de legitimidade.

Ainda que os arranjos de governança estejam sempre sob pressão dos dois componentes (*policy* e *politics*), enquanto o resultado é satisfatório, o arranjo persiste.

### 3 Metodologia

As características do objeto e as perguntas de pesquisa nos levaram à opção pela abordagem qualitativa, baseada na análise de conteúdo de entrevistas e de documentos formais (propostas legislativas, decretos, portarias etc.) e informais (apresentações, e-mails etc.) produzidos ao longo do período de funcionamento do CMAP.

Considerando a baixa institucionalidade do CMAP, a principal fonte de dados foram as entrevistas realizadas com os agentes públicos que participaram da primeira e da segunda fase do CMAP, a fim de levantar os elementos que permitiriam construir a narrativa desse caso a partir dos distintos olhares dos participantes. Como elemento complementar às entrevistas, foram analisados quarenta arquivos de apresentações

produzidos para discussão nas reuniões do CMAP e trinta e-mails de agendamentos de reuniões entre 2016 e 2017. Os arquivos foram cedidos pela coordenação do CMAP no MPOG e permitiram a realização da triangulação com as informações obtidas nas entrevistas.

As entrevistas foram realizadas no período de julho a novembro de 2018, de forma presencial ou por videoconferência, com duração entre 30 e 60 minutos, e tiveram como base dois roteiros de questionário semiestruturados, um para cada etapa do CMAP, já que a primeira fase durou menos de dois meses e somente dois encontros presenciais foram efetivados, enquanto a segunda teve duração de cerca de um ano e meio. O objetivo das entrevistas foi buscar compreender a dinâmica do arranjo, sua natureza estratégica e sua capacidade, especialmente por meio da análise dos mecanismos de coordenação e instrumentos de políticas utilizados na interlocução com os ministérios setoriais cujas políticas estavam sendo avaliadas, na fase em que o agente público havia atuado.

Foram realizadas dez entrevistas com atores que haviam participado da primeira fase do CMAP, sendo oito deles titulares de órgãos membros do Comitê – que tinha nove membros –, incluindo o coordenador, o ex-ministro Valdir Simão, além do então secretário-executivo, Francisco Gaetani, ambos do MPOG. Dos órgãos membros, somente não foi possível entrevistar o titular nem o substituto da então Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG. A escolha desses entrevistados seguiu a estratégia de seleção não randômica – *sampling for range* –, onde o analista identifica subcategorias do grupo sob estudo (os órgãos membros que compunham o CMAP) e assegura a entrevista de um certo número de pessoas de cada categoria (WEISS, 1994 *apud* SMALL, 2009). Nesse sentido, a proposta de entrevistar pelo menos um titular ou seu substituto por órgão-membro pretendia identificar qual era o posicionamento de cada um dos órgãos sobre o arranjo nos momentos iniciais da implantação do CMAP.

Para a segunda fase do CMAP, após a realização de entrevista com o então coordenador do CMAP, Rodrigo Cota, foi identificado que o núcleo técnico teria substituído o estratégico na atuação dentro do Comitê. Nesse sentido, a seleção dos

entrevistados seguiu uma outra lógica, que remete às teorias sobre burocracia de médio escalão<sup>1</sup>.

Para Pires (2015, p.179), “dada a sua posição estrutural, esses atores estão sempre agindo entre outros atores ao seu redor, interativamente sintetizando e disseminando informações, por meio das quais frequentemente se condicionam os rumos e resultados das políticas”.

Nesse contexto, era maior a probabilidade de que os entrevistados constituíssem uma rede (*social network*). Dessa forma, a seleção dos entrevistados nessa etapa utilizou a técnica do *snow-ball sampling* – onde os entrevistados recomendam outros entrevistados (WEISS, 1994 *apud* SMALL, 2009).

A partir da entrevista inicial, foram sendo entrevistados agentes públicos indicados a partir da realização de cada uma das entrevistas, até que se atingisse um número suficiente que sugerisse a saturação. Foram entrevistados nove agentes públicos, sendo dois do MPOG, dois do MF, dois da CGU, dois do INSS e um da CC.

Todas as entrevistas foram transcritas e sobre elas foi aplicada a técnica de análise do discurso. Os documentos disponibilizados pela coordenação do CMAP na segunda fase do arranjo, tais como agendas de e-mails, apresentações, minutas de portarias e decretos, bem como todas as notícias publicadas no sítio eletrônico do então MPOG acerca do tema e do INSS, acerca dos programas avaliados pelo CMAP, passaram por análise de conteúdo, para identificar em que ponto se relacionavam com as afirmações feitas pelos entrevistados.

## **4 Avaliando a implementação do CMAP**

### **4.1 Primeira Fase (abril a junho de 2016)**

Da análise do jogo da governança referente à primeira fase do CMAP, resulta a verificação de que o equilíbrio inicial se baseou na forte liderança política do ex-Ministro do Planejamento, Valdir Simão, que havia sido assessor da então Presidente da República Dilma Roussef e ex-Ministro da CGU. Acrescente-se o fato de a coordenação operacional

---

<sup>1</sup> Segundo Roberto Pires (2012), os burocratas de médio escalão são aqueles atores que atuam em níveis de gestão intermediário (como diretores, coordenadores, gerentes ou supervisores), sendo responsáveis por fazer a ligação entre as decisões e regras e suas aplicações práticas.

do arranjo ser exercida por Francisco Gaetani, Secretário Executivo do MPOG, que além de ter exercido diversos cargos de gestão no Poder Executivo federal, trazia forte bagagem acadêmica sobre a temática da coordenação executiva e acreditava que os órgãos do centro de governo deveriam ter uma visão mais “holística” do governo, defendendo a necessidade de que os ministérios setoriais fossem chamados para essa discussão.

Considerando que os membros do CMAP designados pela portaria de instituição eram todos de nível estratégico, o principal princípio de coordenação que se apresentava nas relações do Comitê com os ministérios setoriais era o da hierarquia, ainda que o normativo falasse em “recomendações” que deveriam ser feitas aos gestores responsáveis pelas políticas avaliadas. O fato de serem membros do Comitê autoridades responsáveis pelo Orçamento Público, pelo Tesouro Nacional e pela Coordenação Governamental da Presidência da República por si só já dava ao Comitê um status de superioridade com relação aos ministérios setoriais.

Apenas duas reuniões do Comitê ocorreram nessa primeira fase, a de instalação e a de apresentação de proposta de trabalho. Nesse sentido, não foi possível identificar quais instrumentos de políticas seriam utilizados com relação às distintas avaliações propostas, mas a expertise dos membros faz-nos crer que os principais seriam nodalidade – propriedade de estar no centro da rede de informações – e tesouro – posse do dinheiro, de recursos ou de bens móveis que podem ser trocados, conforme a classificação proposta por Margetts e Hood (2016).

Quanto ao aspecto da direcionalidade, evidências coletadas nas entrevistas e em notícias no sítio do MPOG indicam que o foco seria no aperfeiçoamento de políticas, de forma incremental.

A dimensão temporal não poderia deixar de considerar o momento político conturbado da primeira fase, com proposta de impeachment da então Presidente e a necessidade de dar respostas rápidas às demandas crescentes sobre a crise fiscal e política.

Por fim, a relação com o ambiente externo tinha aspectos positivos e negativos. O positivo era o alto grau de interlocução que os coordenadores do arranjo possuíam com outros órgãos e Poderes. De negativo, o próprio momento político sensível.

## 4.2 Segunda Fase (julho de 2016 a dezembro de 2017)

O equilíbrio do arranjo no tempo 1 foi alterado com a mudança de governo. Ainda que não tivesse havido revisão do normativo de instituição, passaram a participar das reuniões técnicos dos ministérios centrais (diretores e coordenadores) e não mais os de nível estratégico. O coordenador deixou de ser um ministro de Estado e passou a ser o Secretário-Executivo Adjunto do MPOG.

Como consequência dessa alteração, o princípio preponderante de coordenação foi alterado de hierarquia para o de rede, e o sucesso do arranjo passou a depender fundamentalmente da colaboração dos ministérios setoriais responsáveis pelas políticas avaliadas. Ministérios mais estruturados, com maior orçamento e capacidade institucional, a exemplo do então Ministério do Desenvolvimento Social, responsável por programas como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC), contestavam dados das avaliações do Comitê e suas consequentes recomendações.

Nesse sentido, os instrumentos de políticas mais utilizados passaram a ser o de “sermões” e “cenoura”, conforme taxonomia elaborada por Vedung (1998).

Novo plano de trabalho foi proposto, tendo sido desenvolvidas duas agendas: uma de curto prazo, que tinha foco nas distorções do gasto público que poderiam trazer um positivo impacto fiscal; e uma de médio prazo, com foco no aprimoramento de políticas. Dessa forma, a direcionalidade do arranjo nessa segunda fase se inverte, sendo o principal foco do Comitê as avaliações das quais derivassem sugestões de corte de gastos, para responder à crescente crise fiscal.

A relação com o ambiente externo também não era favorável ao arranjo, na medida em que os técnicos tinham baixo grau de influência em outros Poderes e muitas das recomendações dependiam de ajustes do Poder Legislativo ou mesmo de alteração de entendimentos pelo Poder Judiciário.

Da agenda de curto prazo constavam as revisões dos programas Auxílio Doença, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Bolsa Família, Seguro Defeso e Compra de Medicamentos.

A alteração da Política do Auxílio-Doença e das Aposentadorias por Invalidez, do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) foi o chamado “case de sucesso” do CMAP. Ambos os benefícios são de caráter temporário, na medida em que, havendo a

recuperação da capacidade para o trabalho, os benefícios podem ser cessados, devendo a concessão ser reavaliada periodicamente para verificar se a incapacidade persiste.

Dos debates no âmbito do CMAP surgiu o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI), que autorizou a concessão do Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI) ao médico perito do INSS, por perícia médica efetivamente realizada nas Agências da Previdência Social, que trabalhasse além da sua capacidade operacional diária.

O objetivo era reduzir o estoque de beneficiários por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) mantidos há mais de dois anos. Nesse caso, o próprio INSS trouxe alternativas de soluções para tratar do déficit de atendimento aos beneficiários, entre as quais a que prevaleceu foi a concessão de bônus, reforçando o caráter de coordenação por meio de rede. A aprovação de incentivos econômicos foi fundamental para a implementação do PRBI e foi obtida a partir do CMAP.

Informações coletadas no site do INSS para a pesquisa registraram que 2.897 médicos, cerca de 98% total dos peritos disponíveis, foram responsáveis por reduzir em 26% o estoque de benefícios de auxílios-doença pagos, de agosto de 2016 a fevereiro de 2018 (de 1.827.225 para 1.354.711). Nos casos das aposentadorias por invalidez, a redução foi de cerca de 30% dos benefícios reavaliados. Em setembro de 2018, dos benefícios por incapacidade, dos 500.000 a serem revisados, restavam apenas 20.000.

Alterações no BPC e no Bolsa Família tiveram maior resistência por parte do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), órgão setorial bastante robusto e com uma estrutura interna de avaliação de suas políticas. O fato de o governo pós-impeachment não ter sido o criador do programa diminuiu as resistências de ajustes na política e o fato de ter “zerado a fila” dos beneficiários, trazendo um ativo político importante, fez com que o Ministério seguisse algumas das recomendações do Comitê, que incluíam a necessidade de inserção de rotina de cruzamentos de dados entre distintas bases para identificar beneficiários não elegíveis para os critérios definidos pelos normativos da política pública. Entretanto, ajustes adicionais necessitavam de participação de outros órgãos governamentais, como a Dataprev, que detém o acesso ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), exigindo um novo esforço de coordenação por parte do CMAP.

O Seguro Defeso não gerou tantos efeitos econômicos quanto os demais, embora tenha derivado na publicação do Decreto nº 8.967/2017, que trata de alterações nos critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e concessão do benefício de seguro-desemprego durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. Critérios para melhorar a focalização da política; criar requisitos e estabelecer os períodos de defeso; inserir mecanismos de avaliação e monitoramento da efetividade e eficácia do programa; além de desburocratizar o processo de requisição e concessão do benefício foram inseridos no normativo, após as discussões ocorridas ao longo de 2016 no CMAP.

Da agenda chamada de curto prazo, a única que não gerou impacto algum foi a da Compra de Medicamentos. Em que pese o Ministério da Saúde ter levado ao CMAP soluções para os problemas identificados, a solução passava pela participação da Advocacia Geral da União (AGU), que deveria se manifestar sobre a proposta de um projeto de lei sobre o tema. A iminência do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da obrigatoriedade do Sistema Único de Saúde (SUS) em comprar os medicamentos fez com que o projeto ficasse susgado e não mais recuperado.

Da agenda de revisões de médio prazo, os casos de sucesso relatados são as alterações no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que derivaram na medida provisória nº 785, de 2017, convertida na Lei nº 13.530, de dezembro de 2017; e o Programa de Incentivo à Cultura, conhecido como Lei Rouanet.

O redesenho do Fies já vinha sendo discutido desde 2015 pelo Ministério da Fazenda e a falta de sustentabilidade fiscal do programa contribuiu para que o Ministério da Educação aceitasse as recomendações propostas pelo CMAP.

As mudanças no Programa de Incentivo à Cultura, sob responsabilidade do então Ministério da Cultura, foram consideradas exitosas, a partir das discussões no âmbito do CMAP. Embora já houvesse recomendações elaboradas pela CGU a partir de relatório de auditoria realizada de 2016, e houvesse a Operação Boca Livre, deflagrada em junho daquele ano, a pressão exercida pelo centro do governo derivou em mudanças no fluxo de operações da concessão de incentivos fiscais, positivadas pela Instrução Normativa MinC nº 05/2017.

No entanto, a maior parte das políticas que entraram na agenda de médio prazo não tiveram resultados relatados: Piso Salarial, Abono, Pronatec, Intermediação de Mão

de Obra (Rede Sine), Lei da Inovação (Lei do Bem), Farmácia Popular, Subvenção/seguro rural, Minha Casa Minha Vida e Componente Especializado de Assistência Farmacêutica.

## 5 Considerações Finais

A instituição do CMAP, ainda no Governo Dilma, buscou suprir a necessidade de instituição de um locus permanente para a atividade de coordenação do monitoramento e avaliação das políticas públicas federais, especialmente daquelas prioritárias para que o governo pudesse cumprir os objetivos com os quais se comprometeu no processo eleitoral.

O arranjo, formado por ministérios pertencentes ao centro de governo brasileiro, tinha como objetivos principais: aperfeiçoar políticas públicas federais para que alcançassem melhores resultados e aprimorar a alocação de recursos, melhorando a qualidade do gasto público. Sua tarefa principal era coordenar os esforços de avaliação das políticas selecionadas, que seriam realizados por diferentes órgãos, tanto de membros do Comitê, quanto de outras organizações públicas, a exemplo da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Escola de Administração Fazendária (Esaf).

Dado o curto período da primeira fase, não foi possível avaliar se haveria maior efetividade na atuação do CMAP, com suas reuniões sendo conduzidas pelo nível estratégico, que contava, inclusive, com a coordenação de um ministro de Estado. A entrevista realizada com o ex-ministro revelou a intenção de que o CMAP fosse o fórum mais importante da agenda dos secretários que participavam do Comitê. A maioria dos entrevistados que participou dessa primeira fase revelou um grande entusiasmo com a proposta e a expectativa de que a institucionalização de uma instância dedicada à coordenação das atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas fizesse deslançar essa pauta no âmbito do Governo Federal. O fato de os membros do Comitê serem secretarias federais responsáveis pelo orçamento, finanças, coordenação governamental e controle revelava a natureza estratégica do arranjo e a possibilidade de interlocução com os demais Poderes, indicando, possivelmente, maior capacidade do arranjo de governança para atingir seus objetivos.

Quanto à segunda fase, a maior divergência verificada nas entrevistas foi com relação à necessidade de maior institucionalização do arranjo. Embora tenham participado ativamente do CMAP, os representantes do MF e da CC oriundos do MF atribuíram à sua precariedade – o CMAP foi instituído por portaria interministerial e não por decreto presidencial – as dificuldades de implementação das recomendações elaboradas pelo Comitê. Otávio Ladeira, representante da STN, comentou na entrevista que a sensação que tinham era que se estava “enxugando gelo”. Apresentação datada de novembro de 2016, realizada no CMAP pela então representante da CC, Fabiana Rodopoulos, propunha a “Institucionalização do Monitoramento e da Avaliação de forma coordenada e integrada no Executivo Federal”, chamado à época de Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Revisão da Despesa Pública – Siapre.

Das dezesseis políticas públicas selecionadas para avaliação na segunda fase, seis tiveram desenho ou implementação modificadas a partir das avaliações, sendo a maior parte delas (quatro) pertencentes à agenda de curto prazo que, por meio do foco nas distorções do gasto público, poderiam trazer um positivo impacto fiscal.

A mais relevante consequência da atuação do CMAP foi, em termos de resultados quantitativos, a implementação do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI), que tinha como objetivo principal reduzir o estoque de beneficiários por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) mantidos há mais de dois anos.

A utilização de instrumentos econômicos, com a obtenção de ganhos para o setorial, é uma possível explicação para que tenha havido acordo entre o CMAP e o INSS na alteração da política pública. Com o reforço do CMAP, foi possível propor a Medida Provisória nº 739/2016, que instituiu um bônus por produtividade para que os médicos diminuíssem os estoques de perícias.

Da agenda de médio prazo, as duas políticas que tiveram alguma alteração a partir das discussões do CMAP foram o Fies, do MEC, e o Programa de Incentivo à Cultura, do MinC. Para as nove restantes elencadas para avaliação no início do planejamento, não houve qualquer impacto decorrente do CMAP.

As demais políticas avaliadas envolviam importantes *stakeholders*, e modificações em seu desenho ou implementação exigiam um esforço de coordenação de

que o CMAP provavelmente não dispunha nessa segunda fase, quer fosse de capacidade, de natureza estratégica ou de interlocução com outros órgãos, Poderes e sociedade.

É possível, no entanto, verificar que as políticas avaliadas para atender à pauta fiscal obtiveram resultados relevantes, indicando que esse foi o principal motor que fez com que o esforço de coordenação dos órgãos fosse efetivo, apesar da pouca institucionalização do arranjo.

O fato é que a tendência de institucionalização de estrutura para coordenação do monitoramento e avaliação de políticas públicas vem ganhando força no Governo Federal, capitaneada pela burocracia instalada no centro de governo.

A publicação de dois guias relacionados à avaliação de políticas (um para análises *ex-ante* e outro para avaliações *ex-post*), elaborados em uma parceria que contou com a participação de servidores do MPOG e MF, da CC, da CGU e do Ipea em 2018, manteve aceso o debate.

A criação em 2018, por decreto, de comitê para avaliar as políticas financiadas por subsídios da União – o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) – foi mais um passo no caminho da institucionalização.

Em 2019, o novo governo instituiu, por decreto, uma instância de governança maior – o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas –, de cuja estrutura fazem parte o renomeado CMAP, que passa a se chamar Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) e o CMAS. O *upgrade* institucional dado a essas instâncias de avaliação sinaliza um reconhecimento no âmbito do CdG de que a efetividade das políticas passa necessariamente por um ciclo constante de monitoramento e avaliação.

O desafio, a nosso ver, permanece: promover a avaliação de políticas pelos próprios órgãos gestores, de forma a retroalimentar o processo de políticas públicas, melhorando as entregas e realizando os ajustes necessários nos fluxos de desenho e implementação; e fazer com que uma instância centralizada utilize os princípios de coordenação e os instrumentos de políticas públicas mais adequados para o exercício da função do CdG de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais.

## Referências

- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. *The role of the Center of Government*. A Literature Review. Washington: IDB, set. 2013a. (Technical Note, n. 581).
- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington: IDB, 2013b. (Technical Note, n. 591).
- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. *Gobernar para cumplir com los ciudadanos*. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, out. 2014.
- BARDACH, E. *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1998.
- BEMELMANS-VIDEC, M.L; RIST, C; VEDUNG, E. *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick, New Jersey: Transactions Publishers, 1998.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo*. Brasília, DF.: TCU, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm> Acesso em: 18 ago. 2019
- BRASIL. *Guia Prático de Análise Ex-Ante*. Volume 1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2018a. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32688&Itemid=433](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433) Acesso em: 18 ago de 2019
- BRASIL. *Guia Prático de Análise Ex-Post*. Volume 2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2018b. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34504](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34504) Acesso em: 18 ago de 2019
- BRASIL. *Relatório Final do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI)*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, out. 2017.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, B.G.; VERHOEST, V. *The coordination of public sector organizations – Shifting patterns of public management*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Rethinking governance in public policy: dynamics, strategy and capacities. In: CAPANO, G; HOWLETT, M; RAMESH, W. (Org.) *Varieties of Governance*. London: Palgrave Macmillan, 2015. p. 3-24.
- CAVALCANTE, P. *Núcleo, Centro de Governo, Centro Presidencial, Alto Governo: várias nomenclaturas e uma questão principal*. Texto para discussão nº 2359. Brasília: Ipea, 2018.
- CENTRO LATINOAMERICANO PARA LA ADMINISTRACION Y EL DESARROLLO (Clad). *Fortalecimiento Del alto gobierno: aproximaciones conceptuales*. Caracas, Venezuela: Clad, 2011.
- GAETANI, F. La dinámica de la coordinación en el ámbito del ejecutivo – una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula. In: GRAU, N. C.; TORO, J. C. F. (Coords.). *Fortalecimiento del alto gobierno – aproximaciones conceptuales*. Caracas: Clad, 2011.
- HOOD, C. *The tools of government*. London: Macmillan, 1983.
- LAMEIRÃO, C. R. *O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010)*. Texto para discussão nº 2.041. Brasília: Ipea, 2015.
- MARGETT, H; HOOD, C. *Tools approaches*. In: PETERS, G.; ZITTOUN, P. *Contemporary approaches to public policy – theories, controversies and perspectives*. International Series on Public Policies. Palgrave Macmillan. London, 2016.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Government coherence: the role of the centre of government*. Meeting of Senior Officials from Centres of Government. Budapest, 6-7 October 2000. PUMA/MPM. OECD Publishing

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Public sector modernization: the role of the central agencies. Meeting of Senior Officials from Centres of Government. Madrid, 6-7 November 2003. GOV/PUMA/MPM. OECD Publishing .*

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Co-ordination at the Centre of Government: the functions and organization of the Government Office Comparative; Analysis of OCDE Countries, CEECs and Western Balkan Countries. Sigma Papers, N° 35. Paris, 2004. OECD Publishing*

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Public sector modernization: the changing role of the centre. 29th Session of the Public Governance Committee, 15-16 Paris, April 2004. International Energy Agency. OECD Publishing*

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *31st Meeting of Senior Officials from Centres of Government. London, 23-24 October 2012. OECD Publishing.*

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Centre Stage – driving better policies from the Centre of Government. GOV/PGC/MPM. Viena, 2014. OCDE, 2014. OECD Publishing*

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Delivering from the Centre – strengthening the role of the centre of government in driving priority strategies. Discussion Paper. October, 2015. OECD Publishing*

PETERS, B. G. Gestionando un Estado “vaciado”. In: SUBIRATS, J.; BRUQUÉ, J. (Orgs.) *Lecturas de*

*gestión pública*. Instituto Nacional de Administración Pública (Inap): Boletín Oficial del Estado, BOE. Espanha: Inap, 1996.

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

PETERS, B. G.; RHODES, R. A. W.; WRIGHT, V. *The struggle for control*. In: PETERS, B.G; RHODES, R.A.W; WRIGHT, V. (Orgs.). *Administering the Summit*. London: Palgrave Macmillan, 2000. p. 265-270.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P (Org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 182-220.

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

SMALL, M.L. *How many cases do I need? On science and the logic of case selection in field-based research*. University of Chicago, 2009. Disponível em: <http://eth.sagepub.com/content/10/1/5>.

VEDUNG, E. Policy Instruments: typologies and theories. In: Bemelmans-Videc, M. L.; Rist, R.; Vedung, E.(Orgs.). *Carrots, Sticks & Sermons*. New Brunswick, New Jersey: Transactions Publishers, 1998.

WORLD BANK. *Romania Functional Review: Center of Government*. The World Bank and Central Asia Region. Oct, 2010.

## Patricia Alvares de Azevedo Oliveira

 <https://orcid.org/0000-0002-8078-1331>

Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Especialista em Educação a Distância pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

E-mail: [patricia.mithus@terra.com.br](mailto:patricia.mithus@terra.com.br)