



REFERENCIAL

CENTRO DE GOVERNO - CdG

2022



REFERENCIAL
**CENTRO DE
GOVERNO - CdG**

2022

COMITÊ INTERMINISTERIAL DE GOVERNANÇA – CIG

Ciro Nogueira

Ministro da Casa Civil da Presidência da República

Paulo Roberto Nunes Guedes

Ministro da Economia

Wagner de Campos Rosário

Ministro da Controladoria-Geral da União

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Juliano Grisolia, CRB1 - 2242

B823 Brasil. Presidência da República. Casa Civil

Referencial Centro de Governo - CdG / Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Presidência da República, 2022.

128p. il., 29 cm x 21 cm.

ISBN 978-65-86360-51-6

1. Governança pública. 2. Administração pública 3. Política pública
4. Finanças públicas I. Título

CDU: 35:351.9

CDD: 351.81

Casa Civil da Presidência da República
Secretaria Especial de Relações Governamentais

Ciro Nogueira Lima Filho
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil

Jônathas Assunção Salvador Nery de Castro
Secretário-Executivo da Casa Civil

Bruno César Grossi de Souza
Secretário Especial de Relações Governamentais

Henrique Barros Pereira Ramos
Secretário Especial Adjunto de Relações Governamentais

Cristiano Paulo Soares Pinto
Subsecretário de Coordenação e Acompanhamento da
Governança Pública

Equipe Técnica de Elaboração
Secretaria Especial de Relações Governamentais

Ivan Antonio Moraes Otero
Coordenador-Geral de Governança

Amanda Bezerra Bassani
Coordenadora de Acompanhamento da Governança Pública

Marcele Botelho
Coordenadora de Articulação com Órgãos de Controle

Cecília de Oliveira Gontijo
Assessora

Maitê Costa da Silva
Assessora

Michelle Fernandes de Queiroz
Coordenadora de Monitoramento de Demandas

Organização
Amanda Bezerra Bassani
Coordenadora de Acompanhamento da Governança Pública

AGRADECIMENTOS

Aos membros do Grupo de Trabalho do Comitê Interministerial de Governança para Acompanhamento e Avaliação dos Resultados da Revisão por Pares do Centro de Governo pela elaboração dos fundamentos para a construção deste Referencial

Membros

Cristiano Paulo Soares Pinto

Casa Civil/PR

Amanda Bezerra Bassani

Casa Civil/PR

Maria Leopoldina Malta de Sá Brandão

Casa Civil/PR

Ronaldo Alves Nogueira

Casa Civil/PR

Sônia Christina Brant Wolff

Casa Civil/PR

Roberta Silva Martins

Casa Civil/PR

João Gabriel Miranda Alves Pereira

Controladoria-Geral da União

Fábio Silva Vasconcelos

Controladoria-Geral da União

Rodrigo Lino Brito

Ministério da Economia

Gustavo Nery e Silva

Ministério da Economia

Ganesh Inocalla

Ministério da Economia

À equipe da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República pelas contribuições técnicas realizadas

SIGLAS

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência
ASCOM - Assessoria de Comunicação
CCCI - Comissão de Coordenação de Controle Interno
CdG - Centro de Governo
CGU - Controladoria-Geral da União
CIG - Comitê Interministerial de Governança
CMAP - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMG - Comitê Interno de Governança
CTGOF - Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira
EFD - Estratégia Federal de Desenvolvimento
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JEO - Junta de Execução Orçamentária
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
ME - Ministério da Economia
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGP - Open Government Partnership
OPSI - Observatory of Public Sector Innovation
OSC - Organização da Sociedade Civil
PCPR - Prestação de Contas do Presidente da República
PEI - Planejamento Estratégico Institucional
PGD - Programa de Gestão e Desempenho
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA - Plano Plurianual
RFB - Receita Federal do Brasil
SAE - Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos
SAM - Subchefia de Articulação e Monitoramento
SCI - Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal
SECOM - Secretaria Especial de Comunicação Social
SEGOV - Secretaria de Governo
SEME - Secretaria Especial de Modernização do Estado
SEPPA - Subsecretaria do Plano Plurianual da União
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICOM - Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal
SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIORG - Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal
SISBIN - Sistema Brasileiro de Inteligência
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
SPE - Secretaria de Política Econômica
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
TCU - Tribunal de Contas da União

ÍNDICE

CENTRO DE GOVERNO NO BRASIL.....	10
INTRODUÇÃO.....	10
ABORDAGEM FUNCIONAL DO CENTRO DE GOVERNO	11
I. EIXO ESTRATÉGIA	16
1. FUNÇÃO: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PRIORIZAÇÃO	17
Elaboração dos Instrumentos de Priorização	19
Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas	25
Elaboração da Agenda de Prioridades Governamentais	27
Análise da Situação Fiscal	28
Alocação de Recursos	31
2. FUNÇÃO: INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA.....	32
Segurança da Sociedade e do Estado.....	33
Prospecção Estratégica de CdG.....	34
PROCESSOS E COMPETÊNCIAS DO EIXO ESTRATÉGIA.....	37
II. EIXO COORDENAÇÃO	41
1. FUNÇÃO: COORDENAÇÃO INTERNA	41
Coordenação do desenho de políticas públicas prioritárias	45
Coordenação do monitoramento das políticas públicas prioritárias	47
2. FUNÇÃO: COORDENAÇÃO COM OUTROS PODERES DA UNIÃO	50
Coordenação com o Poder Legislativo.....	50
Coordenação com o Poder Judiciário.....	51
3. FUNÇÃO: COORDENAÇÃO COM OS ENTES FEDERATIVOS E SOCIEDADE CIVIL	53
Coordenação com os Entes Federativos.....	53
Coordenação com a Sociedade Civil.....	56
4. FUNÇÃO: COORDENAÇÃO INTERNACIONAL	58
Coordenação da atuação governamental junto a organismos internacionais.....	58
5. FUNÇÃO: COORDENAÇÃO DE CRISES	58
Gerenciamento de crises instaladas.....	58
Processos e Competências do Eixo Coordenação	60
III. EIXO COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL	66
1. FUNÇÃO: GESTÃO ESTRATÉGICA DA COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL	67
Coordenação da Estratégia de Comunicação Governamental	68
Promoção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas	70
Elaboração da Mensagem de Governo ao Congresso Nacional	73
2. FUNÇÃO: TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS PARA A SOCIEDADE	74
Incremento da Transparência e do Controle Social	74
Elaboração da Prestação de Contas do Presidente da República.....	78
Processos e Competências do Eixo Comunicação Governamental	79
IV. EIXO CAPACIDADE INSTITUCIONAL	84
1. FUNÇÃO: FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA DO CdG.....	84
Aprimoramento da Gestão e da Governança Interna.....	84
Aprimoramento da Gestão de Riscos e do Controle Interno	89
2. FUNÇÃO: OTIMIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DO ESTADO	92
Desburocratização e Simplificação Normativa.....	93
Fomento à Inovação na Gestão do Estado	96
Gestão Estratégica dos Recursos Humanos	98
Processos e Competências do Eixo Capacidade Institucional.....	102

REFERÊNCIAS	105
CADEIA DE VALOR DO CENTRO DE GOVERNO NO BRASIL	108
ANEXOS	109
RECOMENDAÇÕES DA OCDE	109
I. Eixo Estratégia	109
II. Eixo Coordenação	120
III. Eixo Comunicação Governamental	123
IV. Eixo Capacidade Institucional	126

CENTRO DE GOVERNO NO BRASIL

Introdução

A crescente necessidade de respostas ágeis a demandas transversais e multidimensionais emergentes das relações sociais, políticas e econômicas cada vez mais complexas e dinâmicas é um desafio enfrentado pelos governos do mundo todo.

Entregas efetivas e melhorias nos serviços públicos devem ocorrer de forma tangível. Não basta a concepção de políticas públicas adequadas; um governo deve ter a capacidade de entregar o produto final à sociedade.

Para fazer frente a esse desafio, o governo deve agir de modo integrado, estratégico e eficiente, adotando uma abordagem que envolva todo o governo (*whole-of-government approach*) na persecução das prioridades definidas. Essa atuação integrada só é factível com a existência de um fio condutor que leve todo o governo na mesma direção, papel que deve ser desempenhado iniludivelmente pelo Centro de Governo – CdG.

Esse papel requer o fortalecimento da capacidade institucional do CdG, desenvolvendo habilidades consistentes de coordenação, planejamento, priorização, monitoramento e avaliação das políticas públicas prioritárias, bem como de comunicação estratégica.

Atento à necessidade de fortalecimento do CdG, o governo brasileiro tem empreendido esforços com o objetivo de alcançar um CdG estruturado e integrado, de forma a criar ambientes institucionais mais seguros para o desenvolvimento daquelas habilidades. Nesse passo, o governo do Brasil solicitou à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE suporte para a realização de uma avaliação do CdG do Brasil, a qual foi conduzida por meio

de uma revisão por pares. Esse processo de avaliação deu origem às recomendações que estão consolidadas no documento *“Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government”*¹, publicado em agosto de 2022.

Este Referencial se insere no conjunto de esforços empreendidos pelo governo brasileiro no sentido de consolidar o CdG como um agente estratégico na gestão integrada e eficiente do governo para a entrega de resultados concretos aos cidadãos.

Com base nas recomendações da OCDE, propõe-se aqui uma delimitação das funções essenciais de CdG, embora não de forma exaustiva, com o objetivo de conferir mais clareza quanto ao papel que ele deve desempenhar. Espera-se que a publicação deste documento seja útil para auxiliar aqueles que se proponham a repensar a organização do CdG, e que seja um passo inicial impulsionador de outros que conduzam a um CdG fortalecido, independentemente da configuração política.

Abordagem Funcional do Centro de Governo

Embora exista uma percepção geral e abstrata do que seja o CdG em sua essência, atualmente, o CdG do Brasil não é formalmente definido. Não há uma estrutura clara estabelecida e, tampouco, entendimento uniforme sobre as funções que devem ser desempenhadas por ele.

Ao redor do mundo, a configuração de cada CdG varia de acordo com o histórico, sistema político e tradição administrativa dos países. Todavia, de modo geral, a organização do CdG é realizada com base em duas abordagens principais: estrutural e funcional.

¹ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

A abordagem estrutural estabelece o CdG a partir dos seus órgãos, os quais remanescem localizados em uma única instituição vinculada diretamente ao Chefe do Executivo². O CdG é, portanto, traduzido como os próprios órgãos centralizados naquela estrutura. Por outro lado, sob a abordagem funcional, o CdG é estabelecido a partir de suas funções centrais, independentemente de onde estejam localizados os órgãos que irão desempenhá-las. Desse modo, o CdG poderá ser constituído por diversos órgãos e entidades que exerçam aquelas funções, mas que não estão necessariamente localizados dentro de uma estrutura ligada diretamente ao Chefe do Executivo. No caso do Brasil, portanto, poderia abranger órgãos e entidades localizados fora da estrutura formal da Presidência da República³.

Em países com arranjos políticos e institucionais dinâmicos, como o Brasil, a abordagem funcional tende a ser mais eficiente, por sua resiliência diante de modificações estruturais. Por possuir como finalidade a delimitação do papel que deve ser desempenhado pelo CdG, sem, contudo, engessá-lo em uma estrutura pré-definida, essa abordagem permite a alocação das funções de forma a atender diferentes arranjos políticos e governos. Essa flexibilidade é vital para a perenidade do CdG ao longo dos anos e com o passar dos governos.

Pela razão exposta, a estratégia adotada para a construção deste documento foi a abordagem funcional, definindo-se o CdG como:

O núcleo estratégico da administração pública federal responsável por apoiar diretamente o Chefe do Poder Executivo no planejamento e gerenciamento estratégico de governo, na formulação de diretrizes governamentais, na priorização das políticas públicas e no seu monitoramento e avaliação, bem como na coordenação de ações transversais, com a finalidade de promover uma atuação estratégica e integrada do governo e o diálogo com a sociedade.

² OCDE. *Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*. Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf>.

³ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

Embora a distribuição das funções do CdG entre várias instituições permita uma maior especialização, uma estrutura menos centralizada também constitui um risco de fragmentação. Este é o caso em particular nos sistemas políticos em que os governos são formados por coalizões e os diferentes partidos que estão representados no governo designam politicamente os chefes das instituições. A fragmentação pode levar à sobreposição e duplicação de mandatos. Este tipo de estrutura requer, portanto, uma coordenação eficaz, não só entre o CdG e os outros ministérios, mas também dentro do próprio CdG, uma vez que é necessário coordenar vários componentes para alcançar os resultados definidos pelo Chefe do Poder Executivo.

A abordagem funcional do CdG fundamenta-se justamente em não cristalizar a estrutura do CdG em órgãos pré-definidos, mas sim em delimitar os papéis que devem ser desenvolvidos. Deste modo, independentemente da estrutura que esteja vigente em um determinado período, a assunção basilar que deve guiar a atuação do CdG é a clareza e a alocação eficiente dos papéis que devem ser desenvolvidos, evitando a sobreposição e duplicação de mandatos.

Com esse norte, neste Referencial delimitam-se as funções, processos e competências essenciais do CdG, os quais são ainda categorizadas em quatro Eixos centrais: Estratégia, Coordenação, Comunicação e Capacidade Institucional, dentro dos quais se visa trazer mais clarezas sobre os papéis que devem ser desempenhados para um CdG mais estratégico, eficiente e integrado.

Ressalta-se, por fim, que o intuito deste trabalho não é esgotar as atribuições intrínsecas de CdG, mas apenas fornecer um parâmetro para alicerçar o aperfeiçoamento da gestão e da governança do CdG.

EIXOS DE CENTRO DE GOVERNO

I. ESTRATÉGIA

Planejamento Estratégico e Priorização

Inteligência Estratégica

II. COORDENAÇÃO

Coordenação Interna

Coordenação com outros Poderes da União

Coordenação com os Entes Federativos e Sociedade Civil

Coordenação Internacional

Coordenação de Crises

IV. CAPACIDADE INSTITUCIONAL

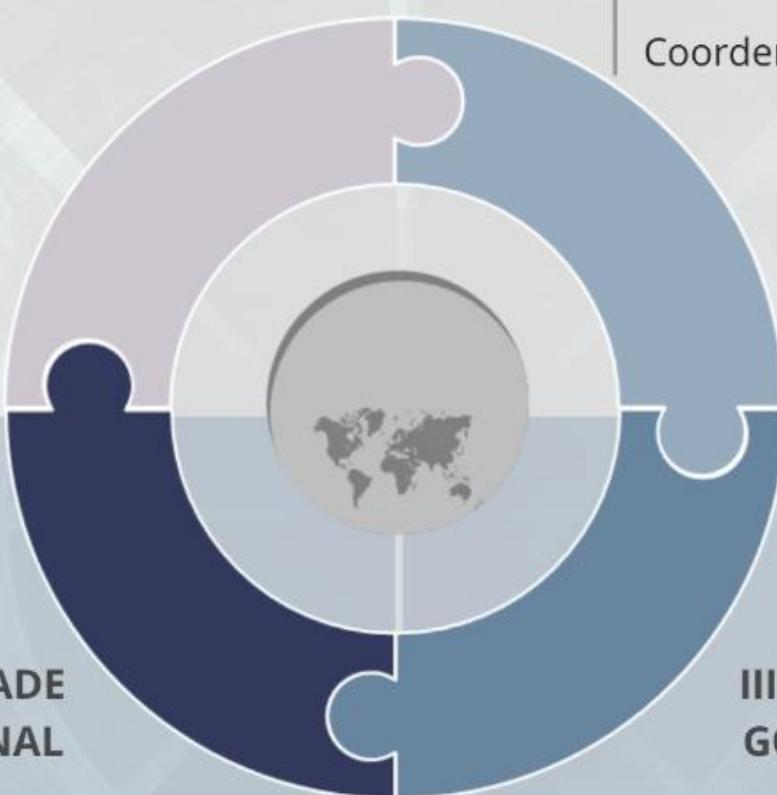
Fortalecimento da Governança do CdG

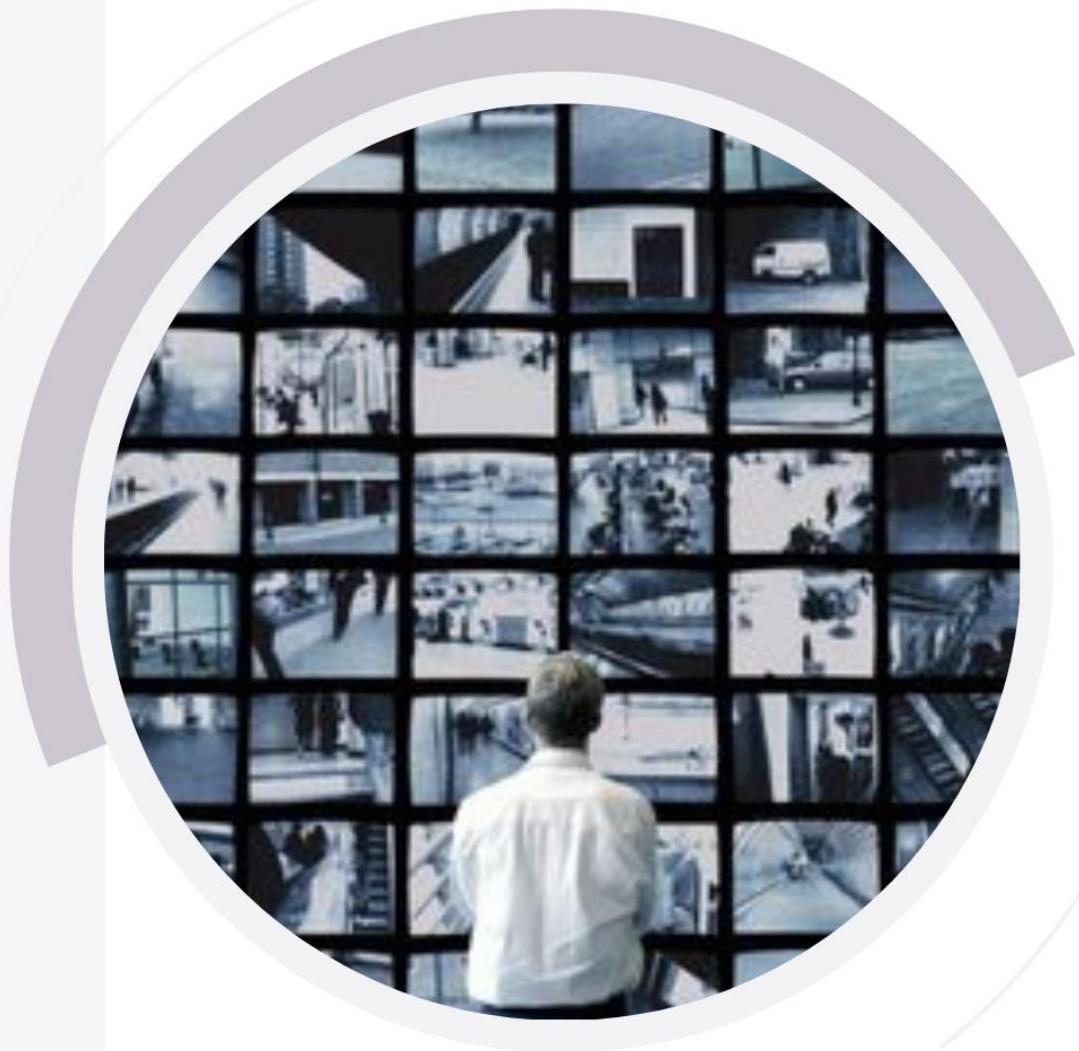
Otimização e Modernização da Gestão do Estado

III. COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

Gestão Estratégica da Comunicação Governamental

Transparência e Prestação de Contas para a Sociedade





EIXO ESTRATÉGIA

I. EIXO ESTRATÉGIA

O Eixo Estratégia aborda o papel do Centro de Governo de estabelecer a perspectiva estratégica integrada do governo, de modo a garantir coerência e a continuidade das ações dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Outro aspecto abordado refere-se à atribuição do CdG de promover o alinhamento entre as prioridades e objetivos dos diferentes órgãos e entidades setoriais e as prioridades do Governo como um todo, assegurando que o processo de orçamento seja feito em compasso com o planejamento estratégico governamental. Esse alinhamento é determinante para que os objetivos finalísticos do Plano de Governo, bem como a visão estratégica de longo prazo para o país, possam ser alcançados.

Por fim, este Eixo reporta-se também ao papel do CdG de desenvolver ações de inteligência estratégica, seja na realização de prospecções estratégicas para uma governança antecipatória, seja para o planejamento de ações de defesa e segurança da sociedade e do Estado.

Desse modo, as funções deste Eixo podem ser materializadas em duas vertentes:

- a) **Planejamento Estratégico e Priorização**, na qual se dispõe sobre: i) a elaboração de instrumentos de planejamento de curto, médio e longo prazos; ii) a formulação da agenda de prioridades do Presidente da República; iii) a análise da alocação de recursos e da situação fiscal; e iv) o monitoramento e avaliação das políticas públicas.
- b) **Inteligência Estratégica**, na qual se dispõe sobre: i) a prospecção estratégica de CdG; e ii) a promoção da governança das ações de defesa

e segurança do Estado (avaliação e gestão de riscos ao Estado e à sociedade).

1. Função: Planejamento Estratégico e Priorização

No Brasil, a definição de planejamento governamental está atualmente plasmada na Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023. De acordo com o disposto no inciso VII do art. 2º da referida lei, o planejamento governamental consiste na sistemática de orientação de escolha de políticas públicas e de definição de prioridades, a partir de estudos prospectivos e diagnósticos, com o propósito de diminuir as desigualdades, melhorar a alocação de recursos e aprimorar o ambiente econômico e social.

Para ser considerado estratégico, todavia, o planejamento deve estar concatenado com o seu processo de implementação, bem como com os resultados a serem alcançados. Os governos, em geral, possuem recursos limitados para resolver problemas políticos e atingir seus objetivos. A priorização é, portanto, uma parte crucial dos estágios iniciais do planejamento estratégico e da formulação de políticas: permite compromissos mais realistas, aumenta a probabilidade de cumprimento e, em geral, permite que as administrações desenvolvam planos mais credíveis. A priorização inadequada gera problemas no nível operacional, pois os tomadores de decisão se esforçam para trabalhar em todas as iniciativas sem entender o que é mais importante para a alta administração e para o chefe de governo, muitas vezes levando a um trabalho incompleto⁴.

⁴ PLANT, Thomas. *Holistic strategic planning in the public sector*, in *Performance Improvement*. Vol. 48/2, 2009, pp. 38-43. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pfi.20052>.

O processo de planejamento estratégico exige, portanto, que os tomadores de decisão definam um número adequado de objetivos e selezionem critérios rigorosos para definir quais devem ser considerados de maior prioridade⁵.

Desse modo, a priorização deve ser vista como uma forma estruturada de avaliar o mérito das propostas. Nesse processo, caberá ao CdG atribuir critérios explícitos sobre o que deve ser valorizado, bem como deliberar com os ministérios e entidades sobre a adição ou retirada de algo da agenda⁶.

Em um ambiente caracterizado pela crescente complexidade e natureza transversal da formulação de políticas, o CdG está em posição única para conduzir políticas públicas integradas em resposta às demandas postas, bem como para traduzir os manifestos eleitorais em planos nacionais que informam prioridades políticas e programas de trabalho. O papel do CdG, portanto, é essencial para assegurar que os objetivos e as ações priorizadas sejam suficientemente coerentes, específicos e implementáveis. Objetivos muito amplos podem deixar margem para que sejam incluídas ações afetas a agendas setoriais que não contribuam, ou mesmo que se refratem das prioridades do Governo⁷.

No Brasil, o planejamento governamental é constituído e implementado por meio de instrumentos formais de planejamento, dentre os quais destacamos o Plano Plurianual, a Estratégia Federal de Desenvolvimento e os Planejamentos Estratégicos Institucionais. É de suma relevância que todos esses instrumentos guardem coerência entre si, com os planos nacionais, setoriais e regionais, bem como com as prioridades de governo e com a visão estratégica de futuro do país.

⁵ NUTI, S.; Vaneira, M.; e Vola, F. *Priorities and targets: Supporting target-setting in healthcare*, in *Public Money and Management*, Vol. 37/4, 2017, pp. 277-284.

⁶ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

⁷ OCDE. *Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*. Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf>.

Elaboração dos Instrumentos de Priorização

O Plano Plurianual – PPA, de acordo com a Constituição Federal de 1988, é o principal instrumento de planejamento governamental, o qual define objetivos e metas para o país em um período de quatro anos. Trata-se do plano de médio prazo da União. O § 1º do art. 165 da CF/88 dispõe que a *"lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada"*.

Ressalta-se que o foco do PPA na estrutura orçamentária do governo resulta, às vezes, na não inclusão de um objetivo estratégico do Estado, por não estar associado a um projeto estratégico e a despesas orçamentárias relacionadas.

No âmbito deste instrumento, destaca-se a relevância do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, organizado e disciplinado pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que possui como finalidade: i) formular o planejamento estratégico nacional; ii) formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; iii) formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; iv) gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e v) promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

O Sistema de Planejamento e Orçamento Federal é coordenado por um Órgão Central – atualmente, pela Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Tesouro e Orçamento – e é suportado por um sistema (informatizado) estruturante, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), fatores que podem ser considerados pontos fortes para o desdobramento adequado do PPA.

Embora o fluxo de aprovação do PPA esteja bem definido e tenha o apoio de um sistema estruturante (SIOP), é preciso ter como norte que ainda é possível aumentar a eficiência do planejamento governamental com uma retroalimentação estruturada da avaliação e do monitoramento do PPA. Além disso, assegurar o alinhamento entre as prioridades dos setoriais com as metas, programas e projetos prioritários da agenda de governo é vital para a convergência de esforços.

Atualmente, o PPA está estruturado de forma mais concisa. Esse esforço de simplificação conecta-se ao desenvolvimento de planos setoriais para implementação de políticas públicas. No entanto, deve-se atentar ao fato de que a simplificação vem com um custo: a organização setorial e em silos dos programas significa uma diminuição da capacidade de lidar com questões transversais e uma maior dificuldade em gerar sinergias entre os programas, pontos que podem contribuir ou dificultar para o alcance do objetivo de algum outro programa. Desse modo, uma oportunidade de atuação do CdG para diminuir o risco de uma maior fragmentação entre os programas é, na elaboração dos próximos PPAs, fortalecer a articulação entre as dimensões estratégica e operacional, tornando mais claro como os programas podem contribuir para as prioridades governamentais⁸.

A Estratégia Federal de Desenvolvimento – EFD foi instituída pelo Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, com o objetivo de definir a visão de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A EFD possui como escopo temporal o período de 2020 a 2031. O seu conteúdo foi inspirado no texto-base aprovado pelo Comitê Interministerial de Governança em 16 de janeiro de 2020.

⁸ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

Salienta-se que a EFD faz uso da prospecção de cenários macroeconômicos para a evolução da economia brasileira e divide-se em cinco eixos: econômico, institucional, ambiental, social e de infraestrutura, aos quais atribui diretrizes, metas e índices-chave. Representa um importante esforço de alinhamento entre a atuação dos setoriais e do CdG, na medida em que estabelece que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional considerarão, em seus planejamentos e suas ações, os cenários macroeconômicos, as diretrizes, os desafios, as orientações, os índices-chave e as metas-alvo estabelecidos no Anexo.

Além disso, direciona-se aos órgãos e entidades da administração pública para que estes continuamente reavaliem suas atuações, com o objetivo de harmonizar os respectivos planejamentos estratégicos institucionais (PEI) com o disposto no Plano Plurianual da União (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na Lei Orçamentária Anual (LOA) e com a visão de futuro contida na EFD. As revisões serão realizadas de forma alinhada às políticas e aos planos nacionais, regionais e setoriais, conforme as legislações e as regulamentações vigentes. Ressalta-se que essa sistemática busca a convergência às boas práticas relacionadas ao funcionamento do Centro de Governo, em especial às recomendações da OCDE.

Importante ressaltar que os papéis relacionados à elaboração, revisão, implementação e avaliação das políticas estratégicas de longo prazo devem estar bem delimitados. Dessa forma, é imprescindível a atuação do CdG no sentido de avaliar a alocação de competências afetas a esse processo com o objetivo de evitar sombreamentos, fragmentação e refração de esforços.

Embora o Planejamento Estratégico Institucional – PEI seja um instrumento de gestão institucional, ele ganhou relevância para o planejamento estratégico nacional, na medida em que se transformou, com a publicação da Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, em mecanismo ulterior de implementação do PPA.

Portanto, deve estar alinhado aos demais instrumentos de planejamento para atender as prioridades estabelecidas.

A elaboração, revisão e implementação dos PEIs encontram-se sob responsabilidade de cada órgão e entidade e são caracterizados por serem flexíveis, dinâmicos e de curto prazo.

Nos termos do art. 20 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, a gestão estratégica encontra-se no âmbito de ação do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG), uma vez que este tem como uma de suas finalidades proporcionar os meios e programas para a melhoria do desempenho institucional e a otimização dos recursos públicos. Compete, deste modo, ao órgão central do SIORG emitir diretrizes e orientações para o estabelecimento de um grau mínimo de uniformização nos PEIs, apoiando a transparência das ações a serem contempladas em tais instrumentos de gestão organizacional.

Diante do exposto, observa-se que existem instrumentos bem definidos e direcionados ao planejamento estratégico governamental, além de esforços formais de alinhamento entre eles. No entanto, o grande desafio que se dirige ao CdG é o de promover a harmonização entre as políticas de longo prazo e os PPAs, bem como o de vincular efetivamente os PEIs às prioridades do governo como um todo. Para um retrato atual, hoje existem 354⁹ resultados intermediários do PPA, derivados dos 195 PEIs, definidos como prioridades ministeriais, porém nem sempre vinculados a prioridades de governo¹⁰.

Para o alinhamento coerente entre esses instrumentos, é importante que se busque, além de uma melhor integração das estratégias setoriais e de todo o

⁹ Relatório de Resultados Intermediários do PPA 2020-2023 - ano base 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/completo-relatorio-ri-2022.pdf>

¹⁰ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

governo, o amadurecimento da capacidade intrínseca de planejamento setorial no Brasil. O planejamento das pastas ministeriais é uma prática bem institucionalizada no Brasil, notadamente por meio dos PEIs. No entanto, o CdG poderia fornecer orientação e treinamento adicionais para criar mais sinergias entre os setores e facilitar a colaboração interministerial em questões transversais¹¹.

Ressalta-se que a eficiência desses instrumentos pode ser colocada em xeque caso o processo de priorização não seja aperfeiçoado. Alinhar e integrar planos estratégicos, por si só, não é suficiente para uma melhor formulação de políticas focadas em resultados. Deve-se implementar discussões estruturadas no CdG sobre performance no âmbito das prioridades políticas¹².

Ademais, deve-se adotar, nos planos e instrumentos estratégicos, metodologias de priorização que permitam identificar e implementar as prioridades de governo. A divulgação de uma mensagem clara, coerente e consistente ao público e ao resto da administração sobre as prioridades de alto nível é fundamental para isso.

Desse modo, na elaboração do plano de governo, é essencial a definição e implementação de um número limitado de metas orientadas para resultados que possam ser compartilhadas por todo o governo. Prioridades transversais de alto nível – como, por exemplo, a reforma do ambiente de negócios – poderiam ser incorporadas a essa estrutura de gestão de desempenho, o que impediria contradições e lacunas com outros esforços de reforma, identificaria sinergias em relação a outras prioridades de alto nível e facilitaria a entrega de resultados¹³.

Importante mencionar que, para além dos citados instrumentos de planejamento governamental, figura como um importante instrumento de

¹¹ *Idem*.

¹² *Idem*.

¹³ *Idem*.

priorização a Agenda Legislativa Prioritária do Governo, aprovada por meio da Portaria CC/PR nº 667, de 9 de fevereiro de 2022, na qual há a consolidação de proposições normativas consideradas prioritárias pelo governo. Iniciou-se, em 2022, o processo de consolidação da proposta de agenda legislativa prioritária do governo federal. Após a coleta de sugestões, 531 propostas foram inventariadas e avaliadas pela Subchefia de Análise Governamental (SAG) com base nos seguintes critérios: adesão, contribuição, impacto e relevância do assunto às políticas e diretrizes governamentais. Foram priorizadas 45 propostas para compor a agenda legislativa prioritária do governo federal para o ano de 2022.

Segundo a OCDE, a publicação de uma agenda legislativa de prioridades é uma boa prática a ser desenvolvida, pois permite a ampliação da participação e uma maior clareza quanto às prioridades governamentais. Quando da elaboração, no entanto, deve-se atentar se a agenda legislativa possui a finalidade de ajustar ou de agregar mais prioridades àquelas já monitoradas, visando alcançar a harmonização das prioridades de governo como um todo¹⁴.

Por fim, é importante que o CdG envide esforços para garantir que os instrumentos de planejamento reflitam as prioridades dos cidadãos e do governo. Para tanto, deve promover o engajamento das partes interessadas às políticas públicas a partir de mecanismos de participação social, tais como consultas públicas, audiências públicas e pesquisas de opinião pública.

A participação das partes interessadas deve ser conduzida pelo CdG de forma estruturada, integrada e orientada com as diversas iniciativas dos ministérios setoriais, para fomentar a coerência do processo de priorização do governo e colaborar com a sustentabilidade das políticas para além do ciclo eleitoral em curso.

¹⁴ *Idem.*

Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas

O processo Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas refere-se ao papel do CdG de conduzir ações para que as políticas priorizem os compromissos contidos no plano de governo para garantir o bom desempenho e assegurar a alta qualidade dos serviços públicos. Isso se obtém mediante monitoramento, medição de desempenho por meio de indicadores, comunicação com partes interessadas e respostas acerca dos resultados alcançados.

No aspecto relacionado ao monitoramento, visa-se subsidiar a gestão de políticas públicas com informações simples, tempestivas e de quantidade adequada para a tomada de decisão. Faz-se o acompanhamento dos indicadores, calculados com periodicidade que permita aos gestores fazerem adaptações corretivas ao longo do tempo. Os principais objetivos do monitoramento são: i) melhorar a transparência; ii) verificar se as políticas estão alcançando os objetivos esperados e se estão de acordo com as necessidades e demandas da sociedade; iii) promover o aprendizado organizacional; e iv) potencializar o uso de avaliações entre as unidades e órgãos federais para a prestação de melhores serviços públicos à sociedade.

Já no que tange à avaliação, o objetivo é auxiliar a gestão das políticas públicas providenciando informações mais aprofundadas e detalhadas, obtidas nas pesquisas de avaliação, de forma a retroalimentar a formulação das políticas públicas, para o seu aperfeiçoamento em termos de eficiência, eficácia e efetividade. Os principais objetivos desse processo são: i) avaliar as políticas públicas financiadas por gastos diretos ou subsídios da União; ii) medir o benefício gerado ao cidadão; e iii) arrecadar insumos para redirecionar ou aprimorar o desenho de políticas públicas.

Quando os resultados do monitoramento e da avaliação são devolvidos aos formuladores de políticas, disponibilizam-se dados e informações necessários

para os processos de planejamento estratégico, de formulação de políticas, de implementação de políticas e projetos, e de alocação de recursos – inclusive, para que se possa fazer ajustes de rota a partir da identificação de barreiras que dificultam ou impedem a implementação. O monitoramento e a avaliação ainda permitem o aprendizado a partir do compartilhamento de experiências e ferramentas entre diferentes programas, além de permitir o fornecimento de informações aos cidadãos sobre o andamento dos principais programas.

Na estrutura vigente, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP é a principal instância de avaliação no governo federal, o qual é responsável pela avaliação de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União. Segundo o Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, o CMAP se reúne em caráter ordinário de forma semestral e em caráter extraordinário sempre que convocado pelo Coordenador.

Cabe à estrutura do CMAP, dentre outras atribuições, a aprovação: a) de critérios para a seleção de políticas públicas a serem avaliadas, bem como sua atualização; b) da lista anual de políticas públicas a serem avaliadas, segundo os critérios estabelecidos; c) do cronograma de avaliação; d) dos referenciais de metodologias de avaliação das políticas públicas; e) das recomendações de critérios técnicos para a elaboração de estudos de viabilidade de propostas de políticas públicas aos órgãos gestores; e f) das propostas de alteração das políticas públicas avaliadas.

Ademais, destaca-se que o monitoramento da performance governamental é uma fase do Plano Plurianual, que se dirige aos principais resultados esperados das políticas públicas implementadas por todo o governo federal. Dentre os principais objetivos a serem alcançados por esse monitoramento estão: transparência da atuação governamental; verificação de resultados; aprendizado

organizacional; e identificar restrições e propor soluções de forma a viabilizar a implementação dos programas e o alcance dos objetivos e metas do governo.

No ciclo vigente (PPA 2020-2023), o monitoramento é coordenado pelo Ministério da Economia. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF/SETO/ME) coordena o processo de monitoramento, que é realizado pelos ministérios setoriais. (Lei 13.971, de 2019; Decreto 10.321, de 2020; e o Manual do Plano Plurianual 2020-2023¹⁵).

Elaboração da Agenda de Prioridades Governamentais

Destaca-se que faz parte da função Planejamento Estratégico e Priorização no Brasil a elaboração e monitoramento da Agenda de Prioridades do Governo, que engloba os programas e os projetos considerados prioritários pelo Presidente da República, com a finalidade de monitorá-los, de forma mais particularizada, no âmbito do CdG.

Neste contexto, é recomendável que o rol de projetos e programas considerados prioritários seja definido a partir de vários *inputs*, dentre eles: o Plano de Governo, o PPA, os PEIs, relatórios de avaliação do CMAP etc. Trata-se de uma seleção de iniciativas consideradas estruturantes e com capacidade de trazer impactos significativos.

A agenda de prioridades do governo inicia o planejamento estratégico do governo para o ciclo de política pública, fundamentada no seu programa eleitoral.

A formação da agenda presidencial é um processo que contempla as prioridades presidenciais, conjugadas com as necessidades de cada área temática

¹⁵ Ministério da Economia. *Manual Técnico do PPA 2020-2023*. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-tecnico-do-ppa-2020-2023.pdf/view>

e o respectivo ministério setorial, e com o contexto histórico, social, normativo, político e econômico nacional.

Na formação da agenda do Presidente, é importante considerar diretrizes transversais que impulsionam a estratégia do governo e identificar atores e interessados que influenciarão e condicionarão o sucesso do governo na entrega de resultados para a sociedade.

Análise da Situação Fiscal

Já o processo Análise da Situação Fiscal engloba, em grande medida, o ciclo orçamentário clássico, iniciando-se pela elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com a definição das diretrizes gerais e das proteções ao orçamento, além das formas de condução de políticas públicas etc., até meados de abril, e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), até o final de agosto. Até o final de dezembro, deve-se ter aprovada, pelo Congresso Nacional, a Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício seguinte.

Trinta dias depois de sancionada a LOA, o Poder Executivo precisa editar decreto de cronograma de desembolso e, a partir daí, relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas (previstos no escopo da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) devem ser elaborados ao final de março, maio, julho, setembro e novembro, seguidos por novos decretos presidenciais de distribuição de recursos (no dia 30 desses mesmos meses), mantendo o dinamismo do processo orçamentário anual.

O ciclo orçamentário apresenta um peso diferenciado quando se fala da situação fiscal do país, pois, por ter um rito próprio, acaba por funcionar como um sistema de freios e contrapesos, dificultando mudanças abruptas e instabilidades institucionais.

No entanto, para além do aspecto estritamente orçamentário, é promovido, em paralelo a esse fluxo, o acompanhamento da meta de resultado primário e do teto dos gastos, dentre outros parâmetros fiscais, como a gestão da dívida pública.

No âmbito da avaliação da situação fiscal pelo Centro de Governo, a Junta de Execução Orçamentária (JEO), formalizada pelo Decreto nº 9.884, de 2019, e a Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira (CTGOF), colegiado responsável por subsidiar tecnicamente a JEO, consolidam-se como as principais instâncias de governança, tendo como uma das principais atribuições os ajustes de limites ao longo do ano e a liberação de créditos orçamentários e financeiros.

A avaliação da situação fiscal possui como instrumentos de apoio o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e a plataforma Solicita STN, do Tesouro Nacional, dentre outros sistemas de recepção de demandas.

Na estrutura vigente, atuam no âmbito da avaliação da situação fiscal do país a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que possuem papel de destaque na gestão do ciclo orçamentário. Cabe à SOF promover a distribuição orçamentária, e à STN, a distribuição financeira (como mecanismos espelhados), fechando o ciclo orçamentário-financeiro de empenho, liquidação e pagamento.

A SPE/ME, por sua vez, é responsável por gerar, por meio de estudos e projeções, a grade de parâmetros que alimentam as estimativas fiscais (PIB, dólar, inflação, juros, massa salarial). Já a Receita Federal do Brasil (RFB) desempenha um papel consultivo, mas de altíssima relevância, na medida em que gera as estimativas de receitas e a matriz de responsabilidades (importante insumo para as discussões e recomendações da CTGOF), momento em que expressa a atualização de receitas e despesas.

A RFB e a SPE, por sua vez, encaminham suas estimativas à SOF, a qual gera a estimativa de receitas e despesas, encaminhando para a CTGOF, que, após análises e discussões, envia a matéria para a JEO, gerando o relatório bimestral, o qual culmina na sistemática dos decretos de limites citados anteriormente. A JEO, portanto, segue todo um rito pré-estabelecido voltado aos ajustes de créditos orçamentários e financeiros ao longo do ano. Nessa dinâmica, passam pela JEO, o PLDO, a LDO, o PLOA, a LOA e outras peças normativas de relevância. Ao Congresso Nacional cabe, por fim, o processo de alocação do orçamento em si, por meio do rito legislativo.

Diante do exposto, observa-se que a avaliação da situação fiscal do país é um processo que possui prazos e fluxos bem definidos, assim como instâncias colegiadas instituídas, como CTGOF e JEO, além de sistemas e plataformas que servem de instrumentos de apoio.

No entanto, há ainda oportunidade de melhorias, sobretudo no que concerne: 1) à estruturação de processos para o fornecimento dos resultados da avaliação de políticas públicas à JEO como insumo ao processo decisório; 2) ao desenvolvimento de análises de impacto regulatório e avaliações *ex ante* e *ex post*; e 3) à estruturação, de fato, de uma lógica de “Orçamento por Resultado” no âmbito governamental brasileiro, com o estabelecimento de indicadores para alcance de efetividade.

Entende-se, portanto, que a sistemática atual adotada dificulta o foco em resultados por se evitar entrar na seara técnica da política pública em si. É necessário enfrentar diretamente o problema para uma melhor alocação de recursos públicos baseada em evidências, o que converge com as melhores práticas da OCDE.

Alocação de Recursos

O processo Alocação de Recursos diz respeito à avaliação pelo CdG dos resultados da decisão de priorizar determinadas demandas frente a outras demandas que também são meritórias, mas que não foram priorizadas em função da limitação de recursos.

A priorização deve, portanto, considerar a eficiência, a eficácia, a equidade e a sustentabilidade das políticas públicas e da estratégia de governo em conjunto. A avaliação da alocação de recursos ocorre, atualmente, de forma não estruturada e dispersa.

Dado que os recursos do setor público são gerados principalmente por meio de impostos e os impostos criam distorções na alocação de recursos, é essencial que as despesas públicas sejam usadas para melhorar as perspectivas de crescimento de longo prazo. Assim, considerações de equidade devem ser levadas em conta na tomada de decisões visando alcançar a eficiência alocativa. Desse modo, por um lado, a eficiência alocativa refletiria a combinação ideal de insumos, levando em consideração custos, benefícios e o resultado alcançado. Por outro, todavia, destaca-se que um alto grau de eficiência alcançado no âmbito de cada setor ou serviço (educação, saúde etc) não garantiria, por si só, um funcionamento com a máxima eficiência das atividades do setor público como um todo. Isso ocorreria apenas se as combinações de alocação de recursos alternativas entre esses setores resultassem em maiores níveis de crescimento da economia¹⁶.

Como conclusão, registra-se o alerta de que, embora a melhoria da eficiência e eficácia dos gastos públicos receba um alto nível de atenção na agenda política para atender às demandas dos formuladores de políticas, um maior progresso

¹⁶ MANDL, U.; Dierx, A.; Ilzkovitz, F. *The effectiveness and efficiency of public spending*, in Economic Papers 301. Bruxelas, 2008, pp. 1-34. Disponível em: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf

nesta área é necessário para superar as deficiências que dizem respeito a técnicas e dados. A avaliação da alocação de recursos envolve a compilação de resultados de programas finalísticos, privilegiando a informação a partir de objetivos, metas e resultados, com foco no desempenho das políticas públicas conduzidas pelo Governo Federal e realizadas a partir de critérios pré-estabelecidos.

Destaca-se que a Prestação de Contas da Presidência da República é um importante documento para essa avaliação, pois apresenta dados sobre a alocação de recursos. Todavia, as informações no âmbito da Administração Pública ainda são pouco estruturadas. Ademais, ressalta-se, ainda, a ausência de critérios para realizar a avaliação da alocação de recursos, atividade complexa que demanda muito mais do que uma mera análise.

Uma oportunidade de melhoria, portanto, refere-se ao aprimoramento da integração das áreas que detêm informações gerenciais estratégicas sobre a matéria, bem como a elaboração de estudos para o desenvolvimento e aplicação de critérios para a alocação de recursos.

2. Função: Inteligência Estratégica

A função Inteligência Estratégica no Centro de Governo refere-se à prospecção e análise de dados e informações, bem como à produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo. É composta por dois processos principais: segurança da sociedade e do Estado e prospecção estratégica de CdG, que visa subsidiar processos estratégicos e a elaboração de políticas nacionais, sobretudo de longo prazo.

Segurança da Sociedade e do Estado

O processo Segurança da Sociedade e do Estado é, atualmente, norteado pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e pelo Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.

Cabe ao CdG analisar e acompanhar assuntos com potencial de risco ao Estado e à sociedade, produzir informações estratégicas para subsidiar as decisões de governo e prevenir a ocorrência de crises, bem como articular seu gerenciamento na hipótese de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional. A salvaguarda de assuntos sigilosos também integra o conteúdo desse processo.

Destaca-se que existe um sistema estruturante para a realização desse processo, que é o Sistema Brasileiro de Inteligência – Sisbin, instituído pela Lei nº 9.883, de 1999, cuja estrutura é representada pelo órgão central Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e pelos setoriais arrolados no art. 4º do Decreto nº 4.376/2002.

O grande desafio relacionado a esse processo diz respeito à necessidade de ultrapassar a atuação meramente reativa, focada na gestão e articulação das operações em caso de crise, para alcançar uma governança antecipatória. Um grande avanço para o CdG seria o robustecimento do planejamento de cenários com base na identificação e análise de riscos para o país em geral, integrando essa parte da gestão de riscos a um planejamento mais estratégico¹⁷.

Segundo a OCDE, para uma governança antecipatória, deve-se ter foco no longo prazo (bem além da próxima eleição), ser proativo na identificação, mitigação e gerenciamento de riscos significativos, ter ferramentas analíticas para entender os *trade-offs* ao longo do tempo e entre gerações e tornar esses *trade-offs*

¹⁷ OCDE. *Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*. Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf>.

explícitos em conselhos de políticas, além de ter a agilidade para reconhecer e se adaptar a questões emergentes e iminentes que, se não forem tratadas hoje, provavelmente afetarão no futuro¹⁸.

Prospecção Estratégica de CdG

O processo prospecção estratégica de CdG é essencial para governar diante da incerteza – procurando integrar as variáveis conhecidas e as “incógnitas desconhecidas” em políticas e sistemas de tomada de decisão. A prospecção possui a capacidade de fortalecer qualidade política, identificando novas oportunidades que podem surgir em diferentes cenários, além de testar como as trajetórias políticas atuais se comportarão em relação a cenários futuros para que possam ser ajustadas, se necessário¹⁹. Os dados obtidos por meio da prospecção estratégica são fundamentais para a elaboração de políticas nacionais de médio e longo prazo.

Segundo a OCDE, a prospecção estratégica consiste em uma maneira estruturada e sistemática de usar ideias sobre o futuro para antecipar e se preparar para a mudança²⁰. É a capacidade de uma organização de constantemente perceber, dar sentido e agir de acordo com diferentes ideias do futuro que emergem no presente. A prospecção estratégica é, no entanto, distinta da avaliação de risco, que se concentra em listar eventos potenciais, considerados isoladamente, com a quantificação de sua probabilidade e impacto²¹.

¹⁸ BOSTON, Jonathan. *Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*, in Public Policy and Governance, Vol. 25, 2016. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/publication/doi/10.1108/S2053-7697201725>.

¹⁹ OCDE. *Decision making in an environment of uncertainty and change: Session notes*. 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/cog-2017-session-notes-web.pdf>.

²⁰ OCDE. *Strategic Foresight for Better Policies: Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures*. Paris, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>.

²¹ OCDE-OPSI. *Towards a strategic foresight system in Ireland*. 2021. Disponível em: <https://www.opsi.gov.ie/app/uploads/2021/05/Towards-a-Strategic-Foresight-System-in-Ireland.pdf>

O governo brasileiro tem caminhado para o desenvolvimento da capacidade de prospecção estratégica, integrando-a ao planejamento e à tomada de decisão, a exemplo do que ocorreu com a EFD, na qual se dispõe sobre cenários alternativos para o período de 2020 a 2031, conforme já mencionado na função Planejamento Estratégico e Priorização.

No entanto, segundo a OCDE, esses cenários não seriam considerados “cenários” tradicionais de prospecção estratégica. De fato, os cenários desenvolvidos como parte do EFD exploram várias ações alternativas que o governo poderia tomar e os resultados possíveis relacionados. Os cenários propostos pela OCDE, por outro lado, não visam trabalhar com estratégias alternativas, mas sim com contextos alternativos – ou seja, coisas que acontecem fora do controle de uma organização (por exemplo, uma pandemia global, crise financeira, avanços tecnológicos etc.). O objetivo da prospecção é, portanto, identificar onde uma organização tem capacidade de atuar para melhor navegar nesses contextos externos²².

Embora se verifiquem iniciativas voltadas à prospecção estratégica em alguns órgãos da Administração Pública, na prática, trata-se de uma atividade fragmentada e que ainda não está, de fato, incorporada ao processo de planejamento.

Um dos principais obstáculos encontrados para a incorporação de práticas de prospecção estratégica para o governo como um todo relaciona-se às dificuldades para integração de sistemas, à capacitação limitada e à insuficiência de recursos financeiros. A experiência da OCDE tende a mostrar que ter uma unidade prospectiva dedicada a realizar, conduzir e coordenar o trabalho prospectivo em todo o governo é fundamental para permitir a permeação efetiva das práticas prospectivas em todos os departamentos governamentais e nos processos

²² OCDE. *Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*. Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf>.

centrais de tomada de decisão. Essas unidades centrais podem se beneficiar de redes intergovernamentais para divulgar suas descobertas e promover uma abordagem orientada para o “futuro” do planejamento estratégico e confirmar a adesão em todo o setor público. Ademais, a criação de uma metodologia ou adoção de metodologias prospectivas já consagradas, bem como a capacitação para atuação na área, são fundamentais para garantir bons resultados²³.

A capacidade institucional para a consolidação de uma governança antecipatória pode ser beneficiada por meio do fortalecimento de estruturas, processos e práticas próprios que se concentrem nas prioridades de médio e longo prazo. A condução dessas atividades deve ser alocada em unidades especializadas ou correrá o risco de ser suprimida por preocupações mais imediatas. Ressalta-se, ademais, que essas atividades de prospecção precisam estar integradas com outros processos estratégicos, de modo a influenciar a configuração das políticas públicas atuais²⁴. A título de exemplo, a atividade de prospecção deve estar diretamente vinculada ao processo de elaboração dos instrumentos de planejamento governamental, bem como de elaboração das políticas públicas.

Neste processo de prospecção estratégica, o CdG também deve acompanhar uma carteira de situações de crise, recorrentes ou não, tendo por subsídio as informações prestadas pelos ministérios setoriais ou pela própria atuação do CdG. Deverá, para tanto, monitorar periodicamente o nível de criticidade dos indicadores de risco relacionados.

Consideram-se condições essenciais ao exercício desse monitoramento preventivo de crises:

²³ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

²⁴ OCDE. *Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*. Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf>.

- Delimitação do ator responsável no âmbito do CdG;
- Clareza da carteira de situações monitoradas, respectivos atores e responsabilidades;
- Fluxo de informações consistentes e tempestivas, sobretudo aquelas relacionadas ao gerenciamento de riscos; e
- Estabelecimento de um fluxo claro para encadeamento desta função com a função de Inteligência Estratégica.

Processos e Competências do Eixo Estratégia

Função: Planejamento Estratégico e Priorização

Processo: Elaboração dos Instrumentos de Planejamento

Competências:

- Promover o debate e o intercâmbio de ideias com partes interessadas para o desenvolvimento da estratégia nacional e a definição de pautas governamentais prioritárias.
- Subsidiar a formulação do planejamento nacional estratégico e das ações estratégicas de Estado.
- Formular e coordenar a estratégia nacional de longo prazo da totalidade do governo.
- Coordenar o planejamento das ações de governo, em articulação com os órgãos setoriais, para elaboração do Planejamento e do Orçamento Federal.
- Estabelecer diretrizes e normas, e supervisionar a elaboração, a implementação, o monitoramento, a revisão e a avaliação do plano plurianual e dos orçamentos anuais.
- Estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a gestão de risco dos programas de governo e do planejamento territorial.
- Propor mecanismos para a sistematização e a uniformização do planejamento estratégico nacional do Governo federal.
- Garantir a coerência e a continuidade das ações dos ministérios, órgãos e entidades orientadas a resultados.
- Orientar, articular e supervisionar os órgãos setoriais de planejamento e orçamento.
- Fomentar a integração e a compatibilidade entre o plano plurianual e o orçamento.
- Manter as prioridades estratégicas do governo, bem como os instrumentos de planejamento, alinhados à visão e objetivos de longo prazo do país.
- Identificar e avaliar os investimentos estratégicos governamentais, inclusive quanto ao seu impacto territorial, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos dos demais entes federativos e com os investimentos privados.
- Orientar, coordenar e supervisionar a elaboração, o monitoramento e a avaliação de programas transversais estratégicos.
- Desenvolver estudos e projetos que contribuam para a melhoria dos processos de planejamento, gestão e análise das políticas e programas transversais estratégicos.

Processo: Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas

Competências:

- Acompanhar e avaliar o plano plurianual e os orçamentos anuais.
- Coordenar a sistematização e disponibilização de informações sobre a execução dos programas e das ações do Governo federal integrantes do plano plurianual.
- Avaliar os impactos socioeconômicos das políticas e dos programas do Governo federal e elaborar de estudos especiais para a reformulação de políticas.
- Avaliar as políticas públicas financiadas por gastos diretos ou subsídios da União.
- Monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança.
- Contribuir com a difusão de instrumentos de avaliação da ação governamental.

Processo: Formulação da Agenda de Prioridades Governamentais

Competências:

- Estabelecer as prioridades estratégicas do Governo federal.
- Elaborar proposta de agenda do Governo federal no que se refere às metas, aos programas e aos projetos considerados prioritários.
- Realizar continuamente adaptações necessárias na agenda prioritária do governo, de acordo com o contexto vigente.
- Selecionar políticas públicas prioritárias de caráter transversal que demandem monitoramento específico do centro de governo e aportar os devidos subsídios no acompanhamento dessas políticas.

Processo: Análise da Situação Fiscal

Competências:

- Supervisionar e auxiliar no estabelecimento de metas anuais, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública.
- Auxiliar na definição dos limites globais de despesas constantes da proposta de orçamento anual.
- Propor diretrizes para o planejamento fiscal de curto, médio e longo prazos e para a formulação e execução da política fiscal.
- Decidir sobre limitação de empenho e movimentação financeira.
- Supervisionar a compatibilização das alterações orçamentárias e dos limites de execução quanto aos montantes acrescidos e a suas compensações.
- Supervisionar as projeções sobre o comportamento das despesas obrigatórias da União, e o processo de elaboração, programação orçamentária e modificação de seus orçamentos.

Processo: Alocação de Recursos

Competências:

- Definir a priorização de demandas em função da disponibilidade orçamentária e dos resultados econômicos do gasto público.
- Estabelecer critérios para a alocação de recursos.
- Conduzir revisões de gastos públicos de forma a garantir que os gastos federais estejam alinhados às prioridades do governo.

Função: Inteligência Estratégica

Processo: Segurança da Sociedade e do Estado

Competências:

- Propor estratégias para a formulação de políticas públicas nas áreas de segurança e defesa nacional.
- Analisar e avaliar o uso e a ocupação de áreas indispensáveis à segurança do território nacional, especialmente na faixa de fronteira e em áreas relacionadas à preservação e à exploração dos recursos naturais de qualquer tipo.
- Realizar o acompanhamento de assuntos relacionados ao terrorismo internacional, e intercambiar subsídios para a elaboração da avaliação de risco de ameaça à segurança e defesa nacional.
- Analisar e acompanhar questões com potencial de risco e prevenir a ocorrência de crises quanto à estabilidade institucional.
- Gerenciar crises na hipótese de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional.
- Planejar, coordenar e supervisionar a atividade de segurança da informação no âmbito da administração pública federal, nela incluídos a segurança cibernética, a gestão de incidentes computacionais, a proteção de dados, o credenciamento de segurança e o tratamento de informações sigilosas.
- Promover o assessoramento em matérias relacionadas ao setor nuclear e ao setor espacial brasileiros, e nos assuntos de natureza militar e quanto à obtenção e ao processamento de dados geoespaciais.

Processo: Prospecção Estratégica

Competências:

- Elaborar estudos para identificar e evidenciar novas oportunidades estratégicas para o desenvolvimento do Estado.
- Elaborar subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional.
- Fomentar e coordenar o desenvolvimento de atividades de pesquisa que forneçam suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento nacional.
- Monitorar o risco à estabilidade institucional e potenciais crises.



EIXO COORDENAÇÃO

II. EIXO COORDENAÇÃO

O Eixo Coordenação refere-se ao papel do Centro de Governo de assegurar a execução da estratégia nacional, promovendo a cooperação dos ministérios, órgãos e entidades em prol do desenvolvimento de políticas públicas eficientes, consistentes umas com as outras, sustentáveis em termos de orçamento, e alinhadas às prioridades do governo.

O êxito das funções compreendidas neste Eixo depende de arranjos de governança bem definidos que articulem as competências e as experiências de cada organização, assegurando o fluxo adequado de informações para amparar a tomada de decisão com base em evidências. À luz do exposto, as funções deste Eixo podem ser divididas em cinco vertentes principais, quais sejam:

1. Coordenação Interna;
2. Coordenação com outros Poderes da União;
3. Coordenação com os Entes Federativos e Sociedade Civil;
4. Coordenação Internacional; e
5. Coordenação de Crises.

1. Função: Coordenação Interna

A função Coordenação Interna refere-se às ações sistematizadas que devem ser realizadas pelo CdG com vistas à promoção da coesão da atuação dos órgãos setoriais com o planejamento estratégico do Governo. Compreende, portanto, os processos de promoção do alinhamento horizontal da atuação do CdG, de modo a facilitar a articulação e a transposição de obstáculos na implementação das políticas públicas, em alinhamento com as prioridades governamentais.

A Coordenação Interna de CdG deve ter como foco as prioridades do governo vigente e, para tanto, clareza quanto às suas definições. O exercício da

função demanda uma atuação transversal e integradora, de modo a reduzir sobreposições de competências.

A existência de diversas instituições de CdG no Brasil e o exercício de responsabilidades compartilhadas demandam instrumentos funcionais de coordenação para a discussão de política de alto nível e tomada de decisão. A coordenação aperfeiçoada entre as unidades do CdG também pode ajudar a evitar atividades de sobreposição entre as instituições e permite que o CdG tenha uma única voz. Como exemplo desses instrumentos, citamos: reuniões de gabinete, reuniões bilaterais com ministros-chaves, bem como a atuação por meio de órgãos colegiados, *v.g.*, comitês permanentes e grupos de trabalho²⁵.

Os conselhos e comitês interministeriais permanentes podem ser usados tanto para resolver questões de caráter amplo – relacionadas, por exemplo, à política social, econômica, ambiental – como também para resolver questões específicas e complexas que envolvem uma multiplicidade de atores. O CdG atuaria na coordenação entre as áreas afetadas por limitações político-institucionais. O uso frequente desse instrumento está em linha com a prática da OCDE²⁶. Citamos como exemplos vigentes de arranjos colegiados permanentes que promovem a coordenação interna em temas de grande relevância:

- Comitê Interministerial de Governança – CIG, instância interministerial estabelecida pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, com a finalidade de assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. É composta pelos Ministros da Casa Civil da Presidência da República, que a coordena, da Controladoria-Geral da União e da Economia. Conta com

²⁵ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

²⁶ *Idem*.

uma rede de interlocução que abrange todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, representada pelos Comitês Internos de Governança;

- **Junta de Execução Orçamentária – JEO:** órgão de assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal do Governo Federal, com vistas ao equilíbrio da gestão dos recursos públicos, à redução de incertezas no ambiente econômico e à sustentabilidade intertemporal do endividamento público. Estabelecida pelo Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019, a JEO é composta pelo Ministro da Economia, que a coordena, e pelo Ministro de Estado-Chefe da Casa Civil. Integra ainda a JEO a Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira – CTGOF, que conta com representantes de 9 áreas distintas; e
- **Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura:** disposto no Decreto nº 10.526, de 20 de outubro de 2020, é responsável por, dentre outras atribuições, promover a compatibilidade e a integração entre as políticas e os planejamentos setoriais que compõem a infraestrutura do Governo Federal. Para tanto, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, conta com a representação de dez órgãos.

Ademais, é de salientar a importância que assume o **Conselho de Governo** – órgão vinculado à estrutura atual da Presidência da República – para a coordenação do governo no que concerne à formulação de diretrizes de ação governamental. O Conselho é constituído por Câmaras, às quais cabe a formulação de políticas públicas setoriais cujos escopos ultrapassem a competência de mais de um ministério. O Conselho de Governo, por meio de suas Câmaras, possui um papel fundamental para a coordenação no processo de definição de prioridades e de formulação de políticas públicas.

Ressalta-se, contudo, que o estabelecimento de comitês ou conselhos permanentes, por si só, não garante uma coordenação uniforme, em particular para questões que pertencem à área de competência de mais de um ministério e que são dependentes do apoio ativo dos participantes. No entanto, seu uso como um instrumento para a coordenação horizontal pode ajudar a resolver diferenças nos níveis técnicos e reduzir o número de instâncias decisórias entre as instituições²⁷.

Os mecanismos adotados pelo Brasil no exercício do CdG podem ser melhorados com o estabelecimento de atribuições formais de coordenação. O estabelecimento de responsabilidades em legislação geraria certeza e legitimação legal em relação aos outros atores, o que pode fomentar a conscientização sobre a importância da coordenação. Ademais, a publicação de guias, manuais ou diretrizes sobre a matéria pelo CdG pode oferecer orientação e mais clareza sobre o que constitui uma coordenação eficaz, além de realçar boas práticas e objetivos que o CdG busca cumprir²⁸.

Por fim, destaca-se que para o exercício desta função é imperativo o estabelecimento de uma figura comum que permeie as diversas instâncias que exercem a função, atuando como um “fio condutor” das ações. No arranjo vigente, as leis que estabelecem a organização básica do Executivo federal atribuem à Casa Civil da Presidência da República a competência de assistência direta ao Chefe do Executivo no que concerne à coordenação e integração das ações governamentais.

A delimitação legal dessa competência, associada ao histórico consolidado de atuação da Casa Civil à frente dessa função, favorece a consciência institucional e confere um elevado grau de reconhecimento, por parte dos

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Idem*.

órgãos coordenados, no que se refere à legitimidade daquele Ministério como ponto central na condução das ações de coordenação.

Diante desta atuação ampla e da diversidade de atores envolvidos na função de **Coordenação Interna** pelo CdG, apresentamos os seguintes processos relacionados às etapas da coordenação política horizontal entre órgãos setoriais do Poder Executivo federal.

Coordenação do desenho de políticas públicas prioritárias

Este processo refere-se ao papel do CdG de coordenar e integrar as ações do Governo federal para o desenho de políticas públicas prioritárias efetivas, promovendo a análise jurídica e de mérito destas.

De modo geral, as políticas públicas devem guardar coerência com as diretrizes governamentais. Essa coerência, no entanto, deve ser ainda mais estrita em se tratando de políticas públicas consideradas prioritárias, as quais devem estar intrinsecamente conectadas aos interesses firmados na agenda prioritária do governo eleito, instrumento que reflete os interesses da maioria da sociedade.

Para isso, é importante a implantação de mecanismos que garantam o alinhamento das decisões setoriais às diretrizes governamentais estabelecidas, de modo que as ações da administração pública se tornem coerentes com aqueles interesses. Nesse contexto, cabe ao CdG, por exemplo, conduzir reuniões e articular com os órgãos setoriais para compreender em maiores detalhes determinados aspectos dos projetos, tais como os principais marcos, o estágio de maturidade, as possibilidades de entrega efetiva ao longo do mandato presidencial de quatro anos, viabilidade política e orçamentária, potenciais desafios de governança e articulação e a amplitude do impacto esperado em termos de benefícios para a sociedade.

É imprescindível, além disso, a integração das ações do Governo nos assuntos relacionados a orçamento, finanças e governança para viabilizar a efetiva implementação dessas políticas, garantindo a existência de orçamento e dos recursos necessários.

Destaca-se que existem referenciais do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União, bem como ferramentas importantes para criação, expansão e aperfeiçoamento das políticas públicas, que deverão ser observadas pelo CdG no exercício desta função, tais como:

- **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex-ante***²⁹ : ferramenta proposta para o desenho, a implementação e a análise de impactos de ações do governo federal. Tem as seguintes diretrizes:
 - a. direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
 - b. avaliar de modo mais direto e específico as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais – aferindo, sempre que possível, seus custos e benefícios (art. 4º, incisos I e VII, do Decreto nº 9.203, de 2017).

Etapas da análise *ex-ante* a serem observadas:

- i. diagnóstico do problema;
- ii. caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados;
- iii. desenho da política;
- iv. estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade;
- v. estratégia de implementação;

²⁹ Casa Civil da Presidência da República; e IPEA. *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-ante*, Vol. 1. Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>.

- vi. estratégias de monitoramento, de avaliação e controle;
- vii. análise de custo-benefício; e
- viii. impacto orçamentário e financeiro.
- **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise *ex-post*³⁰** (caso de expansão e aperfeiçoamento): relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política – dizendo ao gestor o que aprimorar e, em alguns casos, como fazê-lo. O gestor pode racionalizar a alocação de recursos entre as diferentes políticas públicas setoriais ou implementar diferentes abordagens para a cadeia de valor das políticas públicas (insumos, processos, produtos, resultados e impactos).
- **Guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)³¹**: processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão.

Coordenação do monitoramento das políticas públicas prioritárias

Este processo refere-se ao papel do CdG de coordenar o monitoramento da execução das políticas prioritárias, garantindo o alinhamento das iniciativas traçadas e o alcance dos resultados pretendidos. Nesse sentido, visa identificar oportunidades e mitigar os riscos que impactem a consecução dos objetivos daquelas políticas, avaliando os impactos e probabilidades de ocorrência e, se

³⁰ Casa Civil da Presidência da República [et al]. *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-post*, Vol. 2. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/asplan/guia-de-avaliacao-de-politicas-publicas-ex-post.pdf>

³¹ Casa Civil da Presidência da República [et al]. *Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR*. Brasília, 2018. 47 Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/diretrizesgeraisguiaorientativo_air_semlogo.pdf

necessário, definindo medidas para melhorar a política pública e respectivos resultados.

Durante a execução da política pública, é importante que se coordene a resolução de eventuais conflitos entre órgãos e entidades, garantindo a efetividade das iniciativas traçadas, inclusive no relacionamento com os órgãos de controle parceiros na avaliação da eficiência e efetividade da ação governamental.

Nessa linha, deve-se prevenir sobreposições de competências na implementação das políticas públicas prioritárias, ancorando a responsabilidade pela coordenação do monitoramento dessas iniciativas dentro de um único órgão, com a ampla comunicação dessa decisão por todo o governo³².

Atualmente, a Casa Civil é o principal *locus* do monitoramento das políticas públicas prioritárias, órgão que exerce ainda um relevante papel na própria decisão de qualificar uma iniciativa governamental como prioritária para o acompanhamento pelo CdG.

No que tange a esta função, a despeito do monitoramento e das dimensões estabelecidas e acompanhadas no âmbito do PPA, o CdG desempenha um monitoramento de caráter mais estratégico, focando-se em iniciativas consideradas prioritárias e prevalentemente transversais. Essas iniciativas compõem um subconjunto selecionado e devem sempre contar com indicadores ancorados nas diretrizes constantes do PPA.

Para ganho de eficiência, o monitoramento das políticas públicas prioritárias deve contar com o suporte tecnológico de um sistema, com painéis para acompanhamento do desempenho das metas prioritárias do Chefe do

³² OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

Executivo. Os painéis devem proporcionar uma visão sobre o desempenho, interpretando e usando os resultados para entender as lacunas de implementação e propor ações corretivas que refletem a realidade e permitam a tomada de decisão com base em evidências.

Com vistas a delimitar com mais clareza as competências, ressalta-se que o monitoramento da execução das políticas públicas prioritárias que cabe ao CdG não se confunde com o monitoramento desempenhado no âmbito do órgão setorial gestor do projeto. O monitoramento do CdG detém um escopo mais amplo, no sentido de um acompanhamento panorâmico e sistêmico: das metas e entregas; da execução física e orçamentária global; dos riscos; do plano de comunicação; e dos resultados para a sociedade.

O monitoramento das políticas públicas prioritárias deve, preferencialmente, ser realizado por uma Unidade de Entrega, que com respaldo da Alta Administração possa, em apoio ao Chefe do Executivo, definir prioridades. A unidade deverá estabelecer metas claras, articular com diferentes setores e fazer acontecer as ações necessárias para cumprir os compromissos eleitorais.

Para tanto, é importante que se estabeleça uma metodologia de monitoramento para essas políticas, integrando gestão de projetos, tratamento de dados e informações e articulações entre os órgãos. A metodologia adotada deve permitir o acompanhamento permanente da implementação, identificando gargalos de execução e buscando alternativas de superação dos desafios de efetivação da política pública e da oferta de serviços à população.

Durante a implementação das políticas prioritárias transversais devem ser monitorados o cumprimento das metas, os prazos previstos, a disponibilidade de recursos orçamentários e não orçamentários, além da necessidade de adoção de novas estratégias de ação e articulação com os atores envolvidos,

quando identificados entraves para a efetividade da política. Com a articulação, visa-se à mediação de conflitos entre os órgãos, com a construção de consensos e soluções. A depender da complexidade dos projetos e ações, a articulação pode envolver outros entes federativos e demais poderes.

Desse modo, a governança desse processo deve considerar o relacionamento com diversas instâncias e órgãos, bem como a avaliação do grau de complexidade de cada projeto.

2. Função: Coordenação com Outros Poderes da União

Esta função compreende as ações de coordenação com os Poderes Legislativo e Judiciário, na busca de promover o alinhamento, a cooperação e a transposição de obstáculos na implementação das políticas que visam à concretização das prioridades governamentais.

Coordenação com o Poder Legislativo

O Sistema constitucional brasileiro estabelece que os Poderes da União são independentes e harmônicos entre si. A atuação harmônica entre os Poderes permite que a vontade da União seja manifestada de forma uniforme, o que pressupõe uma relação de colaboração e cooperação entre eles. Dessa forma, na condução do relacionamento do Governo Federal com o Congresso Nacional e com os partidos políticos, é fundamental a existência de uma coordenação sólida que assegure o seu alinhamento e, por conseguinte, a sua harmonia.

A coordenação com o Poder Legislativo refere-se ao papel de CdG de conduzir as negociações políticas que permitam a aprovação das matérias consideradas prioritárias pelo Governo. Envolve não só acompanhamento de processos legislativos e da tramitação de proposições no Congresso Nacional,

como também a coordenação e orientação da atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal no relacionamento com o Congresso Nacional.

Ademais, esse processo compreende ainda o papel de CdG de promover a interlocução entre os autores de emendas impositivas constantes da Lei Orçamentária Anual com órgãos executores e centrais do sistema de orçamento e administração financeira do Governo federal.

Uma atividade importante no âmbito deste processo consiste na coleta e sistematização das informações sobre o posicionamento dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública federal sobre matérias de interesse do Governo, incluídas nas pautas das comissões permanentes e do plenário das Casas do Congresso Nacional. Essa sistematização serve de insumo para viabilizar o alinhamento das decisões sobre as matérias.

Ressalta-se que, para o acompanhamento das tramitações de pautas no Congresso Nacional, há disponível uma ferramenta eletrônica, que é o Sistema Eletrônico de Acompanhamento Legislativo (e-SIAL), previsto no Decreto nº 4.596, de 17 de fevereiro de 2003.

Por fim, na coordenação com o Poder Legislativo, para evitar uma multiplicidade de posições governamentais, é essencial o reconhecimento formal e institucional de um órgão que detenha o papel central para se pronunciar como voz única do governo perante o Congresso Nacional.

Coordenação com o Poder Judiciário

A Coordenação com o Poder Judiciário possui como escopo minimizar os entraves decorrentes da judicialização que podem prejudicar ou atrasar a implementação de uma política pública considerada prioritária.

O desempenho desta função pressupõe não só a articulação, planejamento e supervisão das atividades de representação e de defesa da União, como também a coordenação das atividades desenvolvidas pelos escritórios avançados da Advocacia-Geral da União junto ao Poder Judiciário, uniformizando a atuação do órgão como um todo.

Considerando que os órgãos e entidades setoriais do Poder Executivo possuem competência própria para fundamentação jurídica e de mérito das decisões relacionadas à implementação de políticas públicas sob sua alçada, a coordenação para promover o alinhamento, sobretudo na proposição ou alteração de atos normativos, é essencial para se evitar a judicialização.

Como exemplo de coordenação entre o Poder Executivo e o Judiciário, citamos a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), que envolve uma ampla rede com ramificações em todos os Poderes da União. Essa articulação interinstitucional viabilizou o diálogo entre agências especializadas, departamentos, corpos judiciários e do Ministério Público, e entes não-governamentais diretamente ligados ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. O método de atuação permitiu a conciliação de agendas públicas dos diversos órgãos, a superação de controvérsias e o alinhamento estratégico³³.

A exemplo do método de atuação em rede da Enccla, identifica-se como uma boa prática a ser desenvolvida, no âmbito da função de coordenação com os Poderes, a promoção de mais interações temáticas, sobretudo no que toca a políticas públicas prioritárias em que se evidencie que essa integração de esforços é estratégica para alcançar bons resultados.

³³ Ministério da Justiça. *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado*. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protectao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/manuais/combate-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro/livro-enccla-10-anos.pdf>

3. Função: Coordenação com os Entes Federativos e Sociedade Civil

Esta função possui o objetivo de gerar a cooperação entre os entes federativos e fomentar a criação de um espaço de participação cívica em que a sociedade seja trazida para dentro do centro de definição, desenho e implementação de políticas públicas, além do papel de avaliadora.

Compreende, portanto, os processos de interlocução e articulação do CdG com estados, municípios e sociedade civil para promover o alinhamento entre entes e a participação social, de modo a viabilizar e legitimar a implementação daquelas políticas.

Coordenação com os Entes Federativos

No âmbito da coordenação com os entes federativos, cabe ao CdG estimular e apoiar processos, atividades e projetos de cooperação, bem como contribuir com os órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal nas ações que tenham impacto nas relações federativas.

Salienta-se a necessidade de que a coordenação seja realizada de modo diferenciado no que tange aos estados e municípios, levando em consideração a grande heterogeneidade em termos de capacidade de atuação entre esses entes.

O Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. A CF/1988 conferiu autonomia aos entes federados, contudo estabeleceu um complexo regime de distribuição de competências: 1) competências exclusivas, atribuídas somente à União (art. 21); 2) competências privativas, atribuídas também somente à União (art. 22), mas

que podem ser exercidas pelos estados se houver lei complementar autorizando (art. 22, parágrafo único); 3) competências comuns, que todos os membros da Federação podem exercer (art. 23); 4) competências concorrentes, sobre as quais tanto União como estados podem legislar (art. 24); 5) competências remanescentes, atribuídas aos estados (art. 25, § 1º); e 6) competências suplementares, atribuídas aos estados (art. 24, § 2º) e aos municípios (art. 30, inciso II).

Tal regime de competências exige do CdG um maior esforço de coordenação com os entes federativos para bem executar políticas públicas, sem extrapolar as competências constitucionalmente estabelecidas. Em particular nas áreas de competência compartilhada, a coordenação vertical entre os governos federal e estadual é de suma importância. A elaboração de políticas e a entrega de serviços requerem acordos efetivos de coordenação para garantir que as estratégias e prioridades em âmbito nacional e subnacional estejam alinhadas³⁴.

Em relação às ferramentas atualmente utilizadas na coordenação com entes federativos, destacamos: i) o Portal Federativo; ii) a criação do Guia para os prefeitos; iii) material de capacitação para técnicos das prefeituras; e iv) a Rede +Brasil. Entretanto, o CdG poderia se beneficiar de modo relevante com a criação de um sistema de coordenação com os setoriais para acompanhamento das ações relacionadas ao pacto federativo, de modo a estruturar a coordenação como uma atuação perene e não apenas para atender a demandas ou crises específicas.

Com relação à criação de mecanismos de coordenação adequados entre as esferas de governo, as diretrizes da OCDE para implementar a descentralização recomendam que os países estabeleçam mecanismos de governança para

³⁴ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

administrar responsabilidades conjuntas. Isso é crucial, uma vez que a maioria das responsabilidades é compartilhada. Criar uma cultura de cooperação e comunicação regular é essencial para a governança efetiva multinível e reforma de sucesso em longo prazo. As ferramentas para a coordenação vertical incluem, por exemplo, plataformas de diálogo, conselhos fiscais, comissões e conselhos de consulta intergovernamental e acordos contratuais. É importante evitar multiplicar mecanismos de coordenação sem função clara no processo de tomada de decisão³⁵.

Ressalta-se, ainda, que é uma boa prática apontada pela OCDE a criação de espaços institucionais (comitês setoriais, conselhos etc.) com acordos de governança multiníveis para o desenvolvimento de um conjunto comum de objetivos estratégicos e indicadores entre as esferas de governo federal, estadual e municipal. No âmbito desses espaços, seria possível promover a elaboração de políticas integradas e a formulação de estratégias entre o CdG, os estados, o distrito federal e os municípios.

A OCDE destaca ainda que outra medida a ser fomentada pelo CdG é tornar mais frequente o uso da possibilidade de convidar representantes estaduais e municipais para as reuniões de comitês interministeriais a fim de garantir a coordenação entre as esferas de governo³⁶.

Atualmente, a Secretaria de Governo da Presidência da República tem por missão institucional alavancar o diálogo interfederativo e a governança multinível, mitigando as discrepâncias regionais e promovendo o aprimoramento da capacidade resolutiva dos entes federativos. Todavia, a despeito de quem detenha ou a quem venha a ser atribuída essa missão, o importante é que seja potencializada a atuação do órgão, tornando-o mais

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Idem*.

capaz de enfrentar de forma sustentável os desafios sociais, econômicos e fiscais de uma sociedade cada vez mais complexa e dinâmica.

Coordenação com a Sociedade Civil

A coordenação com a Sociedade Civil compreende as ações do CdG que visam articular o envolvimento ativo dos cidadãos e das entidades da sociedade civil na elaboração de estratégias de desenvolvimento nacional, bem como em todo ciclo de políticas públicas: na definição da agenda; na formulação, no processo decisório, na implementação e na avaliação das políticas públicas. A participação, portanto, conforme a definição da OCDE, refere-se aos esforços das instituições públicas para ouvir (consulta) e integrar (engajamento) na tomada de decisão pública as visões, perspectivas e insumos dos cidadãos e outros *stakeholders*.³⁷

Nesse sentido, a participação social, em último estágio, permite que governo e sociedade caminhem rumo à construção de um consenso político-social mais amplo e representativo em relação às decisões tomadas e às políticas realizadas.

Segundo a OCDE, a participação pode melhorar o desempenho das políticas e a qualidade dos serviços públicos, ajudando o governo a entender melhor as necessidades das pessoas; explorando a inteligência coletiva para a inovação; criando políticas mais econômicas; gerando mais confiança nas decisões públicas; e tornando os governos mais transparentes, inclusivos, legítimos e responsáveis.³⁸

³⁷ OCDE. *Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda*. Paris, 2022. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-review-of-brazil_3f9009d4-en

³⁸ Idem.

Para viabilizar a participação da sociedade, é essencial a sistematização de espaços regulados, estruturas institucionais e normativos para que *stakeholders*, representando diferentes setores, possam participar ativamente das políticas públicas. Todavia, a participação nesses âmbitos não deve ser considerada como um fim em si mesma, mas deve-se assegurar que *stakeholders* tenham a oportunidade e os recursos necessários (por exemplo, informações, dados e ferramentas digitais) para colaborarem durante todas as fases do ciclo de políticas e no projeto e entrega de serviços.

É necessário desenhar uma estrutura para que seja possível o engajamento real da sociedade e de dos cidadãos na definição do processo e conteúdo da formulação de políticas e na tomada de decisão.

Uma importante forma de coordenação com a sociedade civil ocorre por meio da participação das entidades da sociedade civil em colegiados temáticos (conselhos, comitês, grupos de trabalhos etc), nos quais se torna possível a discussão sobre políticas públicas com a participação de diversos atores estatais e não estatais. Essa configuração promove a formulação de estratégias e a implementação de ações coordenadas e cooperativas entre o CdG, sociedade civil e demais *stakeholders*.

Desse modo, uma boa prática a ser observada pelo CdG é assegurar que esses colegiados sejam representativos e inclusivos³⁹, de modo que o posicionamento da sociedade civil, manifestado por intermédio de representantes de entidades da sociedade civil, possa ser levado em consideração nos processos decisórios, bem como na implementação e na avaliação das políticas.

³⁹ *Idem.*

Além disso, é importante que o diálogo do CdG com a sociedade civil seja coordenado por uma voz única, ou seja, por um órgão com legitimidade e reconhecimento para o exercício dessa atribuição.

4. Função: Coordenação Internacional

A função Coordenação Internacional compreende os processos de articulação com outras instituições, nacionais e internacionais, com o objetivo de viabilizar a formulação e implementação de políticas estrangeiras. A coordenação visa, além disso, evitar a sobreposição ou lacunas nas incumbências das unidades do CdG nas matérias afetas.

Coordenação da atuação governamental junto a organismos internacionais

Cabe ao CdG, além de assessorar o Chefe do Executivo nas questões ligadas à formulação de políticas estrangeiras, a interlocução e a coordenação do posicionamento nacional sobre questões em discussão com os organismos internacionais.

Ressalta-se ainda que a coordenação internacional envolve o processo de monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo país, sobretudo quando se tratar de matérias de cunho transversal a todo o governo. Deve englobar ainda o acompanhamento de instrumentos jurídicos e dos processos decisórios associados à política externa.

5. Função: Coordenação de Crises

Gerenciamento de crises instaladas

A função Coordenação de Crises no contexto de CdG compreende o gerenciamento de situações que possam comprometer infraestruturas críticas

de Estado, ou a governabilidade do País (política e de instituições), bem como situações de calamidade pública ou relacionadas a grandes eventos, com potencial impacto à estabilidade nacional.

Trata-se, portanto, da coordenação das ações para integração de esforços com vistas a solucionar crises iminentes ou instaladas.

Entende-se por crise todo o “fenômeno complexo, de diversas origens possíveis, internas ou externas ao País, caracterizado por um estado de grandes tensões, com elevada probabilidade de agravamento – e risco de sérias consequências –, não permitindo que se anteveja com clareza o curso de sua evolução.”⁴⁰

Em situações concretas, o CdG promove o gerenciamento do contexto de crise, o qual envolve, entre outros: a coordenação e integração de esforços; a identificação e o compartilhamento de informações estratégicas; e a comunicação efetiva à sociedade.

São condições para o bom desempenho da função:

- plano de ação sistematizado para atuação em coordenação de crises iminentes ou instaladas, que contemple método para nortear a atuação do gestor;
- equipe multidisciplinar e dedicada;
- estratégia de atuação integrada, clara e transparente;
- rede de apoio estruturada; e
- acesso célere às informações estratégicas.

⁴⁰ Definição usada pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, de 1999 a 2012. Vide: COUTO, José Alberto Cunha; SOARES, José Antônio de Macedo. *Gabinete de Crises: Fernando Henrique, Lula e Dima*. Campinas: Facamp Editora, 2013.

Função: Coordenação Interna

Processo: Coordenação do desenho de políticas transversais prioritárias

Competências:

- Proceder à análise do mérito, da oportunidade, da conveniência e da compatibilidade das propostas e dos projetos submetidos ao Presidente da República com as políticas prioritárias e as diretrizes governamentais.
- Solicitar informações e proceder a análises e estudos sobre projetos, propostas ou temas relativos a políticas públicas prioritárias.
- Articular-se com os órgãos interessados para efetuar os ajustes de mérito necessários nas propostas de atos normativos.
- Solicitar informações, quando julgar conveniente, aos órgãos da administração pública federal, para instruir o exame dos atos normativos sujeitos à apreciação do Presidente da República.
- Disponibilizar orientações de apoio à elaboração dos pareceres de mérito.
- Verificar se os Ministros de Estado aos quais está afeta a matéria da proposta de ato normativo referendaram ou, conforme o caso, foram ouvidos sobre o ato submetido ao Presidente da República.
- Promover, junto aos demais órgãos governamentais, o alinhamento da posição de mérito, de oportunidade e de conveniência das matérias em tramitação no Congresso Nacional, de acordo com as diretrizes governamentais.
- Promover a coordenação e a integração das ações do Governo federal quanto à formulação e à análise de mérito de programas e de projetos.
- Zelar pela observância das normas e das diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.
- Devolver aos órgãos de origem propostas de ato normativo em desacordo com as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.
- Coordenar as discussões para resolver impasses entre órgãos quanto ao mérito de propostas de atos normativos.
- Requerer ao órgão proponente a análise prévia de impacto da proposta de ato normativo.
- Estabelecer a metodologia a ser utilizada para a análise prévia de impacto da proposta de ato normativo.
- Examinar os aspectos jurídicos e a forma dos atos propostos ao Presidente da República, permitida a devolução aos órgãos de origem dos atos que estejam em desacordo com as normas vigentes.
- Proceder à revisão final da redação e da técnica legislativa da proposta de ato normativo, inclusive retificando incorreções de técnica legislativa, inadequações de linguagem, imprecisões e lapsos manifestos.
- Emitir parecer final sobre a constitucionalidade, a legalidade, a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a técnica legislativa das propostas de ato normativo.
- Coordenar as atividades de elaboração, de redação e de tramitação de atos normativos a serem encaminhados ao Presidente da República ou determinados, por despacho, pelo Presidente da República.

- Coordenar o processo de sanção e voto de projetos de lei enviados pelo Congresso Nacional.
- Solicitar aos órgãos da administração pública federal e ao Banco Central do Brasil as informações que julgar convenientes para instruir o exame de projeto de lei enviado pelo Congresso Nacional ao Presidente da República para sanção.
- Emitir parecer final sobre a constitucionalidade, a legalidade, a compatibilidade com o ordenamento jurídico e a boa técnica legislativa das propostas de ato normativo.

Processo: Coordenação da execução de políticas públicas prioritárias

Competências:

- Articular-se no âmbito do Governo federal para conferir a necessária priorização orçamentária e financeira aos projetos considerados prioritários.
- Promover a coordenação e a integração das ações do Governo federal, a partir do monitoramento da execução de políticas públicas prioritárias.
- Articular e monitorar ações entre órgãos do Poder Executivo federal que envolvam grandes eventos considerados prioritários pelo Governo federal.
- Monitorar os objetivos e as metas prioritárias do Governo federal.
- Coordenar e monitorar os resultados dos programas e dos projetos considerados prioritários pelo Governo federal.
- Monitorar a execução orçamentária e financeira dos projetos considerados prioritários e estratégicos pelo Governo federal e promover a articulação e o acompanhamento institucional.
- Acompanhar o desenvolvimento das ações federais prioritárias no âmbito dos entes federativos.
- Verificar a compatibilidade entre os resultados da implementação das ações prioritárias do Governo federal e o atendimento das demandas dos cidadãos.
- Acompanhar e articular ações, em assuntos prioritários do Governo federal, junto a órgãos de controle e defesa do Estado.
- Gerenciar os riscos e limitações para o alcance de resultados das ações prioritárias do Governo federal.
- Monitorar, coordenar e articular junto aos órgãos do Poder Executivo federal providências para o atendimento de deliberações do Tribunal de Contas da União, no âmbito das ações prioritárias do Governo federal e da Prestação de Contas do Presidente da República.

Função: Coordenação com Outros Poderes da União

Processo: Coordenação com o Poder Legislativo

Competências:

- Conduzir o relacionamento do Governo federal com o Congresso Nacional e com os partidos políticos.
- Atuar nas relações públicas do Ministro de Estado com os atores políticos.
- Coordenar e orientar a atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal em seu relacionamento com o Congresso Nacional.
- Assessorar o Ministro de Estado nas demandas que tenham relação com a pauta legislativa do Congresso Nacional.

- Acompanhar o processo legislativo e a tramitação de proposições no Congresso Nacional.
- Consolidar e alinhar a posição dos órgãos e das entidades da administração pública federal sobre as proposições em trâmite no Congresso Nacional.
- Articular com o Congresso Nacional para que as propostas legislativas sejam consistentes com o planejamento estratégico nacional.
- Consolidar as propostas e indicações parlamentares para adoção de providência, realização de ato administrativo ou envio de projeto sobre matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo federal.
- Coordenar o processo de sanção e veto de projetos de lei enviados pelo Congresso Nacional.
- Elaborar e encaminhar as mensagens do Poder Executivo federal ao Congresso Nacional, inclusive os vetos presidenciais.
- Conduzir o relacionamento com o Congresso Nacional e com os partidos políticos, no que diz respeito às emendas parlamentares impositivas constantes na Lei Orçamentária Anual.
- Promover a interlocução dos autores de emendas impositivas constantes da Lei Orçamentária Anual com órgãos executores e centrais do sistema de orçamento e administração financeira do Governo federal.
- Contribuir com os órgãos responsáveis do Ministério da Economia na propositura de normas relativas à regulação dos prazos e dos procedimentos relativos à execução das emendas cujas programações tenham caráter de execução obrigatória.
- Acompanhar, elaborar estudos e propor ações, em coparticipação com a Secretaria Especial de Assuntos Parlamentares, relacionadas com projetos de lei e propostas de emenda à Constituição em tramitação no Congresso Nacional que versem sobre o regramento de emendas parlamentares impositivas ao orçamento da União.

Processo: Coordenação com o Poder Judiciário

Competências:

- Promover articulação, planejamento, coordenação e supervisão das atividades de representação e de defesa da União junto ao Poder Judiciário.
- Promover a articulação interinstitucional com o Poder Judiciário e a criação de redes para abordagem de temas específicos, sobretudo no que concerne a políticas públicas prioritárias.
- Atuar sobre as judicializações de políticas públicas prioritárias do Governo federal que possam impactar no seu desempenho.
- Examinar os aspectos jurídicos e a forma dos atos propostos ao Presidente da República, permitida a devolução aos órgãos de origem dos atos que estejam em desacordo com as normas vigentes.
- Articular-se com os órgãos proponentes e com as suas unidades jurídicas sobre assuntos de natureza jurídica que envolvam atos presidenciais.
- Analisar o risco jurídico de projetos de lei enviados pelo Congresso Nacional no processo de sanção e veto.
- Coordenar as atividades de elaboração, de redação e de tramitação de atos normativos a serem encaminhados ao Presidente da República ou determinados, por despacho, pelo Presidente da República.
- Assessorar o Presidente da República nos assuntos de natureza jurídica, por meio da elaboração de pareceres e de estudos ou da proposição de normas, medidas e diretrizes.

- Assistir o Presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da administração pública federal.
- Sugerir ao Presidente da República medidas de caráter jurídico de interesse público.
- Apresentar ao Presidente da República as informações a serem prestadas ao Poder Judiciário quando impugnado ato ou omissão presidencial.

Função: Coordenação com Entes Federativos e Sociedade Civil

Processo: Coordenação com os Entes Federativos

Competências:

- Promover a articulação e a interlocução dos órgãos e das entidades da administração pública federal com os entes federativos e consolidar informações e pareceres sobre propostas relacionadas com o aprimoramento da relação entre os entes federativos e suas competências constitucionais.
- Promover a articulação e a interlocução dos órgãos e das entidades da administração pública federal com os entes federativos para identificar fragilidades na política pública e problemas potenciais.
- Subsidiar e estimular a integração dos entes federativos nas políticas públicas, nos planos e nos programas de iniciativa do Governo federal.
- Contribuir com os órgãos e as entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal nas ações que tenham impacto nas relações federativas.
- Estimular e apoiar processos, atividades e projetos de cooperação dos entes federativos.
- Propor a criação de colegiados técnicos multiníveis, com a finalidade de formular políticas públicas com estratégia integrada entre o governo federal e os entes federativos.
- Participar de reuniões interministeriais e propor o convite de representantes estaduais e municipais para garantir a coordenação entre as esferas de governo.

Processo: Coordenação com a Sociedade Civil

Competências:

- Coordenar e articular as relações do Governo federal com os diferentes segmentos da sociedade civil e os seus representantes.
- Apoiar o planejamento, a organização e o acompanhamento da agenda presidencial junto aos diferentes segmentos da sociedade civil.
- Manter interação permanente com grupos da sociedade civil, de modo a prever conflitos e prevenir e gerenciar riscos.
- Fomentar rede colaborativa de parceria com o setor privado, organismos não governamentais e sociedade civil.
- Coordenar a interlocução do Governo federal com as organizações internacionais e com as organizações da sociedade civil que atuem no território nacional, acompanhar as ações e os resultados da política de parcerias do Governo federal com essas organizações e promover boas práticas para a efetivação da legislação aplicável.

Função: Coordenação Internacional

Processo: Coordenação da atuação governamental junto a organismos internacionais

Competências:

- Assistir direta e imediatamente ao Presidente da República nas relações com Estados estrangeiros e com organizações internacionais.
- Participar em negociações comerciais, econômicas, financeiras, técnicas e culturais com Estados estrangeiros e com organizações internacionais, em articulação com os demais órgãos competentes.
- Coordenar as atividades desenvolvidas pelas assessorias internacionais dos órgãos e das entidades da administração pública federal.

Função: Coordenação de Crises**Processo: Gerenciamento de crises instaladas****Competências:**

- Assessorar o Ministro de Estado na gestão de crises e emergências coordenadas no âmbito da Presidência da República.
- Promover a governança necessária para enfrentamento de crise instalada, considerando a complexidade de processos e a diversidade de envolvidos.
- Coordenar as operações do Governo federal no enfrentamento de crises.
- Articular, com os entes públicos e privados, ações de enfrentamento de crises e seus impactos.
- Monitorar as ações adotadas pelos atores públicos e privados em relação ao enfrentamento de crises.
- Repassar informações atualizadas ao Presidente da República sobre os desdobramentos das situações geradas pela crise instalada e pelas ações governamentais relacionadas.
- Elaborar diretriz estratégica de enfrentamento de crises instaladas, com a respectiva gestão de riscos.
- Identificar problemas e realizar diagnósticos para subsidiar definição de diretrizes para o enfrentamento de crises.
- Conduzir um plano de comunicação coordenado, abrangente e transparente para o enfrentamento da crise instalada.
- Prover informações úteis e tempestivas nos processos de interação e integração entre o governo federal e os estados e municípios.



**EIXO
COMUNICAÇÃO
GOVERNAMENTAL**

III. EIXO COMUNICAÇÃO GOVERNAMENTAL

A comunicação pública é um eixo central de governo que possui o condão de contribuir para concretização dos princípios de governo aberto de transparência, integridade, *accountability* e participação social. Refere-se, essencialmente, às ações do governo de transmitir e receber informações com o objetivo de alcançar o bem comum. Esse objetivo é primordial para diferenciar a comunicação pública da comunicação política, que busca favorecer uma agenda de grupo de interesses específicos⁴¹.

A comunicação pública, quando aplicada estrategicamente, possui a capacidade de viabilizar que as informações fluam de maneira ideal, permitindo que as principais questões sejam publicamente debatidas e a implementação de políticas públicas seja monitorada e avaliada da maneira apropriada dentro e além do governo⁴².

Além do objetivo finalístico de avançar em direção a uma comunicação estratégica, ressalta-se que, numa dimensão mais imediata, este eixo possui como objetivos:

- dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal, bem como divulgar os direitos dos cidadãos e serviços colocados à sua disposição; e
- disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais, e estimular a participação da sociedade no debate e na formulação e avaliação de políticas públicas, adotando mecanismos de comunicação de duas vias para promover o diálogo aberto com a sociedade e outros *stakeholders*.

⁴¹ OECD. *OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication*. Paris, 2020.

⁴² OECD. *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*. Paris, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>.

Em relação a este último objetivo, a OCDE ressalta que a comunicação pública, além do seu papel de compartilhar informações, possui a capacidade de aumentar a conscientização sobre as reformas públicas e alterar comportamentos, por meio do diálogo de duas vias, o qual visa: i) informar o público sobre a existência de oportunidades de participação e plataformas digitais para o diálogo e a troca sobre principais questões de política; ii) mobilizar as partes interessadas a participarem das consultas e iniciativas inovadoras de participação dos cidadãos; iii) munir as partes interessadas com **informações** corretas para contribuir significativamente com os processos de tomada de decisão pública; iv) estabelecer oportunidades voltadas à sociedade civil, ao setor privado e à mídia para expressar sua voz; e v) comunicar como as consultas e os processos participativos mais amplos (por exemplo, assembleias de cidadãos) estão integrados às decisões finais de políticas⁴³.

Desse modo, as funções compreendidas neste Eixo estão voltadas a assegurar uma comunicação clara e coesa com a sociedade, permitindo efetivamente a participação social, bem como a assegurar a transparência e a prestação de contas sobre a ação governamental. Podem, portanto, ser divididas em duas dimensões:

- 1) Gestão Estratégica da Comunicação Governamental; e
- 2) Transparência e Prestação de Contas para a Sociedade.

1. Função: Gestão Estratégica da Comunicação Governamental

No âmbito da função de Gestão Estratégica da Comunicação Governamental, busca-se ulteriormente a evolução do modelo tático de comunicação em direção à consolidação de um modelo estratégico de

⁴³ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

comunicação, de modo que esta se integre à tomada de decisão de alta administração como um instrumento-chave para a consecução das prioridades governamentais.

A título elucidativo, ressalta-se que, no modelo tático, a comunicação é vista como instrumento acessório para as atividades centrais do governo, sem foco em metas institucionais globais. É orientada por metas de curto e médio prazo implementadas por táticas *ad hoc*, a exemplo de postagens específicas em mídias sociais ou emissão de comunicados à imprensa como o único meio de engajamento. Por outro lado, no modelo estratégico, a comunicação é construída em torno de um planejamento coordenado por todo o governo, promovendo objetivos centrais de política em curto, médio e longo prazos.⁴⁴

Para que a comunicação possa ser utilizada, de fato, como um instrumento para o alcance das prioridades governamentais, esta função abarca três processos nucleares: i) a coordenação do processo de elaboração das diretrizes estratégicas de comunicação governamental; ii) o fomento à participação social; e iii) a coordenação do processo de elaboração da mensagem de governo ao Congresso Nacional.

Coordenação da Estratégia de Comunicação Governamental

A coordenação da estratégia de comunicação governamental, em razão do seu caráter multinível, mostra-se cada vez mais complexa, porém essencial para conservar a legitimidade e governabilidade durante o mandato do Chefe do Executivo. A comunicação, quando coordenada de forma estratégica, gera confiança na sociedade e preserva o apoio social às ações do governo para maior efetividade das políticas públicas.

⁴⁴ *Idem.*

Para avançar rumo à consolidação de uma comunicação estratégica, a OCDE pondera que se faz necessário institucionalizar processos e esclarecer papéis e responsabilidades, de modo que as atividades de comunicação por todo o governo possam ser alinhadas, viabilizando que o governo se manifeste de forma uníssona. A estratégia de comunicação deve ser consolidada em um documento formal, com alcance de médio a longo prazo, apresentando uma visão futura de todo o ciclo de comunicação (planejamento, coordenação, implementação e avaliação). Para ser concretizada, a estratégia deve ainda ser complementada por um plano de comunicação, com definição dos prazos, táticas e acordos de recursos para transmitir uma mensagem específica para seu público⁴⁵.

Para tanto, é desejável que no momento do planejamento estratégico e definição de todas as ações internas que serão executadas pelo governo, seja definida a equipe que irá conduzir diretamente a comunicação em todas as suas frentes. Desde o profissional que irá atuar como porta-voz, até aqueles que se relacionarão com a imprensa, população e demais instituições, estabelecendo a linguagem mais apropriada para atingir cada público-alvo.

Atualmente, a gestão estratégica da comunicação governamental se apoia no Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM, instituído pelo Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008. O art. 5º do referido Decreto dispõe que as ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão orientadas pelos objetivos e diretrizes estabelecidos no próprio Decreto, bem como por políticas, orientações e normas adotadas pela Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações – SECOM (órgão central do SICOM) e por planos anuais elaborados pelos integrantes do SICOM.

⁴⁵ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

Um dos objetivos do SICOM é o de facilitar o compartilhamento de informações entre as instituições públicas e o emprego de campanhas estratégicas conjuntas conduzidas pelo seu órgão central. Segundo a OCDE, existe uma oportunidade de melhoria, a ser empreendida pelo CdG, que diz respeito a utilizar a rede do SICOM de forma mais orientada e ativa, com a realização de reuniões regulares para compartilhar os resultados das principais atividades e incentivar a troca de boas práticas entre os ministérios, bem como para definir prioridades de comunicação, desenvolver material de orientação técnica e organizar treinamento de capacidade.⁴⁶

Atualmente, o SICOM é coordenado pela SECOM, à qual compete o esforço de alinhamento e unificação do discurso e a coordenação das ações de comunicação das Assessorias de Comunicação – ASCOM, do Poder Executivo federal, bem como, internamente, a integração das diversas ferramentas utilizadas na comunicação governamental, como a Comunicação Digital, a Publicidade e a Imprensa.

Somente uma comunicação alinhada, integrada e constante por parte dos atores do Governo é capaz de gerar confiança e proximidade com a população. Cabe, portanto, ao CdG a consolidação da estratégia de comunicação, a elaboração do respectivo plano para sua concretização, além da atribuição clara de responsabilidades e competências.

Promoção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas

A sociedade deve ser parte do processo de desenho, implementação e acompanhamento de políticas públicas, de forma a permitir o protagonismo dos diversos atores sociais no processo político. Assim, além do mero acesso à

⁴⁶ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

informação pública, é necessária uma interação ativa entre governo e sociedade garantida por um modelo de governança da comunicação pública. É importante propiciar, além da divulgação de políticas, programas e ações prioritárias, o debate em torno de temas de amplo interesse social e de relevância nacional.

A Constituição Federal de 1988 garantiu a participação ampla da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pelo Governo Federal, a qual deve ser assegurada não só durante a elaboração, como também nas fases de implementação, monitoramento e avaliação. O objetivo deste processo, portanto, é fortalecer a cidadania por meio da facilitação do diálogo com o governo e o engajamento de cidadãos e entidades da sociedade com as políticas públicas.

Enquanto o Governo transita de uma abordagem de comunicação tática para estratégica, é importante continuar os esforços para institucionalizar processos-chave, aumentar a coordenação multinível e profissionalizar capacidades centrais nesse sentido. Para isso, o governo deve buscar uma abordagem de comunicação baseada em evidências como parte de sua estratégia de governo para melhor responder às necessidades dos diferentes públicos e demonstrar sua contribuição e o impacto em objetivos de política mais amplos. Ressalta-se que explorar mecanismos participativos formais existentes nas esferas federal e local e comunicar sobre as oportunidades de participação são ações essenciais para estabelecer um diálogo aberto e significativo com o público, por todos os diferentes estágios do processo de formulação de políticas⁴⁷. A atuação por meio dos colegiados e as consultas e audiências públicas, por exemplo, são importantes meios para garantir essa participação.

⁴⁷ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

Conforme consta no Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do Tribunal de Contas da União – TCU, “o Centro de governo deve estabelecer os canais de comunicação com o público e receber as percepções dos cidadãos e de servidores acerca da situação do programa governamental”⁴⁸.

Assim, cabe ao CdG estimular a criação de instrumentos, bem como o aperfeiçoamento daqueles já existentes, de modo a permitir cada vez mais a participação social, tornando a voz da sociedade presente na tomada de decisões durante todo o processo de gestão das políticas públicas.

Uma relevante medida já realizada pelo Governo federal para auxiliar na tomada de decisões, qualificar a participação social e aproximar os cidadãos da elaboração de políticas públicas, foi o desenvolvimento da plataforma digital Participa + Brasil. Ela fomenta a participação social a partir da disponibilização de módulos, que se inicia pelo sistema de consultas públicas, seguido por um ambiente específico para os órgãos colegiados federais e por um espaço para divulgação de audiências públicas. A plataforma é inclusive apontada pela OCDE como uma boa prática que facilita a interação com cidadãos e *stakeholders* e simplifica o acesso às oportunidades participativas. Além disso, a plataforma aprimora a prestação de feedback aos participantes após sua participação, e apoia a transparência e a prestação de contas sobre como o poder público utiliza os insumos recebidos⁴⁹.

⁴⁸ Tribunal de Contas da União. *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo*. Brasil, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm>.

⁴⁹ OCDE. *Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda*. Paris, 2022. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-review-of-brazil_3f9009d4-en

Elaboração da Mensagem de Governo ao Congresso Nacional

Em razão do inciso XI do art. 84 da Constituição Federal de 1988, cabe ao Presidente da República remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias.

Trata-se, portanto, de **instrumento de comunicação estratégico**, por meio do qual o governo apresenta suas intenções para o ano que se inicia e presta contas sobre os resultados alcançados nos anos anteriores, pela própria gestão ou pela anterior, no caso de um governo recém-eleito⁵⁰.

A elaboração da Mensagem Presidencial é um processo complexo que envolve a articulação entre múltiplos órgãos, entidades e ministérios do Governo. Cabe ao CdG, portanto, a coordenação, consolidação e monitoramento do processo de preparação da mensagem presidencial, articulando todos os atores envolvidos. Essa atribuição, atualmente, é exercida pela Casa Civil.

Diante da extensão do território nacional e da grande quantidade de ações realizadas pelo Governo, a Mensagem Presidencial viabiliza que a sociedade acompanhe, bem como que tome conhecimento das principais intenções do Chefe do Executivo para o ano que se inicia no que se refere a cada área da administração pública, tais como, saúde, educação, infraestrutura, economia, assistência social, segurança etc.

Vale destacar que a elaboração da Mensagem ao Congresso Nacional conta com um instrumento de coordenação: o Sistema de Integração de informações do Governo Federal – Governa, por meio do módulo Mensagem Presidencial.

⁵⁰ Presidência da República. *Mensagem presidencial apresenta planos e objetivos do governo para o País*, in Gov.br. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acao-governamental/mensagem-presidencial>.

Atualmente, esse módulo é a principal ferramenta de articulação entre o CdG e os setoriais para o recebimento e sistematização dos subsídios técnicos necessários para a elaboração da Mensagem Presidencial.

2. Função: Transparência e Prestação de Contas para a Sociedade

Esta função refere-se ao papel do CdG de dar transparência às ações e resultados decorrentes da atuação governamental, para que a sociedade possa cumprir de forma otimizada sua cidadania. Engloba a coordenação do processo de transparência pública e de promoção do controle social, bem como do processo de prestação de contas das ações governamentais pelo Presidente da República.

Incremento da Transparência e do Controle Social

O direito de acesso às informações públicas é uma das garantias previstas no artigo 5º da Constituição Federal. O inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 assegura que:

"Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado."

Assegurar o direito de acesso público à informação, consagrado tanto na Constituição Federal como na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), é uma das principais atribuições da comunicação governamental.

Conforme consta no Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU, "o mecanismo de governança Transparência se relaciona ao papel do Centro de Governo de promover a comunicação aberta, voluntária

e transparente das atividades e resultados dos órgãos/entidades da Administração Pública, o que pode ser útil para encorajar a melhoria do desempenho, bem como para garantir a responsabilização e prestação de contas”⁵¹.

A transparência é fundamental para a promoção da participação social, incluindo o controle sobre as ações do governo, contribuindo para a correta aplicação dos recursos e para a efetividade das políticas, fortalecendo a legitimidade do sistema democrático. Trata-se da participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da administração pública na execução das políticas públicas, avaliando-se os objetivos, processos e resultados.

Ademais, a transparência é o elemento basilar para o exercício da prerrogativa constitucional conferida a todo cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas, no âmbito do sistema de controle interno, previsto no art. 74 da Constituição Federal. A transparência configura, portanto, um aspecto essencial da prestação de contas para a sociedade.

Vale mencionar que o Brasil é um dos fundadores da Parceria para Governo Aberto ou OGP (*Open Government Partnership*). Esta importante parceria internacional tem como objetivo difundir e incentivar amplamente práticas governamentais relacionadas aos princípios de transparência e prestação de contas para a sociedade, bem como outras princípios de governo aberto relacionados à participação social e à inovação tecnológica.

⁵¹ Tribunal de Contas da União. *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo*. Brasil, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm>

A OGP (*Open Government Partnership*) foi fundada pelo Brasil em 2011, juntamente com a África do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido, e atualmente conta com cerca de 80 países membros e 110 membros estaduais ou municipais.

As ações relativas à Parceria são operacionalizadas por meio de “Planos de Ação Nacionais” que são criados pelos próprios países, de acordo com as áreas nas quais precisam se desenvolver no prazo de dois anos. Nos últimos anos, por meio dos Planos de Ações, o Brasil conquistou grandes marcos de ações e políticas em áreas estruturantes de transparência, prestações de contas, bem como temáticas relacionadas aos demais princípios de governo aberto. O Brasil implementou 123 compromissos de governo aberto que foram construídos colaborativamente por mais de 800 atores da sociedade civil e do governo, incluindo órgãos do Legislativo e Judiciário, entes subnacionais e a iniciativa privada.⁵².

Outra importante iniciativa do Governo federal foi a criação do Portal da Transparência. O Portal, criado em 2004, tem por objetivo garantir e ampliar a transparência da gestão pública e fortalecer a participação social na fiscalização dos gastos e investimentos do Poder Executivo federal, permitindo o acompanhamento e compartilhamento de dados e informações das diversas etapas dos gastos públicos. Em 2021, o Portal obteve 22,5 milhões de visitas. Trata-se de plataforma de acesso livre, pelo qual os cidadãos podem obter informações sobre a utilização dos recursos públicos e sobre outros assuntos. Ao longo dos anos, o Portal ampliou consideravelmente suas possibilidades de consultas a dados públicos.

⁵² Informações relevantes sobre a participação do Brasil da OGP disponíveis em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp>

Além do Portal da Transparência, outros instrumentos importantes estão disponíveis para a atuação do Controle Social, a exemplo do Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR) e do Portal Brasileiro de Dados Abertos.

O Fala.BR permite a solicitação de informações ao Governo Federal, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Com base nessa Lei, é possível, para qualquer pessoa física ou jurídica, obter informações, documentos ou dados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Além dos pedidos de informações públicas, o Fala.BR permite ainda aos cidadãos fazer manifestações de ouvidoria para o registro de denúncias, reclamações, sugestões, elogios e solicitações ao Governo Federal e demais entes que aderiram à ferramenta.

Já o Portal Brasileiro de Dados Abertos é um canal central para a busca e o acesso aos dados públicos no Brasil. É um plataforma que contém a catalogação dos dados publicados pelos órgãos com as suas bases de dados disponíveis em formato aberto. Os dados abertos são usados, cruzados e processados para a geração de estudos, aplicativos e outras soluções.

Desse modo, no desempenho desta função, cabe ao CdG: a definição de padrões para a transparência, visando ao seu incremento; o estabelecimento de uma estratégia comum a ser seguida para identificação e divulgação dos resultados alcançados pelo Governo federal em perspectiva integrada; a implementação de formas de acompanhamento dos resultados; a avaliação da conveniência e oportunidade da divulgação de dados sensíveis; a promoção de mecanismos e iniciativas que fortaleçam a transparência, a participação e o controle social sobre as ações do Governo federal.

Elaboração da Prestação de Contas do Presidente da República

A prestação de Contas do Presidente da República – PCPR configura um processo chave para o exercício do controle externo da gestão pública brasileira, na medida em que disponibiliza ao Poder Legislativo informações e subsídios técnicos para o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo.

De acordo com a Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. A prestação de contas deve estar em acordo com as instruções básicas do Tribunal de Contas da União, órgão que auxilia o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e da administração pública⁵³.

Cabe ao CdG, portanto, coordenar a elaboração da PCPR a ser encaminhada ao Congresso Nacional, por meio do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, cujas funções são, atualmente, exercidas pela Controladoria-Geral da União, por força do 8º do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro 2000.

A PCPR é constituída pelo relatório elaborado pelo Órgão Central, bem como pelo Balanço Geral da União e dos demonstrativos da execução do orçamento fiscal e da seguridade social, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, a partir de informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Por meio desse sistema, é possível controlar a execução orçamentária e financeira do Estado brasileiro e contabilizar gastos dos gestores públicos.

⁵³ Controladoria-Geral da União. *Prestação de Contas do Presidente - Entenda o Processo*, in Gov.br. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/entenda-o-processo>.

A PCPR é um processo essencial para promover a *accountability* da ação governamental, permitindo a avaliação não só da regularidade das contas, mas também da gestão dos recursos públicos, em consonância com os princípios e normas constitucionais⁵⁴.

Vale destacar que, atualmente, existem alguns instrumentos de coordenação estabelecidos que suportam este processo, quais sejam: o Sistema de Integração de Informações do Governo Federal – Governa, por meio do módulo Prestação de Contas do Presidente da República – PCPR, gerido pela Casa Civil; e o e-Aud, utilizado, desde 2021, no processo da PCPR como ferramenta de integração entre Casa Civil, CGU, órgãos setoriais e TCU.

Processos e Competências do Eixo Comunicação Governamental

Função: Gestão Estratégica da Comunicação Governamental

Processo: Coordenação da Estratégia da Comunicação Governamental

Competências:

- Coordenar a elaboração da estratégia de comunicação integrada de Governo e o respectivo plano para implementação.
- Promover a articulação do processo de priorização das ações governamentais com as ações de comunicação.
- Coordenar o desenvolvimento e supervisionar o conteúdo das ações de comunicação de publicidade, classificadas como institucional ou de utilidade pública, e as de patrocínio, de responsabilidade dos integrantes do SICOM, que exijam esforço integrado de comunicação.
- Orientar as ações de publicidade e os eventos relacionados à comunicação social do Poder Executivo federal.
- Normatizar padrões (manuais) de comunicação para todo o governo.
- Formular e acompanhar a implementação da política de comunicação e de divulgação social e de programas informativos do Poder Executivo federal.
- Fomentar o uso de visões/percepções do público e avaliações para alcançar uma comunicação orientada por evidências.

⁵⁴ Tribunal de Contas da União. *Contas do Presidente da República 2021*, in Portal TCU. 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/>.

- Planejar e coordenar estratégias e ações de comunicação do Governo federal, de maneira a identificar oportunidades de comunicação e eventuais riscos de imagem.
- Promover o alinhamento dos esforços de comunicação publicitária dos órgãos e das entidades integrantes do SICOM.
- Apoiar os integrantes do SICOM nas ações de imprensa que exijam, pela natureza da pauta, articulação interna e participação coordenada, no âmbito do Poder Executivo Federal.
- Coordenar as ações de comunicação pública e de relações com a imprensa dos integrantes do SICOM que exijam esforço integrado de comunicação.
- Assessorar o Presidente da República quanto ao relacionamento com formadores de opinião nacionais e internacionais.
- Coordenar as ações de comunicação da República Federativa do Brasil no exterior e na realização de eventos institucionais da Presidência da República com representações e autoridades nacionais e estrangeiras, em articulação com os demais intervenientes.
- Coordenar e acompanhar a articulação de estratégias e ações de comunicação com o SICOM, de modo a promover o alinhamento do discurso e das mensagens de governo, e a otimização de recursos e resultados.
- Coordenar e acompanhar a articulação da comunicação interministerial junto a instituições do Poder Executivo federal quando da divulgação de informações, políticas, programas e ações prioritárias governamentais.
- Supervisionar a orientação aos órgãos e às entidades integrantes do SICOM na elaboração de seus planos anuais de comunicação referentes a ações de publicidade.
- Supervisionar a orientação sobre as políticas, os objetivos, as diretrizes e os atos normativos estabelecidos pelo Centro de Governo para a publicidade dos atos dos órgãos e das entidades integrantes do SICOM, em especial quanto ao respeito ao princípio da imparcialidade.
- Coordenar e acompanhar a divulgação de políticas, programas e ações do Poder Executivo federal, no âmbito do SICOM, em canais próprios.
- Desenvolver e estabelecer metodologia institucional para avaliar a comunicação.
- Garantir uma separação claramente definida entre a condução da comunicação pública e da comunicação política.
- Incentivar a realização de ações de aperfeiçoamento em comunicação para servidores e empregados integrantes do SICOM.

Processo: Promoção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas

Competências:

- Fomentar o uso de plataformas e ferramentas que viabilizem a participação social em todas as etapas da gestão de políticas públicas.
- Fomentar a participação social no âmbito do Governo federal.
- Organizar e desenvolver sistemas de informação e de pesquisa de opinião pública.
- Supervisionar a aplicação de pesquisas de opinião pública e de avaliação de ações de comunicação do governo federal.

- Fomentar boas práticas de governança e gestão na execução de políticas públicas, com foco na geração de resultados para a sociedade.
- Promover a participação dos cidadãos na aferição de resultados das políticas públicas implementadas.

Processo: Elaboração da Mensagem de Governo ao Congresso Nacional

Competências:

- Articular com os órgãos e entidades do Poder Executivo federal o envio de subsídios para a elaboração da Mensagem Presidencial.
- Sistematizar, redigir e encaminhar a mensagem do Poder Executivo federal ao Congresso Nacional, inclusive os vetos presidenciais.
- Preparar a mensagem presidencial de abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional.

Função: Transparência e Prestação de Contas do Presidente da República

Processo: Incremento da Transparência e do Controle Social

Competências:

- Formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social no Poder Executivo federal.
- Definir diretrizes e procedimentos necessários à implementação da Lei de Acesso à Informação.
- Fomentar a cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação.
- Gerir o acervo da legislação federal em meio digital e disponibilizá-lo na internet.
- Fomentar mecanismos e ações para tornar o conhecimento da legislação mais acessível e claro à sociedade.
- Publicar e preservar os atos oficiais.
- Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados do Governo federal, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.
- Fomentar a criação de condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União.

Processo: Elaboração da Prestação de Contas do Presidência da República

Competências:

- Coordenar a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República, a ser encaminhada ao Congresso Nacional, conforme disposto no art. 84, caput, inciso XXIV, Constituição.



**EIXO
CAPACIDADE
INSTITUCIONAL**

IV. EIXO CAPACIDADE INSTITUCIONAL

O Eixo Capacidade Institucional é voltado à perspectiva intraorganizacional do CdG, buscando-se o aperfeiçoamento da própria governança, bem como da gestão e modernização do Estado.

Este Eixo constitui o pavimento para a boa execução de todas as outras funções essenciais de CdG, pois visa à organização de um CdG sólido, estável, bem delineado e conectado às inovações conducentes a ganhos de eficiência. O desenvolvimento desse alicerce é fundamental para que o CdG possa responder de maneira tempestiva e estratégica aos desafios que se apresentam na persecução de sua missão.

Para esse fim, o Eixo Capacidade Institucional se ramifica em duas funções principais: i) Fortalecimento da Governança do CdG, que engloba os processos de fomento da governança, de gestão de riscos e de integração e fomento do controle social; e ii) Otimização e Modernização da Gestão do Estado, que engloba os processos de desburocratização e simplificação normativa, de fomento à inovação e de gestão estratégica dos recursos humanos.

1. Função: Fortalecimento da Governança do CdG

Aprimoramento da Gestão e da Governança Interna

Este processo refere-se ao papel do CdG de olhar para dentro de sua própria organização, com o objetivo de promover melhorias na respectiva governança que conduzam a um CdG mais integrado, eficiente e estratégico na implementação das prioridades governamentais.

Nessa perspectiva intraorganizacional, uma das principais dificuldades enfrentadas pelo CdG é a fragmentação institucional. Embora a distribuição de funções e de competências entre vários órgãos permita uma maior

especialização da atuação, ela representa também um maior risco de sobreposições, duplicações e lacunas de responsabilidades, risco que se exponencia num cenário de alterações institucionais frequentes. Esses eventos, quando concretizados, provocam refração de tempo e esforços, atravancando a eficiência do CdG em múltiplas frentes.

Em avaliação realizada pela OCDE, identificou-se que algumas funções essenciais de CdG são, atualmente, executadas por dois ou mais órgãos. Ademais, as discussões com as partes interessadas durante as missões de coleta de dados da OCDE sugeriram incerteza acerca das incumbências de diversas entidades no CdG e uma aparente ausência de gestão geral de alguns processos-chave que resultaram em perda de tempo e esforço⁵⁵.

Desse modo, é fundamental, como primeiro passo para fortalecer a governança do CdG, a realização de uma revisão funcional comprehensiva das responsabilidades e competências dos órgãos e entidades que exercem as funções de CdG, que se encontram consolidadas neste referencial.

A partir do mapeamento dessas responsabilidades e competências, cabe ao CdG promover a sua sistematização. Essa sistematização deve visar otimizar o exercício de suas funções essenciais, com a eliminação de competências sobrepostas ou desnecessárias, integração de lacunas e delimitação clara de responsabilidades. A revisão funcional deve conduzir a uma arquitetura organizacional mais simplificada de CdG, primando, sempre que possível, pela não fragmentação das competências e processos de uma mesma função em diferentes órgãos. Quando a participação de mais de um órgão for imprescindível para a execução de uma mesma função, deve-se ter especial

⁵⁵ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

atenção na divisão das competências para que não parem incertezas sobre os papéis a serem desempenhados por cada órgão ou entidade.

O axioma da revisão funcional é promover o fortalecimento da governança por meio da sistematização e alocação ótima das funções e competências a serem desempenhadas pelo CdG. Para alcançar esse fim, pode ser necessário promover alterações estruturais (*v.g.*, reforma, fusão, criação ou dissolução de unidades). O raciocínio inverso, todavia, deve ser evitado, não promovendo alterações nas funções ou competências para enquadrá-las a unidades já existentes. Em suma, para se aumentar a eficiência no exercício das funções de CdG, estas devem ser os parâmetros; as estruturas organizacionais devem servir ao propósito de cada uma das funções.

Ressalta-se que a revisão funcional não é um processo estanque. A atual conjuntura do CdG demanda uma revisão funcional mais profunda e holística, tendo em vista o acúmulo de anos de mudanças estruturais e funcionais sem uma sistematização adequada. Todavia, após esta revisão inaugural, deve-se periodicamente monitorar a arquitetura organizacional do CdG, para assegurar que ela atende à lógica funcional proposta no presente documento.

A partir da revisão funcional e da alocação das competências, os órgãos e entidades responsáveis devem dar seguimento à estruturação dos processos e da rotina de trabalho necessários ao desempenho daquelas. A revisão funcional e a clareza quanto aos papéis é o pavimento para o estabelecimento de uma gestão de desempenho orientada a resultados dos órgãos e entidades do CdG.

Conforme sugerido pela OCDE, cabe ao CdG estabelecer formalmente (por meio da publicação de uma política, por exemplo) as principais metas e prioridades transversais a serem alcançadas, de modo conjunto, pelos órgãos e entidades integrantes do CdG. Além de uma narrativa compartilhada, esse

documento apresentaria como os objetivos deverão ser alcançados e quais funções de CdG estariam envolvidas⁵⁶.

Com as funções e competências alocadas e atribuições claramente distribuídas, torna-se mais tangível a implementação sustentável de uma gestão por desempenho dos órgãos quanto à consecução das metas e prioridades governamentais definidas.

A principal instância associada a este processo é o Comitê Interministerial de Governança – CIG, o qual possui por finalidade assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal.

Em relação a esse colegiado, vale ressaltar algumas iniciativas importantes já empreendidas com vistas ao fortalecimento da governança institucional, a exemplo da publicação do guia “8 passos para um CMG mais eficiente”⁵⁷, que traz uma série de diretrizes para a melhoria da governança desses colegiados internos. Essas diretrizes foram elaboradas com base nas evidências obtidas a partir de um levantamento qualitativo e quantitativo realizado sobre os Comitês Internos de Governança – CMG existentes em toda Administração Pública federal. Os CMGs são importantes parceiros na internalização das diretrizes sobre governança emitidas pelo CIG, e podem ser muito úteis no suporte à gestão por desempenho nos órgãos e entidades que compõem o CdG.

⁵⁶ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

⁵⁷ Casa Civil da Presidência da República. *8 Passos para um CMG mais eficiente*. Brasil, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/cartilha-8-passos-para-um-cmg-mais-eficiente_versao-defeso.pdf.

Outro exemplo é o Guia da Política de Governança Pública⁵⁸, cujo principal objetivo é dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203, de 2017, e servir como um referencial para a sua execução.

Também já foram aprovados e publicados no âmbito do CIG o Guia referencial para gerenciamento de projetos e portfólios de projetos⁵⁹ e o Guia referencial para construção e análise de indicadores⁶⁰. Ambos promovem a disseminação do conhecimento e disponibilização de artefatos para apoiar os órgãos e entidades em suas missões institucionais.

Em suma, o processo de fortalecimento da governança representa o olhar contínuo do CdG para dentro de sua própria arquitetura organizacional, buscando o aperfeiçoamento de sua governança. Engloba as ações necessárias à promoção de uma revisão funcional do CdG com vista à alocação ótima das funções e competências e à definição clara de responsabilidades. Engloba ainda as ações necessárias para o amadurecimento da gestão por desempenho do CdG no alcance das metas e prioridades por ele estabelecidas.

Nesse contexto, é imperativo que o CdG conte com uma instância formal e especializada que, a partir de uma visão global das funções do CdG e seu modelo de gestão, forneça avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em risco, para garantir uma boa governança de CdG, sem fragmentações ou sobreposições, lacunas ou duplicidades com relação às suas principais atribuições.

⁵⁸ Casa Civil da Presidência da República. Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>.

⁵⁹ Oliveira, Tiago Chaves.. Guia referencial para gerenciamento de projetos e portfólios de projetos / Tiago Chaves Oliveira. -- Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/GRGerenciamentodeProjetosePortfoliosFinal.pdf>.

⁶⁰ Bahia, Leandro Oliveira. Guia referencial para construção e análise de indicadores / Leandro Oliveira Bahia. -- Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/GRConstruindoAnalisandoIndicadoresFinal.pdf>.

Aprimoramento da Gestão de Riscos e do Controle Interno

A política de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional é orientada pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro 2017, o qual traz conceitos, princípios, diretrizes e mecanismos para a governança pública. Nesse diploma, a gestão de riscos se insere como elemento basilar para uma boa governança pública, configurando-se como um processo essencial para a atuação eficiente do CdG. Em linha com o inciso IV do art. 2º do referido Decreto, a gestão de riscos pode ser compreendida como:

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

IV – gestão de riscos – processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

Desse modo, a gestão de riscos refere-se ao papel do CdG de identificar, avaliar, gerenciar e monitorar potenciais eventos que possam afetar a realização dos objetivos do próprio CdG, incluindo as ações, programas e projetos prioritários por ele monitorados. Ademais, além do objetivo de preservar a realização dos objetivos estratégicos, busca-se também a racionalização dos custos envolvidos na sua atuação, de modo a otimizar os resultados a serem entregues.

A gestão de riscos possui natureza transversal a todas as demais funções do CdG. Portanto, deve integrar o ciclo de cada uma delas, como forma de assegurar efetivamente o seu desempenho e, por conseguinte, os objetivos finalísticos do CdG.

A atuação do CdG no âmbito deste processo envolve: a implementação e aplicação de procedimentos de forma sistemática e estruturada; a integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos; o estabelecimento de controles proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e a utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Atualmente, os principais instrumentos legais que dispõem sobre o gerenciamento de riscos no âmbito da Administração Pública são: o Decreto nº 9.203, de 2017, já mencionado, que trata sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, da Controladoria-Geral da União, que trata sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

Impende notar que, embora os dois instrumentos possuam diferentes escopos, a harmonização entre ambos, assim como entre outros que venham a ser editados, é fundamental para garantir a clareza e evitar lacunas quanto às ações que devem ser tomadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal. Revisões periódicas sobre os instrumentos vigentes mostram-se essenciais.

Esse processo é compreendido por uma dimensão endógena, que diz respeito a todas as etapas do gerenciamento de riscos dos objetivos estratégicos do próprio CdG e de suas prioridades e por uma dimensão exógena, em que a atuação do CdG é direcionada aos órgãos e entidades setoriais, a partir da normatização e estabelecimento de diretrizes a serem observadas por estes. Embora caiba a cada órgão e entidade a elaboração de

suas próprias políticas de gestão de riscos, cabe ao CdG a delimitação das balizas e dos critérios segundo os quais aquelas deverão ser formuladas.

Ademais, é importante que o CdG, com vistas à preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos, mantenha políticas e diretrizes coordenadas sobre procedimentos de controle, para auxiliar e assegurar que medidas necessárias para tratar os riscos relacionados ao cumprimento dos objetivos da agenda de prioridades do governo sejam realizadas de forma eficaz.

Nessa toada, torna-se necessário o aprimoramento e integração do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – SCI, cujo órgão central é a Controladoria-Geral da União – CGU, conforme o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, exercendo a orientação normativa e a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema.

É importante também que o SCI atue de forma coordenada para promoção da integridade e combate à corrupção, impulsionando a implementação de mecanismos de controle para evitar conflitos de interesse nas tomadas de decisões e para garantir o alinhamento das decisões setoriais às diretrizes constantes dos instrumentos de planejamento governamental e normativos regulamentadores de programas de governo priorizados, tornando as ações da administração pública coerentes com os interesses da maioria da sociedade. Atualmente, a CGU, como órgão central do SCI, atua ativamente, de forma a prover orientação técnica, capacitação e instrumentalização das unidades de auditoria interna do Poder Executivo Federal.

Um instrumento importante para o fomento e integração do controle interno do Poder Executivo federal é a Comissão de Coordenação de Controle Interno – CCCI, órgão colegiado de função consultiva do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, instituída pelo art. 23 da Lei nº 10.180, de

6 de fevereiro de 2001, e regulamentada pelo Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000.

A CCCI é presidida pelo Ministro da CGU e tem a finalidade de efetuar análises, formular propostas e sugerir procedimentos para avaliação e aperfeiçoamento do controle interno no âmbito do governo federal.

Por fim, ressalta-se que para o aprimoramento desta função, é imprescindível a institucionalização de um fluxo de controle em nível estratégico interligado entre as áreas governamentais, como instância de apoio interno à governança. Além disso, é basilar para o desempenho desta função que se tenha clareza sobre os objetivos estratégicos do CdG, os quais devem estar atualizados *pari passu* com a agenda de prioridades do Governo. Essas medidas viabilizariam a geração de informações técnicas e confiáveis para fundamentar decisões de governo mais eficientes.

2. Função: Otimização e Modernização da Gestão do Estado

A função Otimização e Modernização da Gestão do Estado refere-se às ações do CdG que visam à simplificação sustentável da atuação do Estado, bem como ao acompanhamento e à utilização de inovações tecnológicas e de conhecimento, que possam conduzir a melhorias de eficiência da atuação estatal nas entregas ao cidadão.

Essa atuação mais racional da Administração tem como objetivo principal o aperfeiçoamento da prestação de serviços à população, por meio da diminuição da burocracia estatal e da consequente aproximação entre as instituições e os cidadãos, o que gera um aumento de confiança e de bem-estar. A atuação do Estado precisa estar pautada na ideia de que é o povo quem lhe confere legitimidade e que, só por meio de entregas eficientes, eficazes e de qualidade, é possível se construir uma relação harmoniosa entre ambos.

A função Otimização e Modernização da Gestão do Estado é composta por três processos centrais: desburocratização e simplificação normativa; fomento à inovação; e gestão estratégica dos recursos humanos.

Desburocratização e Simplificação Normativa

Embora a atuação estatal deva ser fundamentada em normas que expressamente orientem o seu funcionamento, o excesso de formalismo e de exigências burocráticas representa atrasos na oferta de serviços e no atendimento aos direitos dos cidadãos, afastando o poder público, prestador de serviços, de seus usuários. Esse afastamento, diminui, ainda, a possibilidade de participação dos cidadãos na elaboração das políticas públicas e na fiscalização de sua execução, o que reduz a sensação de confiança e os deixa à margem da tomada das decisões que afetam seus direitos e obrigações.

Em seu Referencial Estratégico “Política Nacional de Modernização do Estado”, a Secretaria Especial de Modernização do Estado – SEME, da Secretaria-Geral da Presidência da República, explica que, “em geral, o relacionamento do Estado com a sociedade é mediado pelo excesso de burocracia, reduzindo a qualidade dos serviços prestados e criando dificuldades para a realização de direitos e para o cumprimento das obrigações que constituem o pleno exercício da cidadania”. O documento segue: “A desburocratização, portanto, configura-se em uma medida estratégica”⁶¹.

O Referencial reforça ainda que “a facilitação da vida dos cidadãos perpassa a simplificação e a eliminação de processos e rotinas que não agregam valor aos serviços prestados. Além disso, a contenção do exagero regulatório,

⁶¹ Secretaria-Geral da Presidência da República. *Referencial Estratégico: Política Nacional de Modernização do Estado*. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/moderniza-brasil/moderniza-brasil-politica-nacional-de-modernizacao-do-estado-referencial-estrategico.pdf>.

eliminando exigências dispensáveis para uma sociedade que deve, cada vez mais, participar dos rumos de um Estado Moderno, demanda a extinção de exigências, carimbos e atestados desnecessários”⁶².

Um dos esforços da atuação do Centro de Governo, portanto, deve ser no sentido de reduzir etapas desnecessárias da burocracia estatal, por meio da simplificação de processos, procedimentos, rotinas e mesmo de estruturas, e em desregulamentar normas que representam entraves desnecessários nas relações entre os cidadãos e o Estado. Essa simplificação, além de reduzir os custos da máquina pública, permite uma organização melhor e mais clara das instituições e facilita uma avaliação qualificada dos processos e seu eventual ajuste, além de otimizar o trabalho dos servidores.

Um relevante exemplo conduzido pelo CdG para a simplificação normativa diz respeito às ações, em execução desde 2019, de revogação de atos normativos que deixaram de ser necessários, mas que permanecem no ordenamento jurídico. A prolixidade e a dispersão desses atos são um obstáculo à democratização do acesso à legislação pelo cidadão, bem como um obstáculo à atuação célere e orientada dos próprios servidores públicos. A consolidação dos atos normativos por matéria, com a revogação daqueles que não são mais necessários, confere clareza e segurança jurídica para a atuação do cidadão e do Estado.

Na mesma linha, merece destaque o projeto CodeX, instituído pela Portaria nº 48, de 12 de junho de 2020, da Secretaria-Geral da Presidência da República, que visa, além de aperfeiçoar as ferramentas de busca e a conexão entre normas para facilitar o acesso aos cidadãos, disponibilizar, em um único local, todas as normas federais (legais e infralegais) atualizadas.

⁶² *Idem.*

Ademais, a desburocratização e a simplificação normativa conferem transparência às relações jurídicas e ampliam as capacidades do ambiente de negócios no país, reduzindo o chamado “risco Brasil” e aumentando a segurança para investimentos e aportes de capital estrangeiro no país e a competitividade de empresas brasileiras no mercado internacional. A simplificação e a consolidação do arcabouço regulatório tornam o entendimento das normas mais palatável e acessível ao empresariado e aos investidores. Neste cenário, não se deve olvidar ainda a importância da promoção de outras iniciativas desburocratizantes, como a facilitação ao pagamento de impostos, regras claras para contratação de pessoal, para obtenção de alvarás, para abertura e fechamento de empresas, tornando o ambiente mais favorável ao empreendedorismo e aumentando a produtividade e a capacidade negocial no Brasil.

Os esforços do governo federal para a modernização do ambiente de negócios no Brasil, especialmente a partir de 2019, foram longamente descritos na Revisão do Centro de Governo do Brasil da OCDE, em cujo documento declara que “o programa de reforma do ambiente de negócios do Brasil se beneficiou de uma delineação clara de responsabilidades e boa coordenação dentro do CdG”, embora ressalte que ainda existam algumas oportunidades de melhorias a serem implementadas⁶³.

Outro importante exemplo foi a instituição do Programa de Gestão Estratégica e Gestão do Estado (TransformaGov), por meio do Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020. Com vistas a modernizar as estruturas regimentais e aprimorar a gestão estratégica dos órgãos e entidades, o programa busca otimizar a implementação de políticas públicas e conferir mais eficiência ao gasto público. Um conjunto de soluções de curto e médio prazos

⁶³ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

foi disponibilizado para apoiar os órgãos da administração pública federal no aperfeiçoamento da gestão. Dentre as dimensões trabalhadas pelo programa, pode-se citar: Governança e gestão estratégica; Processos; Arranjos institucionais e estruturas organizacionais; Infraestrutura e logística; e Gestão de pessoas.

Em suma, no âmbito deste processo, cabe ao CdG atuar no desenvolvimento de estratégias de alinhamento e de coordenação das ações de modernização do Estado, conectando as iniciativas já existentes, de forma a otimizar os resultados. Deve, ainda, promover de forma contínua o mapeamento de oportunidades e o desenvolvimento de novas iniciativas com vistas à simplificação e desburocratização do Estado.

Fomento à Inovação na Gestão do Estado

Atender com qualidade às demandas dos cidadãos deve ser o foco de uma política de modernização da máquina pública. O aprimoramento da gestão administrativa do Estado com vistas a esse fim precisa ter, ainda, outras frentes além daquelas relacionadas à desburocratização de processos e procedimentos e à simplificação normativa.

A necessidade de acompanhamento das inovações de maneira tempestiva e segura se sobressai como um dos grandes desafios de um Estado moderno. Segundo a Declaração sobre Inovação no Setor Público, da OCDE, a inovação, que pode ser definida como a implementação de algo novo para obter impacto, é uma estratégia proativa que os governos podem usar para responder, adaptar e se preparar para possíveis contextos voláteis, incertos, complexos e ambíguos. As organizações do setor público precisam ser capazes de inovar de forma consistente e confiável, para que uma resposta inovadora a qualquer desafio (atual ou futuro) que exija uma nova abordagem possa ser implantada

quando e onde necessário. Para isso, as organizações do setor público precisam adotar uma abordagem planejada à gestão da inovação⁶⁴.

Essa abordagem planejada exige organização e antecipação, e perpassa a ciência dos gestores públicos de que uma cultura de inovação necessariamente envolve riscos e eventuais erros, e de que é preciso desenvolver estratégias para que esses riscos sejam controlados e esses erros calculados, de forma a não comprometerem a ordem e a confiabilidade do Estado.

O CdG deve desenvolver ou escolher uma abordagem para a gestão de inovações que garanta ao Estado a capacidade de responder de maneira tempestiva e inteligente aos desafios que se apresentam, calculando os riscos de se optar por uma solução inadequada, e tendo um plano de contenção de danos para o caso de isso acontecer.

Em seu instrumento Declaração sobre Inovação no Setor Público, a OCDE sugere que se utilize o que ela classifica como uma abordagem de portfólio planejada para a gestão da inovação, que envolve o tratamento da inovação por quatro frentes distintas, de forma a compensar os riscos de que algumas das respostas não funcionem ou sejam inapropriadas⁶⁵.

Em qualquer circunstância, é preciso que as organizações do setor público e os agentes públicos de boa-fé sintam-se seguros para assumir riscos controlados e se envolver com novas ideias, e que estejam juridicamente resguardados caso cometam erros na busca por uma solução inovadora.

O CdG deve, ainda, atuar para conectar os diferentes atores governamentais e criar parcerias com os não governamentais e mesmo com os internacionais, promovendo uma troca de experiências e de ideias que permita

⁶⁴ OCDE. *Declaration on Public Sector Innovation*. Paris, 2022. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0450#backgroundInformation>.

⁶⁵ *Idem*.

o desenvolvimento de novas abordagens e a criação de novas soluções para os desafios que se apresentem.

No que tange especificamente às inovações digitais, o CdG deve ser um promotor dessas transformações, buscando conhecer e mapear as melhores práticas nacionais e internacionais nesse campo, permitindo que o país acompanhe o desenvolvimento tecnológico no resto do mundo e que a administração pública otimize sua atuação por meio da melhoria dos serviços públicos digitais, sem negligenciar a proteção de dados dos cidadãos.

Gestão Estratégica dos Recursos Humanos

O processo de Gestão Estratégica dos Recursos Humanos refere-se ao papel de CdG de definir diretrizes para uma gestão de pessoas adequada, que permita o desenvolvimento profissional de lideranças e de um serviço público orientado por valores, ao mesmo tempo em que reduz a rotatividade de seu pessoal.

A OCDE, em seu instrumento “Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Public Service Leadership and Capability”⁶⁶ recomenda aos países, membros e não membros, que construam uma cultura e uma liderança no serviço público orientadas por valores e centradas na melhoria dos resultados para a sociedade. Para alcançar esses objetivos, a organização sugere que, em primeiro lugar, se defina quais são os valores a serem seguidos e que as decisões passem a ser tomadas com base neles. No Brasil, pode-se tomar como valores predefinidos da Administração pública os princípios constitucionais que a regem (da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, além dos da motivação, da razoabilidade e

⁶⁶ OCDE. *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Public Service Leadership and Capability*. Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-pt.pdf>

proporcionalidade, da indisponibilidade e supremacia do interesse público). São esses princípios, portanto, que devem guiar as tomadas de decisões das lideranças e que os integrantes do CdG devem ter em mente quando da definição de sua política de gestão de pessoas.

De maneira ainda mais nítida do que no caso de outros órgãos e entidades, os integrantes do CdG devem sempre ter suas iniciativas pautadas na transparência e na prestação de contas à sociedade, o que exige dessas instituições um gerenciamento altamente profissional de suas relações de emprego, que precisa estar alicerçada em iniciativas como o estabelecimento de critérios justos e transparentes de seleção de novo pessoal e de promoção dos já integrantes do quadro - em ambos os casos, com decisões fundamentalmente baseada no mérito. A definição de critérios justos e transparentes é, ainda, motor para a motivação dos servidores, que não sentem, sob essas condições, que sua escalada profissional depende mais de relações pessoais ou de iniciativas políticas do que da qualidade de suas entregas.

De saída, é necessário compreender que os servidores e os serviços públicos constituem o núcleo da Administração e que, se não há servidores motivados, interessados e capazes, há enorme chance de que o trabalho não esteja sendo realizado de maneira satisfatória. Outro risco é que esses servidores em algum momento componham o vasto grupo daqueles que deixam seus órgãos em busca de oportunidades mais atraentes, abrindo uma lacuna de conhecimento de processos que acarreta prejuízos - questão apontada pela OCDE como chave a ser abordada pelo CdG. De acordo com a organização, é preciso "reduzir a frequência de rotatividade do efetivo, em

particular de recursos em áreas-chave, a fim de impedir perdas de importante conhecimento de processos institucionais, métodos e informações”⁶⁷.

A OCDE reforça esse ponto quanto à cúpula dos órgãos de CdG quando acontece uma mudança de governo. De acordo com a organização, o Brasil registra um dos maiores índices de rotatividade de pessoal de alto escalão quando há uma mudança de governo, o que “poderia representar um desafio à continuidade de certos programas e políticas públicas e também pode levar a um período de treinamento prolongado para que o novo pessoal aprenda os circuitos de poder e administração”⁶⁸.

É, ainda, imprescindível que o CdG seja capaz de monitorar o desempenho de seu pessoal, a partir de um desenho estratégico da gestão de pessoas, por meio do desenvolvimento de uma abordagem sistemática e de longo prazo, sempre com margem para ajustes e adaptações, mas que conte com indicadores confiáveis, que permitam a avaliação do progresso dos servidores e das políticas implementadas pelas instituições do CdG no campo dos recursos humanos.

O Brasil, ao longo dos últimos dois anos, e com mais ênfase no ano de 2022, deu um passo importante no sentido de aprimorar sua capacidade de monitoramento das entregas de seus servidores e empregados públicos. Foi instituído, por meio do Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022 o Programa de Gestão e Desempenho-PGD da Administração Pública federal, ferramenta que “disciplina o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos seus participantes, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade”. A instituição do PGD abriu portas para que a Administração pudesse tratar as entregas de maneira mais objetiva, e

⁶⁷ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

⁶⁸ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

certamente terá reflexos em médio prazo sobre a transparência dos processos de ascensão nas carreiras públicas e também sobre a prestação de contas à sociedade.

Tendo esses pontos em vista, é fundamental que sejam estruturadas e normatizadas, de maneira clara, as funções e atividades a serem desempenhadas no âmbito do CdG, levando-se em consideração também a possibilidade de oferecer participação no Programa de Gestão àqueles servidores cujas entregas são mais mensuráveis.

Essas definições, contudo, não devem necessariamente engessar sua mão de obra em carreiras verticalizadas. A OCDE sugere que, para evitar a perda de recursos humanos qualificados, o Brasil invista em condições para a mobilidade e adaptabilidade da força de trabalho dentro do CdG, de forma que um mesmo servidor possa, em momentos distintos, ocupar postos em diferentes instituições do CdG, talvez até mesmo por meio de uma espécie de rodízio. Essa mobilidade fomentaria a troca de informações, a disseminação do conhecimento, além de promover a coordenação entre as diferentes entidades do CdG. Eventualmente, poderia também agir para cumprir demandas de mão de obra de curto prazo ⁶⁹. O desenvolvimento de postos de trabalho transversais, com disposições que autorizem e regulem essa mobilidade entre cargos, pode ser uma boa alternativa para lidar com as particularidades do funcionamento do CdG e garantir a manutenção do conhecimento mesmo quando houver mudança de governo.

⁶⁹ OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

Função: Fortalecimento da Governança do CdG

Processo: Aprimoramento da Gestão e da Governança Interna

Competências:

- Propor a adoção de padrões de governança em alinhamento com as melhores práticas internacionais.
- Formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à governança do Poder Executivo federal.
- Promover, coordenar e fomentar a realização de estudos e pesquisas, com vistas à produção e à disseminação do conhecimento nas áreas de governança pública.
- Propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública.
- Elaborar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública.
- Promover a coerência e a coordenação dos programas e das políticas de governança do Poder Executivo federal.
- Incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- Monitorar e zelar pela governança do centro de governo.
- Promover uma revisão funcional contínua de todos os órgãos que exercem funções de CdG, com vistas a eliminar duplicidades, sobreposições e lacunas de competências.
- Realizar periodicamente o mapeamento das competências de CdG, com o objetivo de manter a coerência e a eficiência das suas ações.
- Sistematizar formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais do centro de governo.
- Promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos e incentivar a adoção de boas práticas de governança.

Processo: Aprimoramento da Gestão de Riscos e do Controle Interno

Competências:

- Promover o desenvolvimento contínuo dos agentes público e incentivar a adoção de boas práticas de gestão de riscos e de controles internos.
- Aprovar política, diretrizes, metodologias e mecanismos para comunicação e institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos de todo o governo.
- Atuar de forma coordenada para promoção da integridade e combate à corrupção.
- Impulsionar a implementação de mecanismos de controle para evitar conflitos de interesse nas tomadas de decisões e para garantir o alinhamento das decisões setoriais às diretrizes do governo.
- Efetuar análises, formular propostas e sugerir procedimentos para avaliação e aperfeiçoamento do controle interno no âmbito do governo federal.

Função: Otimização e Modernização da Gestão do Estado

Processo: Desburocratização e Simplificação Normativa

Competências:

- Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos.
- Promover a governança estratégica do Governo federal para modernização do Estado, quanto à desburocratização e à simplificação normativa.
- Promover a articulação com órgãos da administração pública destinada à melhoria de processos e normas com vistas à desburocratização e à simplificação.
- Definir diretrizes e acompanhar o desenvolvimento, no âmbito da administração pública federal, para a simplificação de serviços e da execução de políticas públicas.
- Definir diretrizes e acompanhar o desenvolvimento, no âmbito da administração pública federal, para a transformação digital de serviços públicos, incluídos os padrões de autenticação, segurança e rastreabilidade.
- Definir diretrizes e acompanhar o desenvolvimento, no âmbito da administração pública federal, para a governança e compartilhamento de dados.
- Definir diretrizes e acompanhar o desenvolvimento, no âmbito da administração pública federal, para a utilização de canais digitais.
- Coordenar a elaboração e a implementação da política e da Estratégia de Governo Digital.
- Supervisionar projetos de eficiência administrativa e medidas de desburocratização e simplificação.
- Supervisionar as matérias de administração de recursos da tecnologia da informação e de serviços gerais.

Processo: Fomento à Inovação na Gestão Pública

Competências:

- Incentivar o intercâmbio de experiências e boas práticas de gestão do Estado na administração pública e com organismos internacionais.
- Definir diretrizes para as políticas públicas estratégicas para inovação na gestão do Estado.
- Supervisionar a implementação de políticas públicas e ações destinadas à inovação na administração pública.
- Coordenar estudos e diagnósticos sobre eficiência administrativa.
- Definir diretrizes para a gestão pública, quanto à organização e ao funcionamento da administração pública federal, em especial quanto a modelos jurídico-institucionais, estruturas organizacionais, cargos em comissão, funções de confiança e funções comissionadas de natureza técnica.
- Definir diretrizes para a gestão pública, quanto à pactuação de resultados de órgãos e entidades da administração pública federal.
- Definir diretrizes para a gestão pública, quanto ao aperfeiçoamento e à inovação da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal.
- Coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicos de inovação, modernização e aperfeiçoamento da gestão pública.
- Definir diretrizes e apoiar a gestão do conhecimento e a cooperação na administração pública.
- Definir diretrizes relativas à melhoria da gestão no âmbito das transferências da União.

Processo: Gestão Estratégica dos Recursos Humanos

Competências:

- Fomentar a cultura e a liderança no serviço público orientadas por valores e centradas na melhoria dos resultados para a sociedade.
- Definir diretrizes para o estabelecimento de critérios justos e transparentes de seleção de pessoal e de promoção dos já integrantes do quadro, baseadas em mérito.
- Monitorar o desempenho e o progresso do quadro de servidores públicos federais e das políticas de gestão de pessoas implementadas.
- Promover o desenvolvimento de estratégias e mecanismos para diminuir a rotatividade de efetivo qualificado no âmbito do CdG.
- Supervisionar e coordenar iniciativas de coordenação e gestão dos sistemas de pessoal civil e de organização administrativa.
- Supervisionar e coordenar iniciativas de aperfeiçoamento técnico-profissional dos servidores.
- Incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades.
- Promover práticas e princípios de conduta e padrões de comportamentos no Poder Executivo federal.
- Coordenar e disciplinar as atividades de promoção da integridade pública.

REFERÊNCIAS

BOSTON, Jonathan. *Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*, in *Public Policy and Governance*, Vol. 25, 2016. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/publication/doi/10.1108/S2053-7697201725>.

Casa Civil da Presidência da República [et al]. *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-post*, Vol. 2. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/asplan/guia-de-avaliacao-de-politicas-publicas-ex-post.pdf>.

Casa Civil da Presidência da República; e IPEA. *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-ante*, Vol. 1. Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>.

Casa Civil da Presidência da República. *8 Passos para um CMG mais eficiente*. Brasil, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/cartilha-8-passos-para-um-cmg-mais-eficiente_versao-defeso.pdf.

Casa Civil da Presidência da República [et al]. *Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR*. Brasília, 2018.105 Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/diretrizesgeraisguiaorientativo_air_semlogo.pdf.

Controladoria-Geral da União. *Prestação de Contas do Presidente - Entenda o Processo*. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/entenda-o-processo>.

MANDL, U.; Dierx, A.; Ilzkovitz, F. *The effectiveness and efficiency of public spending*, in *Economic Papers* 301. Bruxelas, 2008, pp. 1-34. Disponível em: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf.

Ministério da Economia. *Manual Técnico do PPA 2020-2023*. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-tecnico-do-ppa-2020-2023.pdf/view>.

Ministério da Justiça. *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o crime organizado*. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protectao/lavagem-de-dinheiro/institucional-2/publicacoes/manuais/combate-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro/livro-enccla-10-anos.pdf>.

NUTI, S.; Vaneira, M.; e Vola, F. *Priorities and targets: Supporting target-setting in healthcare*, in *Public Money and Management*, Vol. 37/4, 2017.

OCDE-OPSI. *Towards a strategic foresight system in Ireland*. 2021. Disponível em: <https://www.ops.gov.ie/app/uploads/2021/05/Towards-a-Strategic-Foresight-System-in-Ireland.pdf>.

OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

OCDE. *Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*. Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf>.

OCDE. *Decision making in an environment of uncertainty and change: Session notes*. 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/cog-2017-session-notes-web.pdf>.

OCDE. *Declaration on Public Sector Innovation*. Paris, 2022. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0450#backgroundInformation>.

OCDE. *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Public Service Leadership and Capability*. Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-pt.pdf>.

OCDE. *Recommendation of the Council on Open Government*. Paris, 2022. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

OCDE. *Strategic Foresight for Better Policies: Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures*. Paris, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>.

OECD. *OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication*. Paris, 2020.

OECD. *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*. Paris, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>.

PLANT, Thomas. *Holistic strategic planning in the public sector, in Performance Improvement*, Vol. 48/2, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pfi.20052>.

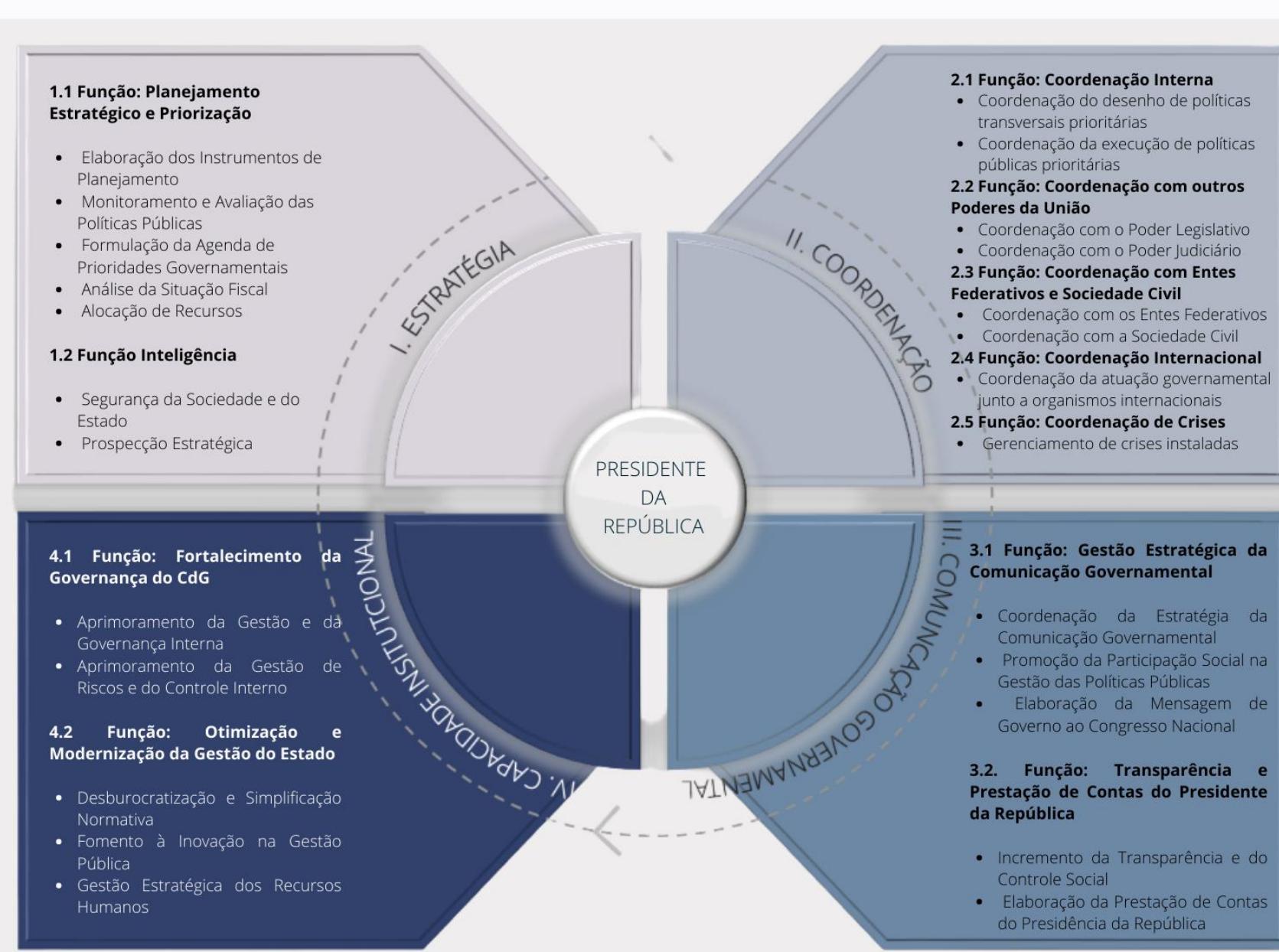
Presidência da República. *Mensagem presidencial apresenta planos e objetivos do governo para o País*. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acao-governamental/mensagem-presidencial>.

Secretaria-Geral da Presidência da República. *Referencial Estratégico: Política Nacional de Modernização do Estado*. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/moderniza-brasil/moderniza-brasil-politica-nacional-de-modernizacao-do-estado-referencial-estrategico.pdf>.

Tribunal de Contas da União. *Contas do Presidente da República 2021, in Portal TCU*. 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/>.

Tribunal de Contas da União. *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo*. 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm>.

CADEIA DE VALOR DO CENTRO DE GOVERNO NO BRASIL



ANEXOS

RECOMENDAÇÕES DA OCDE

I. Eixo Estratégia

I – Criar um sistema institucional sólido e orientado ao futuro para o planejamento no Brasil

O CdG poderia adotar medidas para aumentar a qualidade do planejamento estratégico por todo o serviço público e se beneficiar da grande amplitude de conhecimento dentro da administração:

- Investir no desenvolvimento de intermediários de conhecimento para sustentar o planejamento estratégico, mais notavelmente por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

- Inserir competências de desenvolvimento de políticas estratégicas em termos de competências quantitativas, capacidades de prospecção estratégica e abordagens baseadas em evidências no cerne das estratégias do serviço público.

- Garantir que o treinamento fornecido pela ENAP inclua o suporte a questões transversais e de planejamento estratégico integrado de governo, e não apenas questões de planejamento setorial.

O CdG do Brasil se beneficiaria de racionalizar, otimizar e simplificar sua arquitetura de planejamento estratégico:

- Conduzir, como parte da revisão funcional sugerida no Capítulo 1 deste estudo, uma análise funcional com um mapeamento detalhado de órgãos com funções de planejamento por todo o CdG para identificar lacunas e sobreposições de competências.

- Ajustar as responsabilidades dos órgãos do CdG seguindo essa revisão funcional, de forma a eliminar sobreposições e duplicações de competências, especialmente no que tange à identificação e ao monitoramento das prioridades governamentais.

- Esclarecer a função da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) face ao Ministério da Economia e à Casa Civil, em termos de planejamento de alto nível de longo prazo.

Poderia ainda institucionalizar práticas de prospecção estratégica no sistema de planejamento do Brasil:

- Incumbir um órgão existente como unidade central preditiva dedicada a advogar, conduzir, realizar e coordenar o serviço de prospecção por todo o governo. Em teoria, a SAE poderia assumir essa função dada sua atual incumbência. Essas unidades dedicadas podem ter dificuldades

com um conjunto de limitações individuais, coletivas e institucionais que impedem o uso de conhecimentos prospectivos na formulação de políticas. Por isso, o governo deveria em paralelo visar promover uma ligação direta com o processo de desenvolvimento de políticas públicas.

- Promover a criação de uma comunidade de prática em torno de governança antecipatória e prospecção estratégica, por exemplo, por meio do lançamento de uma rede transversal a todo governo de prospecção estratégica para

atenuar as barreiras impostas pela fragmentação.

- Canalizar a capacidade preditiva por toda a organização por meio da criação de um currículo destinado a diversos atores (profissionais de prospecção, tomadores de decisão, uma rede ampla etc.), incluindo treinamento e orientação. A SAE poderia, por exemplo, desenvolver cursos de “Introdução à prospecção” para outras unidades dentro do governo, com o apoio da ENAP, e desenvolver seu próprio pacote de ferramentas (*toolkit*) para prospecção, disseminando-a por todo o governo.

II - Relacionar o planejamento com os resultados por meio de práticas efetivas de priorização

Em linha com as recomendações sobre a criação de uma estrutura de desempenho do CdG orientada aos resultados⁷⁰, os órgãos do CdG, tais como a Casa Civil, a SAE e o Ministério da Economia, poderiam trabalhar para definir e implementar um número limitado de metas orientadas a resultados, compartilhadas por todo o governo:

- Essas prioridades globais compartilhadas poderiam tratar de: objetivos que requerem ação transversal do governo, processos de suporte (distribuição de recursos, recrutamento, treinamento, acesso a dados etc) ou questões que se enquadrem na responsabilidade de um

único órgão, mas que são identificadas como cruciais pelo CdG.

- O processo para definir essas prioridades deve ser colaborativo e incluir um amplo processo de consulta, em particular com a SAE, para garantir que as metas orientadas a resultados estejam alinhadas à visão e aos objetivos de longo prazo do país.

- A adequação desses objetivos deve ser testada face ao modelo SMART (*Specific, Measurable, Action-oriented, Realistic and Time-bound*⁷¹); no entanto, o CdG deve ser cuidadoso ao definir métricas de êxito que sejam muitos fáceis de controlar ou atingir, e que poderiam,

⁷⁰ Vide capítulo 1, em OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em:

<https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

⁷¹ Tradução nossa: Específico, Mensurável, orientado à Ação, Realista e Tempestivo.

portanto, deixar de traduzir um impacto significativo para os cidadãos.

- Esse conjunto limitado de metas de prioridade conduzidas pelo CdG deveria ser suportado por estruturas e rotinas de gestão de desempenho para guiar sua implementação. Poderia incluir reuniões de revisão orientada por dados; ou sessões estratégicas regulares com agências líderes para acompanhar o progresso dessas prioridades; ou, ainda, uma estrutura própria ou encarregada do monitoramento e avaliação (M&E) na Casa Civil para conduzir a implementação dessas prioridades.

- Os processos paralelos de monitoramento das prioridades de alto nível desenvolvidos dentro da Casa Civil (na SAG) e o de monitoramento e avaliação (da unidade de entrega) devem ser otimizados para acompanhar e entregar esse conjunto compartilhado de prioridades governamentais. Isso deveria ocorrer em linha com a recomendação do Capítulo 4⁷² que sugere que o CdG defina claramente os mandatos e as responsabilidades de

monitoramento do desempenho do governo com um todo no Brasil.

- O CdG do Brasil poderia ajudar a guiar seu sistema nacional de inovação rumo a esse número seletivo de prioridades governamentais ao desenvolver uma abordagem orientada à missão para as políticas de inovação.

O Ministério da Economia deveria tentar mitigar a rigidez orçamentária para melhor articular as prioridades governamentais com recursos:

- Criar uma estrutura de revisão de gastos para ajudar a alinhar as despesas com as prioridades governamentais.

- O Ministério da Economia também poderia potencialmente introduzir “reservas” ou “repositórios de mudança” identificados como recursos financeiros adicionais para a implementação das prioridades governamentais. Em outras palavras, o teto total de gastos não seria apenas o agregado dos tetos de gastos setoriais.

III – Integrar o uso de evidências e o engajamento de partes interessadas na priorização, planejamento e tomada de decisão

Intensificar e sistematizar a identificação de problemas dentro do processo de planejamento para uma melhor priorização e tomada de decisão:

- Sistematizar a identificação de problemas dentro do processo de planejamento e priorização, no âmbito

nacional e setorial, incluindo para a elaboração de estratégias de longo prazo e para o estabelecimento do número limitado de prioridades de alto nível, conforme sugerido nas recomendações anteriores.

- Desenvolver padrões mínimos para o uso de evidências (isto é, dados

⁷² Vide capítulo 4, em OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em:

<https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

administrativos, informações de desempenho e recomendações sobre políticas originadas de avaliações, relatórios e revisões) na identificação de problemas com base nos princípios da OCDE, e compartilhados pelo CdG e ministérios setoriais.

- A fase de identificação de problemas do Plano Plurianual (PPA) deveria ser desempenhada pelos ministérios setoriais, com a liderança da Subsecretaria do Plano Plurianual da União (SEPPA/SOF) do Ministério da Economia, antes da seleção dos programas, de forma a não ser vista como um exercício de racionalização *ex post*.

- A SEPPA/SOF do Ministério da Economia poderia ajustar na elaboração do PPA as questões de análise de problemas distribuídas aos ministérios setoriais para um melhor alinhamento com as melhores práticas da OECD.

- A identificação de problemas requer ótimas competências em análise e avaliação de dados, e pode levar de dois a seis meses, segundo evidências da OECD. A análise da fase inicial de diagnóstico das iterações futuras do PPA ou de qualquer outra atividade de planejamento poderia, portanto, ser conduzida por um grupo de trabalho constituído de servidores com capacidades e experiência complementares, suplementados por especialistas externos.

Criar diretrizes detalhadas e conjuntos de ferramentas (*toolkits*) para

integrar o engajamento das partes interessadas e a participação dos cidadãos no ciclo de planejamento:

- A Secretaria de Governo (SEGOV) poderia fornecer orientação mais detalhada para ajudar os órgãos públicos a esclarecer os objetivos das atividades que eles realizam para engajamento de partes interessadas e de participação dos cidadãos, o que pode variar de informação à criação conjunta.

- A SEGOV também poderia ajudar a promover e a facilitar uma cultura administrativa de apoio, por exemplo, fornecendo orientação e modelos sobre como conceber estratégias do engajamento de partes interessadas ou realizar consultas públicas e audiências em nível setorial ou de agência.

- Reforçar a estrutura institucional para o engajamento de partes interessadas criando ciclos efetivos de feedback, garantindo que as atividades de engajamento para as partes interessadas e cidadãos (por exemplo, conferências nacionais, consultas e audiências) ocorram em um prazo que permita que seus resultados sejam incluídos no processo.

- Reforçar que as instituições forneçam feedback às partes interessadas sobre como seus dados foram utilizados.

- Desenvolver mecanismos, em colaboração com o Ministério da Economia, a fim de garantir que as AIRs em produção sejam consideradas no processo de priorizações no CdG.

IV – Alinhar e integrar o sistema de planejamento

- Eliminar documentos estratégicos governamentais supérfluos e alinhar objetivos e programas dentro de horizontes temporais razoáveis para uma ação de governo mais efetiva.

- Realizar um levantamento dos documentos de planejamento do governo do Brasil para identificar e eliminar redundâncias e otimizar o processo de planejamento.

- As estratégias governamentais restantes de curto, médio e longo prazos deverão ser articuladas em metas cascadeadas, de modo que as metas em curto prazo estejam alinhadas e alimentem as metas de médio prazo, o que contribui para as metas de longo prazo, ou, no mínimo, para não serem contraditórias entre si.

- O CdG do Brasil também deveria desenvolver um sistema comum de monitoramento e avaliação para as estratégias governamentais que operam em diferentes horizontes temporais.

Melhorar o papel de instigar do centro de governo para melhor integrar estratégias governamentais e setoriais:

- Incumbir uma unidade no CdG para analisar e confrontar os Planos Estratégicos Institucionais (PEIs) antes de finalizados, de forma a garantir que tenham relação efetiva com as prioridades governamentais e a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD, ou qualquer estratégia em longo prazo posteriormente criada).

- Incumbir explicitamente, em linha com os esforços promovidos pelo Projeto de Lei nº 9.163/2017, uma unidade no CdG para conduzir um levantamento das estratégias setoriais, de forma a identificar planos sobrepostos de órgãos que atuam nos mesmos setores, e convocar atores responsáveis por eliminar contradições e tratar de lacunas em potencial.

- Melhorar a capacidade intrínseca de planejamento setorial no Brasil, em particular, para sanar a assimetria nas capacidades e recursos entre os ministérios setoriais.

Reforçar a capacidade do CdG para implementar prioridades nacionais no âmbito estadual e local.

- Esclarecer a interface institucional nas atribuições do CdG para coordenar e interagir com os estados, estabelecendo um único ponto focal para que os estados interajam com o CdG no processo de planejamento.

- Alinhar o ciclo de planejamento em nível estadual com as estratégias setoriais e ciclos do PPA em termos de prazos.

- Explorar maneiras para incluir a participação estadual em uma atualização da EFD. Isso poderia ser realizado por meio de planos de ação que criem conexões entre estratégias estaduais e objetivos governamentais.

V - Criar uma estrutura institucional sólida para monitorar e avaliar prioridades de política

Adotar uma definição compreensiva de monitoramento e/ou avaliação para estabelecer um compartilhamento de seus objetivos e modalidades dentro do setor público, bem como a diferença entre eles.

- Esclarecer, por exemplo, por meio de diretrizes, as diferentes configurações – incluindo os agentes envolvidos, prazos, metodologia e ferramentas para monitoramento – para cada objetivo buscado pelas atividades de monitoramento, tais como: i) monitorar as prioridades transversais de política no CdG (intimamente ligadas às responsabilidades-chave da Casa Civil); ii) monitorar o uso dos recursos, a eficiência dos processos de administração interna ou os resultados de certa iniciativa de política, sob a responsabilidade do Ministério da Economia e ligados aos Planos Plurianuais (PPA).

- A adoção de uma definição de avaliação poderia ser o resultado de um exercício coletivo dentro do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

Definir claramente as incumbências e responsabilidades para o monitoramento de desempenho do governo com um todo no Brasil.

- Isso inclui atribuir responsabilidades e evitar lacunas, sobreposições e melhorar a coordenação, especialmente entre a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), a Subchefia de Análise Governamental (SAG) e o Ministério da Economia acerca da coleta, análise e utilização de dados, coordenação do processo de monitoramento, promoção do monitoramento por todo o governo, desenvolvimento de capacidades e elaboração das diretrizes de monitoramento. A revisão funcional recomendada nos Capítulos 1 e 2⁷³ deve ser utilizada também para essa finalidade.

- Considerar o desenvolvimento progressivo de uma estrutura de gestão de desempenho (vide as recomendações nos Capítulos 1 e 2)⁷⁴, que relaciona incentivos coletivos e individuais para o desempenho. Considerar alinhar e/ou integrar progressivamente os dados-chave do PPA e as informações de monitoramento nessa estrutura de desempenho. A Casa Civil poderia iniciar esse processo com alguns programas piloto.

Desenvolver e harmonizar as ferramentas de monitoramento e rotinas de trabalho dentro da Casa Civil.

- Configurar um diálogo de desempenho para melhorar a tomada de decisão no CdG: i) centrar esse diálogo de desempenho em

⁷³ Vide capítulos 1 e 2, em OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em:

<https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

⁷⁴ *Idem*.

uma estrutura clara de desempenho, com objetivos orientados a resultados e impactos claros (longo prazo), e com indicadores de produção e de processo (vide os Capítulos 1 e 2)⁷⁵; ii) estabelecer um procedimento claro para discutir o desempenho com os ministérios setoriais (por exemplo, numa base bianual); iii) tomar medidas para garantir a presença de autoridades de alto nível nas reuniões.

- Focar no diálogo de desempenho no âmbito de políticas e programas que requerem coordenação interministerial e criam pontos focais em cada ministério, órgão ou entidade.

- Desenvolver, com base na plataforma Governa, um *dashboard* para o diálogo de desempenho que integra informações sobre a implementação de políticas públicas prioritárias e a sua contribuição para o PPA, assim como um quadro global de desempenho/plano de longo prazo. Deve ser proporcionada no *dashboard* uma

análise intuitiva e adequada a sua finalidade. Devem incluir ainda uma narrativa sobre o desempenho, interpretando e usando os resultados para entender as lacunas de implementação e propor ações corretivas das políticas, de maneira a criar uma narrativa coerente e de impacto. O governo do Brasil precisará filtrar dados relevantes e focar nas informações apresentadas sobre os gargalos mais urgentes ou reformas com o maior impacto potencial. As mensagens-chave, conclusões e cursos de ação sugeridos devem acompanhar quaisquer dados não processados (ou seja, indicadores).

- Elaborar diretrizes claras por escrito para o relatório, discussões e ações de acompanhamento a serem realizadas após as reuniões de diálogo de desempenho. Essas diretrizes incluem como conduzir revisões de desempenho, a pauta de sessões de revisão e como as decisões devem ser tomadas e acompanhadas.

VI- Promover a qualidade de Monitoramento e Avaliação (M&E)

Fortalecer a robustez dos indicadores-chave nacionais (KNIs).

- Atualizar e/ou validar os indicadores por meio de um processo de engajamento das partes interessadas para promover a apropriação e a prestação de contas (*accountability*).

- Explicar claramente como cada objetivo estratégico da Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020-2031 (EFD) está ligado aos KNIs.

- Continuar a investir em uma interoperabilidade única de arquitetura de dados (em linha com as recomendações da Revisão de Governo Digital de 2018 da

⁷⁵ *Idem.*

OECD). Isso poderia contribuir para a disponibilidade e qualidade dos dados e evidências necessários para fins de planejamento (vide o Capítulo 2)⁷⁶.

Desenvolver um conjunto de indicadores robustos para garantir o monitoramento das prioridades de política.

- Cada indicador deve estar explicitamente ligado a pelo menos um KNI para o desenvolvimento de uma cadeia causal entre prioridades governamentais e metas de longo prazo.

- Diversificar o tipo de indicadores utilizados para medir a consecução de cada prioridade política, a fim de capturar todos os aspectos centrais da política/programa (tais como, concepção, processo, contexto, indicadores de resultado).

- Desenvolver, para cada indicador a ser utilizado dentro da Casa Civil, informações-chave de sustentação, incluindo bases e metas, para facilitar o M&E.

- Avaliar a robustez dos indicadores em face do modelo RACER e substituir os indicadores que não cumprem esses critérios. O modelo RACER estabelece que todos os indicadores devem ser: relevantes, aceitos, viáveis, fáceis, robustos.

Desenvolver mecanismos de garantia de qualidade para o sistema de monitoramento na Casa Civil para

garantir a credibilidade e a relevância do processo de monitoramento.

- Conceber diretrizes específicas para o monitoramento das prioridades políticas a serem aplicadas em cada ministério setorial para fortalecer a qualidade do processo de coleta de dados. Esclarecer nessas diretrizes os critérios para escalar questões setoriais dos ministérios para o nível de CdG.

- Valer-se de ferramentas e da experiência já desenvolvida para monitorar o PPA. O governo poderia considerar incluir o monitoramento das prioridades definidas pelo CdG na dinâmica do PPA e aproximá-lo da Casa Civil. A plataforma Governa e um painel público também poderiam ser operados pelo SIOP, o mesmo sistema utilizado na gestão do PPA e ainda no processo orçamentário.

Aumentar as capacidades para monitorar prioridades de política:

- Aprofundar o desenvolvimento de capacidades na Casa Civil, incluindo capacidades analíticas e de comunicação.

- Dedicar recursos específicos ao monitoramento, de modo a se ter uma massa relevante de servidores e gestores tecnicamente treinados, bem como ferramentas apropriadas de TI.

Investir no desenvolvimento de capacidades analíticas de M&E dentro dos ministérios setoriais, em nível

⁷⁶ Vide capítulo 2 em: OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em:

<https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

institucional, em vez de individual. Para essa finalidade:

- Mapear as capacidades analíticas em cada ministério e por todo o governo, e avaliar as necessidades e as oportunidades. Esse exercício exigiria estabelecer um entendimento compartilhado sobre o que requer o desenvolvimento dessas capacidades.

- Elaborar uma estratégia integrada de governo para atrair e reter um efetivo altamente qualificado com capacidade analítica, o que pode incluir a criação de um registro/rastreamento de “analistas de M&E” dentro da estrutura de serviço público. Os servidores classificados nesse registro seriam contratados centralmente e, então, distribuídos nas unidades analíticas dentro dos diversos ministérios. Esses analistas poderiam receber salários relativamente mais altos, ter trajetórias de carreira bem definidas e oportunidades de promoção, para aumentar a atratividade desse influxo profissional.

Desenvolver mecanismos explícitos e sistemáticos de garantia de qualidade e controle dentro do CMAP para garantir a credibilidade do processo de avaliação, tais como:

- Desenvolver capacidades de avaliação apropriadas: i) fortalecer (ou promover o desenvolvimento) de redes de avaliação; ii) desenvolver alianças estratégicas com redes de avaliação para promover o treinamento de autoridades públicas; iii) mapear capacidades de avaliação por todo o governo e criar um

quadro público e atualizado de avaliadores; e iv) desenvolver capacidades para avaliações de comissões no governo.

- Desenvolver procedimentos de controle de qualidade explícitos e sistemáticos para que as avaliações garantam que a elaboração da avaliação, o planejamento e o relatório sejam apropriadamente conduzidos. Isso inclui implementar procedimentos para: i) conceber uma lista de autoavaliação para que os avaliadores controlem a qualidade de seu trabalho; ii) efetuar revisões por pares (processo e conteúdo) por especialistas antes que sejam publicadas; e iii) conduzir meta-avaliações.

VII - Promover o uso dos resultados do Monitoramento e Avaliação (M&E)

Fazer com que as instituições publiquem relatórios de monitoramento, acessíveis e intuitivos aos usuários, em nível de governo com um todo e ministerial (setorial).

Garantir que todos os relatórios de avaliação (produzidos pelos ministérios, e também por algumas instituições externas, a exemplo de associações comerciais) e achados estejam facilmente disponíveis para a Casa Civil e a outros órgãos do CdG.

Desenvolver um *dashboard* público para informar aos cidadãos e partes interessadas sobre o progresso do governo na implementação de prioridades políticas e resultado esperados.

Produzir um plano de comunicação que inclua uma apresentação pública, uma vez por ano,

do progresso do governo na implementação de suas prioridades políticas (vide o Capítulo 5 sobre comunicação pública)⁷⁷.

Elaborar uma estratégia de comunicação para adaptar a forma na qual os achados das pesquisas do CMAP são apresentados a seus potenciais usuários, incluindo:

- Aperfeiçoar o website do CMAP para torná-lo mais intuitivo. O website poderia incluir sumários executivos e números-chave para cada avaliação, que são especialmente úteis aos tomadores de decisão.
- Sistematizar o uso de infográficos, sínteses personalizadas de evidências de pesquisa, linguagem mais simples e disseminação visual por meio das mídias sociais.

VIII - Orçamento no CdG

Considerar uma maior utilização de reformas legislativas para atualizar e aperfeiçoar os gastos públicos estabelecidos em lei, com o objetivo de auxiliar a sustentabilidade fiscal e outros objetivos governamentais no processo orçamentário.

- O CdG possui um papel de especialista na formulação do orçamento federal, uma vez que, por meio da Presidência da República, pode avançar com iniciativas políticas que requerem reforma legislativa.

Continuar a fortalecer a estrutura de gastos de médio prazo para melhorar a previsibilidade do orçamento federal,

⁷⁷ Vide capítulo 5 em: OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022. Disponível em:

<https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

garantindo que a estrutura se aplique a todas as receitas e gastos federais e sustente o funcionamento da regra de gastos fiscais.

- Fortalecer a cobertura e aplicação da estrutura de gastos de médio prazo é relevante para as informações disponíveis para a Junta de Execução Orçamentária (JEO) no CdG.

Ampliar a aplicação da estrutura de gestão de risco fiscal e do regime de elaboração de relatórios para incluir potenciais impactos orçamentários, caso ocorra um risco fiscal, e garantir que os ministérios setoriais implementem políticas de gestão de risco fiscal alinhadas à estrutura no Ministério da Economia.

Garantir que a JEO utilize os resultados da função de planejamento no CdG na fase estratégica do processo orçamentário.

- No Brasil, o CdG possui uma estrutura de planejamento bem desenvolvida. Contudo, muitos aspectos dela estão desconectados do processo orçamentário. O governo deveria envidar esforços para garantir que haja uma coordenação entre os processos de planejamento e orçamento.

Conceber e implementar uma estrutura de revisão de gastos para avaliar o desempenho dos gastos existentes em relação aos objetivos das políticas desse gasto.

- Essa estrutura deveria ser desenvolvida pelo Ministério da Economia.

- O CdG deveria ter um papel na condução de revisões de gastos, de forma a garantir que os gastos federais estejam alinhados às prioridades do governo, e a identificar as implicações legislativas de qualquer mudança prospectiva quanto à alocação de gastos existentes.

II. Eixo Coordenação

I - Melhorar o desempenho e coordenação dentro do CdG

Prevenir sobreposições na implementação de programas e projetos prioritários pela Subchefia de Análise Governamental (SAG) e Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) por meio de coordenação próxima e até mesmo esferas mais elevadas de integração entre as diversas unidades.

- Ancorar a responsabilidade pela coordenação da implementação de programas prioritários dentro de uma única entidade institucional na presidência e comunicar essa decisão amplamente por todo o governo.

- Garantir a coordenação com a SERG, a Secretaria de Governo (SEGOV), a Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) da SG, o Ministério da Economia e a Controladoria-Geral da União.

Conceder autoridade para que a SAG devolva os itens aos ministérios atuantes se não cumprirem critérios específicos para garantir o mérito de todas as propostas legais e programas de governo e projetos e garantir que as políticas sejam acessíveis, próprias ao planejamento de recursos do setor público e alinhadas às prioridades governamentais.

Verificar se a promoção da função da SEGOV como interlocutora principal com o legislativo poderia ajudar a evitar uma multiplicidade de diferentes

posições governamentais, considerando as funções mais adequadas para a Casa Civil, a SG e o Ministério da Economia.

- Garantir o reconhecimento do SEGOV como ponto de contato principal no CdG para a coordenação com governos subnacionais a fim de garantir que o governo se pronuncie em uma única voz.

Estabelecer um único contato para o engajamento dos ministérios atuantes com diferentes entidades do CdG para produzir uma minuta legislativa considerada pelo chefe de governo para reduzir custos de oportunidade de tempo e esforço para os ministérios atuantes durante o processo legislativo.

- Garantir que a SAG e a SG aumentem esforços para se coordenarem e internamente consolidarem comentários nas propostas de políticas dos ministérios atuantes encaminhados ao governo para decisão.

- Esclarecer aos ministérios atuantes qual instituição do CdG é a interlocutora principal para questões não ligadas ao processo legislativo.

Garantir a mensagem governamental coerente entre a Casa Civil, o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria Especial de Comunicação Social no recém-criado Ministério das Comunicações (consulte o Capítulo 5).

II - Melhorar a coordenação horizontal entre as unidades do CdG e por todo o governo

Garantir reuniões regulares das câmaras setoriais do Conselho de Governo visando a definição de prioridades e a coordenação da posição do governo em importantes questões de política para substituir a frequência reduzida das reuniões do conselho.

Convocar o Comitê Interministerial de Governança (CIG) com maior frequência para propor medidas organizacionais, mecanismos e práticas para cumprir os princípios e diretrizes de governança pública e aprovar recomendações para outros órgãos a fim de garantir a coesão e a coordenação de programas e políticas de governo específicas.

- Avaliar regularmente a necessidade de grupos de trabalho adicionais para apoiar o trabalho do CIG em outras áreas temáticas.

- Considerar convocar o CIG em um nível mais técnico na elaboração para reuniões de nível mais elevado.

Facilitar o funcionamento e a eficiência de conselhos, comitês e grupos de trabalho permanentes e existentes, equipando-os com recursos adequados, pessoal, experiência e suporte técnico para coordenar a produção de políticas.

- Conceder acesso a todas as informações relevantes e fornecer as informações-chave necessárias para o cumprimento de seus mandatos.

Continuar a avaliar sistematicamente o uso e a eficácia de conselhos e comitês existentes.

Considerar revisar o Decreto 9.759/2019 para garantir que todos os conselhos e comitês remanescentes sejam eficientes, representativos e inclusivos. Uma revisão poderia se basear nas seguintes considerações:

- Realizar um exercício de mapeamento de todos os grupos de trabalho existentes, incluindo sua composição, mandatos, objetivos e custos.

- Consultar todas as partes interessadas relevantes, tais como membros do conselho e comitê, especialistas, servidores públicos e representantes da sociedade civil por todo o processo.

- Explorar o uso de ferramentas digitais para as deliberações do conselho como uma alternativa para reuniões pessoais a fim de reduzir custos.

Publicar uma lista de órgãos afetados pelo Decreto 9.759 e todo o registro de conselhos e comitês, incluindo sua composição, base legal e objetivos, em um único website para aumentar a transparência, facilitar informações de partes interessadas e gerar oportunidades de colaboração.

Continuar a atualizar o registro de conselhos e comitês existentes mensalmente para facilitar futuras

decisões, levando-se em consideração quais órgãos funcionam bem, quais se sobrepõem e onde existem gargalos.

III - Melhorar a coordenação vertical entre as esferas de governo

Criar ou intensificar espaços institucionais com acordos de governança multiníveis para o desenvolvimento de um conjunto comum de objetivos estratégicos e indicadores entre as esferas de governo federal, estadual e municipal.

Estabelecer comitês setoriais de políticas para promover a produção de políticas integradas e a formulação de

estratégias entre o CdG, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Tornar mais frequente o uso da possibilidade de convidar representantes estaduais e municipais para as reuniões de comitês interministeriais, a fim de garantir a coordenação entre as esferas de governo.

III. Eixo Comunicação Governamental

Esclarecer processos de comunicação pública, papéis e responsabilidades para reduzir potenciais duplicações, otimizar métodos de trabalho e alinhar a mensagem interna e externa.

- Codificar processos-chave de comunicação pública por meio de um manual, diretrizes ou decretos para garantir gradualmente a consistência no papel e incumbência de comunicadores públicos. Essas diretrizes também devem incluir informações concretas sobre os papéis e responsabilidades. A institucionalização e o alinhamento dos processos de comunicação podem, em contrapartida, sustentar esforços para despolitizar essa função e ajudar a tratar das existentes lacunas na coordenação.

- Fazer uso da estratégia de comunicação integrada de governo da SECOM para mapear atribuições específicas para cada instituição e correlacionar as tarefas com seus objetivos.

Estabelecer uma estrutura formal para a colaboração vertical e horizontal entre os comunicadores públicos dos ministérios para tratar das lacunas existentes de coordenação, com a liderança da SECOM.

- Formalizar e profissionalizar a rede de profissionais de comunicação pública do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM) como autoridades públicas definindo suas competências gerais e visão. Expandir as

respectivas atividades de modo a realizar reuniões regulares para compartilhar os resultados das atividades-chave, promovendo a troca de boas práticas, definindo prioridades de comunicação, desenvolvendo material técnico de orientação e organizando treinamento de capacidades.

- Realizar um exercício de consulta com os membros da rede para identificar e estabelecer métodos de trabalho conjuntos, um calendário de atividades, ferramentas digitais e canais para promover um maior engajamento entre os pares.

Estabelecer um processo formal de priorização para definir objetivos-chave de comunicação para a elaboração da próxima estratégia e do respectivo plano de comunicação governamental integrado da SECOM.

- Conduzir um mapeamento das necessidades internas por meio de um processo de consulta aberta com representantes dos ministérios setoriais para melhorar a qualidade geral da estratégia e do plano, bem como para promover a adesão em torno de sua implementação. Um processo de priorização mais inclusivo será essencial na despolitização das prioridades de comunicação em todos os níveis de governo.

- Intensificar a articulação com a Subsecretaria de Articulação e Monitoramento (SAM) na definição das prioridades-chave governamentais para a

sua integração com a estratégia e plano de comunicação para todo o governo da SECOM.

Reforçar o suporte e o papel consultivo da SECOM no desenvolvimento, design e avaliação dos planos de comunicação dos ministérios ou de setores específicos por meio de diretrizes e modelos próprios. A SECOM também deveria considerar estabelecer um comitê oficial de estratégia encarregado de revisar o conteúdo dos planos de comunicação dos ministérios e de setores específicos, supervisionando sua avaliação e fornecendo orientação nas fases subsequentes de planejamento com base nas lições aprendidas.

Desenvolver um programa de treinamento abrangente para ajudar a profissionalizar a aplicação estratégica das competências centrais de comunicação.

Conduzir um mapeamento das lacunas de competências dentro e fora da SECOM com vistas a solicitar treinamento relevante de acordo com as necessidades das diferentes instituições.

Formalizar o currículo de treinamento em comunicação em colaboração com a Escola Nacional de Administração Pública para aumentar sua relevância, alcance e sustentabilidade.

Envolver a SECOM, o Ministério da Economia e a Casa Civil no desenvolvimento de uma estrutura de competência dedicada à profissão de

comunicação pública. Essa estrutura poderia definir as competências, conhecimento e atributos necessários para realizar essa função. A SECOM também poderia trabalhar para delinear uma estrutura para o desenvolvimento de carreira que promova oportunidades de mobilidade e de desenvolvimento profissional.

Promover uma comunicação mais inclusiva e responsiva por meio da aplicação estratégica das percepções do público para segmentar efetivamente os públicos e personalizar mensagens e canais, assim como garantir a acessibilidade a grupos marginalizados e difíceis de se atingir.

- Fornecer treinamento técnico para o pessoal das unidades de comunicação pública a fim de explorar ao máximo o potencial do processamento da linguagem natural e das técnicas de segmentação inteligentes.

- Considerar a criação de um painel de percepção para que os setores-chave possam acessar dados relevantes do público de forma tempestiva, incluindo percepções, análise de mídia social e informações de pesquisas já realizadas e de grupos focados. O painel poderá ser desenvolvido pela SECOM em colaboração com a SAM e com a Casa Civil para expandir sua utilidade a outras áreas internas.

- Desenvolver um plano de engajamento específico ajustado às necessidades de segmentos vulneráveis da população para resolver potenciais desigualdades de comunicação.

Desenvolver uma estrutura para avaliar as atividades de comunicação pública com orientações sobre potenciais métodos, indicadores e processos para garantir sua aplicação consistente.

- Definir métricas específicas de resultados, produção e impacto como parte dessa estrutura global, incluindo indicadores, tais como mudanças de comportamento, níveis de participação de partes interessadas ou adesão a serviços públicos.

- Atribuir indicadores-chave concretos de desempenho e parâmetros para cada objetivo constante da estratégia de comunicação integrada de governo da SECOM e de outros planos setoriais relevantes, de modo a intensificar a articulação entre os resultados e sua contribuição em relação às prioridades governamentais.

Fortalecer a comunicação sobre oportunidades de participação da sociedade, bem como o uso de mecanismos de engajamento de duas vias para promover um diálogo aberto e significativo com os cidadãos.

- Comunicar regularmente sobre consultas disponíveis e sobre outras oportunidades de participação, desenvolvendo mecanismos já existentes, a exemplo da atuação dos conselhos e da plataforma Participa + Brasil.

- Fazer uso, além da mídia social, de plataformas digitais disponíveis, tais como a Participa + Brasil, para mobilizar contribuições relevantes do público e

estabelecer espaços virtuais voltados ao diálogo com a sociedade sobre questões-chave relacionadas a políticas públicas.

- Fortalecer a articulação entre SEGOV, SECOM e Controladoria-Geral da União para relacionar futuras atividades de comunicação com aquelas integrantes da agenda do governo aberto. Essa agenda poderia criar uma narrativa para reformas relacionadas ao governo aberto, focadas em um relacionamento positivo entre o governo e os cidadãos, com base em informações, diálogo de duas vias e participação.

A SECOM deveria assessorar e equipar a Secretaria-Geral e as autoridades subnacionais com ferramentas adequadas para efetivamente comunicar sobre a participação e apoiar as atividades dos conselhos.

- Desenvolver diretrizes próprias ou um pacote de divulgação de participação, com processos concretos, modelos e material de comunicação, direcionado a agentes nacionais e estaduais.

- Considerar o estabelecimento de um estatuto nacional de comunicação para partes interessadas locais, nacionais e externas, definindo os princípios gerais norteadores que se originam da grande diversidade de práticas e necessidades entre as diferentes regiões.

Personalizar mensagens, ferramentas e canais mais efetivos direcionados a necessidades e hábitos de consumo de segmentos específicos da sociedade, com vistas a tratar as desigualdades de comunicação

existentes, a conectar-se e a dar voz a grupos vulneráveis. Para esse fim, a SECOM deveria realizar um mapeamento inicial dos públicos para entender as oportunidades de engajar, por meio de seu trabalho de comunicação, jovens, mulheres, idosos, grupos étnicos e indígenas, comunidade LGBTQ+ e outras comunidades marginalizadas.

Estabelecer mecanismos, tais como forças-tarefa multisectoriais, para que a SECOM colabore com especialistas

externos na criação e implantação de atividades-chave de comunicação fundamentadas em evidências e em fontes de informação confiáveis. Esses mecanismos também poderiam incluir parcerias com influenciadores, sociedade civil e empresários com o objetivo de expandir o alcance de informações-chave a grupos vulneráveis, promovendo o engajamento democrático e uma comunicação transparente guiada pelo interesse público.

IV. Eixo Capacidade Institucional

I – Criar uma estrutura propícia para o CdG

Estabelecer uma estrutura de desempenho do CdG orientada a resultados que descreva uma série de prioridades setoriais, assim como de metas e resultados conjuntos que o CdG se empenha em alcançar. Além de uma visão e narrativa compartilhadas, o documento em que se traduz essa política deveria apresentar como o governo busca cumprir os objetivos e quais funções do CdG seriam necessárias:

- Garantir que todas as instituições de CdG tenham responsabilidades claramente definidas e um conjunto de metas de desempenho ambiciosas e focadas nos resultados em médio e curto prazos.

- Publicar, de modo on-line, uma visão geral integrada das metas e objetivos

estratégicos das instituições de CdG, e disponibilizar regularmente informações acerca do progresso na consecução dessas prioridades.

Criar rotinas de trabalho estruturadas e processos de gestão, por exemplo, para a definição e esclarecimento de metas, e revisões regulares orientadas por dados nas instituições integrantes do CdG, a fim de avaliar o progresso das metas do CdG e garantir o foco na gestão por resultados.

Comunicar ativamente sobre a estrutura, responsabilidades, mecanismos e atividades transversais do CdG, de modo a fomentar a conscientização sobre o papel do CdG na concepção e entrega de prioridades governamentais.

II - Melhorar o desempenho e a coordenação dentro do CdG

Conduzir revisões funcionais dos diferentes órgãos integrantes do CdG, de modo a analisar posteriormente as funções, responsabilidades e atividades que cada unidade do CdG deveria desempenhar, determinando-se quais unidades precisam ser reformadas, fundidas, criadas ou dissolvidas:

- Atualizar a Lei 13.844/2019 para modificar as competências

legais das diferentes unidades integrantes do CdG, a fim de refletir o resultado da revisão funcional dos órgãos integrantes do CdG.

- Evitar sobreposições no trabalho da Secretaria-Geral (SG) e do Ministério da Economia quanto à modernização do estado, e garantir uma cooperação próxima para evitar conflitos e duplicação de trabalho.

III - Fortalecer as capacidades institucionais do CdG

Avaliar a disponibilidade adequada de recursos financeiros, pessoal, experiência e suporte técnico a todas as instituições do CdG a fim de aumentar a capacidade e superar os desafios ligados à limitação de recursos humanos:

- Reduzir a frequência de rotatividade do efetivo, em particular em áreas-chave a fim de impedir perdas de conhecimento relevante sobre processos institucionais, métodos e informações.

- Permitir e incentivar mobilidade de atribuições em curto e médio prazos do efetivo nas diferentes instituições do CdG para fomentar o aprendizado e a troca de informações, promover a coordenação entre as diferentes entidades do CdG e

ocasionalmente suprir demandas de mão de obra em curto prazo.

- Fomentar o desenvolvimento de capacidades dos servidores na área de planejamento, coordenação e priorização, como fatores importantes para a promoção da eficiência do CdG e de seu papel estratégico (consulte os Capítulos 2 e 4)⁷⁸

⁷⁸ Vide capítulos 2 e 4 em: OCDE. *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*. Paris, 2022.

Disponível em:
<https://www.oecd.org/publications/centre-of-government-review-of-brazil-33d996b2-en.htm>.

