

GUIA PARA DESENVOLVIMENTO DE **CENTROS DE GOVERNO SUBNACIONAIS**



Centros de Governo
Subnacionais



GUIA PARA DESENVOLVIMENTO DE **CENTROS DE GOVERNO SUBNACIONAIS**



PNUD BRASIL (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

Representante-Residente: Katyna Argueta

Representante-Residente Adjunto: Carlos Arboleda

Representante-Residente Assistente: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Governança e Justiça: Moema Freire

Gerente de Projetos (equipe técnica): Lidia Botelho

Assistente de Projeto (equipe técnica): Graziela Silveira

Coordenadora da Unidade de Desenvolvimento Humano: Betina Ferraz Barbosa

Gerente de Projetos (equipe técnica): Fabio Augusto Melo Assunção

Assistente de Projeto (equipe técnica): Fernanda Rueda

CONSULTORES

Elaboração do conteúdo: Pedro Vilela

Revisão de texto: Tatiana Portela

Design gráfico: Sabrina Lopes

GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio: Fabrício Marques Santos

Secretaria Especial de Planejamento e Orçamento: Gabriel Albino Ponciano Nepomuceno

Assessoria Especial: Clara Maria Vanderlei Valença Neta

Assessoria Especial: Ingrid Lamenha Cavalcante Magalhães Lima

Assessoria Especial: Larah Firmo Ribeiro

Superintendência de Planejamento e Políticas Públicas: Susan Ellen da Silva Brito

Superintendência de Planejamento e Políticas Públicas: Silvia Castro Souza Capalanes

Superintendência de Produção da Informação e do Conhecimento: Alisson Nascimento Gonçalves da Silva

Superintendência de Produção da Informação e do Conhecimento: Izabel Antunes Guarda Faez

Superintendência de Modernização e Gestão da Qualidade: Adriana Nunes

GABINETE CIVIL

Coordenadoria-Geral da Governança Corporativa: Poliana Santana

SECRETARIA DE ESTADO DA COMUNICAÇÃO

Secretaria de Estado da Comunicação: Ênio Lins de Oliveira

Superintendência de Jornalismo: Jussara Medeiros

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

Controladoria-Geral do Estado: Adriana Araújo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

INTRODUÇÃO 9

PARTE I DESENVOLVENDO AS FUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO 14

1. ESTRUTURANDO O CENTRO DE GOVERNO 16

- 1.1 Etapas, Definindo a estratégia de implementação 16
- 1.2 Definindo as funções do Centro de Governo 21
- 1.3 Identificando as unidades do Centro de Governo 25
- 1.4 Representando as funções e unidades do Centro de Governo 28

2. ANALISANDO O CENTRO DE GOVERNO 33

- 2.1 Apresentando o programa de fortalecimento do Centro de Governo 34
- 2.2 Avaliando a capacidade do Centro de Governo 35
- 2.3 Avaliando a maturidade do Centro de Governo 37
- 2.4 Analisando o ambiente externo 37
- 2.5 Estruturando os problemas 38
- 2.6 Definindo os desafios 39

**3. DESENHANDO O PROGRAMA PARA IMPLANTAÇÃO
OU FORTALECIMENTO DO CENTRO DE GOVERNO 41**

- 3.1 Definindo a visão para o Centro de Governo 42
- 3.2 Construindo a teoria da mudança 42
- 3.3 Gerando ideias de soluções 44
- 3.4 Construindo a teoria da ação 47

4. IMPLEMENTANDO O PROGRAMA 49

- 4.1 Criando rotinas de monitoramento 49
- 4.2 Monitorando o programa 51
- 4.3 Avaliando o programa e o processo de construção 51



PARTE II FUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO: EXPERIÊNCIAS E BOAS PRÁTICAS 52

5. COORDENAÇÃO POLÍTICA 56

- 5.1 Relação com setores da sociedade 57
- 5.2 Relação com as esferas de governo 57
- 5.3 Relação com o Poder Legislativo 58
- 5.4 Relação com o Judiciário e o Ministério Público 58
- 5.5 Relação com governos internacionais e fóruns de políticas 59

6. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 62

- 6.1 Definição da visão estratégica para todo o governo 63
- 6.2 Planejamento estratégico e desenho de programas 65
- 6.3 Estruturação de mandatos, metas e incentivos 67
- 6.4 Alinhamento entre planejamento e orçamento 69
- 6.5 Gestão de riscos e capacidade de previsão 69

7. COORDENAÇÃO DO DESENHO E DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS 73

- 7.1 Apoio ao gabinete e procedimentos de gabinete 74
- 7.2 Revisão e controle da qualidade normativa e regulatória 76
- 7.3 Representação, aconselhamento e controle jurídico 78
- 7.4 Coordenação e liderança de prioridades e políticas transversais 78
- 7.5 Gestão de crises e enfrentamento da pandemia de COVID-19 79
- 7.6 Gestão das transições de governo 81

8. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO 84

- 8.1 Monitoramento da implementação 85
- 8.2 Avaliação de políticas públicas 86

9. COMUNICAÇÃO E CONTROLE SOCIAL 89

- 9.1 Comunicação das ações e dos resultados do governo 90
- 9.2 Controle social e transparência 92

GLOSSÁRIO 93

REFERÊNCIAS 97

ANEXOS 103

Anexo I – Questionário de Capacidade 104

Anexo II – Questionário de Maturidade 115



ÍNDICE DE FIGURAS

- FIGURA 1** Etapas e atividades para desenhar e implementar o programa 12
- FIGURA 2** Funções e subfunções do Centro de Governo 22
- FIGURA 3** Modelo conceitual para identificar as unidades do Centro de Governo 25
- FIGURA 4** Modelo de organograma genérico para Centros de Governo Subnacionais 29
- FIGURA 5** Modelo conceitual para analisar as funções e o ambiente externo do Centro de Governo 34
- FIGURA 6** Modelo conceitual para construção da teoria da mudança 43
- FIGURA 7** Matriz de impacto e esforço 46
- FIGURA 8** Modelo conceitual para construção da teoria da ação 47
- FIGURA 9** Modelo conceitual para monitoramento do programa 50
- FIGURA 10** Funções e subfunções do Centro de Governo 54

ÍNDICE DE QUADRO

- QUADRO 1** Quadro comparativo das funções do Centro de Governo 53



ÍNDICE DE CAIXAS

CAIXA 1	Antecedentes históricos dos CdGs	10
CAIXA 2	Usando o <i>design thinking</i> para a construção colaborativa de soluções	18
CAIXA 3	Facilitando conversas difíceis com a <i>Arte de Anfitriar</i>	20
CAIXA 4	Centro de Governo: um arranjo de governança dinâmico e fluido	24
CAIXA 5	Combinando diferentes abordagens para realizar análises qualitativas	27
CAIXA 6	Usando a cadeia de valor para representar as funções do Centro de Governo	30
CAIXA 7	Analisando o quadro de pessoal do Centro de Governo	36
CAIXA 8	Aperfeiçoando as funções de Centro de Governo com o SIGOB	45
CAIXA 9	Coordenação política no CdG/AL	60
CAIXA 10	Definindo a visão do governo no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado	64
CAIXA 11	Objetivos transversais prioritários no governo dos Estados Unidos	66
CAIXA 12	O sistema de governança corporativa no Estado de Alagoas	68
CAIXA 13	International Futures*	71
CAIXA 14	Atividades e procedimentos de gabinete em governos nacionais e subnacionais	75
CAIXA 15	Qualidade normativa e regulatória no Governo Federal brasileiro	77
CAIXA 16	COVID-19 e Desenvolvimento Sustentável	80
CAIXA 17	Facilitando transições presidenciais nos EUA com apoio da sociedade civil	82
CAIXA 18	Abordagem de monitoramento e <i>delivery units</i>	86
CAIXA 19	Institucionalizando a avaliação no Governo Federal brasileiro	87
CAIXA 20	Digitalizando a comunicação no Governo de Alagoas	91



APRESENTAÇÃO

Muitos são os desafios enfrentados por governos e pela própria sociedade para superar problemas estruturais e conjunturais, sociais e econômicos que afetam diversos grupos vulneráveis e marginalizados na realidade atual. Soluções para a redução da pobreza e da desigualdade, orientadas pela perspectiva do desenvolvimento humano e sustentável, requerem metas de médio e longo prazos que hoje estão refletidas nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), pactuados pelos 193 estados-membros das Nações Unidas. Entre estes objetivos está a “busca pela promoção da paz, da justiça e de instituições eficazes” (ODS 16), que tem um papel fundamental na construção e fortalecimento das capacidades dos governos para atendimento aos seus cidadãos.

A responsividade do Estado, a confiança nele e a natureza das relações entre ele e a sociedade, quando traduzidas em padrões de governança são elementos-chave para se compreender o compromisso do Estado em progredir sem deixar ninguém para trás. O Estado precisa estruturar e organizar sua atuação para conferir respostas adequadas à sociedade e às demandas do território de sua responsabilidade. Esta é uma tarefa de grande empenho de todas as esferas governamentais, principalmente do Poder Executivo, no exercício de suas funções para a garantia do bem público. Muitas são as áreas a serem consideradas quando o assunto é garantir resultados efetivos por meio de uma boa governança.

Neste sentido, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), agência líder de desenvolvimento da ONU, desenvolveu a presente proposta de implantação de Centros de Governo (CdGs) como uma forma de trabalho para os chefes do Poder Executivo estruturarem seus gabinetes e atuarem de maneira coordenada e assertiva. Centros de Governo são funções políticas e administrativas que visam apoiar diretamente a tomada de decisão dos chefes de governo.

Considerando a importância dessas funções, o **Guia para Desenvolvimento de Centros de Governos Subnacionais**ⁱ apresenta uma metodologia para apoiar estados e municípios brasileiros no desenvolvimento de Centros de Governo em suas respectivas localidades, buscando conferir ferramentas e conhecimento para subsidiar estes entes federados em seu processo de desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

ⁱ A publicação deste guia faz parte do projeto **Centros de Governo Subnacionais – Fortalecimento da Governança e da Inclusão no Brasil**, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para fortalecer a governança e a inclusão econômica e social nos estados e municípios.



INTRODUÇÃO

Centro de Governo (CdG) é um termo usado para descrever a forma de organização das funções, das estruturas, das pessoas e dos arranjos de governança que apoiam diretamente a tomada de decisão do chefe de governo e promovem a coordenação das políticas públicas. No Brasil, que adota o sistema presidencialista, a figura do chefe de governo corresponde ao chefe do Poder Executivo – presidente, no nível federal; governador, no nível estadual; e prefeito, no nível municipal.

O uso do termo tem aumentado substancialmente nos últimos anos, mas os Centros de Governo não são novidade. Em 1916, o governo do Reino Unido criou o *Cabinet Office* para apoiar o primeiro-ministro britânico. No Estados Unidos, o *Executive Office of the President* foi criado no fim da década de 1930^{1,2} e estruturas semelhantes foram criadas na Argentina, na década de 1940, e no México, na década de 1950, sendo que, no último caso, as estruturas administrativas de apoio ao chefe de governo remontavam ao século 19². Na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os debates sobre o tema tiveram início em 1980, no primeiro encontro da Rede dos Oficiais de Centros de Governo.

Em constante evolução, os Centros de Governo são determinados por fatores históricos, culturais e políticos e pelo perfil pessoal do chefe de governo, apresentando uma grande diversidade de características³. Assim, tanto na literatura quanto na prática dos governos, o termo Centro de Governo pode assumir diferentes significados. Por sua vez, esses significados são associados a distintas configurações e funções, tornando mais complexa a plena compreensão do conceito e o intercâmbio de boas práticas que poderiam facilitar o desenvolvimento desses arranjos.

Buscando uniformizar o entendimento do termo e fundamentar a metodologia usada neste guia, o PNUD optou pelo uso da abordagem de **Centro de Governo**. Essa abordagem assimila e traduz as premissas das correntes teóricas que estudam o assunto para um contexto mais amplo, envolvendo diferentes países e sistemas de governo, com Centros de Governo mais ou menos desenvolvidos. Além de favorecer o intercâmbio de experiências entre profissionais de distintos governos, o uso dessa abordagem apresenta como vantagem a possibilidade de estabelecer padrões para comparar os estágios de desenvolvimento e os níveis de desempenho de Centros de Governo inseridos em diferentes contextos.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS CDGS

Diferentes contextos, tradições e sistemas de governo deram origem a pelo menos três correntes teóricas sobre os CdGs na academia: **Centro Presidencial**, baseada no estudo do sistema presidencialista norte-americano; **Núcleo Executivo**, construída a partir da reflexão sobre a experiência britânica; e **Centro de Governo**, desenvolvida mais recentemente, a partir das discussões conduzidas no âmbito de organismos internacionais como o PNUD, a OCDE e o BID. Ainda que associadas a contextos históricos distintos, as três correntes buscam compreender como se estabelece a organização em torno da figura do chefe de governo e como as decisões governamentais mais importantes são tomadas⁴.

A abordagem **Centro Presidencial** é baseada no trabalho clássico *Presidential Power*, de Neustadt, que analisou como o poder foi exercido por diferentes presidentes norte-americanos ao longo de duas décadas⁵. Além de fatores circunstanciais e eventos históricos, o papel do presidente como indivíduo – seu modelo mental, valores e caráter – foi central para explicar as decisões mais importantes do governo⁴.

Dialogando com a obra de Neustadt, estudos posteriores argumentaram que a característica mais marcante da trajetória institucional norte-americana foi o uso de poderes unilaterais pelos presidentes para criar estruturas e definir regulamentos que aumentaram sua capacidade de liderança⁶. Nesse contexto, os conflitos de interesse e os jogos de poder entre o presidente e as estruturas foram mitigados por meio de duas estratégias: a politização, que envolve a indicação de pessoas de confiança para ocupar os cargos mais próximos do poder, e a centralização, que consiste na imposição de regras administrativas que limitam os órgãos governamentais e a criação de estruturas para gerenciar o cumprimento dessas regras^{6,7}.

A corrente **Núcleo Executivo** (em inglês, *Executive Core*) incorporou novos atores e dimensões: “As funcionalidades do Núcleo Executivo incluem todas as organizações e estruturas que servem para conectar e integrar as políticas do Centro de Governo, ou que atuam como árbitros finais do Executivo em conflitos com os diferentes elementos da máquina do governo”⁸. Isso significa que as decisões importantes sobre as políticas públicas podem ser tomadas por órgãos que não integram o gabinete, e que as funções de coordenação nem sempre estão alocadas em estruturas próximas ao chefe de governo, a exemplo dos departamentos do Tesouro, de Relações Exteriores e de Assuntos Jurídicos⁸. Assim, o poder do núcleo executivo derivaria não apenas das configurações institucionais, mas das relações contingenciais de poder, que independem de cargo, instituição ou estrutura⁴.

Mais recente do que as tradições anteriores, a abordagem de **Centro de Governo** possui caráter instrumental, focando nas funções, nas estruturas e nas pessoas que apoiam diretamente o chefe de governo. Com natureza prescritiva, essa abordagem é predominantemente utilizada em trabalhos desenvolvidos por organismos multilaterais, como a OCDE^{3,9-11} e o BID^{2,12,13}. A literatura sobre o tema ainda é relativamente pequena, mas vem ganhando força sobretudo na América Latina e no Brasil, com as publicações do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁴ e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), incluindo um livro com 13 artigos apresentando diferentes perspectivas sobre o Centro de Governo brasileiro no período entre 1994 e 2015¹⁵.

Na abordagem de Centro de Governo, os CdGs são analisados a partir de suas atividades e funções que, neste guia, compreendem a **coordenação política, o planejamento estratégico, a coordenação do desenho e da implementação, o monitoramento do desempenho e a comunicação e a prestação de contas**. Por sua vez, essas funções podem ser desagregadas em grupos de atividades menores (ou subfunções) que, na prática, são atribuídas às distintas unidades organizacionais e às pessoas que compõem o Centro de Governo.

Considerando que o desempenho das funções do CdG é uma questão administrativa e que envolve múltiplos órgãos, uma premissa adotada neste guia é que **as ações de desenvolvimento e fortalecimento dos CdGs, incluindo o aperfeiçoamento de suas funções, estruturas e quadro de pessoal, constituem uma política pública de gestãoⁱⁱ**. Essas ações serão mais efetivas quando articuladas e integradas na forma de um programa, com objetivos, resultados, ações e responsabilidades pactuadas de forma clara e transparente entre os órgãos e as pessoas envolvidas. Seguindo essa premissa, **a teoria do programa foi a abordagem metodológica escolhida para apoiar o desenvolvimento de Centros de Governo nos estados e municípios brasileirosⁱⁱⁱ**.

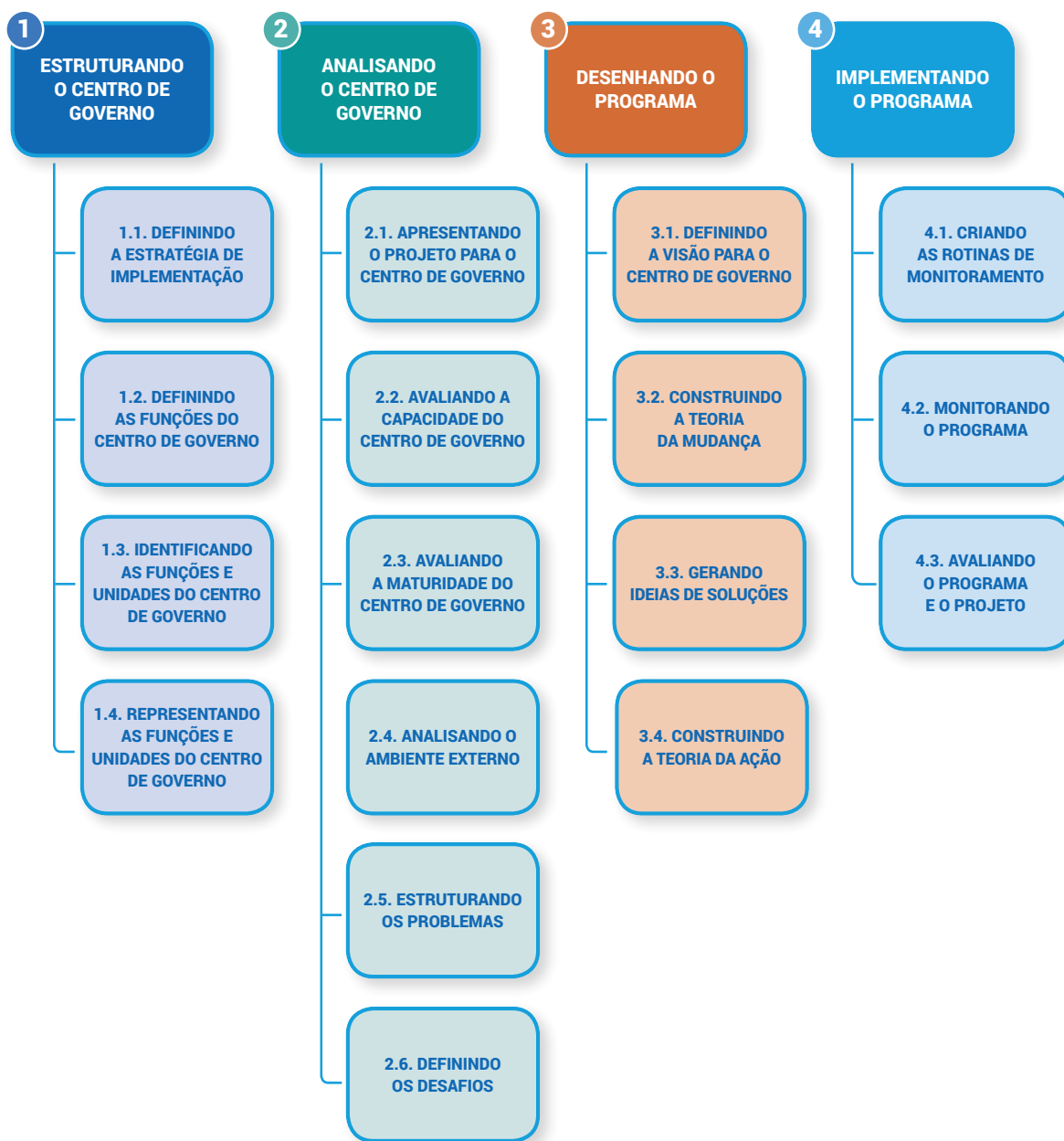
Na prática, isso significa que o responsável pela condução e facilitação da construção do programa deverá realizar um amplo diagnóstico das funções do CdG para identificar os principais problemas e definir os desafios e os resultados que deverão ser alcançados com o aperfeiçoamento das funções. Deverá também apoiar o desenvolvimento de soluções viáveis para aumentar a capacidade e o desempenho dessas funções, que podem ser organizadas em um programa de fortalecimento do CdG antes de serem efetivamente implementadas, monitoradas e avaliadas.

Para apoiar o desenvolvimento de Centros de Governo Subnacionais, este guia apresenta uma metodologia e se divide em duas partes. A **parte I – Desenvolvendo as funções dos Centros de Governo** compreende os capítulos de 1 a 4 e apresenta um método com quatro etapas, com as atividades, os conceitos e os procedimentos necessários para desenhar e implementar um programa de fortalecimento do CdG. Corresponde às etapas de desenvolvimento da metodologia, conforme representado na **figura 1**:

ⁱⁱ Uma **política** é uma proposta institucionalizada de solução de um problema central, orientada por uma concepção, que pode ser chamada de teoria quando for fundamentada por uma explicação lógica, capaz de ligar causas e consequências explicativas (isto é, que respondam o porquê desse problema central). Por sua vez, um **programa** é a solução dada a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política, e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo¹⁰².

ⁱⁱⁱ A teoria do programa e seus dois componentes, a teoria da mudança e a teoria da ação, são explicadas em detalhes no **capítulo 3 - Desenhando o programa**.

FIGURA 1 | ETAPAS E ATIVIDADES PARA DESENHAR E IMPLEMENTAR O PROGRAMA



Fonte: PNUD, 2022.

Na **parte II – Funções do Centro de Governo: experiências e boas práticas** (capítulos de 5 a 9), é apresentada uma proposta de classificação das funções dos CdGs que decompõe as funções típicas em unidades menores para ajudar a identificação dos órgãos responsáveis por seu desempenho. Além disso, para cada uma das subfunções são **apresentadas experiências bem-sucedidas de Centros de Governo do Brasil e de outros países e um conjunto de boas práticas** recomendadas que podem ser implementadas para aumentar a capacidade e o nível de desempenho dos CdGs.

Para apoiar a construção do programa de fortalecimento de Centros de Governo, este guia incorporou abordagens metodológicas como a análise qualitativa, a cadeia de valor, o *design thinking* e a *Arte de Anfitriar*, além de duas iniciativas do PNUD: a implementação do Sistema de Informação e Gestão para Governabilidade (SIGOB) e o desenvolvimento de ferramentas para análise de indicadores socioeconômicos e de governança com base nos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD¹⁶; dos Painéis Covid-19, do PNUD Brasil; e dos Painéis Especiais Centro de Governo de Alagoas^{iv}.

^{iv} [COVID-19 E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - Avaliando a crise de olho na recuperação 2021 \(Sumário Executivo\)](#).

[Painéis COVID-19 - Preparo para enfrentar a pandemia](#)

[Painéis COVID-19 - Vulnerabilidade à pandemia](#)



PARTE I

DESENVOLVENDO AS FUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO



1



1.

ESTRUTURANDO O CENTRO DE GOVERNO

O objetivo da primeira etapa é **identificar, na estrutura administrativa do governo subnacional, as unidades organizacionais que já desempenham as funções típicas do Centro de Governo e representá-las em um organograma**. Tipicamente, essas funções incluem a coordenação política, o planejamento estratégico, a coordenação do desenho e da implementação, o monitoramento e avaliação e comunicação e controle social.

Ao identificar as funções e as unidades do Centro de Governo, existirão casos em que essas funções ainda não são desempenhadas pelo governo, ou em que são desempenhadas por órgãos que não possuem atribuição formal para realizá-las, ou vice-versa, quando as funções existem formalmente, mas não são desempenhadas na prática. Eventuais dúvidas dessa natureza serão respondidas ao longo deste capítulo, incluindo a definição da estratégia de construção do programa, a identificação e representação das funções do CdG.

1.1 ETAPAS, DEFININDO A ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

Para desenhar e implementar um programa de fortalecimento dos Centros de Governo Subnacionais, este guia apresenta um método constituído por etapas e atividades, com começo, meio e fim, e uma finalidade específica. Para ser bem-sucedida, a aplicação do método (para construção do programa) precisa ser adaptada ao contexto em que o CdG será implementado. Assim, antes de iniciar o trabalho, é papel dos responsáveis definir a **estratégia de implementação**, o que significa responder a duas questões fundamentais (e, se necessário, adaptar as etapas e atividades descritas neste guia):

- a. Quem são as pessoas que devem participar da construção do programa de implantação e fortalecimento do Centro de Governo, e que papel elas desempenharão?
- b. Qual a composição de abordagens metodológicas mais adequadas para construir o programa, considerando o esforço e os recursos disponíveis?

Além de interdependentes, as respostas a essas questões são fortemente influenciadas pelo contexto em que o programa de implantação/fortalecimento do Centro de Governo será desenvolvido e implementado. Em relação às pessoas envolvidas, **a estratégia de implementação pode ser mais ou menos participativa, a depender do número de órgãos participantes e do número de representantes designados por esses órgãos.** É importante lembrar que a participação das pessoas no desenvolvimento dependerá de vários fatores externos e internos, como a coalizão política do governo, a disponibilidade de cada um para participar, a capacidade de articulação do órgão responsável pela sua gestão e dos recursos, assim como as ferramentas e o tempo para a realização de entrevistas e oficinas, sejam presenciais ou pela internet.

Se “o Centro de Governo deve ser entendido de forma ampla e integrada, em que o todo é maior que a soma das partes”¹⁴, **é essencial para o sucesso do programa envolver representantes de todos os órgãos do Centro de Governo e criar momentos de integração entre eles.** Contudo, não é necessário envolver todas as unidades logo na primeira etapa. Considerando que a estruturação de um CdG possui um forte componente político e que depende do estilo e da vontade do chefe do governo, as atividades da primeira etapa são preferencialmente realizadas com base na análise documental e em reuniões de trabalho com os responsáveis pela implementação da iniciativa no governo. Se conveniente, é possível realizar entrevistas com pessoas-chave do governo para entender melhor o funcionamento dele. Somente após a validação (ainda que preliminar) do organograma e da cadeia de valor será possível definir as pessoas que participarão das etapas subsequentes de construção do programa de desenvolvimento do Centro de Governo.

Um elemento-chave para garantir o envolvimento das pessoas certas e o sucesso do programa é o **patrocínio e o envolvimento das lideranças do governo em todas as suas etapas.** Essa participação é fundamental, pois demonstra que o programa é uma prioridade do governo e garante que as pessoas certas sejam indicadas para participar das atividades de desenvolvimento. As lideranças podem ser convidadas a participar em diferentes etapas, sendo de extrema relevância sua presença nas reuniões de validação dos produtos.

No que diz respeito à composição das abordagens metodológicas utilizadas, **quando o número de participantes é reduzido, recomenda-se a utilização de entrevistas.** Nesses casos, é necessário selecionar participantes que conheçam bem o funcionamento das unidades do Centro de Governo e que tenham legitimidade para representá-las institucionalmente. **Para um maior número de participantes, recomenda-se a utilização de oficinas e painéis como método para coleta de informações.** Além de garantir celeridade na coleta, as oficinas e painéis permitem que os participantes interajam durante as discussões, contrapondo distintos pontos de vista e gerando novas ideias para implantar ou aperfeiçoar o CdG. As entrevistas e as oficinas e painéis podem ser usados de forma intercambiável ou se complementar ao longo da construção do programa, de acordo com o objetivo da atividade e das informações que precisam ser coletadas em cada uma das atividades. Existem diferentes práticas colaborativas para promover a integração das unidades e das pessoas do Centro de Governo como, por exemplo, o *design thinking* e a *Arte de Anfitriar*.

USANDO O *DESIGN THINKING* PARA A CONSTRUÇÃO COLABORATIVA DE SOLUÇÕES

O *design thinking* é um termo usado para designar processos cognitivos, estratégicos e práticos usados para a resolução criativa de problemas. A natureza colaborativa do *design thinking* ajuda a engajar atores sociais e políticos no desenvolvimento de soluções para um determinado problema¹⁷ – em especial para problemas intratáveis, que não possuem uma única solução, que mudam ao longo do tempo e que não podem ser solucionados com a mera aplicação de regras tecnológicas¹⁸.

Em geral, as etapas do processo de *design thinking* compreendem a análise do contexto, a identificação e o enquadramento do problema, a ideação (*brainstorming*) e geração de soluções, a modelagem e prototipação e o teste e avaliação. O resultado desse processo é um desenho conceitual ou detalhado da solução para o problema, que representa visualmente a solução – por exemplo, um quadro lógico com a teoria da mudança do programa de desenvolvimento do Centro de Governo do município X. Ao traduzir requisitos abstratos em objetos concretos, esses desenhos orientam o teste, a avaliação e a implementação da solução no mundo real.

O *design thinking* exige raciocínio analítico e abduutivo, habilidades para resolver problemas mal definidos ou intratáveis e o uso de técnicas não verbais para estimular a criatividade. Exige também empatia para conhecer, além das necessidades materiais, as necessidades psicológicas e emocionais de clientes, usuários e partes interessadas¹⁹. Para desenvolver soluções, os designers usam informações disponíveis sobre o problema, suas experiências anteriores e seus próprios modelos mentais. Além disso, o uso de soluções já conhecidas aumenta a compreensão do problema, favorecendo a geração de ideias para novas soluções – “o problema persegue a solução e a solução persegue o problema”¹⁸.

Para garantir a clareza do papel e das responsabilidades dos participantes, uma boa prática é dividi-los em três grupos, conforme o perfil e o papel que desempenharão em sua implementação:

- a. Um **grupo de coordenação**, responsável pelo planejamento e implementação, formado pelo órgão que lidera o processo de desenvolvimento do programa de implementação/fortalecimento do CdG (demandante) e seus representantes;
- b. um **grupo técnico**, formado por lideranças e especialistas que farão parte do CdG, designados pelos órgãos em que atuam para participar da construção do programa;
- c. um **grupo de validação**, composto pelos dirigentes dos órgãos que fazem ou farão parte do CdG e pelo órgão que lidera o processo de construção, responsável por analisar, solicitar ajustes e validar os produtos.

Após definir os participantes e o conjunto de abordagens a serem adotadas, é necessário detalhar as etapas e atividades de acordo com a estratégia de implementação escolhida, incluindo a definição dos prazos (cronograma) e dos recursos necessários para realizá-las. No início da construção do programa **é importante apresentar os objetivos, a metodologia, as etapas e as atividades para todos os participantes, pactuando os compromissos e as datas das reuniões, entrevistas e oficinas.**

FACILITANDO CONVERSAS DIFÍCEIS COM A *ARTE DE ANFITRIAR*

Mais do que qualquer outra forma de interação humana, é por meio da conversa que as pessoas trocam ideias, aprendem, oferecem recursos e geram inovação. Contudo, é comum que as reuniões sejam improdutivas e as conversas mais se pareçam com debates, com pessoas que gostariam de participar não conseguindo dar sua contribuição.

A *Arte de Anfitriar* é uma abordagem de liderança colaborativa que aproveita o conhecimento coletivo e a capacidade de auto-organização dos grupos. Desenvolvida de forma aberta no final da década de 1990 por uma comunidade internacional de facilitadores, a abordagem é informada por teorias como a análise de sistemas complexos, a teoria da estruturação, a teoria do ator-rede, a teoria do conhecimento situado e a teoria U, além de abordagens práticas como as técnicas dialógicas *Open Space Technology*, *World Cafe*, Prática de Círculos e a investigação apreciativa²⁰.

As teorias e práticas que constituem a *Arte de Anfitriar* são usadas para facilitar conversas e processos de mudanças sistêmicas – como, por exemplo, o desenho e implementação de um programa de fortalecimento do Centro de Governo, em que as pessoas (e unidades) envolvidas podem apresentar distintas visões sobre como fazê-lo. De maneira geral, a abordagem consiste em colocar questões significativas para o grupo, estruturar o diálogo e coletar os resultados das discussões. A abordagem é chamada de “arte” porque exige as habilidades de escuta e empatia, e de “anfitriar” porque coloca as pessoas em primeiro lugar para que elas se sintam bem e à vontade para participar das discussões.

1.2 DEFININDO AS FUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO

A **definição do escopo das funções e das atividades que são ou deverão ser desempenhadas pelo CdG é uma atividade-chave em iniciativas dessa natureza**. É também uma atividade complexa, que possui um forte componente político e uma alta dependência do contexto em que o programa será desenvolvido e implementado, uma vez que os papéis e as relações de poder constituídas nem sempre correspondem às atribuições funcionais dos órgãos que compõem o CdG. Nesse sentido, **conhecer bem as funções e as boas práticas associadas a elas é essencial para o desenvolvimento do CdG**, conforme pode ser visto, em detalhes, na segunda parte deste guia.

Em 2018, a OCDE publicou o relatório *Centre Stage 2*, com os resultados de uma pesquisa sobre Centros de Governo realizada em 34 países-membros e em mais quatro outros países. No relatório, o CdG foi definido como a **“estrutura administrativa que serve ao chefe do Executivo (...), garantindo que os tomadores de decisão sejam capazes de debater o mérito das alternativas de política com base em conselhos informados por evidências, que demonstrem os benefícios, os prováveis impactos e as implicações gerais de cada opção”**⁹. O relatório também descreveu o CdG como uma “ponte político-administrativa” que facilita a coordenação e a coerência entre as agências de governo e que resolve conflitos e gerencia as crises que podem desviar a direção das políticas e programas. Além dessas definições, o relatório resumiu o propósito de um Centro de Governo em uma lista com quatro itens:

- ▶ Apoiar a tomada de decisão por parte do chefe de governo e do gabinete ministerial, fornecendo evidências e análises qualificadas sobre diferentes áreas de políticas públicas;
- ▶ garantir a coordenação e coerência das ações do governo, incluindo a definição de políticas prioritárias e temas relevantes, o desenvolvimento de ferramentas de monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados;
- ▶ gerenciar conflitos e crises que podem colocar em risco ações e programas;
- ▶ garantir que os diversos órgãos trabalhem conjuntamente e manter relações interinstitucionais e com a sociedade, “funcionando como os olhos e ouvidos do chefe do Executivo”.

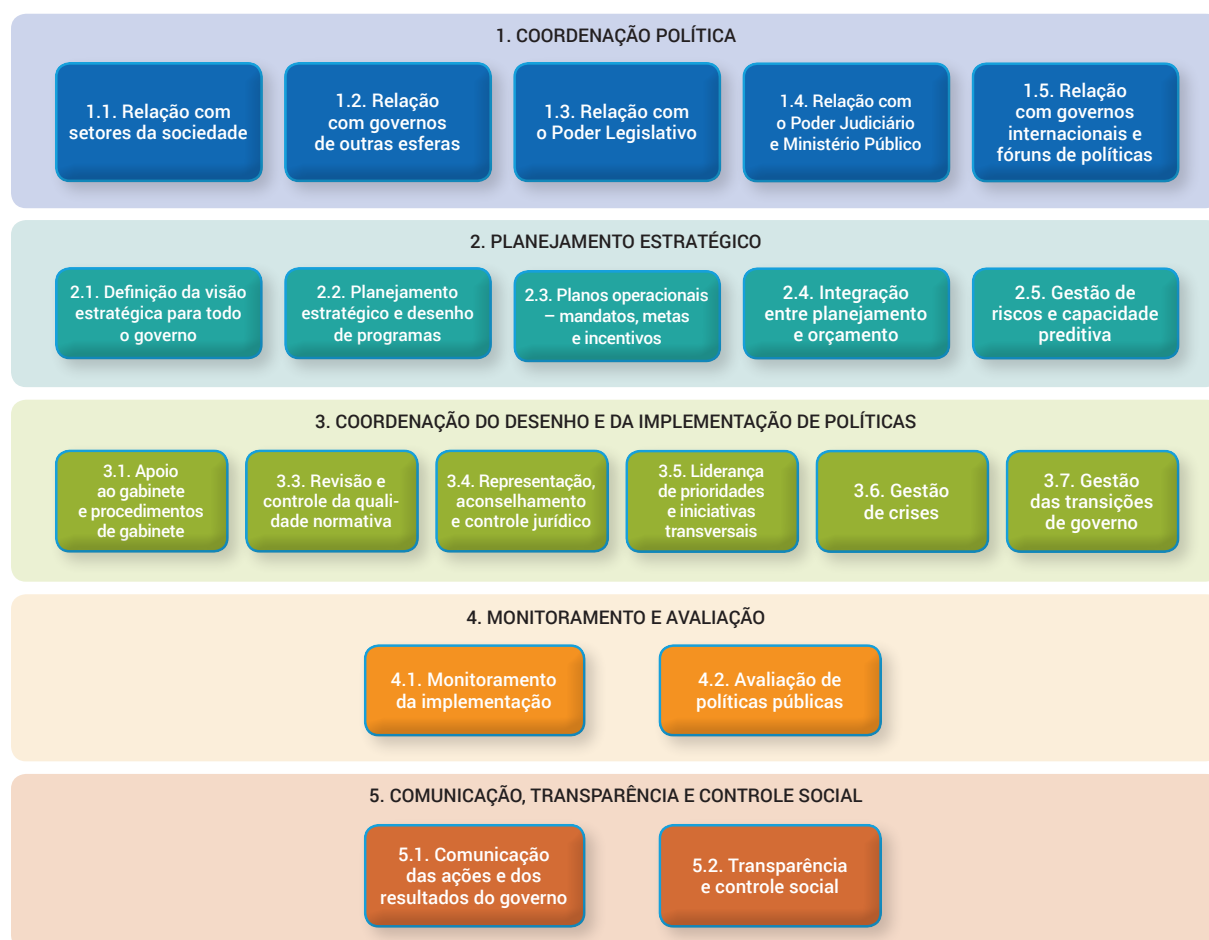
Além dessas atividades, os CdGs vêm incorporando novas funções para atuar de forma mais ativa no desenho, na implementação e no monitoramento das políticas públicas, aumentando a necessidade de integração e coordenação com os demais órgãos e agências de governo⁹. Ao mesmo tempo, deixam de realizar outras funções, seja em razão de prioridades políticas, do estilo de gestão do chefe de governo ou da situação política e econômica do país ou território²¹. Nesse sentido, o relatório da OCDE é enfático: **a configuração dos Centros de Governo varia conforme o país pesquisado e a maior parte de suas atividades é realizada em colaboração com outros atores do governo**, em maior ou menor medida.

Apesar da fluidez, os CdGs apresentam funções similares ao longo do tempo^{2,9,21}. Os estudos publicados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apresentaram uma visão teórico-analítica bastante útil para definir esses arranjos, diferenciando o “centro como estrutura” do “centro como função”^{2,12,13}. Enquanto **o centro como estrutura se refere às**

unidades que são parte formal da estrutura presidencial ou do gabinete do primeiro-ministro, o centro como função inclui as unidades de fora da estrutura presidencial que desempenham funções típicas do Centro de Governo. Adotando a abordagem do centro como função, esses estudos identificaram cinco funções típicas para os Centros de Governo que, se fortalecidas, levariam à adoção de políticas baseadas em evidências e à melhoria do desempenho do governo e da entrega de serviços: **coordenação política, gestão estratégica, coordenação do desenho e da implementação, monitoramento do desempenho, comunicação e prestação de contas.**

Além da OCDE e do BID, outras instituições desenvolveram suas propostas de classificação para as funções e atividades do CdG, a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁴. Para garantir a coerência com as demais abordagens e, ao mesmo tempo, facilitar a identificação das unidades organizacionais responsáveis por seu desempenho nos governos de estados e municípios brasileiros, a principal inovação proposta neste guia é a **decomposição e o agrupamento das funções e atividades do Centro de Governo em subfunções ou macroprocessos**, conforme representado na **figura 2**:

FIGURA 2 | FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO



Fonte: PNUD, 2022.

Entre as funções desempenhadas pelos CdGs, a **coordenação política** é a mais dinâmica, e nem sempre está institucionalizada com competências formalmente definidas e atribuídas a um determinado órgão do governo. Seu objetivo é liderar as negociações políticas com agentes de outros níveis, esferas e poderes do governo e com os setores da sociedade, aumentando a confiança no governo e garantindo o apoio das partes interessadas aos seus planos e ações^{12,22}. A coordenação política inclui a relação com setores da sociedade, com governos de outros níveis e esferas, com os Poderes Legislativo e Judiciário, e o Ministério Público e, em alguns casos, com governos internacionais e fóruns de políticas.

Previsto na Constituição Federal, o **planejamento estratégico** é uma das funções centrais do governo, que se diferencia conforme o recorte temporal da estratégia – longo, médio ou curto prazo. A capacidade da função depende diretamente dos mecanismos de alinhamento entre orçamento e planejamento, que garantem a alocação dos recursos para as ações prioritárias do governo, e das atividades de gestão de riscos e de antecipação de futuros, cujos resultados alimentam os processos de planejamento e de monitoramento.

O papel do CdG é garantir que o projeto político dos governantes eleitos seja compreendido, traduzido e alcançado, independentemente dos eventos que desviam as ações do governo para o curto prazo ou do propósito inicial^{2,9,14}, informando regularmente o chefe de governo sobre a situação das estratégias^{10,14}.

Ainda que a **coordenação do desenho e da implementação das políticas públicas** seja predominantemente uma responsabilidade das secretarias temáticas, o CdG desempenha um papel central no aconselhamento político aos tomadores de decisão, na conciliação das necessidades e interesses e na solução de conflitos entre os distintos órgãos envolvidos na implementação das políticas. Esse papel é ainda mais relevante em temas transversais e prioritários e em situações de crise, que exigem a atuação rápida e coordenada de distintos órgãos do governo para alcançar um objetivo comum¹² – como, por exemplo, nas ações de enfrentamento da pandemia de COVID-19. Além da gestão de crises e das prioridades transversais, a coordenação do desenho e da implementação de políticas inclui a gestão dos procedimentos administrativos e de gabinete, revisão e controle de qualidade normativa, representação, aconselhamento e controle jurídico e gestão das transições de governo.

Em geral, as atividades de **monitoramento e avaliação** são constituídas na forma de sistemas que geram informações sobre como os planos e programas são implementados, suas entregas de curto prazo e sua contribuição para alcançar as metas de longo prazo. Nesse sentido, enquanto o objetivo do monitoramento é acompanhar o desempenho das políticas prioritárias do governo, desbloqueando obstáculos e solucionando conflitos para assegurar a correção tempestiva dos desvios de implementação, o objetivo da avaliação é analisar criticamente os resultados dessas políticas, visando ao seu aperfeiçoamento². Além do acompanhamento das ações e dos resultados do governo, a função exige verificar se as prioridades políticas estão sendo refletidas nos principais documentos administrativos dos órgãos de linha, exigindo um trabalho bastante próximo com esses órgãos e um intenso fluxo de troca de informações⁹.

Finalmente, o objetivo da função de **comunicação e controle social** é comunicar, de forma ampla, transparente e em linguagem simples, as ações, os gastos, os serviços e os resultados alcançados pelo governo, aproximando-o da população e garantindo a construção de narrativas coerentes que assegurem sua legitimidade e apoio². A comunicação governamental compreende a comunicação pública quando o objetivo é atender ao interesse público, como nos casos de campanhas para conscientizar a população sobre seus direitos ou informar sobre como acessar os serviços públicos, e a comunicação política, que trata do discurso e da ação de governos, partidos e seus agentes na conquista da opinião pública²³. Por sua vez, o controle social consiste na participação da sociedade no acompanhamento e na verificação das ações do governo, assegurando que os recursos públicos estejam sendo bem empregados em benefício da coletividade²⁴.

CENTRO DE GOVERNO: UM ARRANJO DE GOVERNANÇA DINÂMICO E FLUIDO

caixa
4

Segundo Cavalcante e Gomide, o CdG é um arranjo de governança complexo, dinâmico e flexível que envolve diferentes organizações públicas e atores políticos e no qual a coordenação da ação coletiva é o objetivo principal²¹⁻²⁵. Os autores analisaram a trajetória do Centro de Governo brasileiro no período de 1995-2014, observando que os estilos presidenciais, as metas políticas e a conjuntura política e econômica influenciaram substantivamente a configuração, as funções e os mecanismos de governança usados pelo CdG.

Além disso, segundo a OCDE, os CdGs têm assumido novas funções, ainda que em caráter temporário⁹. Há casos em que atuam como incubadora, incorporando temporariamente algumas funções que são posteriormente delegadas aos órgãos de linha após ganharem maturidade e maior grau de institucionalização.

A conclusão é que não existe uma configuração única ou ótima para as funções do CdG. Assim, é necessário cautela na reprodução de premissas e práticas que, a depender do contexto em que são aplicadas, podem funcionar de forma diferente do esperado²¹.

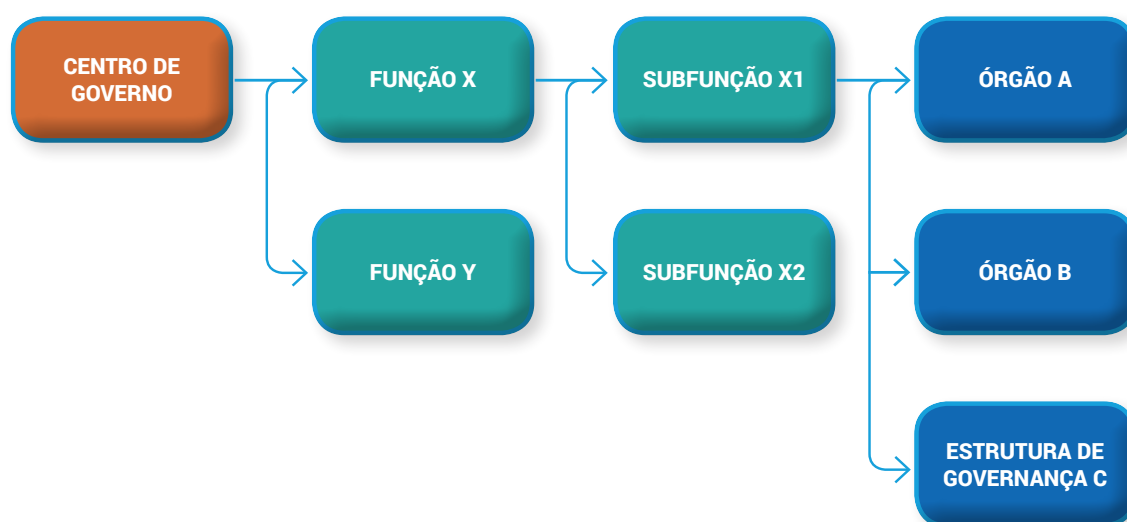
Na **Parte II - Funções do Centro de Governo: experiências e boas práticas**, é demonstrada uma ampla variedade de boas práticas que podem ser implementadas para fortalecer as funções e subfunções do CdG, ilustradas com casos e experiências bem-sucedidas de governos estaduais e municipais, do Governo Federal e, em alguns casos, de governos de outros países.

1.3

IDENTIFICANDO AS UNIDADES DO CENTRO DE GOVERNO

Após a definição das funções e subfunções do Centro de Governo, o passo seguinte é identificar como essas atividades estão distribuídas entre os órgãos e as instâncias de governança do governo estadual ou municipal. A **figura 3** apresenta um modelo conceitual para identificar as unidades do CdGs, em que as caixas correspondem aos atributos a serem analisados:

FIGURA 3 | MODELO CONCEITUAL PARA IDENTIFICAR AS UNIDADES DO CENTRO DE GOVERNO



Fonte: PNUD, 2022.

Para definir as unidades organizacionais do CdG, a OCDE recomenda a construção de **modelos para guiar as decisões sobre o acréscimo ou extinção de funções, com procedimentos bem definidos para analisar o mandato e a capacidade das organizações e indicar qual é o melhor lócus para abrigar a função**. Evans *et al.* propuseram cinco critérios que podem ser usados para fundamentar o modelo, ajudando a decidir se uma unidade deve ou não fazer parte do Centro de Governo²⁶:

- ▶ A unidade executa uma das principais funções do Centro de Governo.
- ▶ A unidade lida com questões politicamente sensíveis que exigem o engajamento direto do chefe do Executivo.
- ▶ A unidade é responsável por prioridades e reformas transversais (por exemplo, modernização do Estado).
- ▶ As atividades da unidade são relevantes para todos os ministérios e órgãos (por exemplo, questões de gênero).
- ▶ Em situações que exigem maior independência do ministério de linha responsável por determinada área política.

Depois de estabelecer os critérios, é necessário **analisar de forma crítica e abrangente as normas e regulamentos que definem as estruturas e competências legais dos órgãos e instâncias de governança do governo**. As fontes de informação consultadas deverão incluir as leis de organização administrativa, os regimentos internos, os decretos que dispõem sobre estruturas de governança, os regulamentos e manuais administrativos, os sites e portais de governo na internet, bem como qualquer outro documento com informações sobre as atividades e procedimentos das unidades que compõem o Centro de Governo Subnacional.

Invariavelmente, haverá casos em que **as atribuições formais de determinadas unidades do CdG não coincidem com as atividades que são realizadas na prática pelos órgãos**. Para superar esse tipo de impasse, os resultados da análise documental deverão ser constantemente discutidos com os responsáveis pela construção do programa e, sempre que necessário, complementados com dados de outras fontes, como entrevistas ou questionários.

COMBINANDO DIFERENTES ABORDAGENS PARA REALIZAR ANÁLISES QUALITATIVAS

Uma boa prática nas análises qualitativas é combinar mais de um método e usar diferentes fontes de evidências para analisar um mesmo fenômeno. Essa prática, conhecida como triangulação, facilita a convergência e a corroboração dos achados do pesquisador e contribui para reduzir os potenciais vieses que podem existir em um único estudo²⁷. Três práticas bastante comuns são a revisão da literatura, a análise documental e a realização de entrevistas.

A **revisão da literatura** fornece uma perspectiva acadêmica sobre um determinado tópico ou assunto, servindo para delimitar o escopo da análise, aumentar a familiaridade do pesquisador com o problema e favorecer a geração de novas ideias²⁸. Quando realizada de forma sistemática, compreensiva e rigorosa, com ênfase na análise crítica, a revisão da literatura contribui para o desenvolvimento de uma base sólida de conhecimento, facilitando a identificação de oportunidades para novas pesquisas²⁹ e o trabalho de outros pesquisadores. Diferentemente da análise documental, a revisão da literatura faz referências a estudos anteriores, exigindo que o pesquisador confie na descrição e na interpretação dos dados realizadas por outra pessoa.

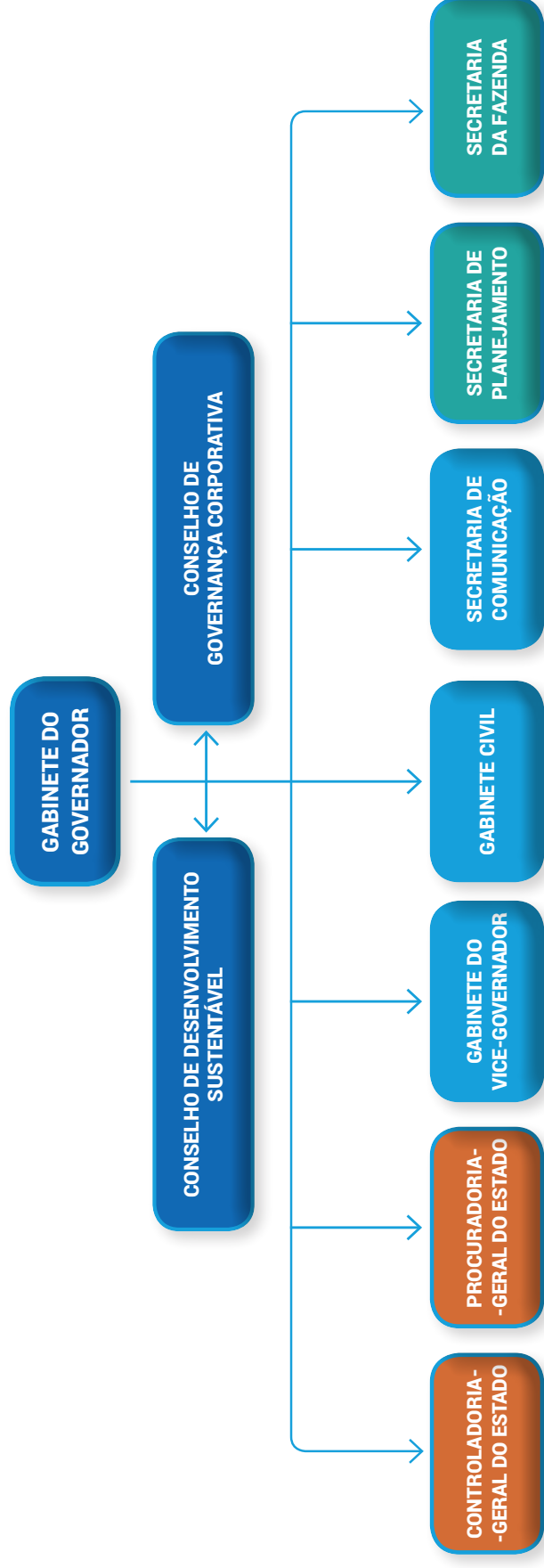
Documentos são “fatos sociais”, pois contêm textos (palavras) e imagens produzidas, compartilhadas e usadas de maneira socialmente organizada³⁰, sem a intervenção de um pesquisador. A **análise documental** é um procedimento sistemático para revisão e avaliação de documentos (impressos ou eletrônicos) que implica encontrar, selecionar, avaliar e sintetizar os dados encontrados. A análise documental produz novos dados (trechos, citações ou passagens inteiras), que podem ser organizados em temas e categorias³¹ para que, em seguida, sejam analisados e interpretados para produzir significado, compreensão e conhecimento empírico³².

Por fim, as **entrevistas** são processos de interação social que servem para coletar dados objetivos e subjetivos relacionados aos valores, atitudes e opiniões das pessoas entrevistadas. As entrevistas podem ser realizadas tanto individualmente quanto em grupos, de forma presencial ou por meio de videoconferência, na internet. A preparação da entrevista compreende a definição do seu objetivo e a escolha da pessoa entrevistada, que deve possuir familiaridade com o tema pesquisado e disponibilidade para participar da entrevista, e a criação do roteiro de perguntas³³. O roteiro pode ser estruturado com questionários bem definidos, ou semiestruturado, com perguntas abertas, evitando questionamentos arbitrários, ambíguos, deslocados ou tendenciosos. Na condução da entrevista, o entrevistador deve respeitar a sequência do pensamento do entrevistado e, quando necessário, fazer perguntas indiretas que provoquem a sua memória³⁴.

1.4 REPRESENTANDO AS FUNÇÕES E UNIDADES DO CENTRO DE GOVERNO

Após identificar as unidades organizacionais do CdG, é possível construir um organograma para representar as relações formais hierárquicas e de autoridade que existem entre elas. Além das unidades administrativas, o organograma pode evidenciar as estruturas de governança que são lideradas ou que contam com a participação de órgãos do CdG. A **figura 4** apresenta um modelo de organograma genérico aplicável a governos de estados e municípios brasileiros:

FIGURA 4 | MODELO DE ORGANOGRAMA GENÉRICO PARA CENTROS DE GOVERNO SUBNACIONAIS



Fonte: PNUD, 2022.

De forma semelhante, é possível atualizar a cadeia de valor apresentada na seção 1.1. **Definindo as funções do Centro de Governo**, destacando as funções desempenhadas pelo CdG e as respectivas unidades responsáveis.

caixa 6

USANDO A CADEIA DE VALOR PARA REPRESENTAR AS FUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO

A cadeia de valor é uma forma de representar as funções de uma organização como um conjunto de subsistemas (atividades) interrelacionados, com entradas (insumos) e processos de transformação e saídas (produtos). Esses conjuntos de atividades podem ser diferenciados em dois tipos: as atividades primárias, relacionadas à produção e entrega dos produtos e serviços da organização ou programa, e as atividades de suporte, de caráter transversal, que apoiam as primárias. A forma como as atividades da cadeia de valor são organizadas e executadas determina seu custo e influencia o sucesso da estratégia³⁵.

Ainda que a cadeia de valor tenha sido desenvolvida para organizações do setor privado, ela é bastante utilizada no setor público³⁶. A principal diferença é que em organizações do setor privado a margem de valor corresponde ao lucro, enquanto no setor público corresponde ao valor público, que é gerado tanto para grupos de pessoas quanto para a sociedade como um todo. Segundo Moore (1995), o valor público possui três dimensões: o alcance dos resultados (a extensão em que um órgão ou programa gera resultados concretos em uma ampla variedade de áreas), legitimidade e suporte (em que medida a organização e suas atividades são confiáveis e percebidas como legítimas pelas partes interessadas e pela sociedade) e capacidade operacional (em que medida a organização usa seus recursos de maneira eficiente).

A partir da decomposição funcional da cadeia de valor é possível analisar as forças e fraquezas, as fontes de custo e o potencial de diferenciação das funções e atividades do CdG. Também é possível identificar sobreposições, lacunas e deficiências nas atividades e nos mecanismos de coordenação, criando oportunidades para integrar, coordenar e melhorar os processos de trabalho do Centro de Governo.

A cadeia de valor e o organograma sintetizam visualmente informações importantes sobre a estrutura e o funcionamento do CdG e as unidades organizacionais que o compõem. Sendo assim, é essencial **validar os produtos desta etapa com os dirigentes do Centro de Governo Subnacional para garantir que as etapas subsequentes contem com a participação dos representantes adequados.**

Uma questão de fundo relacionada à estrutura funcional e organizacional do CdG é se ela deve ou não ser formalizada. Considerando que **se trata de um arranjo orgânico, fluido e dinâmico, estabelecer um Centro de Governo por meio de decreto pode ser “inócuo, contraprodutivo e arriscado, pois ignora a urgência das prioridades políticas do presidente e de um mundo cheio de problemas e pressões sociais mutáveis”²¹.** Nesse sentido, a decisão pela alteração da estrutura do CdG, criando ou movendo competências, é uma escolha política arriscada que deve ser realizada somente após um período de teste e avaliação iniciais.

2



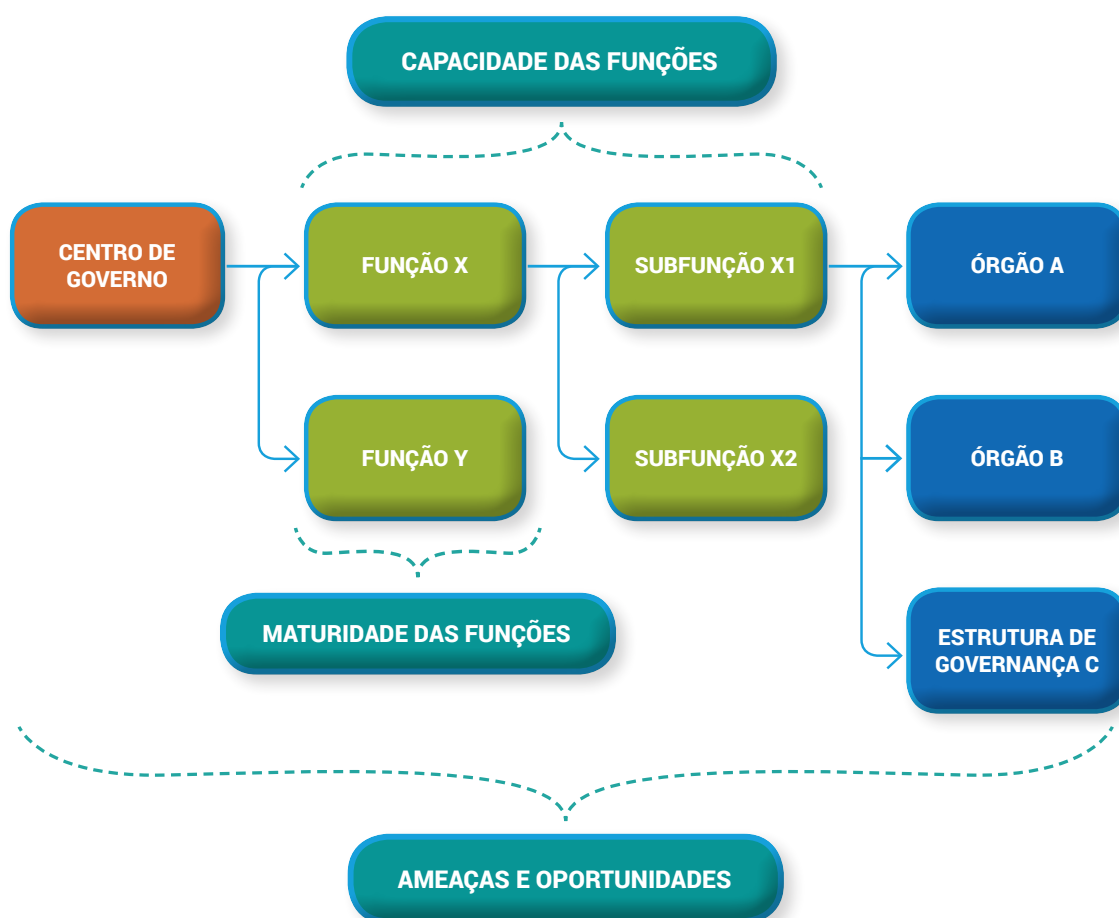
2.

ANALISANDO O CENTRO DE GOVERNO

O objetivo da segunda etapa é **realizar um amplo diagnóstico sobre o Centro de Governo e suas funções**, conforme o modelo analítico representado na **figura 5**. A etapa compreende a avaliação tanto das funções já existentes no estado ou município analisado quanto daquelas que estão ausentes ou necessitam de fortalecimento. Esse diagnóstico inclui diferentes atividades envolvendo a análise e a síntese de um grande volume de informações:

- ▶ Avaliação do nível de desenvolvimento institucional (maturidade).
- ▶ Avaliação da capacidade das funções, relacionada à adoção de boas práticas.
- ▶ Análise do ambiente externo para identificar as oportunidades e as ameaças ao desenvolvimento do Centro de Governo.
- ▶ Estruturação de problemas a partir dos resultados das avaliações.
- ▶ Definição de desafios com a escolha dos aspectos desejados da mudança.

FIGURA 5 | MODELO CONCEITUAL PARA ANALISAR AS FUNÇÕES E O AMBIENTE EXTERNO DO CENTRO DE GOVERNO



Fonte: PNUD, 2022.

2.1 APRESENTANDO O PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DO CENTRO DE GOVERNO

O lançamento formal do processo de construção do programa ocorre no início da segunda etapa, quando os órgãos que compõem ou comporão o CdG já foram identificados e validados pelos responsáveis pela iniciativa no governo. Contudo, com a inclusão dos novos participantes, é necessário apresentar e validar novamente o organograma e a cadeia de valor do CdG, realizando os ajustes necessários. Nesse sentido, a reunião ou oficina de lançamento possui três objetivos:

- ▶ Alinhar o conceito de Centro de Governo entre os participantes.
- ▶ Apresentar o processo de construção do programa, as etapas, os participantes e as respectivas responsabilidades.
- ▶ Apresentar e discutir a proposta de cadeia de valor e de organograma para o Centro do ente federado.

A oficina de lançamento é a melhor oportunidade para engajar os participantes e esclarecer as dúvidas relacionadas à iniciativa. Para garantir a participação dos representantes de todas as funções do CdG nas etapas, é importante que o convite da oficina seja feito com antecedência, em nome do chefe de governo ou de seu representante designado.

2.2 AVALIANDO A CAPACIDADE DO CENTRO DE GOVERNO

Apresentado no **Anexo II**, o **questionário de avaliação de capacidade tem o objetivo de avaliar as funções e subfunções do Centro de Governo em relação à adoção de boas práticas** recomendadas na literatura e no Manual de Avaliação de Governança do Centro de Governo do TCU¹⁴.

Agrupadas em funções e subfunções, as 156 questões do formulário deverão ser respondidas de forma distribuída pelos órgãos do CdG. Para cada boa prática, os respondentes devem indicar se “discordam”, “concordam parcialmente” ou “concordam totalmente”. Em caso de concordância parcial ou total, **é necessário indicar as evidências que comprovam a existência da boa prática no governo.**

Como resultado, a avaliação gera **indicadores de capacidade para as funções e subfunções, usando uma escala de 0 a 10** – quanto maior a nota, maior a capacidade. Os resultados da avaliação de capacidade deverão ser utilizados mais adiante nesta etapa, na atividade **2.5. Estruturando os problemas.**

ANALISANDO O QUADRO DE PESSOAL DO CENTRO DE GOVERNO

Além do grau de adoção de boas práticas, a análise de capacidade poderá incluir a análise do quadro de pessoal do CdG, incluindo as regras e os fatores institucionais que o determinam.

Na composição do quadro de pessoal do CdG, o equilíbrio entre servidores públicos de carreira e nomeados políticos contribui para preservar a *expertise*, manter a estabilidade e garantir a continuidade administrativa das ações do governo^{2,9}. É provável que os servidores de carreira tenham maior conhecimento acumulado sobre os processos legislativos, políticos, institucionais e administrativos, além de redes profissionais mais bem estabelecidas em todo o governo. Contudo, há casos em que a *expertise* temporária ou as relações de confiança dos nomeados políticos com o chefe do Executivo são fatores que precisam ser levados em consideração⁹.

Nos países da OCDE, a maior parte (92%) das pessoas que desempenham as funções do CdG são servidores de carreira, sendo que dois terços desses servidores são cedidos pelos ministérios. Mesmo entre os países da OCDE, a proporção de servidores de carreira e nomeados políticos apresenta grande variação, com maior proporção de indicados políticos em países de tradição administrativa napoleônica (França, Bélgica e Itália) e, na outra ponta do espectro, os países escandinavos, com alta proporção de servidores de carreira. Os países anglo-saxões se situam entre os dois grupos.

Além de ajudar a criação de equipes dinâmicas, com *expertise* e competências analíticas em diferentes áreas, o recrutamento de servidores nos ministérios permite ao CdG aprofundar o conhecimento e as relações com os órgãos de origem deles⁹. Para garantir sua influência no direcionamento das políticas, esses servidores precisam possuir competências técnicas em nível similar ao encontrado nos órgãos de linha responsáveis pela formulação². Além disso, precisam possuir capacidade de liderança para atuar como conselheiros de confiança dos líderes políticos eleitos e, ao mesmo tempo, conquistar o respeito e mobilizar um amplo conjunto de organizações e pessoas. Para isso, os servidores do CdG devem abandonar as tradicionais posturas de comando e controle e desenvolver as habilidades de colaboração, *networking* e persuasão⁹.

2.3

AVALIANDO A MATURIDADE DO CENTRO DE GOVERNO

A avaliação de maturidade consiste na **aplicação do questionário Matriz de Desenvolvimento Institucional (MDI)**², **apresentado no Anexo III**. A matriz é composta por 21 indicadores de desempenho relacionados às cinco funções do CdG e usa uma escala de três níveis para classificá-los em relação ao **grau de desenvolvimento institucional: em formação, em desenvolvimento ou otimizados**.

Ao contrário da avaliação de capacidade, a avaliação de maturidade é baseada na percepção dos participantes do processo de construção do programa. **Para reduzir a subjetividade da avaliação, é importante que o questionário seja respondido pelo maior número possível de pessoas envolvidas na iniciativa.**

O resultado do questionário é um **indicador de maturidade** que usa uma escala de 0 a 10 para avaliar se as funções do CdG estão sendo desempenhadas de forma efetiva. As lacunas identificadas nos indicadores de maturidade podem ser boas oportunidades para desenvolver as soluções que fortalecerão o Centro de Governo.

2.4

ANALISANDO O AMBIENTE EXTERNO

A **análise do ambiente externo consiste na identificação das oportunidades e ameaças ao desenvolvimento do CdG**. Entre os métodos que podem ser utilizados com esta finalidade, a análise PESTAL é uma técnica bastante conhecida, que ajuda a identificar e categorizar os riscos nas dimensões política, econômica, social, tecnológica, ambiental e legal.

Para estimular a contribuição dos participantes nesta atividade, uma sugestão é **apresentar as eles, no início da atividade, os fatores externos que impactam o desenvolvimento das funções do CdG**. A seguir, são mostrados alguns exemplos hipotéticos para cada uma das dimensões, destacando a ideia-força, a explicação da ideia e o impacto na função do CdG:

- ▶ Política: transição de governo; “considerando que este é o último ano do governo, a agenda de prioridades está focada na entrega das obras de infraestrutura iniciadas no começo do mandato”; é necessário reorientar a função de planejamento para direcionar recursos para as obras de infraestrutura e a função de monitoramento para incluir relatórios detalhados sobre as obras.
- ▶ Econômica: efeitos econômicos da pandemia; “a pandemia impactou as contas do município, uma vez que o apoio financeiro do estado e do Governo Federal não foram suficientes frente às necessidades”; qualquer ação do programa de fortalecimento do CdG deverá ser, preferencialmente, realizada sem criar despesas adicionais.
- ▶ Social: fortalecimento do controle social; “as pessoas têm cada vez mais procurado a Ouvidoria do Estado não apenas para reclamar, mas para elogiar os serviços públicos”; cabe à função de controle social do CdG investigar o conteúdo das informações fornecidas pelos cidadãos e usá-las para melhorar os serviços prestados pelo governo, promovendo sua incorporação à função de planejamento.

- ▶ Tecnológica: popularização das mídias sociais; “com os avanços das redes sociais, o governo pode medir a reação de segmentos da população sobre determinados temas antes de lançar uma nova política ou serviço”; impacta diretamente a função de comunicação, exigindo redirecionar as equipes e recursos financeiros para atividades relacionadas à gestão de mídias sociais.
- ▶ Ambiental: aumento do ecoturismo na região; “considerando o comprometimento do governo com o alcance de objetivos ambientais e a importância do ecoturismo para as comunidades da região, um dos eixos do planejamento de longo prazo do município deverá ser a preservação e exploração sustentável do meio ambiente”. Impacto na função de planejamento estratégico.
- ▶ Legal: restrição para criação de estruturas; “para alterar a lei que rege a organização administrativa do Estado, é necessária a aprovação pela Assembleia Legislativa”; é desejável que o programa de desenvolvimento do CdG não implique alterações nas estruturas.

2.5

ESTRUTURANDO OS PROBLEMAS

Idealmente, **esta atividade envolve a estruturação de cinco problemas críticos – um por função do Centro de Governo**. Contudo, nada impede a estruturação de mais ou de menos problemas, a depender do número de órgãos participantes e do esforço dedicado à iniciativa. Nesta atividade, o facilitador deverá optar por trabalhar individualmente, por unidade organizacional, ou em grupos, nos quais os participantes de distintas funções e unidades podem contribuir para a estruturação de problemas sob a responsabilidade de outra unidade.

A estruturação dos problemas começa com uma pergunta, colocada para todas as funções do CdG:

- ▶ Diante dos resultados do diagnóstico e considerando a realidade atual do governo, o que está impedindo o alcance do objetivo da função?

A partir dos problemas mapeados, para explorar o problema inicial e identificar as causas, as consequências e suas interrelações, **os participantes devem ser estimulados a perguntar “por quê?” sucessivamente**, cabendo ao facilitador registrar as respostas. Diferentes métodos, facilmente encontrados na internet, podem ser usados para estruturar um problema de forma colaborativa³⁷.

Após a estruturação do problema, é preciso direcionar a atenção dos participantes para as causas que poderão ser superadas pelo programa de desenvolvimento do CdG. Para isso, as causas poderão ser analisadas e classificadas em três categorias relacionadas à **capacidade do gestor para resolvê-las: “sob controle do gestor”, “sob controle de outros atores” e “fora do jogo”**. Em seguida, os fatores com maior número de relações com outros devem ser identificados como “causas-chave”. **As causas-chave, principalmente aquelas sob o controle do gestor, são os melhores pontos de intervenção para alavancar o alcance dos resultados desejados**, pois possibilitam desenvolver uma única solução para impactar diferentes causas do problema ao mesmo tempo.

2.6 DEFININDO OS DESAFIOS

O primeiro passo para definir os desafios é **escolher uma causa-chave do problema cuja resolução esteja ao alcance do gestor**. Para formular um desafio, deve-se declarar a **intenção** de transformar uma situação atual em uma situação futura desejável e um **público-alvo**, o que serve para delimitar o escopo dos resultados e ações do programa que será desenhado e implementado.

Além de direcionar a discussão, **a formulação do desafio como uma pergunta aberta permite que sejam propostas diferentes ideias de solução para o problema escolhido**. Seguem abaixo alguns exemplos que, genericamente, são enfrentados por diversos CdGs dos estados e municípios brasileiros:

- ▶ Como podemos (**intenção**) do (**público-alvo**)?
- ▶ Como podemos melhorar a coordenação entre as ações do estado X e as ações realizadas pelos municípios?
- ▶ Como podemos implementar um plano estratégico de longo prazo e com foco no desenvolvimento sustentável no estado Y?
- ▶ Como podemos monitorar a satisfação dos usuários de serviços públicos no município Z?
- ▶ Como podemos tornar a comunicação com a sociedade mais efetiva no estado Z?

3



3.

DESENHANDO O PROGRAMA PARA IMPLANTAÇÃO OU FORTALECIMENTO DO CENTRO DE GOVERNO

O objetivo da terceira etapa é **desenhar um programa para implantar ou fortalecer o Centro de Governo do estado ou do município**. O desenho do programa envolve a definição de uma visão, a construção da teoria da mudança, a ideação de soluções e a construção da teoria da ação.

Em sentido amplo, a **teoria do programa é um conjunto de teorias, ferramentas de análise e práticas colaborativas que servem para definir as ações e os resultados relacionados à solução de um problema ou superação de um desafio** – no caso, desenvolver e fortalecer as funções desempenhadas pelos CdGs conforme as necessidades e especificidades do governo subnacional. Em sentido estrito, **a teoria do programa é um modelo sobre como uma intervenção – o programa – contribui para um conjunto específico de resultados por meio de uma série de resultados intermediários concatenados**, representados nos dois componentes básicos daquela teoria: a teoria da mudança e a teoria da ação³⁸.

As **teorias do programa são geralmente representadas em diagramas chamados quadros lógicos**. Existem diferentes formas de desenhar um quadro lógico que podem influenciar o modo como as pessoas veem a teoria de um programa. Modelos mais simples são usados para representar atividades rotineiras e lineares, com relações de causa e efeito previsíveis ou, ainda, em organizações que não estão acostumadas com os diagramas. Já as cadeias de resultados são mais efetivas, pois consideram a incerteza e a interdependência nas relações de causa e consequência. Cabe ao facilitador escolher o modelo mais adequado para o contexto em que o programa de fortalecimento do Centro de Governo será implementado.

3.1

DEFININDO A VISÃO PARA O CENTRO DE GOVERNO

A visão é uma projeção futura madura e bem-sucedida sobre uma determinada situação.

Logo, a visão de futuro de um Centro de Governo deve compreender um objetivo audacioso, que requer um esforço extraordinário e um pouco de sorte para ser alcançado. Não se trata de uma utopia, mas de um cenário atingível em longo prazo (10 a 30 anos), que considera o presente em sua formulação. Descrever uma visão de forma viva, vibrante e específica, traduzindo em imagens como seria alcançá-la, serve para inspirar o grupo e favorecer a definição de resultados ambiciosos e soluções inovadoras nas atividades seguintes.

Para definir a visão, o facilitador poderá escolher entre algumas alternativas. Uma delas é realizar entrevistas para **coletar a percepção dos dirigentes do Centro de Governo sobre os desafios (definidos pelo grupo técnico) e a visão de futuro para as funções sob o seu comando e para o CdG como um todo**. O uso de um questionário semiestruturado pode ajudar na realização dessas entrevistas, abrindo espaço para que o entrevistado e o entrevistador façam perguntas que não haviam sido planejadas.

Outra opção é definir a visão com os participantes do grupo técnico. Nesse caso, o facilitador poderá definir previamente algumas propostas de visão, considerando os desafios declarados na atividade anterior. Em qualquer um dos casos, **é importante iniciar a entrevista ou oficina apresentando os resultados do diagnóstico realizado na etapa anterior**.

3.2

CONSTRUINDO A TEORIA DA MUDANÇA

Construída a partir dos problemas, dos desafios e das visões de futuro declaradas nas atividades anteriores, **a teoria da mudança identifica as relações causais entre os resultados que a iniciativa de mudança (o programa) gera ao longo do tempo**. Um programa pode ser representado com diferentes teorias da mudança, que podem descrever os componentes da solução, seus estágios de implementação ou os diferentes grupos de pessoas envolvidas. Uma vez que o Centro de Governo possui cinco funções que se desdobram em vinte subfunções, com várias interrelações entre elas, a depender da complexidade dos problemas declarados pode ser necessário elaborar mais de uma teoria do programa para uma única função. A **figura 6** apresenta o modelo conceitual para construir a teoria da mudança dos programas de desenvolvimento de Centros de Governo Subnacionais:

FIGURA 6 | MODELO CONCEITUAL PARA CONSTRUÇÃO DA TEORIA DA MUDANÇA



Fonte: PNUD, 2022.

Usando a visão de futuro definida na atividade anterior como ponto de partida, o quadro lógico da mudança deverá ser construído de trás para frente (do futuro mais distante para o mais próximo), começando pelos impactos e, em seguida, pelos resultados intermediários e imediatos (relacionados à mudança de comportamento dos atores que interagem com a iniciativa). Uma boa prática para definir os resultados da teoria da mudança é **considerar as causas e consequências, identificadas na atividade de estruturação dos problemas, para formular a ideia oposta**. Por exemplo, suponha um problema na função planejamento estratégico, em que uma das causas-chave identificadas foi que “apenas 10% dos municípios do estado consideram os ODS na elaboração de seus planos anuais”. Neste caso, o impacto desejado pode ser “maior alinhamento entre os planos plurianuais municipais e os ODS”, que poderá ser alcançado por meio de resultados intermediários como a “ampliação na qualificação dos gestores e técnicos municipais” e o “conhecimento sobre a agenda ODS amplamente disseminada na sociedade”, entre outros resultados possíveis.

Após a construção da cadeia de resultados, **é necessário definir os indicadores e as metas que serão usadas para mensurar o desempenho do programa**. Continuando com os exemplos anteriores, poderiam ser elaborados indicadores como o “número de municípios que implementaram planos plurianuais alinhados à agenda ODS”, o “número de lideranças do governo que participaram dos eventos de capacitação” ou o “percentual de alunos da rede escolar municipal que participaram dos eventos da agenda ODS”, com metas anuais associadas a cada um deles.

Uma boa teoria da mudança informa as condições necessárias para que os resultados sejam alcançados, identificando as premissas e os riscos que podem interagir com os resultados definidos na cadeia causal, facilitando ou dificultando o seu alcance. Ainda considerando os exemplos anteriores, a sensibilização dos prefeitos, a qualificação dos servidores e a mobilização da sociedade para cobrar dos agentes públicos o alcance dos objetivos definidos na agenda ODS pode não ser suficiente para garantir a implementação da agenda nos planos plurianuais dos municípios. Fatores como as limitações legais, o ambiente político ou eventuais restrições nos recursos disponíveis podem impedir que os resultados, mesmo quando alcançados, se transformem nos impactos desejados.

3.3 GERANDO IDEIAS DE SOLUÇÕES

O objetivo desta atividade **é gerar ideias de soluções (produtos ou serviços) que contribuam para gerar os resultados declarados nas teorias da mudança** do Centro de Governo.

Existem vários métodos que podem ser utilizados para facilitar a geração de ideias pelos participantes. Um deles é o *brainstorming*, ou tempestade de ideias, no qual os participantes devem gerar o maior número possível de ideias de como solucionar o problema. Nesta atividade não há ideias certas ou erradas. O desejável é que as sugestões incluam desde as soluções mais óbvias até as mais absurdas. Após a geração de ideias, os participantes podem mesclar características de diferentes propostas para construir novas ideias de solução.

Para estimular novos pontos de vista e a geração de ideias inovadoras, o facilitador poderá **apresentar os exemplos e as boas práticas descritas no Anexo I deste guia como propostas genéricas de solução** ou, ainda, **convidar pessoas que atuam ou que atuaram nos Centros de Governo de estados e municípios brasileiros para compartilhar as experiências e os resultados** alcançados em sua gestão. A depender da capacidade e do contexto do governo, pode ser desejável **identificar ideias que já existem e ações em fase de planejamento** para compor o programa de fortalecimento do Centro de Governo.

Uma boa prática é pedir aos participantes que reflitam, em silêncio, sobre possíveis soluções para cada problema, registrando entre duas e três ideias. Além de permitir que todos os participantes façam suas contribuições, inclusive os mais tímidos, essa técnica ajuda a mitigar a dominância de ideias muito fortes, que podem limitar o debate a um único ponto de vista.

APERFEIÇOANDO AS FUNÇÕES DE CENTRO DE GOVERNO COM O SIGOB

Um bom exemplo de prática que pode inspirar os participantes na etapa de construção de soluções é o SIGOB, uma plataforma desenvolvida pelo PNUD com um amplo portfólio de produtos para alta direção e Centros de Governo de países da América Latina e Caribe. Entre os produtos da plataforma, existe o (homônimo) SIGOB, um *software* que, apoiado por um conjunto de módulos, procedimentos e rotinas de gestão, facilita a programação, a coordenação e a comunicação das ações prioritárias do governo.

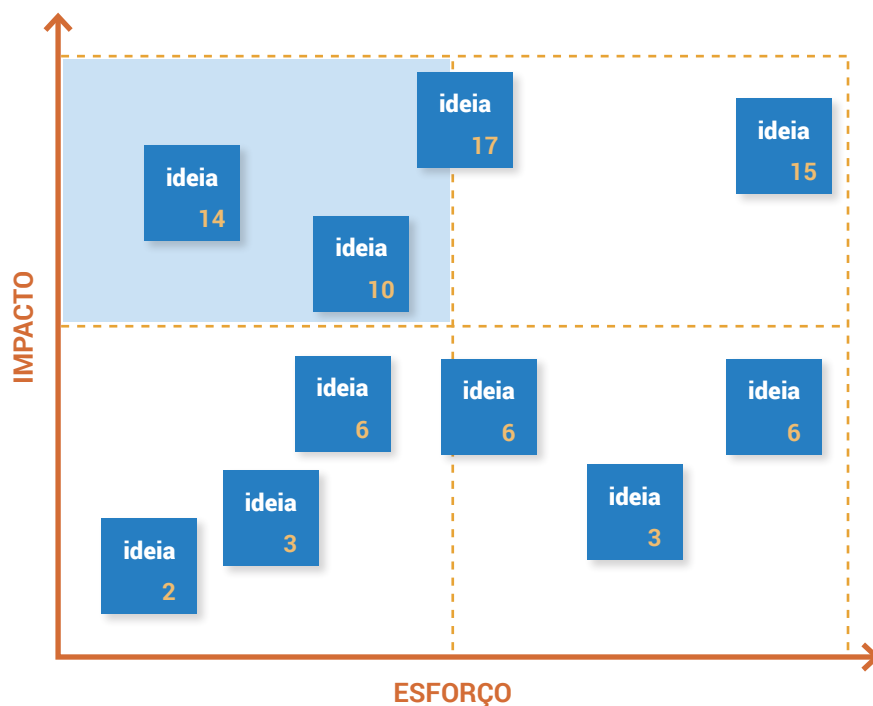
No contexto do desenvolvimento dos Centros de Governo Subnacionais, dois módulos do SIGOB merecem destaque. O Programaton é uma metodologia colaborativa para programar as ações e as entregas prioritárias do governo envolvendo lideranças e especialistas do CdG e dos órgãos responsáveis pela implementação da política nesse processo. Além da programação das ações, as oficinas do Programaton servem para identificar restrições, reavaliar riscos e premissas e pactuar resultados entre as partes envolvidas na implementação das ações.

Por sua vez, o Cumple usa os resultados do Programaton para criar uma agenda e rotinas de comunicação para os projetos prioritários do CdG. Essas rotinas são apoiadas pelo aplicativo SIGOB, que integra os relatórios de desempenho dos projetos prioritários, a agenda das entregas e serviços de mensageria que promovem a comunicação tempestiva entre os múltiplos atores envolvidos nas entregas e favorecem a remoção dos obstáculos de implementação.

Com acesso imediato às informações do SIGOB, as equipes responsáveis pela comunicação do governo podem planejar e desenvolver suas atividades com maior precisão, economizando energia na busca de informações de qualidade. Além disso, ao tomar conhecimento do conjunto de prioridades do governo, elas podem aumentar a coerência das ações de comunicação adotando uma perspectiva integrada do governo.

Após a geração de ideias, **as soluções propostas pelos participantes deverão ser analisadas em uma matriz de impacto vs. facilidade de implementação**, priorizando as ações mais rápidas e fáceis de implementar e que gerem maior impacto.

FIGURA 7 | MATRIZ DE IMPACTO E ESFORÇO



Fonte: PNUD, 2022.

Em seguida, as ideias escolhidas pelo grupo deverão ser detalhadas com a **definição do nível de desempenho esperado**. Para coletar as ideias relacionadas ao nível de desempenho, o facilitador poderá colocar ao grupo a seguinte frase: “a solução escolhida deverá possuir a capacidade de...”.

As respostas geradas nesta atividade são consideradas **requisitos da solução, ou seja, as características que a solução precisa possuir para que seja considerada efetiva** (cumprindo com a sua finalidade). Requisitos bem definidos podem ser facilmente traduzidos em métricas de desempenho para apoiar o monitoramento e a avaliação do programa na etapa seguinte. Para ilustrar com um exemplo, caso a intenção de um hipotético governo estadual fosse que os municípios em seu território construíssem seus planejamentos plurianuais alinhados à agenda ODS, a solução escolhida deveria ser capaz de:

1. Promover o alinhamento entre os objetivos dos planos plurianuais municipais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.
2. Qualificar os técnicos dos municípios.
3. Criar redes de conhecimento para garantir a sustentabilidade da ação no longo prazo.
4. Permitir a adesão voluntária de municípios ao programa.
5. Ser implementado gradualmente, em etapas.

Os requisitos da solução gerados nesta atividade podem ser de “alto nível” (exemplo 1), quando relacionados ao alcance da finalidade ou dos grandes objetivos da solução, ou de “médio nível” e “baixo nível”, quando relacionados aos aspectos táticos (exemplos 2 e 3) e operacionais (exemplos 4 e 5) do programa. **Não existe certo ou errado nessas classificações, o importante é garantir que exista uma hierarquia e um relacionamento claro entre os requisitos da solução e os resultados que ela deverá alcançar, definidos na teoria da mudança.**

3.4 CONSTRUINDO A TEORIA DA AÇÃO

Para construir a **teoria da ação**, é necessário identificar as ações que precisam ser realizadas para implementar o programa e desenvolver seus produtos, identificando seus responsáveis, os prazos, os recursos necessários e os parceiros que contribuem realizando atividades ou cedendo recursos, conforme o modelo conceitual representado na **figura 8**.

FIGURA 8 | MODELO CONCEITUAL PARA CONSTRUÇÃO DA TEORIA DA AÇÃO



Fonte: PNUD, 2022.

A construção da teoria da ação guarda bastante similaridade com os métodos de elaboração e gerenciamento de projetos³⁹ e do Canvas de modelo de negócios⁴⁰, uma ferramenta bastante popular de *design thinking* que concilia a representação visual com o rigor dos componentes da gestão de projetos. Na essência, todos os métodos consistem em identificar e sequenciar as atividades e entregas e dimensionar os recursos para implementação de um projeto, solução ou proposta de valor.

4



4.

IMPLEMENTANDO O PROGRAMA

O objetivo da quarta etapa é apoiar tecnicamente a implementação do programa de desenvolvimento do CdG com **a criação de uma estrutura de monitoramento e avaliação, aperfeiçoamento e proposição de ações para corrigir desvios.**

4.1 CRIANDO ROTINAS DE MONITORAMENTO

A primeira atividade desta etapa é **escolher quais serão os indicadores monitorados e construir um painel de indicadores**. Para isso, é importante considerar a capacidade do indicador para representar o fenômeno expresso no resultado e se ele possui metas ambiciosas, realistas e alcançáveis em espaços predefinidos de tempo. Os painéis de indicadores podem ser mais ou menos elaborados e conter os seguintes elementos:

- ▶ nome do indicador;
- ▶ unidade de medida;
- ▶ descrição do fenômeno que o indicador escolhido pretende mostrar;
- ▶ dimensão (eficiência, eficácia, efetividade);
- ▶ unidade administrativa responsável pelo alcance do indicador;
- ▶ meta do indicador;
- ▶ identificação dos fatores que podem causar um resultado inferior à meta;
- ▶ identificação dos possíveis impactos de um resultado inferior à meta; fontes dos dados que compõem o indicador;
- ▶ responsável pela coleta dos dados;
- ▶ responsável pelo cálculo do indicador;

- ▶ periodicidade de apuração do indicador;
- ▶ datas-limites de coleta das informações e de cálculo do indicador;
- ▶ ações necessárias para implantação do indicador, caso ele não esteja disponível;
- ▶ e definição de para quem os resultados serão publicados.

Após construir o painel de indicadores, é necessário **definir um processo de monitoramento incluindo a frequência e a duração das reuniões, os participantes e o modelo de relatório que será utilizado** para acompanhar o programa de desenvolvimento do Centro de Governo.

Além da análise de indicadores, **o monitoramento poderá envolver a gestão dos riscos do programa**. O facilitador poderá aproveitar os riscos já identificados na teoria da mudança como insumos para gerenciar os riscos externos. Os riscos operacionais podem ser identificados e registrados na medida em que a ação é implementada, a partir da primeira reunião de monitoramento do programa. A **figura 9** mescla os modelos conceituais da teoria da mudança e da teoria da ação e acrescenta as ações de monitoramento e avaliação que deverão ser realizadas no âmbito do programa:

FIGURA 9 | MODELO CONCEITUAL PARA MONITORAMENTO DO PROGRAMA



Fonte: PNUD, 2022.

4.2 MONITORANDO O PROGRAMA

As reuniões de monitoramento servem para **analisar os indicadores coletados, identificar gargalos e desvios na implementação, mapear riscos operacionais e riscos do ambiente externo e definir as ações necessárias para desbloquear eventuais obstáculos**, garantindo que os resultados planejados sejam alcançados. Devem ser reuniões curtas e objetivas com a participação dos responsáveis pela implementação das ações do programa.

Na primeira reunião de monitoramento, o facilitador ou o representante do governo responsável pelo programa deverá **apresentar o painel de indicadores, a sistemática de monitoramento e avaliação e os modelos de relatório que serão utilizados**. Inicialmente, é recomendável realizar pelo menos três reuniões mensais de monitoramento para garantir que as ações de curto prazo sejam efetivamente iniciadas e, na medida em que o programa for institucionalizado, incorporar seu monitoramento às demais rotinas de monitoramento do governo.

4.3 AVALIANDO O PROGRAMA E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO

A última atividade tem dois objetivos: **realizar uma avaliação de “meio de percurso” do programa, para verificar se as ações planejadas estão sendo implementadas e se já produziram algum resultado, e avaliar o próprio processo de construção do programa**, para aferir em que medida as atividades e resultados do processo atenderam às expectativas e promoveram a satisfação dos participantes e dos gestores responsáveis.

O processo de avaliação, que deve ocorrer idealmente entre três e seis meses após o início da implementação do programa, envolve analisar as informações coletadas no monitoramento e, se necessário, coletar outros dados que permitam comparar os resultados alcançados com os indicadores e metas definidos na etapa anterior. **A partir dos resultados da análise, o facilitador e os participantes da reunião poderão sugerir recomendações para corrigir os desvios e aperfeiçoar o programa.**

Nas primeiras reuniões de avaliação provavelmente não haverá transcorrido tempo suficiente para que as ações do programa de desenvolvimento do Centro de Governo tenham gerado os resultados desejados. Nesse sentido, **o foco dessas reuniões deverá ser garantir que as ações estejam sendo implementadas e, quando for o caso, realizar os ajustes necessários no programa.**

Finalmente, a última atividade consiste em avaliar o processo de construção do programa de desenvolvimento do Centro de Governo. **Além da satisfação dos participantes, é possível avaliar o desempenho do facilitador, do grupo gestor e dos próprios participantes** em relação ao que contribuíram e aprenderam ao longo do processo.



PARTE II

FUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO: EXPERIÊNCIAS E BOAS PRÁTICAS



NOS CAPÍTULOS DE 1 A 4 DESTE GUIA foi apresentado um método para implantação e fortalecimento dos CdGs dos estados e municípios brasileiros. O capítulo 1 apresentou as atividades para definir, identificar e representar as funções do CdG. O capítulo 2 descreveu as atividades relacionadas à avaliação das funções do CdG e do ambiente externo, que ajudam a conhecer o grau de desenvolvimento dessas funções do CdG (Questionário 1 – Avaliação de Maturidade), em que medida essas funções adotam as boas práticas recomendadas na literatura (Questionário 2 – Avaliação de Capacidade) e quais os fatores de contexto que influenciam o seu desempenho, e como eles se relacionam (Análise PESTAL e estruturação do problema). Já o capítulo 3 abordou a definição de resultados desejáveis para as funções do CdG, bem como a geração de ideias e o desenvolvimento de soluções que viabilizarão o alcance desses resultados. Por fim, o capítulo 4 apresentou as atividades relacionadas à implementação, monitoramento e avaliação do programa de fortalecimento (das funções) do CdG.

Para realizar qualquer uma das atividades descritas no parágrafo anterior, é preciso conhecer bem as funções típicas dos CdGs e as boas práticas associadas a elas. Com base nessa premissa, a segunda parte do guia é composta por cinco capítulos que abordam separadamente as principais funções do CdG. Elas são apresentadas neste guia com uma abordagem inovadora, que usa como unidade de análise as **subfunções** (ou macroprocessos) do CdG. Assim como o PNUD, outras instituições desenvolveram propostas de classificação para as funções e atividades do CdG, conforme apresentado no **quadro 1**:

QUADRO 1 | QUADRO COMPARATIVO DAS FUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO

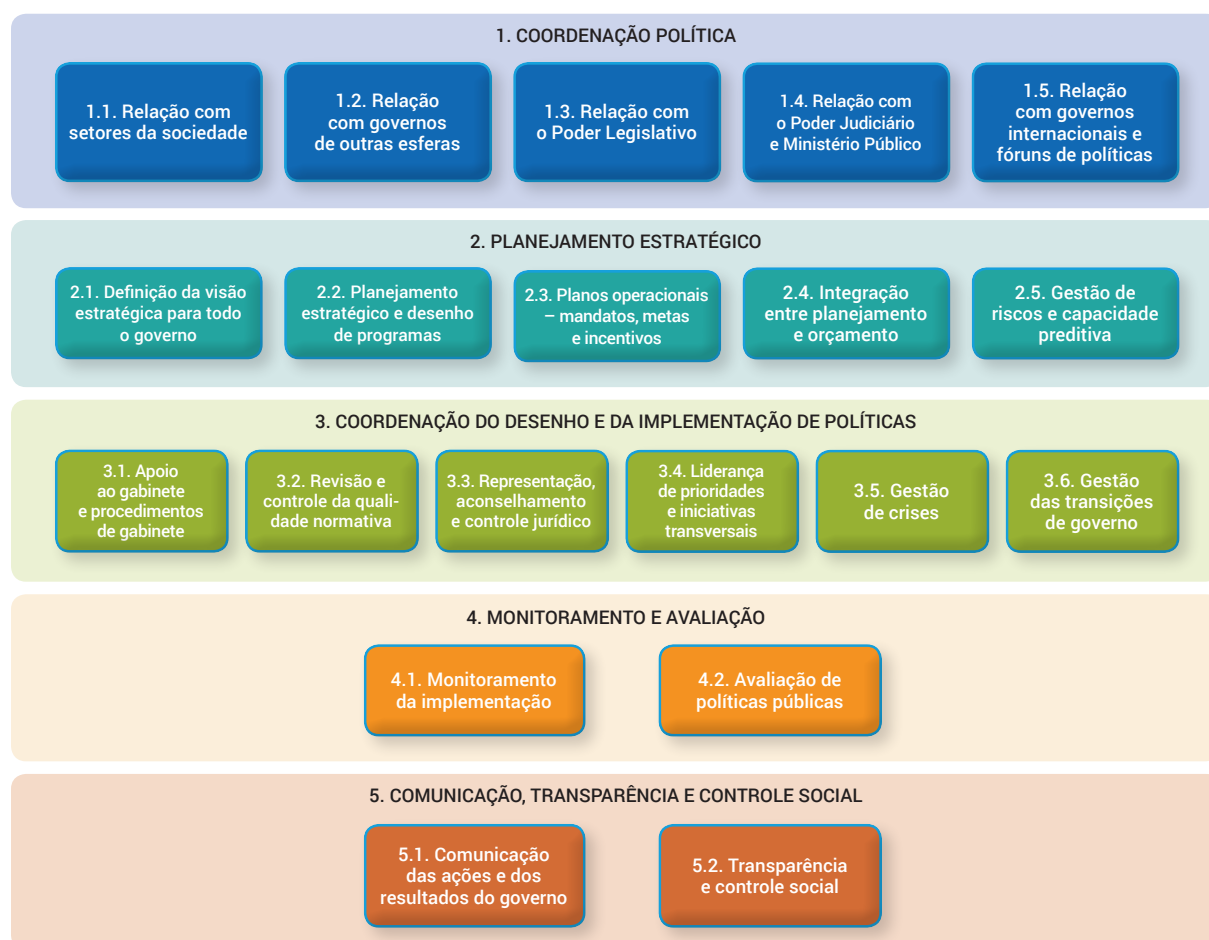
FONTE	FUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO
A. OCDE (2018)⁹	▶ Apoio à tomada de decisão do chefe de governo, envolvendo tarefas administrativas relacionadas às reuniões de gabinete e assessoria política e técnica. ▶ Coordenação de políticas. ▶ Planejamento estratégico para o conjunto de governo. ▶ Comunicação de mensagens ao público e à administração. ▶ Liderança de iniciativas transversais (reforma administrativa, igualdade de gênero). ▶ Inteligência, contraespionagem e outras funções relacionadas à segurança nacional. ▶ Funções de coordenação e coerência compartilhadas com os ministros de Finanças e outras agências centrais.
B. BID (2013)²	▶ Coordenação política. ▶ Gestão estratégica. ▶ Coordenação do desenho e da implementação de políticas. ▶ Monitoramento e melhoria do desempenho. ▶ Comunicação dos resultados e prestação de contas.
C. TCU (2016)¹⁴	▶ Coordenação (articulação política e orientação / coordenação do desenho e implementação das políticas públicas). ▶ Estratégia (gerenciamento estratégico / prevenção e gestão de riscos). ▶ Supervisão (monitoramento e avaliação). ▶ Transparência (comunicação e <i>accountability</i>).

Fonte: PNUD, 2022.

Para agrupar as boas práticas identificadas na literatura, a proposta apresentada neste guia converge com as classificações da OCDE, do BID e do TCU na medida em que incorpora suas atividades como subfunções. Além disso, a proposta do PNUD possui dois propósitos práticos que consideram a finalidade do guia e sua audiência: a) ampliar o entendimento do leitor e da leitora que vai coordenar, facilitar ou participar do processo sobre as atividades que constituem essas funções; b) facilitar, nos processos de implantação e desenvolvimento de Centros de Governo Subnacionais, a identificação das unidades organizacionais responsáveis pelo desempenho das funções e atividades.

A proposta de classificação funcional do PNUD, já apresentada na primeira parte do guia (**figura 2**), está reproduzida novamente na **figura 10** com o objetivo de proporcionar a visão do todo sobre as funções do CdG e orientar as discussões dos próximos capítulos e seções. Na sequência, para cada função e subfunção, o guia apresenta um conjunto de boas práticas que podem ampliar a capacidade e aperfeiçoar o desempenho do CdG. Essas boas práticas serão ilustradas com casos e experiências bem-sucedidas em governos estaduais e municipais, no Governo Federal e, em alguns casos, em governos de outros países.

FIGURA 10 | FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO



Fonte: PNUD, 2022.

5



5.

COORDENAÇÃO POLÍTICA

UM DOS PRÉ-REQUISITOS PARA COORDENAR efetivamente políticas públicas cada vez mais complexas é compreender profundamente os interesses, os recursos e as percepções dos atores que participam dos processos de tomada de decisão ou implementação das políticas e estabelecer mecanismos para a resolução de conflitos entre eles^{41,42}. Considerando que esses atores têm interesses específicos, que nem sempre coincidem com o interesse global do governo, o objetivo da coordenação política é liderar as negociações políticas com agentes de outros níveis, esferas e poderes e com os setores da sociedade, aumentando a confiança no governo e garantindo o apoio das partes interessadas aos seus planos e ações^{12,22}.

As funções de coordenação política nem sempre são institucionalizadas. Um exemplo bastante conhecido é o governo de Franklin Roosevelt, que foi objeto da obra de Neustadt⁵. O ex-presidente norte-americano organizou seu gabinete de forma radial, com linhas de responsabilidade flexíveis e com algumas sobreposições na jurisdição das unidades que reportavam diretamente a ele. Além disso, Roosevelt entrava em contato diretamente com unidades funcionais mais distantes do gabinete, interrompendo o fluxo da cadeia de comando e, em algumas situações, gerando espaços de competição entre os departamentos. Conhecida como “adhocracia”, essa forma de governar consiste em um sistema de gestão informal em que os modos de interação entre as pessoas não são preestabelecidos. Atualmente, com o tamanho e a complexidade dos governos, esse modo de governar é cada vez menos adotado².

Neste guia, a coordenação política diz respeito à coordenação externa, que envolve a coordenação com a sociedade (coordenação extragovernamental) e com os atores das demais esferas e poderes do governo (coordenação intergovernamental). Entende-se que as atividades de coordenação interna (intragovernamental), que se limitam aos órgãos do próprio Poder Executivo do estado ou município, estão distribuídas nas demais funções do Centro de Governo. Considerando essa premissa e a organização federativa do Estado brasileiro, a coordenação política foi segmentada em cinco subfunções: a) relação com setores da sociedade; b) relação com governos de outras esferas; c) relação com o Poder Legislativo; d) relação com o Poder Judiciário e o Ministério Público; e) relação com governos internacionais e fóruns de políticas.

5.1 RELAÇÃO COM SETORES DA SOCIEDADE

Os princípios de participação social no governo ganharam força na década de 1970 sob a premissa de que o envolvimento do cidadão nas decisões públicas aumentaria a efetividade e a justiça das decisões tomadas, criando uma sociedade mais comprometida com a cidadania. Na década de 1980, outros autores argumentaram que “a legitimidade das decisões públicas não deveria ser limitada à escolha de representantes pela via eleitoral, mas incorporar processos de argumentação racionais que extrapolassem o aparato estatal e interagissem diretamente com atores da sociedade civil”⁴³.

A formalização de um conjunto importante de mecanismos de participação social na Constituição Federal de 1988 gerou, no Brasil, um movimento importante de difusão de conselhos e comitês nas décadas seguintes, alcançando governos municipais, estaduais e federal⁴⁴. Nessas instâncias, que promovem o relacionamento com organizações do setor privado, da sociedade civil e com outros grupos organizados, o CdG pode antecipar, gerenciar e resolver conflitos, como greves ou protestos², e negociar o apoio da sociedade aos temas prioritários do governo.

Para ampliar a capacidade de estabelecer relacionamentos de confiança entre o governo e a sociedade, o CdG pode designar órgãos ou criar estruturas de governança com competência legal para se relacionar e solucionar eventuais conflitos com a sociedade em geral ou com setores específicos^{10,41,45}. A construção de planos de trabalho com objetivos claros e mutuamente pactuados entre a sociedade e o governo, e o desenvolvimento de mecanismos de colaboração que favorecem a geração de ideias para aprimorar as políticas públicas também ajudam a ampliar a capacidade de coordenação do governo com a sociedade.

5.2 RELAÇÃO COM AS ESFERAS DE GOVERNO

No Brasil, ainda que estados e municípios sejam entes federativos autônomos, a Constituição de 1988 delegou ao Governo Federal uma série de prerrogativas legais e definiu competências concorrentes que ensejam a coordenação vertical e a cooperação entre os atores. A concorrência de ações de diferentes níveis de governo acontece principalmente no âmbito dos sistemas normatizados – aqueles com tarefas definidas em lei e fontes de recursos compartilhados, que incluem a educação, saúde, assistência social, meio ambiente, cultura, habitação, saneamento, turismo, segurança e políticas de combate às drogas.

Além disso, a coordenação vertical é influenciada pela proximidade ou divergência de posicionamento entre os níveis de governo, sendo que os custos de coordenação são geralmente mais altos em países organizados como federações. No caso brasileiro, as particularidades da configuração federativa geram desafios para coordenar as ações dos diferentes níveis de governo – principalmente nas políticas em que o Governo Federal envia recursos diretamente para os municípios, o relacionamento com os entes municipais acontece sem a participação dos governos estaduais⁴¹.

Nesse contexto, a coordenação entre as esferas de governo é essencial para alinhar as ações e evitar conflitos e sobreposições entre as políticas do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais⁹. Uma boa coordenação vertical entre as esferas de governo também favorece a focalização de recursos nos territórios e comunidades mais vulneráveis.

5.3 RELAÇÃO COM O PODER LEGISLATIVO

Tanto em sistemas parlamentaristas quanto presidencialistas, cabe à coordenação política assegurar o apoio do Poder Legislativo e dos partidos políticos para garantir a aprovação das propostas do governo. Na maior parte dos países da OCDE, a interação com o Legislativo é responsabilidade dos órgãos de linha, que assumem a gestão das relações e da aprovação da legislação no parlamento. O papel do CdG é supervisionar essas relações e coordenar a relação do chefe de governo com o Legislativo, principalmente em cenários de coalizões instáveis ou complexas¹⁰. A visão ampla do centro facilita a escolha do melhor momento para enviar as propostas de lei e das melhores estratégias para avançar as agendas políticas, seja usando os poderes unilaterais do chefe do Executivo ou enviando projetos de lei ao Legislativo².

Em sistemas presidencialistas de coalizão, como o brasileiro, a coordenação com o Legislativo é ainda mais complexa. Nesses sistemas, as políticas importantes precisam ser submetidas à consulta de todos os partidos que fazem parte da base do governo. Em alguns casos, para ampliar o apoio da base partidária e parlamentar, os chefes de governo podem conceder cargos nas estruturas de coordenação política para os representantes dos partidos, restringindo seu próprio controle sobre a condução da coordenação política⁴⁶. No Brasil, há indícios de que a maior participação das unidades do CdG na articulação com o Legislativo impacta positivamente a capacidade de tradução da agenda prioritária do presidente em proposições legislativas¹⁵.

5.4 RELAÇÃO COM O JUDICIÁRIO E O MINISTÉRIO PÚBLICO

Situações de desacordo entre os poderes estatais podem acontecer e são naturais, próprias da dinâmica democrática. Acontece, por exemplo, quando o Poder Executivo encaminha um projeto de lei ao Poder Legislativo e este o veta, assim como na situação inversa, quando o Poder Legislativo encaminha projeto de lei para sanção do chefe de governo e este o rejeita. Da mesma forma, podem ocorrer pontos de divergência entre o Poder Judiciário e os demais poderes, o que deve acontecer dentro dos limites constitucionais e das regras estabelecidas, sempre respeitando a independência dos poderes e o interesse público.

Nos países da OCDE, o aconselhamento legal em geral é tratado como uma função meramente técnica, ao contrário dos países da América Latina, em que essa atividade possui um componente político mais acentuado^{2,47,48}. No caso do Brasil, parcela significativa da população ainda não tem acesso adequado a serviços públicos. Em algumas situações, para defender direitos individuais ou coletivos, o Poder Judiciário e o Ministério Público podem gerar despesas que não estavam inicialmente previstas para o governo, relacionadas ao cumprimento de determinações da Justiça. Em alguns casos, municípios com menos recursos e menor capacidade de gestão podem não conseguir atender às obrigações e acabam recebendo sanções que podem impactar sua capacidade financeira para executar outras políticas⁴⁹⁻⁵⁴.

Para fortalecer o funcionamento harmônico dos poderes e da administração como um todo, os Centros de Governo Subnacionais podem designar unidades e agentes, criar mecanismos e definir procedimentos para coordenar a relação do Executivo com os órgãos do Judiciário

e do Ministério Público. Esses agentes deverão ser capazes de incentivar a colaboração institucional e atuar de forma antecipatória, prevenindo eventuais conflitos antes que haja a necessidade de solucioná-los. A criação de planos de ação e de instâncias de governança com a participação de representantes dos diferentes poderes em temas de interesse comum tem o potencial de gerar melhorias de curto e longo prazo nas políticas públicas e de fortalecer a relação e o equilíbrio entre os poderes.

5.5

RELAÇÃO COM GOVERNOS INTERNACIONAIS E FÓRUNS DE POLÍTICAS

Mesmo quando se configuram como estrutura formal dentro dos governos nacionais, os Centros de Governo não são os principais responsáveis pela coordenação da relação com governos internacionais, que está usualmente sob o comando dos ministérios de Relações Exteriores⁹. Contudo, na maior parte dos casos, o protagonismo da coordenação com os governos estrangeiros cabe àqueles ministérios. No entanto, em alguns países, o CdG assume o papel de liderança nas negociações em determinados fóruns e discussões e de monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo governo, garantindo que não exista conflito entre a agenda de diferentes órgãos de linha, principalmente em relação a objetivos transversais, a exemplo da implementação da agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (que será objeto de discussão mais adiante). Outro papel das unidades do CdG é assessorar o chefe de governo nas reuniões bilaterais com os organismos internacionais.

Em nível subnacional, a depender das características do estado ou município, como tamanho, grau de desenvolvimento, localização geográfica e vocação econômica (turismo, exportações etc.), pode fazer sentido que essa função seja coordenada de forma centralizada pelo CdG. Nesses casos, as competências para coordenar as relações com governos e fóruns internacionais de políticas públicas podem ser atribuídas a alguma unidade do CdG ou a alguma estrutura de governança criada especificamente para tal. A construção de acordos e planos de trabalho, com objetivos claros e mutuamente pactuados, e o desenvolvimento de instrumentos de colaboração com governos e fóruns internacionais são exemplos de mecanismos que favorecem a geração de ideias e a introdução de inovações para aprimorar as políticas públicas dos estados e municípios brasileiros.

COORDENAÇÃO POLÍTICA NO CDG/AL

No Estado de Alagoas, as atividades de coordenação política do CdG são organizadas no Sistema de Relações Institucionais e Interação Social, liderado pelo Gabinete Civil. Além de apoiar diretamente o governador do Estado em suas funções legislativas, o órgão é responsável pela coordenação das relações do Poder Executivo com o Legislativo e o Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública, assim como pela gestão das atividades da Superintendência de Representação do Estado em Brasília e do Conselho Estadual dos Movimentos Sociais e Populares.

Todas as secretarias do governo estadual dispõem de uma unidade ou um servidor especialmente designado para coordenar e supervisionar as interações sociais do órgão e reportar os resultados ao Gabinete Civil.

6



6.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

CONSIDERANDO QUE OS GOVERNANTES são eleitos com base em um programa de governo que reflete uma visão estratégica para o futuro, cabe ao CdG garantir que a estratégia do governo seja compreendida, traduzida e alcançada, independentemente dos eventos, das crises, das demandas urgentes e imediatas e dos ciclos eleitorais que podem desviar as ações do governo para o curto prazo ou afastá-las de seu propósito inicial^{2,9,14}. Assim, o objetivo da função de planejamento estratégico é traduzir as prioridades-chave do governo em planos com metas coerentes, acionáveis e mensuráveis¹² que informem as prioridades políticas e as ações dos órgãos do governo e que sirvam para avaliar seu alinhamento ao contexto político mais amplo⁹.

A forma como a função de planejamento estratégico é desempenhada nos governos depende fortemente do contexto. Em alguns casos, o CdG consegue propor objetivos e metas aos órgãos de linha e, em outros, ele assume um papel de mera consolidação dos planos apresentados. Fatores como o estilo de liderança do chefe de governo, a dinâmica política do gabinete e entre o gabinete e os órgãos de linha, e o nível de *expertise* do Centro são fatores que podem influenciar o papel do CdG na formulação das políticas². Mesmo quando o CdG não é o protagonista da função, ele deve garantir: a) que as prioridades estratégicas sejam definidas a partir da avaliação da situação econômica, ambiental, política e social; b) que as estratégias do governo sejam harmonizadas entre si; c) que o processo de preparação do orçamento e planejamento dos ministérios/secretarias considere as prioridades estratégicas; d) que o chefe de governo seja regularmente informado sobre a situação das estratégias^{10,14}.

Previsto na Constituição Federal, o planejamento estratégico é uma das funções centrais do governo, que se diferencia conforme o recorte temporal da estratégia – longo, médio ou curto prazo. A capacidade da função depende diretamente dos mecanismos de alinhamento entre orçamento e planejamento, que garantem a alocação dos recursos para as ações prioritárias do governo, e das atividades de gestão de riscos e de antecipação de futuros,

cujos resultados alimentam os processos de planejamento e de monitoramento. Considerando essas premissas, a função de planejamento estratégico foi dividida em cinco subfunções: a) definição da visão estratégica para todo o governo; b) planejamento estratégico e desenho de programas; c) planos operacionais – mandatos, metas e incentivos; d) integração entre planejamento, orçamento e finanças; e) gestão de riscos e capacidade preditiva.

6.1 DEFINIÇÃO DA VISÃO ESTRATÉGICA PARA TODO O GOVERNO

Ainda que a definição da visão estratégica venha sendo amadurecida em governos de diferentes níveis e países, o termo “visão” ainda é associado à existência de uma estratégia política que geralmente corresponde ao período de um ciclo eleitoral⁹. O papel do CdG é traduzir as promessas de campanha do chefe de governo em uma visão de futuro que seja capaz de garantir a proteção do interesse público de longo prazo e de antecipar e responder a questões iminentes e futuras, como as mudanças climáticas, o envelhecimento populacional e a mudança da natureza do trabalho⁹.

A existência de um plano estratégico de longo prazo – com diretrizes e objetivos relacionados aos grandes temas de políticas públicas, com metas sociais, econômicas e ambientais de longo prazo – não é suficiente por si só para garantir bons resultados. É necessário que esses objetivos sejam definidos com base em análises prospectivas que considerem as tendências, cenários alternativos e desafios futuros nas principais áreas de políticas públicas a partir de uma visão integrada de todo o governo, de forma transparente e com participação da sociedade. São papéis do CdG também garantir o foco em um conjunto bem delimitado de indicadores-chave – que devem ser usados para monitorar e avaliar o desempenho das prioridades do governo – e desenvolver mecanismos para garantir o alinhamento do plano estratégico de longo prazo com os demais instrumentos de planejamento e de orçamento¹⁴.

DEFININDO A VISÃO DO GOVERNO NO PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) foi criado em 2003 pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Minas Gerais. O plano apresentou as grandes escolhas que orientariam a construção do futuro do estado em um horizonte de longo prazo (17 anos, de 2003 a 2020). A visão de futuro e a agenda de prioridades do governo foram definidas com base em cenários prospectivos que representavam um conjunto de futuros possíveis para Minas Gerais no ano de 2020. As prioridades foram traduzidas em iniciativas concretas que, por sua vez, desdobraram-se em uma carteira com trinta projetos estruturantes. A carteira de projetos, chamada GERAES, foi incorporada ao Plano Plurianual do Estado, em conjunto com os demais programas do governo⁵⁵.

Para gerenciar o PMDI e as prioridades do governo, foi criada em 2004 a Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, com a participação dos órgãos do Centro de Governo Mineiro: Secretaria de Planejamento e Gestão, Secretaria de Governo, Secretaria da Casa Civil e Relações Institucionais, Secretaria da Fazenda, Controladoria-Geral, Advocacia-Geral e Escritório de Prioridades Estratégicas⁵⁶. Mensalmente, e em caráter extraordinário, a Câmara se reunia para revisar as ações do governo e adequá-las ao PMDI e ao Plano Plurianual, acompanhar o desempenho das ações e identificar as restrições e dificuldades de implementação.

Em sua evolução, essas estruturas incorporaram decisões relacionadas à gestão das sociedades de economia mista e empresas públicas do Estado, com a criação, em 2007, do Comitê de Governança Corporativa, apoiado técnica e administrativamente pela Secretaria da Fazenda. Em 2011, a Câmara foi formalizada na lei de organização administrativa do governo estadual⁵⁷ e permanece atuante até os dias de hoje com o nome de Câmara de Coordenação da Ação Governamental⁵⁸.

No Brasil, a subfunção de planejamento estratégico e desenho de programas é regulamentada pela Constituição Federal e por leis federais, estaduais e municipais, representadas pelo Plano Plurianual (PPA). Ao contrário da ação governamental, que é “comportamental, política, situacional e dinâmica”, os procedimentos para desempenhar essas atividades são “formais, técnicos, preditivos, rígidos e cerimoniais”⁵⁹. Sobre tudo nos pequenos e médios municípios, que muitas vezes possuem menor capacidade instalada, é comum que a elaboração dos planos plurianuais esteja restrita ao cumprimento das formalidades legais⁵⁹⁻⁶².

Além de garantir o alinhamento com a visão e as prioridades do governo, é papel do CdG garantir que os planos de médio prazo e programas sejam focados em um número limitado de prioridades, com metas de resultado realistas, consistentes e coerentes entre si, evitando objetivos conflitantes ou ações sobrepostas. Essas metas devem considerar os reais interesses dos cidadãos, os custos para a sociedade ao se produzir determinado bem ou serviço, a qualidade com que se produz este bem ou serviço e o seu alcance na população^{14,63}. Esses planos também devem apresentar objetivos e metas transversais para as políticas que envolvem múltiplos órgãos, com ações e responsabilidades claramente definidas, e explicitar os riscos (políticos, administrativos, legais etc.) que podem prejudicar o alcance dos resultados planejados.

Além de garantir que os planos de médio prazo sejam monitorados, avaliados e revisados sistematicamente, cabe ao Centro de Governo garantir a participação da sociedade e das partes interessadas na elaboração deles e que os resultados sejam amplamente comunicados em linguagem simples e acessível¹⁴.

OBJETIVOS TRANSVERSAIS PRIORITÁRIOS NO GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS

Desde 1993, com a publicação do *Government Performance and Results Act*, os órgãos do governo norte-americano são obrigados a elaborar planos estratégicos com duração de cinco anos e planos de desempenho anuais, que são submetidos ao Departamento de Gestão e Orçamento (Office of Management and Budget - OMB), uma das principais unidades do CdG norte-americano. Ao longo dos anos, o sistema evoluiu bastante, com a implementação de instrumentos para monitorar o desempenho dos programas e com o refinamento do direcionamento estratégico, que passou a focar em um número limitado de objetivos e estabeleceu objetivos transversais em determinados temas prioritários².

Os objetivos transversais do governo dos Estados Unidos (*Cross-Agency Priority Goals*) são definidos no início de cada mandato presidencial, em conjunto com o Congresso. Esses objetivos servem para acelerar o progresso de um número limitado de prioridades presidenciais e superar as barreiras organizacionais que limitam seu desempenho. O OMB é responsável pela identificação dos órgãos que lideram os objetivos e pelo monitoramento quadrimestral dos resultados, que são publicados em formato aberto no site www.performance.gov³.

Além de garantir recursos específicos para essas ações, que ficam disponíveis por um período de dois anos, a aprovação dos objetivos no Congresso permite que a Administração de Serviços Gerais (*General Services Administration* - GSA) – órgão que centraliza as aquisições realizadas pelo governo americano – colete e transfira recursos de diferentes órgãos para apoiar as ações que constituem os objetivos transversais⁹.



ESTRUTURAÇÃO DE MANDATOS, METAS E INCENTIVOS

A criação de mandatos com planos, objetivos e metas de desempenho de curto prazo, entre um e dois anos, sinalizam as prioridades do chefe de governo para os órgãos de linha e promovem a coerência e a coordenação das ações do governo^{2,9,45}. Além de garantir o alinhamento das ações entre os distintos níveis de planejamento, é papel do CdG garantir a eficácia dos planos operacionais, monitorando e avaliando sistematicamente seu desempenho, corrigindo desvios e removendo os obstáculos que surgem na etapa de implementação.

A criação de objetivos e metas coletivos, principalmente em iniciativas transversais, tem sido apontada como uma maneira efetiva para melhorar o desempenho dos resultados do governo⁹. Em relação aos incentivos, além de recursos financeiros (relativamente incomuns no setor público), o reconhecimento e premiação dos órgãos e gestores com melhor desempenho, a criação de objetivos e metas transversais, com responsabilidade compartilhada entre os órgãos, e a publicação dos resultados das ações são mecanismos que podem ser facilmente utilizados pelo CdG para aperfeiçoar a gestão governamental. É necessário ainda sinalizar claramente que o governo responsabiliza dirigentes e autoridades pelos resultados que entregam, e comunicar ativamente as informações sobre as ações e os resultados dos planos operacionais para a sociedade.

O SISTEMA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA NO ESTADO DE ALAGOAS

A Coordenadoria de Governança Corporativa (CGC) foi criada com a finalidade de promover a gestão por resultados e controlar a eficiência e eficácia da gestão administrativa do Estado de Alagoas⁶⁴. Na prática, a CGC é a unidade responsável pela coordenação dos planos de curto prazo do governo. A unidade atua em rede, com assessorias de governança corporativa em cada uma das secretarias.

Conforme os manuais da CGC^{65,66}, após a elaboração e validação dos planos anuais das secretarias, o governador e os secretários assinam um acordo de resultados com um conjunto delimitado de metas estratégicas extraídas dos planos de ação. Para garantir o alinhamento das ações do governo, os planos das secretarias devem atender a uma série de requisitos: alinhamento com as ações do PPA, identificação das ações com os respectivos responsáveis, prazos, orçamento, evidências que comprovem a conclusão das ações e os indicadores-chave de desempenho das políticas impactadas, entre outros.

A CGC também desenvolveu um modelo e um ciclo de monitoramento, com relatórios padronizados, procedimentos para a realização de reuniões periódicas e para a avaliação do desempenho dos planos. O modelo também estabeleceu um período de repactuação de metas e procedimentos para repactuações *ad hoc*. Além disso, a CGC publica um *ranking* de desempenho das secretarias e, nas reuniões de avaliação, premia os secretários com melhor desempenho.

Todas as informações gerenciadas pela CGC são atualizadas de acordo com frequências e procedimentos preestabelecidos. Os bancos de dados com os resultados das ações de governo alimentam diretamente a definição das ações de comunicação, marketing e eventos (agenda do governador), que é construída em parceria com a Secretaria de Comunicação.

6.4

ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Geralmente consideradas como responsabilidade dos órgãos de linha, as atividades de gestão orçamentária e financeira são atividades que exigem alto grau de coordenação, em razão de seu vínculo direto com as atividades de planejamento e monitoramento das ações do governo. Além de possuir a “chave do cofre”, esses órgãos possuem quadros de profissionais qualificados, que não mudam com as trocas de governo e detêm relativa independência em sua atuação, o que lhes garante um papel relevante na formulação das políticas¹.

No Brasil, os processos de planejamento, gestão orçamentária e administração financeira costumam ser realizados por unidades distintas, o que aumenta a necessidade de coordenação para garantir, ao mesmo tempo, a alocação de recursos nas prioridades de governo e o respeito aos limites impostos pelas leis de responsabilidade fiscal. Ainda que o orçamento seja derivado do planejamento, é importante considerar as restrições em termos de recursos no momento de proposição e desenho dos programas e ações. Nesse contexto, o papel do CdG é orquestrar esses processos e prover aconselhamento independente ao chefe de governo sobre os assuntos relacionados ao orçamento e às finanças.

Para garantir a realocação tempestiva de recursos nas ações prioritárias do governo, principalmente em contextos de crises, emergências ou pressões inesperadas nas despesas, é importante criar estruturas de governança e procedimentos que incentivem o uso de evidências na tomada de decisão sobre o orçamento. A avaliação do desempenho do orçamento é uma atividade que permite estabelecer relações entre os orçamentos de anos anteriores e o desempenho das políticas públicas, garantindo que os recursos estejam sendo destinados para as ações que efetivamente geram resultados para a sociedade. Outro mecanismo ainda pouco utilizado no Brasil são os orçamentos multianuais, que preveem as receitas e as despesas para além de um único exercício orçamentário, aumentando a capacidade de planejamento e garantindo maior flexibilidade na realização de despesas frente a situações imprevistas.

6.5

GESTÃO DE RISCOS E CAPACIDADE DE PREVISÃO

Atualmente, sociedades e governos estão cada vez mais expostos aos riscos ocasionados por desastres naturais ou por aqueles provocados pelo próprio homem em suas dinâmicas sociais e econômicas. Estes riscos podem gerar impactos nos níveis global e local, ocasionados por múltiplos fatores externos de ordem legal, política, econômica, social etc. O monitoramento e gerenciamento ativo desses riscos pelo CdG podem ajudar a garantir o bom desempenho das políticas públicas.

A gestão de riscos fornece às lideranças do governo uma garantia razoável de que os objetivos planejados serão alcançados. Assim, sua integração à governança corporativa é apontada em diversos modelos de melhores práticas, incluindo o Referencial de Governança do TCU¹⁴, que recomenda como boa prática o envolvimento da administração na gestão de riscos (e pelo controle interno), cabendo ao CdG e às lideranças do governo avaliar os riscos-chave que podem comprometer o alcance dos principais objetivos.

Alguns governos gerenciam esses riscos sob uma perspectiva de todo o governo, de forma centralizada e antecipatória, construindo cenários de planejamento baseados nos riscos identificados. Outros governos usam abordagens menos centralizadas, delegando aos órgãos de linha a responsabilidade pela identificação e gestão dos riscos⁹.

Para monitorar e identificar as ameaças e oportunidades presentes e futuras, três abordagens distintas e complementares vêm sendo utilizadas pelos governos. A gestão de riscos envolve identificar e avaliar os riscos potenciais, estimar a probabilidade e as consequências de resultados negativos e implementar ações para reduzir ou evitar seus impactos^{14,67}. Cada etapa desse processo requer julgamentos baseados em análises científicas e em percepções políticas, cabendo ao Centro de Governo coletar e filtrar informações de diferentes fontes, comunicá-las ao alto escalão do governo e propor estratégias proativas frente aos riscos identificados¹⁰.

Por sua vez, a capacidade de previsão integra a gestão da incerteza aos sistemas políticos e decisórios. Isso permite identificar novas oportunidades, evitar ameaças e testar como a trajetória política atual se ajustaria aos cenários futuros projetados e, assim, promover os ajustes necessários antecipadamente⁹. As atividades de previsão envolvem: a) garantir a identificação de problemas emergentes; b) identificar consequências imprevistas; c) criar sentido sobre a visão do todo; d) usar uma ampla gama de fontes de informação; e) envolver o público por meio de amplas consultas e da comunicação ativa dos resultados das atividades e relatórios de previsão⁶⁸.

A terceira abordagem, mais ampla, é a governança antecipatória, que reúne práticas associadas a outras subfunções do planejamento estratégico. Com foco no longo prazo, a governança antecipatória consiste em gerenciar proativamente os riscos significativos, usar ferramentas analíticas para entender os *trade-offs* ao longo do tempo e entre as gerações e explicitá-los na forma de conselhos políticos. A governança antecipatória aumenta a agilidade no reconhecimento e nas respostas a questões emergentes que, se não tratadas hoje, podem gerar graves efeitos indesejados no futuro^{9,14}.

Para garantir que considerações futuras sejam incorporadas às políticas públicas de hoje, o papel do Centro é criar ou desenvolver a estrutura institucional adequada para estimular a adoção dessas práticas no CdG e nos órgãos de linha. Além disso, o CdG pode definir requisitos para a inclusão de cenários futuros nos planos e relatórios do governo e para integração das atividades de gestão de riscos aos processos de planejamento, monitoramento e tomada de decisão.

INTERNATIONAL FUTURES*

No Brasil, em 2016, um acordo entre o Pardee Center, o PNUD e instituições brasileiras deu início a um esforço de construção de cenários e análises da situação dos estados brasileiros com base nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) usando a ferramenta International Futures (IF), que deu origem ao Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2030.

O IF é um sistema integrado criado para gerar previsões de longo prazo, idealizado pelo Frederick S. Pardee Center for International Futures, da Universidade de Denver (EUA), ainda na década de 1980. Atualmente, o sistema possui uma base de dados com cerca de 186 países e séries históricas desde 1960, que possibilitam análises interativas entre os subsistemas agricultura, demografia, economia, educação, energia, meio ambiente, saúde, infraestrutura e sociopolítica, em nível global, nacional ou regional^v. Essas análises usam modelos quantitativos sofisticados que, apesar de não preverem totalmente o futuro, permitem entender os *trade-offs* entre distintas políticas públicas e entre resultados imediatos e futuros.

O IF é um sistema de acesso livre que pode ser baixado ou usado *online*, orientado para responder três questões: Onde estamos? Para onde parecemos estar indo? Onde queremos estar e como chegaremos lá?

Para responder à primeira questão, o IF disponibiliza dados históricos mundiais, nacionais e regionais, permitindo identificar padrões, compreender relações e acompanhar tendências. A segunda questão envolve identificar relações que, além de uma simples tendência ou da extrapolação de uma série de dados, representam as interações entre os diversos agentes. Por fim, a resposta da terceira questão diz respeito à criação de cenários alternativos que permitem destacar os potenciais impactos de mudança nas ações dos diferentes agentes.

^v Para maiores informações consultar: <https://korbel.du.edu/pardee>

7



7.

COORDENAÇÃO DO DESENHO E DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Ao mesmo tempo em que a tradicional organização vertical dos governos permite a divisão do trabalho e especialização, ela cria desafios relacionados à fragmentação e à busca pela coerência nas ações do governo como um todo². Assim, a capacidade de unir diferentes órgãos e conciliar interesses é crucial para garantir a qualidade da tomada de decisão do chefe de governo.

O objetivo da função de coordenação do desenho e da implementação de políticas é coordenar as reuniões de gabinete e presidir comitês interministeriais/intersecretariais para o desenho e implementação de programas em temas transversais e prioritários, assegurando a coerência e a efetiva implementação dos planos e das prioridades do governo¹². O CdG desempenha um papel central na facilitação da coordenação de políticas, na curadoria de boas políticas e no aconselhamento político aos tomadores de decisão, envolvendo-se menos diretamente com o desenho e a formulação das políticas, que é uma atividade dos órgãos de linha.

Metcalf distingue pelo menos sete níveis de coordenação em um governo⁷⁰. No primeiro nível, os órgãos de linha tomam decisões de forma independente, mais comum em governos de coalizão, em que os partidos escolhem os ministros e secretários. No segundo, os órgãos se comunicam por meio de canais formais e trocam informações antes de tomar decisões que podem afetar outras áreas. No terceiro nível, além de trocar informações, os órgãos consultam uns aos outros antes de decidir, sem envolver o CdG. Já no quarto nível, o CdG consegue evitar discordâncias em público, controlando a comunicação – trata-se ainda de uma coordenação horizontal negativa, que se torna positiva à medida que o CdG consegue

estabelecer o consenso entre os órgãos. No quinto nível, o CdG provê coordenação vertical arbitrando os conflitos entre os órgãos, porém ainda de forma reativa. No sexto nível, consegue impor suas prioridades e orientar estrategicamente os demais órgãos do governo. No sétimo e mais alto nível, o CdG define os objetivos estratégicos dos departamentos.

A autoridade do CdG deriva de sua proximidade e do apoio do chefe de governo, bem como da capacidade de demonstrar que uma determinada política é prioridade. No entanto, nem sempre a autoridade formal é suficiente para garantir a coordenação de políticas, cabendo ao Centro de Governo desenvolver competências relacionais e de *networking* e usar canais de coordenação formais e informais para mediar os interesses dos dirigentes das diferentes pastas do governo⁹.

Neste guia, a função de coordenação do desenho e da implementação de políticas compreende a coordenação interna dos órgãos do Poder Executivo (intragovernamental), em oposição à coordenação política, que envolve os atores externos (intergovernamental e extragovernamental). Considerando essa premissa, a função foi dividida em seis subfunções: a) coordenação dos procedimentos administrativos e de gabinete; b) revisão e controle de qualidade normativa; c) representação, aconselhamento e controle jurídico; d) liderança de prioridades e iniciativas transversais; e) gestão de crises; f) gestão das transições de governo.

7.1

APOIO AO GABINETE E PROCEDIMENTOS DE GABINETE

Ainda que em sistemas presidencialistas como o do Brasil as reuniões bilaterais com os ministros e secretários sejam mais frequentes, o uso de instâncias coletivas para tomada de decisão é uma prática cada vez mais comum nos governos. Além de assessorar diretamente o chefe de governo, o CdG desempenha um importante papel na preparação dessas reuniões, verificando a qualidade das informações que apoiam a tomada de decisão, ajudando a resolver disputas e garantindo que os procedimentos legais e administrativos sejam obedecidos⁹. O Centro de Governo também pode coordenar reuniões com os secretários para antecipar questões que precisam ser resolvidas antes de serem levadas ao chefe de governo.

Para fortalecer as atividades de apoio e os procedimentos de gabinete, o CdG pode desenvolver rotinas para a realização de reuniões, que podem ser diferenciadas de acordo com seu propósito e o público-alvo participante. Essas reuniões devem ser apoiadas por relatórios curtos (*briefings*), com pontos de vista alternativos sobre determinada questão e análises baseadas em evidências (análises de custo-benefício, de indicadores de desempenho ou a opinião de técnicos de alto nível). Além disso, é importante garantir que essas reuniões tenham espaço para discussão de aspectos preventivos das políticas públicas e não somente questões urgentes e imediatas.

ATIVIDADES E PROCEDIMENTOS DE GABINETE EM GOVERNOS NACIONAIS E SUBNACIONAIS

A provisão de diretrizes acessíveis e fáceis de cumprir e de modelos de documentos administrativos pode aumentar em conformidade com as atividades e procedimentos de gabinete. Por exemplo, o governo da Holanda implementou formulários estruturados *online* para submissão das propostas dos ministros, enquanto o governo do Canadá implementou roteiros e modelos para a preparação e submissão de memorandos ao gabinete. No Canadá, o lançamento de novos modelos é sempre acompanhado de ações de capacitação desenvolvidas em parceria pela Canada School of Public Service e pelo gabinete do governo canadense.

No Estado de Alagoas, a Coordenadoria de Governança Corporativa (CGC) é a unidade responsável pela coordenação das reuniões relacionadas ao planejamento operacional e ao monitoramento e avaliação das ações do governo. O Manual de Gestão da Governança Corporativa define seis tipos de reuniões de governança, duas delas envolvendo a participação do governador. Cada tipo de reunião possui objetivos, participantes, procedimentos de preparação e modelos de relatório bem especificados. Eventualmente acontecem reuniões com agentes externos, com o objetivo de solucionar problemas e discutir temas de interesse do governo e da sociedade.

Para promover a disseminação de conhecimento sobre os procedimentos, a CGC promove reuniões periódicas entre os assessores de governança lotados nas secretarias para alinhar e compartilhar boas práticas. Além disso, a CGC realiza reuniões de integração de novos secretários para capacitá-los sobre o funcionamento do sistema de governança e sobre o conteúdo dos planos anuais das secretarias^{65,66}.

7.2 REVISÃO E CONTROLE DA QUALIDADE NORMATIVA E REGULATÓRIA

A revisão dos atos normativos compreende a análise do ato em relação a requisitos preestabelecidos, que garantem seu alinhamento com os planos do governo e sua conformidade em relação a requisitos legais, processuais, regulatórios, fiscais ou outros^{2,9,10,14}. Em geral, a responsabilidade pela análise da conformidade regulatória e fiscal é compartilhada com outros órgãos, como as secretarias da Fazenda e de Finanças.

A conformidade normativa e regulatória pressupõe que os padrões e procedimentos estejam codificados em linguagem acessível e sejam adequadamente comunicados aos órgãos que preparam as propostas⁹. Estabelecer e disseminar esses padrões e procedimentos é papel do CdG, garantindo que as propostas normativas:

- ▶ sejam coerentes com o plano estratégico do governo;
- ▶ sejam coerentes umas com as outras, sem perseguir objetivos conflitantes ou competir pelo mesmo conjunto de recursos;
- ▶ sejam coerentes com o planejamento fiscal, orçamentário e financeiro do governo;
- ▶ sejam analisadas em relação ao seu custo-benefício, incluindo a análise dos custos regulatórios para os públicos-alvo impactados, de forma comparativa com alternativas de política pública;
- ▶ apresentem os recursos e forma de implementação da política, com ações, prazos e responsáveis claramente definidos;
- ▶ apresentem a análise dos riscos que podem impactar os resultados da política, assim como dos mecanismos de controle que serão usados na implementação;
- ▶ atendam aos critérios de transparência e participação social definidos em lei, incluindo a consulta às partes interessadas e à sociedade; e
- ▶ atendam aos demais requisitos processuais e administrativos que regem o funcionamento do governo.

Em geral, os CdGs possuem autoridade para devolver as propostas aos órgãos de linha quando os procedimentos de preparação não são respeitados e solicitar ajustes aos órgãos responsáveis pela proposta. Contudo, há indícios de que nos países da OCDE esse papel vem sendo reduzido⁹. Considerando que a regulação é um instrumento de implementação, esses países têm investido nas etapas de formulação e desenho das políticas públicas, estabelecendo diretrizes e requisitos de qualidade regulatória, melhorando a qualidade dos instrumentos, fomentando o uso de evidências e desenvolvendo as competências dos profissionais que desempenham essas atividades.

QUALIDADE NORMATIVA E REGULATÓRIA NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

No Governo Federal brasileiro, a Casa Civil da Presidência da República é o órgão responsável pela coordenação e integração das ações governamentais. As duas principais atividades executadas pelo órgão são a análise de mérito, oportunidade e compatibilidade das propostas normativas com as diretrizes do governo e a avaliação e monitoramento das ações e da gestão dos órgãos da Administração Pública Federal⁷¹.

Na Casa Civil, a Subchefia de Análise Governamental (SAG) é a unidade responsável pela análise das propostas normativas e pela solicitação dos ajustes necessários aos órgãos. As propostas enviadas à unidade precisam atender aos requisitos para elaboração de atos definidos no Decreto nº 9.191/17⁷² e, em alguns casos, aos requisitos definidos no Guia Prático de Avaliação *Ex Ante* do Governo Federal⁷³. Após a aprovação na Casa Civil, os atos seguem para a Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ), na Secretaria-Geral da Presidência, onde são submetidos à análise de conformidade legal.

A SAG possui uma função muito importante de analisar e articular essas discussões no âmbito do governo, preparando os assuntos de forma a separar o que é viável do que não é viável e consertar o que pode ser consertado para poder, inclusive, sustentar a posição do presidente da República e do ministro-chefe da Casa Civil no diálogo com esses ministérios⁷⁴.

No Governo Federal, os requisitos para a análise de impacto regulatório começaram a ser definidos de forma mais ampla também pela SAG, no ano de 2017, com a constituição de um grupo de trabalho interministerial, o que resultou na publicação do documento Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)⁷⁵.

Atualmente, após a reestruturação do Governo Federal, em 2019, a coordenação dessas atividades foi delegada à Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE), do Ministério da Economia⁷⁶. Em 2020, com a publicação do Decreto nº 10.411, a análise de impacto regulatório começou a ser exigida em todos os órgãos do Governo Federal, cabendo à SEAE se manifestar pela aprovação ou não das análises⁷⁶.

7.3 REPRESENTAÇÃO, ACONSELHAMENTO E CONTROLE JURÍDICO

Ao contrário da análise normativa, que possui um forte componente político, a representação, o aconselhamento e o controle jurídico são atividades técnicas do CdG¹⁰. Essas atividades envolvem a coordenação das dimensões jurídica e administrativa do processo de formulação das políticas e têm o objetivo de torná-las aceitas do ponto de vista legal, administrativo ou jurídico, sendo irrelevante o conteúdo ideológico das propostas⁷³.

No Brasil, essas atividades são realizadas pela Advocacia-Geral (no caso da União) e pelas procuradorias e procuradores-gerais (nos estados e municípios). Nos governos estaduais e em municípios de maior porte, essas instituições costumam dispor de carreira própria, com profissionais bem qualificados atuando de forma descentralizada, com unidades e profissionais alocados nos órgãos de linha.

Para garantir a qualidade legislativa das propostas antes do processo de revisão, as instituições podem atuar preventivamente, apoiando os órgãos na elaboração das normas, indicando a melhor alternativa jurídica e definindo procedimentos para elaborar, redigir e tramitar os atos normativos encaminhados ao gabinete do chefe de governo.

7.4 COORDENAÇÃO E LIDERANÇA DE PRIORIDADES E POLÍTICAS TRANSVERSAIS

Nos casos em que a política possui alto grau de transversalidade, de complexidade ou de prioridade, ela pode ser alocada temporariamente no Centro de Governo, que fica responsável por sua gestão de ponta a ponta. Essa tendência de centralização de temas prioritários e transversais no CdG pode ser observada em governos de diferentes níveis e países, que vêm assumindo a liderança em agendas como transformação digital, reforma da administração pública, desenvolvimento de recursos humanos, desenvolvimento sustentável, gênero e transparência e combate à corrupção, entre outras⁹.

Nas políticas transversais, a coordenação é ainda mais complexa. As ações transversais podem envolver contextos bastante específicos como, por exemplo, a gestão de desastres naturais², de crises sanitárias ou de grandes eventos. A gestão de uma determinada política pelo CdG pode também refletir o estilo pessoal do chefe de governo e servir para sinalizar suas prioridades políticas. Ou, ainda, o CdG pode servir como uma incubadora de temas importantes e emergentes que ainda não são tratados por nenhum órgão de linha^{2,9}.

Há também casos em que o Centro de Governo não gerencia uma determinada política de ponta a ponta, mas atua facilitando o alcance de um conjunto reduzido de prioridades do chefe de governo. Essa é uma abordagem característica das unidades de entrega, estruturas que apoiam e facilitam o alcance de um conjunto limitado de prioridades do governo^{2,3,9,10,12,22,45,77,78}. As unidades de entrega podem ser temporárias ou não, e as ações que são apoiadas podem variar com os mandatos do chefe de governo. Como diferencial, essas estruturas não replicam os sistemas de gestão tradicionais do governo. Além do uso intensivo de bases de dados, rotinas de monitoramento e fluxos de informação sistematizados, as unidades de entrega atuam como um fórum de solução de problemas, removendo os obstáculos na implementação das políticas para facilitar o trabalho dos órgãos de linha. Essas atividades são realizadas por

um número reduzido de servidores seniores que usam suas redes para operar com maior flexibilidade nos canais formais e informais do governo e que se reportam diretamente ao chefe de governo³.

7.5

GESTÃO DE CRISES E ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19

A atividade dos governos é geralmente caracterizada pelo enfrentamento diário de crises e emergências. Diante desses eventos, há um grande enfoque midiático sobre os fundamentos e medidas tomadas pelos governos e seus impactos na sociedade, questionando, muitas vezes, a execução de sua própria agenda¹⁰.

Nesse contexto, o CdG é um ator crucial para gerenciar as crises e os eventos extraordinários que podem comprometer a segurança do Estado e da população, mobilizando distintos atores e garantindo respostas rápidas e baseadas em evidências⁸³. Durante as crises, para garantir que as decisões não sejam tomadas *ad hoc* ou de forma imprudente, o CdG precisa agir como uma força intelectual de reação rápida, reunindo fatos políticos, interpretações estratégicas, cenários e alternativas de política para responder, aconselhar e tomar, em curtíssimos espaços de tempo, decisões que gerem impactos significativos. Além disso, precisa ser capaz de mobilizar uma ampla rede de atores, de diferentes níveis de governo e da sociedade, que variam dependendo da natureza da crise.

A designação formal de unidades do governo para gerenciar crises, a criação de estruturas de governança e o estabelecimento de procedimentos para a gestão de crises, além de aumentar a capacidade imediata de resposta do governo, servem para acumular conhecimento e gerar aprendizagem para a gestão de crises futuras.

A crise gerada pelo coronavírus afetou diferentes setores de municípios, estados e países. No início da crise, a pandemia pressionou os governos a se adaptar e superar algumas restrições do processo orçamentário tradicional para dar respostas imediatas e na escala necessária diante de cenários de grande incerteza. À medida que a crise se desenvolveu, os governos apresentaram sucessivas propostas de leis orçamentárias suplementares para viabilizar despesas não previstas e remover regras fiscais e tetos de gastos, garantindo maior flexibilidade e discricionariedade na realização de despesas. Em alguns casos, foi concedida autorização ao chefe de governo para realizar despesas excepcionais. Também foram adotadas novas práticas de gestão, com monitoramento rigoroso da alocação e da transferência de recursos, das aquisições e dos processos financeiros. A clareza nas decisões sobre o orçamento e a transparência das ações realizadas durante a pandemia também foram alvo da atenção dos governos, que discriminaram as despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia no orçamento e disponibilizaram, na internet, as informações sobre as medidas orçamentárias e fiscais implementadas e sobre o rol de despesas e ações realizadas⁸⁴.

À medida que os estágios iniciais da crise são superados e a necessidade de responder com agilidade diminui, os processos orçamentários e financeiros tendem a voltar ao normal, assim como os controles sobre as despesas do governo. Esse retorno pode ser uma oportunidade para revisar e aperfeiçoar alguns processos, considerando a visão das principais partes interessadas envolvidas na gestão da crise para informar as decisões sobre como gerenciar situações de crise e emergências no futuro.

A pandemia da COVID-19 aprofundou as desigualdades e impactou de maneira decisiva todos os aspectos da vida de populações no mundo inteiro, expondo nossas fragilidades para o alcance do desenvolvimento humano e sustentável estabelecido pela Agenda 2030 das Nações Unidas. Embora todos os países sejam afetados, sociedades mais desiguais são as que mais sofrem com as consequências da pandemia.

No Brasil, embora tenham sido registrados importantes progressos de desenvolvimento nas últimas décadas, a pandemia tem atingido sobretudo a população em situação de maior fragilidade quanto ao desenvolvimento humano, tornando ainda mais evidentes as diferenças de acesso a importantes recursos, como a rede de proteção social, serviços públicos de saúde, acesso ao emprego, à internet, à renda e à moradia adequada.

Diante desse cenário, uma recuperação eficaz depende de esforços conjuntos para fortalecer os sistemas de saúde, reforçar a proteção social, criar oportunidades econômicas, ampliar a colaboração multilateral e promover a coesão social. Além disso, o processo de recuperação pós-COVID-19 representa uma oportunidade histórica para se reimaginar as sociedades a partir de uma lente de direitos humanos e implementar as mudanças necessárias para se alcançar um futuro melhor para todos.

Com o objetivo de contribuir com os esforços de recuperação no Brasil, um grupo de trabalho interagências reuniu especialistas do PNUD, UNICEF, UNESCO e OPAS para a elaboração do relatório *COVID-19 E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - Avaliando a crise de olho na recuperação*^{vi}. Além de possibilitar a compreensão dos diferentes aspectos do desenvolvimento que interagem com o surto da COVID-19 no país como um todo e em cada um de seus 26 estados e no Distrito Federal, o relatório busca estabelecer parâmetros para o devido acompanhamento do processo de recuperação ao longo dos próximos anos.

^{vi} Material disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/covid-19-e-desenvolvimento-sustentavel-avaliando-crise-de-olho-na-recuperacao-2021>

7.6 GESTÃO DAS TRANSIÇÕES DE GOVERNO

Uma transição de governo é um processo de planejamento de um novo mandato, seja para um novo chefe de governo ou para um segundo mandato. No Brasil, são apenas 60 dias entre o segundo turno das eleições e o início do novo governo. Ao mesmo tempo em que precisam formar as coalizões necessárias para garantir a governabilidade dos mandatos, os chefes de governo devem estar preparados para governar desde o dia da posse e para enfrentar grandes desafios, a exemplo da pandemia de coronavírus e suas consequências econômicas⁸⁸.

As atividades de transição possuem um forte componente político, cabendo ao CdG aconselhar de forma livre e franca os novos dirigentes sobre as melhores alternativas de política e o funcionamento da administração. Essa função é ainda mais crítica em governos nos quais o CdG é constituído majoritariamente por indicados políticos, pois exige estabelecer novos relacionamentos e determinar as tarefas que deverão ser desempenhadas⁹. Nesse contexto, o papel do CdG é garantir que uma administração deixe a máquina para outra entrar e, ao mesmo tempo, que o governo continue desempenhando regularmente suas funções.

Ainda durante as eleições, os candidatos a chefe de governo devem começar a preparar o terreno para os próximos quatro anos. Essa preparação começa com a designação da equipe que coordenará a transição, a qual deverá planejar uma agenda de gestão para o mandato e garantir que as promessas de campanha sejam traduzidas em políticas. Já os candidatos à reeleição podem usar esse período para redefinir prioridades e realizar mudanças no alto escalão do governo⁶⁵.

Segundo a OCDE⁹, 86% dos países que compõem a organização declararam que a gestão de transições é uma atividade do Centro de Governo. No entanto, apenas a metade dos países possui procedimentos estabelecidos para as atividades de transição, que podem incluir: fornecer informações administrativas sobre aspectos físicos e logísticos do gabinete do chefe de governo (recursos humanos, orçamentos, práticas e procedimentos); produzir relatórios de situação sobre as políticas e programas existentes e seus resultados; coordenar a elaboração de *briefings* e outros materiais informativos para novos dirigentes nos órgãos de linha; garantir que os registros das decisões anteriores sejam transmitidos ao novo governo; prestar assessoria política ao governo que está chegando e facilitar a implementação do novo plano de governo⁹.

FACILITANDO TRANSIÇÕES PRESIDENCIAIS NOS EUA COM APOIO DA SOCIEDADE CIVIL

Em 1963, com apoio dos dois principais partidos, o Congresso norte-americano aprovou o Ato de Transição Presidencial (*Presidential Transition Act*), criando um modelo e procedimentos de transição no governo federal, com o argumento de que “qualquer interrupção causada pela transferência do Poder Executivo pode produzir resultados prejudiciais à segurança e ao bem-estar dos Estados Unidos e de sua população”⁹⁰. Ao longo dos anos, o ato foi alterado para reconhecer a crescente complexidade das transições presidenciais.

Dentro do governo, a *General Services Administration (GSA)* é o principal facilitador das transições presidenciais, fornecendo espaço de escritório e outros serviços de apoio aos candidatos, ainda durante as eleições, e ao presidente e vice-presidente eleitos. Outro requisito criado pelo ato de transição foi o estabelecimento de prazos e procedimentos para que as agências se preparem para a transição⁹⁰:

- ▶ Antes da eleição, cada agência deve designar um servidor sênior de carreira para planejar a transição, preparar materiais informativos e desenhar planos de sucessão garantindo que os servidores estejam preparados para intervir até que os novos nomeados políticos cheguem.
- ▶ Seis meses antes da eleição, o presidente deve estabelecer um Conselho de Coordenação da Transição da Casa Branca, presidido por um funcionário sênior do gabinete executivo do presidente e composto por outros funcionários de alto escalão, representando os principais órgãos do Centro de Governo. O Conselho orienta as agências sobre a transição e facilita as comunicações entre a administração e as equipes de transição.
- ▶ Para garantir uma abordagem integrada da transição, as agências também devem criar um Conselho Permanente de Diretores de Transição de Agências, copresidido pelo coordenador Federal de Transição da GSA e pelo vice-diretor de Gestão e Orçamento do Escritório de Gestão e Orçamento, com a participação de altos funcionários de carreira das agências responsáveis pela transição e de representantes dos principais candidatos.

Outra característica interessante da gestão das transições no governo federal norte-americano é o apoio de organizações não partidárias e sem fins lucrativos, como a Aliança para o Serviço Público (*Partnership for Public Service*). Uma das iniciativas da Aliança é o Centro para Transições Presidenciais, que funciona como uma fonte de informações e recursos para candidatos a presidente e para presidentes que estão buscando um segundo mandato. O Centro oferece assistência sobre como organizar e executar uma transição, ajudando executivos a se prepararem para a chegada das novas lideranças políticas, guiando nomeados políticos sobre as particularidades da liderança no governo e articulando com o Congresso a promoção das reformas de transição necessárias⁸⁹. Na página presidentialtransition.org é possível encontrar uma grande quantidade de recursos desenvolvidos para apoiar os diferentes atores envolvidos nas transições de governo.

8



8.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O OBJETIVO DA FUNÇÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO é monitorar o desempenho das políticas prioritárias do governo, desbloqueando obstáculos e solucionando conflitos para assegurar a correção tempestiva dos desvios de implementação, e avaliar os resultados dessas políticas, visando ao seu aperfeiçoamento². Além do acompanhamento das ações e dos resultados do governo, a função exige verificar se as prioridades políticas estão sendo refletidas nos principais documentos administrativos dos órgãos de linha, exigindo um trabalho bastante próximo com esses órgãos e um intenso fluxo de troca de informações⁹.

Em geral, as atividades de monitoramento e de avaliação são constituídas na forma de sistemas que geram informações sobre como os planos e programas são implementados, suas entregas de curto prazo e sua contribuição para alcançar as metas de longo prazo. Mais especificamente, o monitoramento é um processo contínuo de observação do que está sendo feito e alcançado e de comparação dessas observações com os planos e metas estratégicas – como os recursos são alocados nas atividades, quais resultados são gerados e em que medida eles são alcançados⁹¹.

Por sua vez, a avaliação envolve a relação entre as intervenções realizadas pelo governo e as mudanças observadas na realidade social. A avaliação demonstra se os insumos, atividades e serviços contribuem efetivamente para os resultados desejados, se eles foram executados de acordo com os planos e porque eles foram ou não eficazes. Ao contrário do monitoramento, a avaliação não é um processo contínuo, mas ocorre em momentos específicos, quando as atividades estão em andamento por algum tempo ou quando já foram concluídas⁹¹.

Nesse contexto, considerando que o monitoramento e a avaliação são atividades distintas, este guia apresenta a função decomposta em duas subfunções: a) monitoramento da implementação; b) avaliação de políticas públicas.

8.1 MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO

O monitoramento é uma função importante no CdG, responsável por munir o chefe de governo de informações sobre a situação das ações prioritárias. O monitoramento pode ser conduzido pelos órgãos de linha que detêm a autoridade sobre o orçamento e metas de desempenho, a exemplo das secretarias de Planejamento e Finanças, ou pelo Centro de Governo, quando for necessário sinalizar a importância das prioridades do chefe de governo ou solucionar problemas de implementação das políticas². Em geral, as unidades do CdG estão na ponta final do monitoramento, cabendo aos órgãos de linha coletar os dados sobre a implementação e ao CdG prover uma visão geral do desempenho coletivo do governo⁹.

Muitos governos possuem sistemas formais de monitoramento, apoiados por sistemas de informação, modelos de relatórios e rotinas de reuniões que envolvem a participação direta do chefe de governo. Outros governos possuem unidades especiais de entrega (*delivery units*) que, além de monitorar o progresso de um conjunto restrito de prioridades, apoiam ativamente sua implementação^{1,9,13,14}. Independentemente da abordagem de monitoramento utilizada, é importante que ela não seja onerosa para os órgãos e para o CdG em termos de coleta e processamento de informações, e que os CdGs assumam, cada vez mais, uma atitude de facilitação e apoio, em vez de controle.

A capacidade de monitoramento e de intervenção do CdG, nos casos de desempenho inferior ao esperado, depende das relações de poder entre o chefe de governo e seus ministros ou secretários, bem como da autoridade delegada ao CdG para cumprir essa tarefa. Idealmente, o monitoramento deve evitar que problemas se transformem em crises, provendo incentivos para que os órgãos de linha melhorem seu desempenho antes que seja necessária a intervenção do chefe de governo. Além disso, para ganhar apoio dos órgãos de linha, o CdG precisa ser capaz de demonstrar o valor que agrega às atividades dos órgãos².

Em geral, poucos governos monitoram os resultados ou impactos das ações, focando nas metas, nos prazos e no uso dos recursos financeiros – ou seja, em “fazer as coisas da forma correta”, em vez de “fazer as coisas corretas”⁹. Nesse contexto, é papel do Centro de Governo criar mecanismos para que as políticas públicas prioritárias sejam monitoradas com indicadores e metas de resultados alinhados aos planos estratégicos do governo e de desempenho na prestação de serviços, com medidas que levem em conta a perspectiva do usuário/cidadão.

ABORDAGEM DE MONITORAMENTO E *DELIVERY UNITS*

A implementação de unidades de entrega ou *delivery units* no gabinete do governo britânico é um caso bastante conhecido e que vem sendo replicado em governos de diferentes níveis e países^{2,3,9,45,77}.

As unidades de entrega são unidades constituídas por servidores seniores, que têm a responsabilidade de garantir a entrega de um conjunto limitado de prioridades do governo. As atividades dessas unidades são apoiadas pelo uso sistemático de bases de dados, com rotinas de monitoramento e fluxos de informação bem definidos. Em alguns casos, cabe a essas unidades reportar o desempenho geral do governo.

8.2

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas públicas é um componente essencial da gestão pública que informa o desenho e a implementação das políticas e programas. A avaliação pode acontecer antes, durante ou após a implementação das políticas públicas e, em geral, responde a questões relevantes e bem delimitadas para orientar posteriormente a escolha da melhor alternativa de ação^{73,91,92}. As evidências produzidas no processo de avaliação apoiam a tomada de decisão dos gestores públicos e das comunidades, contribuindo para aperfeiçoar as políticas públicas, facilitar a alocação de recursos e promover a transparência das ações do governo^{92,93}.

A efetividade de um sistema de avaliação depende da institucionalização de um processo sistemático, com práticas bem definidas, da qualidade das avaliações realizadas e do uso das evidências geradas no processo de tomada de decisão⁹⁴. Além disso, a maior profundidade analítica da avaliação exige independência e o uso de métodos mais rigorosos, com informações coletadas de diferentes fontes^{91,92}. Nesse contexto, o uso de metodologias conhecidas e roteiros padronizados gera resultados confiáveis que facilitam a comparação entre as diferentes políticas e criam uma linguagem comum, contribuindo para a disseminação e fortalecimento das práticas de avaliação⁹¹.

Uma vez que a avaliação é uma atividade dispendiosa, em termos de tempo e recursos, não é viável avaliar todas as políticas e programas de um governo. Assim, além de estabelecer as práticas que serão usadas no processo avaliativo, o CdG pode incentivar a criação de uma estrutura de governança e de um processo permanente de avaliação integrado ao ciclo de políticas públicas⁸³, com critérios claros e objetivos para selecionar quais políticas públicas deverão ser avaliadas, assim como de mecanismos para garantir o uso das evidências e resultados da avaliação no planejamento, na implementação, na gestão orçamentária e na comunicação das ações do governo.

INSTITUCIONALIZANDO A AVALIAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

Diante da necessidade de enfrentar os desafios financeiros e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população, a avaliação é uma prática que vem ganhando cada vez mais força no Governo Federal brasileiro.

A criação de um grupo de trabalho para estudar possibilidades de aperfeiçoar a avaliação governamental em 2015 deu origem ao Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), formalizado pela Portaria Interministerial nº 102/2016⁹⁵. Em 2017, com a finalidade de monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e ações prioritárias do governo, assegurando que as diretrizes estratégicas do Estado brasileiro sejam observadas, foi criado o Comitê Interministerial de Governança (CIG), formado pelo ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, pelo ministro de Estado da Economia e pelo ministro-chefe da Controladoria-Geral da União⁹⁶.

Em 2018, para orientar teórica e metodologicamente as atividades de avaliação na Administração Pública Federal, foram publicados o Guia Prático de Análise *Ex Ante*⁷³ e o Guia Prático de Avaliação *Ex Post*⁹¹, desenvolvidos com base em experiências brasileiras e nas melhores práticas internacionais. Em 2019, o Decreto nº 9.834 transformou o CMAP em Conselho e regulamentou suas atividades, delegando ao órgão colegiado a função de avaliar um conjunto predeterminado de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União e de monitorar as recomendações de aperfeiçoamento resultantes do processo de avaliação⁹⁷.

Em 2020 o CMAP iniciou o primeiro ciclo de avaliação, selecionando dezesseis políticas públicas do PPA a partir de critérios definidos tecnicamente e validados pelo CIG⁹². No ano seguinte, a aprovação de uma Emenda Constitucional fortaleceu ainda mais esse arcabouço, criando a competência de avaliação na administração pública de forma vinculada ao processo orçamentário e à redução dos subsídios da União⁹⁸.



9.

COMUNICAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

O OBJETIVO DA FUNÇÃO DE COMUNICAÇÃO e controle social é comunicar de forma ampla, transparente e em linguagem simples as ações, os gastos, os serviços e os resultados alcançados pelo governo, aproximando-o da população e garantindo a construção de narrativas coerentes que assegurem sua legitimidade e apoio².

A comunicação governamental diz respeito a todos os fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o Estado e a sociedade. Quando esses fluxos e padrões têm o objetivo de atender ao interesse público, eles são chamados de comunicação pública. Além da comunicação pública, a comunicação governamental inclui a comunicação política, que trata do discurso e ação de governos, partidos e seus agentes na conquista da opinião pública em relação a determinadas ideias ou ações. A comunicação pública se articula com a comunicação política na esfera pública – um local de interação social, em que os agentes mobilizam pessoas e recursos (inclusive de comunicação) para alcançar seus objetivos e interesses²³.

Por sua vez, o controle social consiste na participação da sociedade no acompanhamento e na verificação das ações do governo para assegurar que os recursos públicos estão sendo bem empregados em benefício da coletividade²⁴. A comunicação e o controle social são processos interdependentes, uma vez que o acesso a informações qualificadas é uma condição necessária para o exercício do controle social.

Levando em conta essas premissas, a função de comunicação e controle social foi dividida em duas subfunções: a comunicação das ações e dos resultados do governo, com atividades geralmente organizadas nas secretarias de Comunicação, e o controle social e transparência, usualmente sob a responsabilidade das Controladorias-Gerais.

9.1

COMUNICAÇÃO DAS AÇÕES E DOS RESULTADOS DO GOVERNO

A comunicação das ações e dos resultados do governo tem dois objetivos: informar a sociedade sobre os assuntos de seu interesse e criar uma narrativa com a visão de todo o governo, capaz de garantir a sua legitimidade e de conquistar o apoio popular. Ao mesmo tempo em que a posição privilegiada do CdG favorece a construção de uma estratégia de comunicação coerente e integrada, ela pode dar margem a questionamentos sobre a objetividade das ações de comunicação, que podem exagerar os resultados positivos ou minimizar os resultados negativos do governo. Nesse contexto, um dos desafios do CdG é promover a transparência total da administração e, simultaneamente, proteger a imagem do chefe de governo.

O gerenciamento da comunicação no governo envolve diferentes atividades, que incluem a elaboração dos discursos do chefe de governo, a gestão das relações com a imprensa e a gestão das ações de publicidade. A gestão das relações com a imprensa exige, além da criação de mensagens reativas e proativas, a construção de relações de confiança duradouras com os jornalistas. Por sua vez, a gestão das ações de publicidade requer a coordenação de um amplo conjunto de mídias, desenvolvidas por distintos órgãos do governo. O Centro de Governo pode centralizar parte dessas atividades ou definir regras e procedimentos para padronizar e uniformizar a comunicação governamental².

Com a proliferação das mídias sociais e a pressão dos cidadãos por respostas imediatas, as expectativas sobre o alcance e a efetividade das ações de comunicação do governo têm aumentado. Essa pressão é ainda maior em tempos de crise, que exigem a comunicação de mensagens com conteúdo informativo relevante de forma clara e rápida para a sociedade⁹. Por outro lado, os novos canais e ferramentas digitais facilitam a interação direta e instantânea do governo com grupos específicos da população, o que permite aos governos informar de maneira mais efetiva, aumentar a compreensão sobre suas necessidades e coletar ideias para aperfeiçoar as políticas públicas.

Além de benefícios, as mídias sociais geram novos riscos para o governo. Um bom exemplo é a dificuldade de diferenciar os comentários profissionais das opiniões pessoais publicadas pelos servidores públicos na internet, principalmente aqueles que ocupam cargos de visibilidade no governo. Com a ampliação da presença do governo na rede de computadores, os sites e as contas do governo nas mídias sociais precisam ser constantemente atualizados, adotando um visual moderno e “conectado” sem perder a seriedade exigida no trato de assuntos de interesse do governo e da sociedade. Nesse contexto, a atuação do governo nas mídias sociais deve ser complementada com informações oficiais mais detalhadas, que podem ser disponibilizadas de forma centralizada em sites e portais únicos do governo⁹.

Para assegurar a coerência e a efetividade das ações de comunicação, o CdG pode desenvolver estratégias e planos de comunicação com a visão de todo o governo e usar metas e indicadores para avaliar a efetividade dos resultados alcançados⁹⁹. Para garantir a coordenação dessas ações, as estratégias de comunicação podem incluir diretrizes que definam quais informações devem ser comunicadas, a frequência e os formatos da comunicação e ações voltadas para a disseminação de melhores práticas de comunicação entre os órgãos do governo. Também é papel do CdG assegurar o caráter educativo, informativo e de orientação social da publicidade das ações do governo, evitando a publicação de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou de servidores públicos.

DIGITALIZANDO A COMUNICAÇÃO NO GOVERNO DE ALAGOAS

No Estado de Alagoas, a Secretaria de Comunicação (Secom) é o órgão responsável pela coordenação do sistema de comunicação do governo. Ao mesmo tempo em que atua transversalmente, por meio das assessorias de comunicação das secretarias, a Secom centraliza uma parte importante das atividades de comunicação do governo estadual.

No que diz respeito à atividade jornalística e às relações com os veículos de comunicação, as pautas são definidas a partir da análise das ações do governo, em reuniões periódicas entre as equipes da Secom. Além de desenvolver os materiais informativos, a Secretaria sugere à imprensa temas “quentes” e relevantes para a sociedade e para o governo, para que sejam investigados e publicizados com imparcialidade e independência.

O Estado de Alagoas também vem ampliando cada vez mais sua presença no mundo digital. Lançado em janeiro de 2022, o Portal Único do Governo reúne, em uma só página na internet, as notícias, informações e serviços oferecidos pelo governo à população^{vii}.

Paralelamente, o Núcleo de Redes Sociais da Secom vem investindo no uso de mídias programáticas, que usam ferramentas de inteligência artificial para aumentar a interatividade da comunicação entre o governo e a população. As mídias programáticas podem ser integradas com os serviços públicos ofertados regularmente pelo governo, permitindo o envio de mensagens customizadas para grupos específicos da população, conforme a necessidade – por exemplo, enviar mensagens para as famílias de um determinado município informando sobre a abertura de novas vagas escolares naquela localidade. Além disso, as mídias programáticas permitem acompanhar e mensurar, em tempo real, as respostas da população à comunicação do governo.

^{vii} O portal pode ser acessado pelo endereço: <https://alagoas.al.gov.br/>

O controle social consiste na participação da sociedade no acompanhamento e na verificação das ações do governo (incluindo seus objetivos, processos e resultados) e serve para assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade²⁴. Por sua vez, a transparência é um princípio que se traduz na disponibilização de informações sobre os processos e as decisões do governo, contribuindo diretamente para o fortalecimento do controle social. No Brasil, essas atividades costumam ser organizadas em sistemas, que são coordenados pelas unidades de Controladoria e Ouvidoria.

A participação pode acontecer em diferentes etapas do ciclo de políticas públicas (em alguns governos, de forma mandatória). Uma forma bastante comum de promover a participação na fase de planejamento e formulação das políticas é a realização de audiências e consultas públicas, que podem envolver a população como um todo ou grupos e segmentos específicos da sociedade. Durante a etapa de implementação, os cidadãos podem ser consultados antes, durante ou após o uso de um determinado serviço, por meio de avaliações de satisfação mais simples ou mais elaboradas. A sociedade também pode ser consultada após a implementação da política, para avaliar a forma como ela foi implementada e os resultados e impactos que ela gerou. Formas mais sofisticadas de participação incluem a promoção do reúso de dados do governo – no governo e fora dele – por meio de *hackatons* e iniciativas de inovação aberta.

Nas últimas décadas, o avanço das tecnologias da informação e comunicação tem favorecido o aumento da transparência e da participação da sociedade nos governos. Muitos países, a exemplo do Brasil, vêm adotando princípios de governo aberto e políticas de “aberto por padrão”, que garantem aos cidadãos o direito de acessar qualquer informação pública sem a necessidade de apresentar justificativas⁹. Outros governos implementaram canais de atendimento na internet para receber solicitações, reclamações e sugestões dos usuários de serviços públicos e da sociedade. No entanto, é importante observar que as demandas da sociedade podem ser reduzidas nos temas e áreas em que as informações são opacas ou não estão disponíveis⁹. Além disso, são raros os casos de governos que monitoram a taxa de resolução das demandas dos cidadãos ou que mensuram em que medida as sugestões estão sendo efetivamente usadas para aperfeiçoar as políticas públicas.

Para promover o controle social e a transparência das ações do governo, cabe ao CdG garantir que as informações sobre as ações e os resultados do governo sejam disponibilizadas em linguagem simples e acessível, preferencialmente na internet. Além disso, o CdG pode apoiar a criação de canais únicos de atendimento que facilitam tanto a vida do cidadão quanto a gestão governamental e pode monitorar o desempenho dessas atividades e a satisfação dos cidadãos com os serviços e com o atendimento. Considerando os recentes avanços tecnológicos, também é papel do CdG desenvolver instrumentos para garantir a segurança e a proteção dos dados individuais armazenados nos bancos de dados do governo, nos moldes exigidos pela Lei Geral de Proteção de Dados¹⁰⁰.

GLOSSÁRIO

The background of the page is a solid teal color. It features several large, overlapping, semi-transparent geometric shapes in various shades of teal and green. These shapes include large curved segments, some resembling parts of circles or ellipses, and some straight-edged polygons. The overlapping creates a layered effect with varying intensities of the colors. In the lower half, there are smaller, more distinct curved shapes in darker and lighter green tones, some appearing as if they are floating or layered on top of the larger shapes.

Atividades ▶ Ações que precisam ser realizadas para produzir e entregar a solução.

Avaliação ▶ Mensura a relação entre as intervenções realizadas pelas ações governamentais e as mudanças observadas no ambiente, demonstrando se os insumos, atividades e serviços contribuem efetivamente para os resultados desejados, se foram executados conforme os planos e porque eles foram ou não eficazes. A avaliação exige maior profundidade analítica, com independência, métodos rigorosos e informações de diferentes fontes. As reuniões de avaliação podem servir para engajar lideranças e promover a troca de ideias que podem gerar inovações no programa.

Boas práticas e capacidade do Centro de Governo ▶ Neste trabalho, a capacidade do Centro de Governo compreende as pessoas, as estruturas e as boas práticas associadas ao desempenho das suas funções e subfunções.

Cadeia de valor ▶ A cadeia de valor é uma representação visual da organização, que enfatiza as relações entre os diferentes tipos de atividades que são realizadas. Uma proposta de cadeia de valor genérica para o Centro de Governo foi apresentada no **capítulo 2**.

Funções e subfunções ▶ As funções e subfunções do Centro de Governo são conjuntos de atividades desempenhadas por diferentes órgãos que apoiam diretamente o chefe de governo. As cinco funções e 20 subfunções típicas do Centro de Governo estão descritas em detalhe no **capítulo 2** deste guia.

Impactos ▶ Os impactos traduzem os resultados em prazos mais longos e, em geral, sua produção depende de mais de uma intervenção. Os impactos são traduzidos em indicadores com alto nível de agregação.

Indicadores ▶ Indicadores são instrumentos para observar, identificar e mensurar aspectos relacionados à evolução de um determinado fenômeno ou objeto. O uso de indicadores reduz a necessidade de informação, permitindo ilustrar com precisão uma situação e comunicar um fenômeno complexo de forma simples. Os indicadores identificam se a mudança ocorreu, mas não explicam por que ela ocorreu. Indicadores possuem um forte componente político, pois envolvem decisões sobre quais aspectos da intervenção serão mensurados.

Maturidade das funções do Centro de Governo ▶ A maturidade refere-se ao grau de desenvolvimento institucional das funções típicas do Centro de Governo. Usando a Matriz de Desenvolvimento Institucional (MDI)², é possível classificar os Centros de Governo em três níveis: “em formação”, “em desenvolvimento” e “otimizado”.

Metas ▶ As metas são atributos de um indicador que representam o desempenho esperado em uma data futura. As metas também possuem natureza política, indicando em que medida a organização vai se comprometer com a entrega de resultados. Identificar as linhas de base dos indicadores, que refletem a situação ou o desempenho atual, é condição para definir metas ambiciosas e realistas.

Monitoramento ▶ Processo contínuo de observação do que está sendo feito e alcançado em comparação com os planos e metas estratégicas. O monitoramento gera produtos como painéis e relatórios gerenciais com a síntese das informações produzidas em um determinado período.

Oportunidades e ameaças ▶ As oportunidades e ameaças são eventos externos (riscos) que afetam positiva ou negativamente o Centro de Governo. Esses riscos podem ser identificados e classificados nas dimensões política, econômica, social, tecnológica, ambiental e legal.

Organograma ▶ O organograma também é uma forma de representar visualmente a organização, mas que enfatiza as relações hierárquicas entre suas unidades.

Órgãos públicos ▶ Unidades organizacionais integradas por agentes públicos e que têm uma atribuição específica dentro da organização do Estado. Parte de uma estrutura maior, os órgãos não têm personalidade jurídica e estão limitados ao cumprimento da finalidade e das competências funcionais na organização estatal. Os órgãos públicos podem ser classificados conforme a estrutura (simples ou compostos), a função (singulares e colegiados) e a posição hierárquica (independentes, autônomos, superiores ou subalternos)¹⁰¹.

Parceiros ▶ São os atores (fornecedores, centros de conhecimento, outros órgãos etc.) que colaboram direta ou indiretamente com o desenvolvimento dos produtos, seja contribuindo com recursos ou realizando alguma atividade.

Premissas ▶ As premissas são declarações sobre as condições de contexto que precisam ser satisfeitas para que os resultados planejados aconteçam.

Produto ▶ O produto é o resultado tangível e mensurável de uma ação.

Projeto ▶ Sequência de atividades conectadas, limitadas em um espaço de tempo e vinculadas ao alcance de um objetivo – criar um produto, serviço ou resultado único. Os projetos modificam algum aspecto da realidade social ou aperfeiçoam um processo interno substancialmente. A conclusão das etapas de desenvolvimento ou a oferta de parte ou totalidade de um produto ou serviço são chamadas de marcos ou entregas do projeto.

Recursos ▶ Recursos são ativos tangíveis (pessoas, tecnologia, materiais) e intangíveis (patentes, imagem, conhecimento, influência política etc.), necessários para operacionalizar e alavancar a solução.

Resultados imediatos ▶ Resultados imediatos são as mudanças imediatas que resultam diretamente dos produtos e serviços da política como, por exemplo, a mudança de comportamento no público-alvo das ações.

Resultados intermediários ▶ Os resultados intermediários acontecem no nível do sistema ou do subsistema em que a política é implementada, em um horizonte de médio prazo.

Sistemas de monitoramento e avaliação ▶ Geram informações sobre como as estratégias, as políticas e os programas são implementados, suas entregas de curto prazo e a contribuição para alcançar as metas de longo prazo. Os sistemas de M&A são articulados com os processos de governança, orçamento, avaliação e revisão da estratégia e prestação de contas.

Visão ▶ A visão é uma projeção de uma situação futura madura e bem-sucedida. A visão não é uma utopia, mas um cenário atingível em um prazo de 10 a 30 anos, que considera o presente em sua formulação. O futuro envisioned deve compreender um objetivo

REFERÊNCIAS



1. OCDE. Roles and responsibilities of the centres of government. *Government at a Glance 2019 - OECD iLibrary* 1–5 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c2d2aaf1-en/index.html?itemId=/content/component/c2d2aaf1-en> (2021).
2. Alessandro, M., Lafuente, M. & Santiso, C. *The role of the center of government*. (2013).
3. OCDE. *Delivering from the centre*. (2015).
4. Cavalcante, P. L. C. Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal. *O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo* (2018).
5. Neustadt, R. E. *Presidential Power*. (MacMillan Publishing Company, 1980).
6. Moe, T. M. *The revolution in presidential studies*. (1993).
7. Lameirão, C. R. O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão. *Texto para Discussão - IPEA* 1–70 (2015).
8. Dunleavy, P. & Rhodes, R. A. W. Core Executive Studies in Britain. *Public Adm. Spring*, 3–28 (1990).
9. OCDE. *Centre stage* 2. (2018) doi:10.1177/026455059704400116.
10. OCDE. *Centre Stage*. (2014).
11. Ben-Gera, M. Coordination at the Centre of Government for Better Policy Making. *Conf. Public Adm. Reform Eur. Integr.* 26–27 (2009).
12. Lafuente, M. & Shostak, R. *Liderando a partir do centro: o modelo de gestão de Pernambuco*. (2014).
13. Alessandro, M., Lafuente, M. & Santiso, C. *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del centro de gobierno en América Latina y el Caribe*. (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014).
14. TCU. *Referencial para avaliação de governança do centro de governo*. (2016).
15. Cavalcante, P. L. C. & Gomide, A. de A. *O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo*. (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2018).
16. Atlas Brasil. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. 1–7 (2022).
17. Sørensen, E. & Torfing, J. Radical and Disruptive Answers to Downstream Problems in Collaborative Governance? *Public Manag. Rev.* 1–22 (2021) doi:10.1080/14719037.2021.1879914.
18. Cross, N. The Nature of Design. in *Engineering Design Methods: Strategies for Product Design* 3–18 (John Wiley & Sons, 2008).
19. Kelley, T. & Kelley, D. *Creative confidence: unleashing the creative potential within us all*. (Crown Business, 2013).
20. Art of Hosting. O que é a Arte de Anfitriar conversas significativas? *Art of Hosting and Harvesting Conversations that Matter* 1–4 <https://artofhosting.org/pt-br/o-que-e-a-arte-de-anfitriar/> (2021).

21. Cavalcante, P. L. C. & Gomide, A. de A. How does the governance of the executive branch operate in democratic Brazil? An analysis of the center of government. *Rev. Sociol. e Polit.* **28**, 1–14 (2020).
22. BID. Já ouviu falar em Delivery Units? Conheça o modelo que ajuda governos a aperfeiçoar sua gestão. 1–9 <https://blogs.iadb.org/brasil/pt-br/ja-ouviu-falar-em-delivery-units-conheca-o-modelo-que-ajuda-governos-a-aperfeicoar-sua-gestao/> (2021).
23. Matos, H. H. G. de. Comunicação Política e Comunicação Pública. *Organicom* **3**, 58 (2006).
24. Brasil. Controle social. *Estudos de Organização Social* 1–2 <https://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social> (2022).
25. Filgueiras, F. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. *Glob. Encycl. Public Adm. Public Policy, Gov.* (2020).
26. The World Bank. *Romania functional review: center of government*. (2010).
27. Bowen, G. A. Document analysis as a qualitative research method. *Qual. Res. J.* **9**, 27–40 (2009).
28. Gil, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa?* (Atlas, 2002).
29. Webster, J. & Watson, R. T. Analyzing the past to prepare for the future: writing a literature review. *MIS Q.* **26**, 1–12 (2002).
30. Atkinson, P. & Coffey, A. Analysing documentary realities. *Qual. Res.* **3**, 77–92 (2004).
31. Labuschagne, A. Qualitative Research - Airy Fairy or Fundamental? *Qual. Rep.* **8**, 100–103 (2015).
32. Corbin, J. & Strauss, A. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theor.* (Sage Publications Inc., 2008).
33. Marconi, M. de A. & Lakatos, E. M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. (Atlas, 2002).
34. Boni, V. & Quaresma, J. Aprendendo a entrevistar como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Em Tese* **2**, 68–80 (2005).
35. Porter, M. The Value Chain and Competitive Advantage. *Compet. Advant. Creat. Sustain. Super. Perform.* 33–62 (1985).
36. Brasil. *Guia Técnico de Gestão Estratégica do Governo Federal*. (2019).
37. Wikipedia. Problem Structuring Methods. 1–12 https://en.wikipedia.org/wiki/Problem_structuring_methods (2022) doi:10.1007/978-94-007-0753-5_3314.
38. Funnell, S. C. & Rogers, P. J. *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*. (2011).
39. Project Managament Institute. *PMBOK Guide*. (2017).
40. Osterwalder, A., Pigneur, Y. & Tucc, C. L. Clarifying business models: origins, present and future of the concept. *Commun. AIS* **15**, 1–43 (2004).
41. Souza, C. *Coordenação de Políticas Públicas*. Enap (2018).

42. Lindblom, C. E. *The policy-making process*. (Prentice-Hall, 1968). doi:10.1142/7114.
43. Karam, R., Avelino, D. & Fonseca, I. Núcleo de governo e participação social: o caso do Sistema e da Política Nacional De Participação Social. in *O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo* (eds. Cavalcante, P. L. C. & Gomide, A. de A.) 227–249 (IPEA, 2018). doi:10.14210/nej.v20n1.p284-306.
44. Cavalcante, P. L. C. & Karam, R. *Building state capacity and executive governance: the case of center of government framework*. *PSA Annual International Conference on Public Policy 2018* (2017).
45. Brasil. Tribunal de Contas da União (TCU). Dez passos para a boa governança. 44 (2021).
46. Lameirão, C. A Casa Civil e a gestão da coordenação política governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, 1995-2010. *Rev. Ibero-Americana Estud. Legis.* **4**, (2015).
47. Coutinho, M. E. El Centro Presidencial Argentino : trayectoria desde la democratización y tendencias recientes. 8–11 (2016).
48. Amato, L. F. A Constituição de 1988 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo Modelos , trajetórias e alternativas institucionais. 183–208 (2018).
49. Hermany, R. & Arguilar Camargo, D. Judicialização das políticas públicas: desafios frente a gestão financeira dos municípios brasileiros. *Rev. Derecho y Salud | Univ. Blas Pascal* 23–40 (2018) doi:10.37767/2591-3476(2018)03.
50. Bastos, F. R. A. , Alves, A. A. G., Ribeiro, R. S. L. . & Perufo, R. N. A judicialização da saúde em três municípios da região centro do Rio Grande do Sul. *Saberes Plurais Educ. na Saúde* **v. 3**, 48–69 (2019).
51. Albert, C. E. Análise sobre a judicialização da saúde nos municípios. *Rev. Técnica CNM* 2016 151–175 (2016).
52. Chrispim, P. P. *et al.* Construindo um observatório nacional da judicialização da política pública de saúde a partir dos municípios brasileiros: desenho de estudo. *Cad. Ibero-Americanos Direito Sanitário* **7**, 281–309 (2018).
53. Vaz, R. L. C., Bonacim, C. A. G. & Gomes, M. da C. Impactos da judicialização da saúde nos municípios do estado de são paulo. *An. Congr. ANPCONT, Ribeirão Preto, SP*, 10. 19 (2016).
54. Damasceno, T. V. & Ribeiro, K. D. C. B. Judicialização da saúde nos municípios da região metropolitana de Belém. *Cad. Ibero-Americanos Direito Sanitário* **8**, 100–115 (2019).
55. Minas Gerais. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado*. 1–129 (2003).
56. Vilhena, R. *Centros de governo: a vivência prática no Estado de Minas Gerais com sua estrutura de centro de governo*. (2016).
57. Minas Gerais. *Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011*. 1–97 (2022).
58. Minas Gerais. *Lei Ordinária n. 23.304, de 30 de maio de 2019*. 1–39 (2019).
59. Coelho, F. de S., Pereira, R. B., Corrêa, V. & Olenscki, A. R. B. Variações de densidade macroestratégica no planejamento governamental no nível subnacional: por uma tipologia de Plano Plurianual (PPA) municipal. in *XLIV Encontro da ANPAD - EnANPAD 2020* vol. 1988 1–12 (2020).

60. Azevedo, R. R. de & Aquino, A. C. B. de. Uso cerimonial do planejamento de resultados nos municípios de São Paulo e sua consequência para a accountability. *2o Congr. UFU Contab.* 1–18 (2017).
61. Azevedo, R. R. de & Aquino, A. C. B. de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Rev. Contab. e Organ.* **10**, 63 (2016).
62. Lima, L. L., Lui, Li., Dias, G. V. R. S., Papi, L. P. & Demarco, D. J. Government planning in Brazilian municipalities: towards a research agenda. *Cad. EBAPE.BR* **18**, 323–335 (2020).
63. Cardoso, J. C. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. (IPEA, 2011).
64. Alagoas. *Lei Delegada n.º 47, de 10 de agosto de 2015*. 1–424 (Gabinete do Governador, 2015).
65. Alagoas. *Manual Operacional da Governança Corporativa*. 1–23 (2021).
66. Alagoas. *Manual de Gestão da Governança Corporativa*. 1–16 (2021).
67. TCU. Referencial básico de governança organizacional. *Angew. Chemie Int. Ed.* **6**(11), 951–952. 5–24 (2020).
68. Leigh, A. Thinking ahead: Strategic foresight and government. *Aust. J. Public Adm.* **62**, 3–10 (2003).
69. Kurki, S. Towards National Systems Level Foresight Understanding the role and future directions of citizen participation in the production of Finnish national foresight reports. *Futures* **132**, (2021).
70. Metcalfe, L. International policy co-ordination and public management reform. *Int. Rev. Adm. Sci.* **60**, 271–290 (1994).
71. Brasil. *Decreto n. 10.907, de 20 de dezembro de 2021*. 1–25 (2021).
72. Brasil. *Decreto n. 9.191, de 1o de novembro de 2017*. 1–24 (2017).
73. Brasil. *Avaliação de políticas públicas: Guia Prático de Análise Ex-ante*. (2018).
74. Lopez, F., Silva, N. & Borges, J. Governo compartilhado? O papel da Presidência na formação e coordenação da agenda de políticas do Executivo Federal (2003-2014). in *O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo* (eds. Cavalcante, P. L. C. & Gomide, A. de A.) 289–319 (IPEA, 2018).
75. Brasil. *Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)*. (2021).
76. Brasil. *Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020*. 1–6 (2020).
77. Brown, D., Kohli, J. & Mignotte, S. *Tools at the centre of government*. (2021).
78. Fawcett, P. & Gay, O. The Centre of Government n. 10, the Cabinet Office and HM Treasury. (2005).
79. Alagoas. *Plano Plurianual 2020-2023 - Lei n. 8.231, de 8 de janeiro de 2020*. 1–450 (2020).
80. Alagoas. Vem que dá tempo. *Secretaria de Estado da Educação - Vem que dá tempo* 1–2 www.educacao.al.gov.br/projeto/item/17658-ven-que-da-tempo (2022).
81. Alagoas. *Lei n. 8.470, de 16 de julho de 2021*. 1–4 (2021).

82. Alagoas. *Decreto n. 75.700 de 2 de setembro de 2021*. 1–2 (2021).
83. Truswell, E. & Atkinson, D. *Supporting Heads of Government: a comparison across six countries*. (2011).
84. Moretti, D. & Leroy, A. Government financial management and reporting in times of crisis. *OCDE* 1–14 (2020).
85. Alagoas. *Decreto n. 69.531 de 19 de março de 2020*. 1 (2020).
86. Alagoas. Informações sobre o Covid-19. 1–7 www.transparencia.al.gov.br/despesa/covid19/ (2022).
87. Alagoas. Painel Covid-19 em Alagoas. *Alagoas em Dados* 1–3 <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/painel-covid-19-em-alagoas/resource/72caf95e-f44e-4c8d-a155-ce50f0fce606> (2022).
88. Center for Presidential Transition. The Basics: Frequently Asked Questions about Presidential Transitions. 3–5 (2022).
89. Center for Presidential Transition. About the Partnership for Public Service. 1–5 (2022).
90. Center for Presidential Transition. Presidential Transition Act. vol. 2000 1–4 (2019).
91. Brasil. *Avaliação de políticas públicas: Guia Prático de Análise Ex-post*. (2018).
92. Vilela, P. J., Dias, G. M. & Coutinho, D. *Assessoria para avaliação: o apoio da Enap à avaliação da política previdenciária brasileira. Adequação e Equidade na Política Previdenciária: indicadores para o Brasil* (2021).
93. OCDE. Applying Evaluation Criteria Thoughtfully. *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully* 1–81 (2021) doi:10.1787/543e84ed-en.
94. Rocha, W. & Pedrosa, A. P. O papel do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas no fortalecimento da avaliação de políticas públicas no Brasil. in *Adequação e Equidade na Política Previdenciária: indicadores para o Brasil* 15–36 (2021).
95. Brasil. *Portaria Interministerial n. 102, de 7 de abril de 2016*. 1–3 (2016).
96. Brasil. *Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017*. 1–8 (2017).
97. Brasil. *Decreto n. 9.834, de 12 de junho de 2019*. 1–21 (2019).
98. Brasil. *Emenda Constitucional n. 109, de 16 de março de 2021*. 1–9 (2021).
99. Ho, A. T. K. & Cho, W. Government Communication Effectiveness and Satisfaction with Police Performance: A Large-Scale Survey Study. *Public Adm. Rev.* **77**, 228–239 (2017).
100. Brasil. *Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018*. 1–18 (2018).
101. Portal dos Órgãos Públicos. Portal dos Órgãos Públicos O que são órgãos públicos ? Personalidade Jurídica ? 1–6 <https://portaldosorgaospublicos.com.br/o-que-sao-orgaos-publicos/> (2017).
102. Lassance, A. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. *Bol. Análise Inst.* **27**, 1–10 (2011).

ANEXOS



ANEXO I

QUESTIONÁRIO DE CAPACIDADE

1. COORDENAÇÃO POLÍTICA

1.1. RELAÇÃO COM GOVERNOS SUBNACIONAIS

- ☐ **Q001.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para se relacionar com os governos municipais.
- ☐ **Q002.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para se relacionar e solucionar eventuais conflitos com os governos municipais.
- ☐ **Q003.** Existe(m) plano(s) de trabalho elaborado(s) em conjunto com os governos municipais e objetivos mutuamente pactuados.
- ☐ **Q004.** Existem mecanismos de colaboração com os governos municipais que favorecem a geração de ideias e inovações para aprimorar as políticas públicas.

1.2. RELAÇÃO COM O LEGISLATIVO

- ☐ **Q005.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para se relacionar com o Poder Legislativo.
- ☐ **Q006.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para se relacionar e solucionar eventuais conflitos com o Poder Legislativo.
- ☐ **Q007.** Existe(m) plano(s) de trabalho elaborado(s) em conjunto com o Poder Legislativo e objetivos mutuamente pactuados.
- ☐ **Q008.** Existem mecanismos de colaboração com o Poder Legislativo que favorecem a geração de ideias e inovações para aprimorar as políticas públicas.

1.3. RELAÇÃO COM O JUDICIÁRIO E O MP

- ☐ **Q009.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para se relacionar com o Poder Judiciário e o Ministério Público.
- ☐ **Q010.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para se relacionar e solucionar eventuais conflitos com o Poder Judiciário e o Ministério Público.
- ☐ **Q011.** Existe(m) plano(s) de trabalho elaborado(s) em conjunto com o Poder Judiciário e o Ministério Público e objetivos mutuamente pactuados.
- ☐ **Q012.** Existem mecanismos de colaboração com o Poder Judiciário e o Ministério Público que favorecem a geração de ideias e inovações para aprimorar as políticas públicas.

1.4. RELAÇÃO COM GOVERNOS INTERNACIONAIS E FÓRUMS DE POLÍTICAS

- ☐ **Q013.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para se relacionar com governos e fóruns internacionais de políticas públicas.
- ☐ **Q014.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para se relacionar e solucionar eventuais conflitos com governos e fóruns internacionais de políticas públicas.
- ☐ **Q015.** Existe(m) plano(s) de trabalho elaborado(s) em conjunto com governos e fóruns internacionais de políticas públicas e objetivos mutuamente pactuados.
- ☐ **Q016.** Existem mecanismos de colaboração com governos e fóruns internacionais de políticas públicas que favorecem a geração de ideias e inovações para aprimorar as políticas públicas.

1.5. RELAÇÃO COM SETORES DA SOCIEDADE

- ☐ **Q017.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para se relacionar com a sociedade em geral ou com setores específicos.
- ☐ **Q018.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para se relacionar e solucionar eventuais conflitos com a sociedade em geral ou com setores específicos.
- ☐ **Q019.** Existe(m) plano(s) de trabalho elaborado(s) em conjunto com a sociedade em geral ou com setores específicos e objetivos mutuamente pactuados.
- ☐ **Q020.** Existem mecanismos de colaboração com a sociedade em geral ou com setores específicos que favorecem a geração de ideias e inovações para aprimorar as políticas públicas.

2. VISÃO DE GOVERNO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

2.1. DEFINIÇÃO DA VISÃO E DA AGENDA ESTRATÉGICA

- ☐ **Q021.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para realizar ou coordenar o planejamento estratégico de longo prazo (entre 10 e 20 anos) com a visão integrada de todo o governo.
- ☐ **Q022.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para coordenar o planejamento estratégico de longo prazo com a visão integrada de todo o governo.
- ☐ **Q023.** Existe um plano estratégico de longo prazo com a visão integrada do governo formalizado e institucionalizado (além do PPA e dos planos setoriais e regionais).
- ☐ **Q024.** O plano estratégico de longo prazo foi desenvolvido com base em análises prospectivas que consideraram as tendências, cenários alternativos e desafios futuros nas principais áreas de políticas públicas.
- ☐ **Q025.** Existem mecanismos para garantir o alinhamento entre os planos de longo e médio prazo do governo.
- ☐ **Q026.** O plano estratégico de longo prazo possui um conjunto bem delimitado de indicadores-chave, usados para monitorar e avaliar o desempenho das políticas públicas.

- ☐ **Q027.** Existem mecanismos preestabelecidos para a revisão periódica do plano estratégico de longo prazo e incorporação das mudanças necessárias.
- ☐ **Q028.** O plano estratégico de longo prazo foi desenvolvido com a participação dos órgãos responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas.
- ☐ **Q029.** O plano estratégico de longo prazo foi desenvolvido com a participação de representantes dos governos municipais.
- ☐ **Q030.** O plano estratégico de longo prazo foi desenvolvido com a participação de representantes de outros Poderes (Legislativo e Judiciário).
- ☐ **Q031.** O plano estratégico de longo prazo foi desenvolvido com a participação de representantes da sociedade civil.
- ☐ **Q032.** O plano estratégico de longo prazo foi elaborado em linguagem simples e acessível, e está disponível para a consulta da sociedade na internet.

2.2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DESENHO DE PROGRAMAS

- ☐ **Q033.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para realizar ou coordenar o planejamento estratégico de médio prazo (entre 4 e 5 anos) com a visão integrada de todo o governo.
- ☐ **Q034.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para coordenar o planejamento estratégico de médio prazo com a visão integrada de todo o governo.
- ☐ **Q035.** Existe(m) plano(s) estratégico(s) de médio prazo com a visão integrada de todo o governo formalizado(s) e institucionalizado(s).
- ☐ **Q036.** O plano estratégico de médio prazo explicita os riscos (políticos, administrativos, legais etc.) que podem prejudicar o alcance dos resultados desejados e as respectivas contramedidas para gerenciá-los.
- ☐ **Q037.** O plano estratégico de médio prazo define objetivos e metas gerais para o governo e para os órgãos individualmente.
- ☐ **Q038.** O plano estratégico de médio prazo define objetivos e metas transversais que envolvem múltiplos órgãos, com ações e responsabilidades claramente definidas.
- ☐ **Q039.** O plano estratégico de médio prazo é monitorado e avaliado sistematicamente.
- ☐ **Q040.** Existem mecanismos preestabelecidos para a revisão periódica do plano estratégico de médio prazo e incorporação das mudanças necessárias.
- ☐ **Q041.** O plano estratégico de médio prazo foi desenvolvido com a participação dos órgãos responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas.
- ☐ **Q042.** O plano estratégico de médio prazo foi desenvolvido com a participação de representantes dos governos municipais.
- ☐ **Q043.** O plano estratégico de médio prazo foi desenvolvido com a participação de representantes de outros Poderes (Legislativo e Judiciário).

- ☐ **Q044.** O plano estratégico de médio prazo foi desenvolvido com a participação de representantes da sociedade civil.
- ☐ **Q045.** O plano estratégico de médio prazo foi elaborado em linguagem simples e acessível, e está disponível para a consulta da sociedade na internet.
- ☐ **Q046.** Existem mecanismos e procedimentos para padronizar e disseminar conhecimento e melhores práticas sobre a elaboração dos planos de médio prazo para os órgãos do Poder Executivo.

2.3. ESTRUTURAÇÃO DE MANDATOS, METAS E INCENTIVOS

- ☐ **Q047.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para realizar ou coordenar planos operacionais (entre 1 e 2 anos) que refletem os compromissos políticos e as prioridades do governo.
- ☐ **Q048.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para coordenar os planos operacionais.
- ☐ **Q049.** Existem planos operacionais de curto prazo formalizados e institucionalizados, pactuados entre o chefe do Executivo e os demais órgãos do Poder Executivo.
- ☐ **Q050.** Existem mecanismos para garantir o alinhamento entre os planos operacionais e os planos de médio e longo prazo do governo.
- ☐ **Q051.** Os planos operacionais especificam as ações, os responsáveis, os prazos, o orçamento e os indicadores-chave de desempenho das políticas do governo.
- ☐ **Q052.** Os planos operacionais são monitorados e avaliados sistematicamente.
- ☐ **Q053.** Existem mecanismos preestabelecidos para a revisão periódica dos planos operacionais e incorporação das mudanças necessárias.
- ☐ **Q054.** Existem mecanismos de incentivo e reconhecimento para órgãos com desempenho superior (em relação a outros órgãos).
- ☐ **Q055.** Existem mecanismos de incentivo e reconhecimento para lideranças e servidores com desempenho superior (em relação aos pares).
- ☐ **Q056.** Existem mecanismos que sinalizam claramente que o governo responsabiliza dirigentes e autoridades pelos resultados que entregam.
- ☐ **Q057.** As informações sobre as ações e os resultados dos planos operacionais são comunicadas ativamente à sociedade.

2.4. ALINHAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

- ☐ **Q058.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para realizar ou coordenar os processos relacionados à elaboração e gestão do orçamento.
- ☐ **Q059.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para coordenar os processos relacionados à elaboração e gestão do orçamento.
- ☐ **Q060.** Existe um orçamento anual formalizado e institucionalizado.

- ☐ **Q061.** Existe um orçamento multianual com a previsão de receitas e despesas para além de um único exercício orçamentário.
- ☐ **Q062.** O orçamento do governo possui reservas com limites preestabelecidos para o atendimento de necessidades relacionadas a crises, emergências ou pressões inesperadas nas despesas.
- ☐ **Q063.** Existem mecanismos para garantir que o processo de orçamento e realocação de recursos esteja alinhado ao plano estratégico de médio prazo.
- ☐ **Q064.** Existem mecanismos para garantir que o processo de orçamento e realocação de recursos seja feito em compasso com as políticas prioritárias do governo.
- ☐ **Q065.** Existem mecanismos para garantir a participação dos órgãos do Poder Executivo na elaboração do orçamento anual.
- ☐ **Q066.** Existem mecanismos para garantir a participação dos órgãos do Poder Executivo na realocação de recursos orçamentários ao longo do exercício.
- ☐ **Q067.** Existem mecanismos para garantir que as decisões sobre a alocação de recursos orçamentárias sejam tomadas com base em evidências.
- ☐ **Q068.** Existem mecanismos para avaliar o desempenho do orçamento, que permitem estabelecer relações entre os orçamentos de anos anteriores e o desempenho das políticas públicas.
- ☐ **Q069.** Existem mecanismos de financiamento específicos para garantir que as políticas prioritárias do chefe do Poder Executivo sejam implementadas.
- ☐ **Q070.** As informações sobre o orçamento e sua execução são comunicadas ativamente à sociedade.
- ☐ **Q071.** Existem mecanismos e procedimentos para padronizar e disseminar conhecimento e melhores práticas sobre gestão orçamentária para os órgãos do Poder Executivo.

2.5. GESTÃO DE RISCOS E CAPACIDADE DE PREVISÃO

- ☐ **Q072.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para gerenciar riscos sob uma perspectiva integrada do governo.
- ☐ **Q073.** Existem estrutura(s) de governança específica(s) para coordenar a gestão de riscos sob uma perspectiva integrada do governo.
- ☐ **Q074.** Existem mecanismos para identificar e gerenciar riscos numa perspectiva integrada de governo – não apenas durante crises, mas durante o processo normal de tomada de decisão.
- ☐ **Q075.** Existem mecanismos para construir cenários futuros prospectivos que permitem antecipar questões que podem influenciar o desempenho das políticas públicas no longo prazo.
- ☐ **Q076.** Existem mecanismos para interagir de forma contínua e permanente com grupos da sociedade civil para prevenir e gerenciar riscos.

3. COORDENAÇÃO DO DESENHO E DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

3.1. APOIO AO GABINETE E PROCEDIMENTOS DE GABINETE

- ☐ **Q077.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para coordenar e apoiar as reuniões do chefe do Poder Executivo.
- ☐ **Q078.** As principais decisões do chefe de governo acontecem dentro de uma instância de governança formalmente especificada, com papéis e responsabilidades claramente definidos.
- ☐ **Q079.** As reuniões do chefe de governo são apoiadas por relatórios curtos (*briefings*) que apresentam pontos de vista alternativos sobre determinada questão.
- ☐ **Q080.** As reuniões do chefe de governo são apoiadas por evidências (análises de custo-benefício, de indicadores de desempenho ou a opinião de técnicos de alto nível).
- ☐ **Q081.** O chefe de governo possui uma rotina preestabelecida de reuniões com as secretarias e órgãos responsáveis pelas políticas prioritárias do governo.
- ☐ **Q082.** As reuniões do chefe de governo são eminentemente multilaterais e envolvem a participação de agentes externos ao governo, como representantes da sociedade civil.
- ☐ **Q083.** Além da solução de problemas e remoção dos obstáculos às políticas prioritárias, as reuniões do chefe de governo costumam ter espaço para discussão de aspectos preventivos das políticas públicas.

3.2. REVISÃO E CONTROLE DA QUALIDADE NORMATIVA

- ☐ **Q084.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para analisar as propostas normativas dos órgãos do Poder Executivo.
- ☐ **Q085.** Existem mecanismos para rejeitar as propostas normativas que não estejam coerentes com os requisitos e solicitar ajustes aos órgãos responsáveis pela proposta.
- ☐ **Q086.** Existem mecanismos para garantir que as propostas normativas sejam coerentes com o plano estratégico do governo.
- ☐ **Q087.** Existem mecanismos para garantir que as propostas normativas sejam coerentes umas com as outras (não perseguem objetivos conflitantes ou competem pelo mesmo conjunto de recursos).
- ☐ **Q088.** Existem mecanismos para garantir que as propostas normativas sejam coerentes com o planejamento fiscal, orçamentário e financeiro do governo.
- ☐ **Q089.** Existem mecanismos para garantir que as propostas normativas sejam analisadas em relação ao seu custo-benefício, incluindo a análise dos custos regulatórios para os públicos-alvo impactados, de forma comparativa com outras alternativas de política pública.
- ☐ **Q090.** Existem mecanismos para garantir que as propostas normativas apresentem os recursos e a forma de implementação da política, com ações, prazos e responsáveis.

- ☐ **Q091.** Existem mecanismos para garantir que as propostas normativas apresentem a análise dos riscos que podem impactar os resultados da política, assim como dos mecanismos de controle que serão usados na implementação.
- ☐ **Q092.** Existem mecanismos para garantir que as propostas normativas atendam aos critérios de transparência e participação social definidos em lei, incluindo a consulta a partes interessadas (consulta pública, por exemplo).
- ☐ **Q093.** Existem mecanismos e procedimentos para padronizar e disseminar conhecimento, procedimentos e melhores práticas sobre elaboração de normas para os órgãos do Poder Executivo.

3.3. REPRESENTAÇÃO, ACONSELHAMENTO E CONTROLE JURÍDICO

- ☐ **Q094.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para representar, aconselhar e realizar o controle jurídico das normas sob a responsabilidade do Poder Executivo.
- ☐ **Q095.** Existem mecanismos que são usados para garantir a legalidade e a adequação jurídica das propostas normativas.
- ☐ **Q096.** Existem mecanismos e procedimentos para padronizar e disseminar conhecimento, procedimentos e melhores práticas jurídicas para os órgãos do Poder Executivo.

3.4. COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS TRANSVERSAIS

- ☐ **Q097.** Existe(m) órgão(s) no Centro de Governo com competência legal, criado(s) especificamente para gerenciar diretamente um determinado tema prioritário ou transversal, que afeta o governo como um todo.
- ☐ **Q098.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para gerenciar temas prioritários ou transversais, que afetam o governo como um todo.
- ☐ **Q099.** Existem mecanismos como rotinas de monitoramento e fluxos de informação sistematizados para gerenciar temas prioritários e transversais.
- ☐ **Q100.** Existe(m) órgão(s) no Centro de Governo com a competência legal para incorporar e gerenciar ações relacionadas ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030.
- ☐ **Q101.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para incorporar e gerenciar ações relacionadas ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030.
- ☐ **Q102.** Existem mecanismos, como rotinas de monitoramento e fluxos de informação sistematizados, para incorporar e gerenciar ações relacionadas ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030.

3.5. GESTÃO DE CRISES

- ☐ **Q103.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para gerenciar situações imprevistas ou extraordinárias que impactam os resultados das políticas prioritárias ou que impactam diretamente a sociedade (situações de emergência ou casos de calamidade pública).
- ☐ **Q104.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para gerenciar situações imprevistas ou extraordinárias que impactam os resultados das políticas prioritárias ou que impactam diretamente a sociedade (situações de emergência ou casos de calamidade pública).
- ☐ **Q105.** Existem mecanismos e procedimentos preestabelecidos para gerenciar situações imprevistas ou extraordinárias que impactam os resultados das políticas prioritárias ou que impactam diretamente a sociedade (situações de emergência ou casos de calamidade pública).
- ☐ **Q106.** Para enfrentar a pandemia, foram criada(s) estrutura(s) de governança específica(s) para gerenciar as ações de enfrentamento.
- ☐ **Q107.** Para enfrentar a pandemia, foram adotados mecanismos para coordenar as ações entre os órgãos do Poder Executivo.
- ☐ **Q108.** Para enfrentar a pandemia, foram adotados mecanismos para coordenar as ações entre os órgãos do Poder Executivo estadual e dos municípios.
- ☐ **Q109.** Para enfrentar a pandemia, foram adotados mecanismos para coordenar as ações entre os órgãos do Poder Executivo e os órgãos de outros Poderes (Legislativo, Judiciário e MP).
- ☐ **Q110.** Para enfrentar a pandemia, foram adotados mecanismos para aumentar o grau de flexibilidade ou discricionariedade para realização de despesas.
- ☐ **Q111.** Para enfrentar a pandemia, foram adotados mecanismos para remover ou ampliar o teto de gastos do governo ou relaxar as regras fiscais.
- ☐ **Q112.** Para enfrentar a pandemia, foram adotados mecanismos para facilitar a alocação orçamentária entre as ações de enfrentamento.
- ☐ **Q113.** Durante a pandemia, foram adotados mecanismos para monitorar a execução e os resultados das ações de enfrentamento.
- ☐ **Q114.** Durante a pandemia, foram adotados mecanismos para garantir a transparência para a sociedade das ações de enfrentamento à pandemia.
- ☐ **Q115.** As incertezas econômicas decorrentes da pandemia e as medidas de recuperação estão sendo consideradas na elaboração dos próximos orçamentos.
- ☐ **Q116.** As medidas de recuperação para o pós-pandemia estão sendo ativamente comunicadas e debatidas com a sociedade.

3.6. GESTÃO DAS TRANSIÇÕES DE GOVERNO

- ☐ **Q117.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para gerenciar as transições de governo.
- ☐ **Q118.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para gerenciar as transições de governo.
- ☐ **Q119.** Existem mecanismos e procedimentos preestabelecidos para gerenciar as transições de governo.
- ☐ **Q120.** Existem mecanismos e procedimentos para padronizar e disseminar conhecimento, procedimentos e melhores práticas sobre a gestão das transições para os órgãos do Poder Executivo.

4. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

4.1. MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO

- ☐ **Q121.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para monitorar as políticas públicas prioritárias do governo.
- ☐ **Q122.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para monitorar as políticas públicas prioritárias do governo.
- ☐ **Q123.** O Centro de Governo monitora ativamente um conjunto reduzido de ações que refletem os compromissos e as prioridades estabelecidas no plano de governo.
- ☐ **Q124.** As políticas públicas monitoradas pelo Centro de Governo possuem objetivos, tarefas, entregas, recursos e prazos e responsáveis claramente definidos e pactuados com os órgãos envolvidos.
- ☐ **Q125.** As políticas públicas prioritárias são monitoradas com indicadores e metas de produtos (execução), coletados rotineiramente.
- ☐ **Q126.** As políticas públicas prioritárias são monitoradas com indicadores e metas de resultados alinhados aos objetivos estratégicos previamente pactuados.
- ☐ **Q127.** As políticas públicas prioritárias são monitoradas com indicadores e metas relacionadas ao desempenho na prestação de serviços, com medidas que levam em conta a perspectiva do usuário/cidadão.
- ☐ **Q128.** As informações do monitoramento são consistentes, confiáveis e regularmente atualizadas.
- ☐ **Q129.** Existem mecanismos e procedimentos para identificar e apoiar órgãos com desempenho abaixo do esperado, evitando que problemas se transformem em crises e sem que haja necessidade de intervenção do chefe do Poder Executivo.
- ☐ **Q130.** Existem mecanismos e procedimentos para padronizar e disseminar conhecimento, procedimentos e melhores práticas de monitoramento para os órgãos do Poder Executivo.

4.2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- ☐ **Q131.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para avaliar ou coordenar a avaliação das políticas públicas prioritárias do governo ou de um conjunto preestabelecido de políticas públicas.
- ☐ **Q132.** Existe(m) estrutura(s) de governança específica(s) para avaliar ou coordenar a avaliação das políticas públicas prioritárias do governo ou de um conjunto preestabelecido de políticas públicas.
- ☐ **Q133.** Existem mecanismos e procedimentos para avaliar as políticas públicas prioritárias do governo ou um conjunto preestabelecido de políticas públicas.
- ☐ **Q134.** Existem mecanismos e procedimentos para garantir que os resultados da avaliação sejam incorporados ao processo de aperfeiçoamento das políticas públicas.
- ☐ **Q135.** Existem mecanismos e procedimentos para comunicar os resultados da avaliação para as partes interessadas internas e externas, incluindo o chefe do Poder Executivo, secretários, Poder Legislativo ou a sociedade.
- ☐ **Q136.** Existem mecanismos e procedimentos para padronizar e disseminar conhecimento e melhores práticas de avaliação para os órgãos do Poder Executivo.

5. COMUNICAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA

5.1. COMUNICAÇÃO DAS AÇÕES E DOS RESULTADOS DO GOVERNO

- ☐ **Q137.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para realizar a comunicação das ações e resultados do governo.
- ☐ **Q138.** Existem mecanismos e procedimentos para coordenar e apoiar a preparação de discursos e outras mensagens do chefe do Poder Executivo.
- ☐ **Q139.** Existem mecanismos e procedimentos para construir ativamente uma agenda de eventos para o chefe do Poder Executivo.
- ☐ **Q140.** Existem mecanismos e procedimentos para coordenar as relações do governo com a imprensa e a mídia e pautá-las de forma proativa.
- ☐ **Q141.** Os serviços e as informações sobre as ações e os resultados do governo estão disponíveis na internet, em um só lugar (portal único do governo).
- ☐ **Q142.** As ações de publicidade e marketing do governo e as despesas relacionadas são gerenciadas ou implementadas de forma centralizada.
- ☐ **Q143.** Existe um plano com a estratégia de comunicação das políticas prioritárias do governo.
- ☐ **Q144.** As ações de comunicação são monitoradas com indicadores e metas preestabelecidos sobre os produtos e os resultados da comunicação do governo.
- ☐ **Q145.** As ações de comunicação do governo na internet e nas mídias sociais são monitoradas, analisadas e usadas no processo de tomada de decisão.

- ☐ **Q146.** Existem mecanismos e procedimentos para padronizar e disseminar conhecimento e melhores práticas de comunicação para os órgãos do Poder Executivo, incluindo quais informações devem ser comunicadas e o formato da comunicação.
- ☐ **Q147.** Existem mecanismos e procedimentos para assegurar o caráter educativo, informativo e de orientação social da publicidade das ações do governo e garantir que não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

5.2. PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA

- ☐ **Q148.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para realizar a prestação de contas do chefe do Poder Executivo aos órgãos de controle externos e a sociedade.
- ☐ **Q149.** Existem mecanismos e procedimentos para comunicar as ações e os resultados de governo em linguagem simples e acessível, disponibilizando as informações na internet.
- ☐ **Q150.** Existe(m) órgão(s) com competência legal para promover políticas de governo aberto e a transparência das ações do governo.
- ☐ **Q151.** Existem mecanismos e procedimentos para garantir que os cidadãos consigam acessar qualquer informação pública sob posse dos órgãos do Poder Executivo sem a necessidade de apresentar justificativa.
- ☐ **Q152.** Existem mecanismos e procedimentos para garantir a segurança e proteção dos dados individuais armazenados nos sistemas de informação do governo, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei Federal nº 13.709/2018).
- ☐ **Q153.** Existem mecanismos e procedimentos para dar publicidade às agendas de trabalho e reuniões dos dirigentes dos órgãos do Poder Executivo.
- ☐ **Q154.** Existem mecanismos e procedimentos para capacitar a sociedade sobre os instrumentos de transparência e controle social.
- ☐ **Q155.** Existem mecanismos (canais de comunicação) e procedimentos para coletar informações da sociedade (reclamações, sugestões etc.), visando à melhoria das políticas e serviços públicos.
- ☐ **Q156.** Existem mecanismos e procedimentos para garantir que as informações coletadas da sociedade sejam usadas para aperfeiçoar as políticas públicas.

ANEXO II

QUESTIONÁRIO DE MATURIDADE

O OBJETIVO DESTES QUESTIONÁRIOS é coletar informações sobre a percepção dos servidores acerca do grau de desenvolvimento institucional do Centro de Governo do Estado/Município de....

Esta atividade faz parte do projeto Centros de Governo Subnacionais – Fortalecimento da governança e inclusão no Brasil, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com o Governo do Estado de Alagoas.

Além das duas questões de identificação, são 24 questões de múltipla escolha, em que só é possível marcar uma opção. Se você julgar que não tem conhecimento suficiente para responder à questão, assinale a opção “não sei”.

As respostas serão divulgadas apenas de forma agregada, garantindo o anonimato dos respondentes. O tempo estimado de preenchimento é de 20 minutos.

O PRAZO DE ENVIO É ATÉ O DIA XX/XX/XX.

Qualquer dúvida, enviar e-mail para xxxxxxxx@xxxxx
ou entrar em contato diretamente pelo Whatsapp
(xx) xxxxx-xxxx.

1. Em qual órgão você trabalha? * (marcar apenas uma opção)

- ☐ Gabinete do Governador
- ☐ Governança Corporativa
- ☐ Gabinete Civil
- ☐ Procuradoria-Geral do Estado
- ☐ Controladoria-Geral do Estado
- ☐ Secretaria de Comunicação
- ☐ Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio
- ☐ Secretaria da Fazenda
- ☐ Outro: _____

2. Há quanto tempo você trabalha no Governo de Alagoas? *

- ☐ Menos de 1 ano.
- ☐ Entre 1 e 3 anos.
- ☐ Entre 3 e 5 anos.
- ☐ Mais de 5 anos.

3. Clareza nos objetivos e responsabilidades *

- ☐ Há uma divisão formal e estrutural entre as unidades que compõem um CdG. Na prática, há sobreposições, ambiguidades e buracos no exercício das atribuições que limitam a capacidade do chefe do Executivo na atribuição de responsabilidades e tarefas.
- ☐ A distribuição de responsabilidades e as expectativas já são mais claras para a maioria dos atores envolvidos, eventualmente alguma duplicação pode ainda existir.
- ☐ Há unidades e indivíduos dentro do CdG com responsabilidades claras e mandatos para desempenhar diferentes funções e tarefas. O chefe do Executivo pode cobrar mais claramente as atribuições e responsabilidades.
- ☐ Não sei.

4. Empoderamento político por parte do chefe do Executivo *

- ☐ Vários secretários de Estado, gestores mais graduados e outros atores não enxergam o CdG como um instrumento legítimo por parte do chefe do Executivo e procuram se relacionar diretamente com ele/ela ou atuam por iniciativa própria sem envolver o CdG.
- ☐ O chefe do Executivo dá poder político aos membros do CdG, mas alguns indivíduos – secretários ou parceiros políticos perpassam o CdG no desenho, negociação, implementação ou comunicação de determinadas políticas.
- ☐ Os dirigentes e as lideranças do CdG podem falar em nome do chefe do Executivo. Os secretários reconhecem que as demandas e decisões possuem o apoio total do chefe do Executivo.
- ☐ Não sei.

5. Capacidade técnica e valor adicionado *

- ☐ O CdG possui pessoal inexperiente com alguma capacidade técnica. Falta senioridade para serem acreditados por determinados parceiros de forma a fortalecer seu trabalho.
- ☐ O CdG possui pessoal sênior e altamente qualificado para interagir com secretários e ministros pelo menos em algumas das prioridades nas quais eles são reconhecidos por terem alta contribuição.
- ☐ O CdG possui pessoal sênior, com senioridade e competência. Há credibilidade para interagir com todos os setores prioritários e adicionar valor ao trabalho dos setores de forma a permitir que os resultados sejam atingidos.
- ☐ Não sei.

6. Metas prioritárias do plano de governo *

- ☐ Não há plano de governo ou apenas um esboço geral de intenções sem clareza nas prioridades ou as prioridades não possuem metas passíveis de mensuração. Não há indicadores de resultados, as trajetórias e mecanismos de execução não são claros.
- ☐ Há um plano de governo com metas mensuráveis e estratégia definida. O CdG ainda possui influência limitada no desenho das políticas das secretarias e de outras estruturas de governo, ou os indicadores de performance não são totalmente adequados às metas.
- ☐ Há um planejamento (que pode ser parte de um plano maior) que define setores, adiciona metas, estratégias, programas e ações compatíveis com indicadores de performance. O planejamento guia a execução da atuação das secretarias e de outros órgãos de acordo com a prioridade do chefe do Executivo.
- ☐ Não sei.

7. Articulação e coerência no planejamento estratégico *

- ☐ O CdG apenas esboça uma linha geral para a formulação do planejamento setorial e há pouca articulação e coerência entre o planejamento geral do governo e os planejamentos das secretarias.
- ☐ O CdG atua com as secretarias e outros órgãos para definir metas prioritárias, mas não pode garantir que todos os planos setoriais estejam alinhados com as prioridades do chefe do Executivo ou do governo ou que tenham metas desafiadoras.
- ☐ O CdG estabelece o padrão e trabalha com as secretarias e outros órgãos ao longo de todo o processo de construção do planejamento estratégico, garantindo que as metas prioritárias efetivamente guiem a formulação dos planejamentos setoriais e operem através de planos desafiadores, mas com metas realistas.
- ☐ Não sei.

8. Alinhamento entre as prioridades do governo e o orçamento *

- ☐ Não há alinhamento entre o orçamento e o plano de governo. Ou mesmo inexistente um plano de governo, e o orçamento é o plano de fato.
- ☐ As prioridades do governo guiam a elaboração do orçamento, apesar de que essas decisões tenham sido raramente baseadas em evidências e/ou no impacto dos programas nas áreas prioritárias em anos anteriores.
- ☐ Os orçamentos das secretarias e órgãos estão alinhados com as prioridades do governo como resultado do trabalho anual entre o CdG e as secretarias no processo de formulação do orçamento. Isso inclui avaliação de eficiência e eficácia dos programas.
- ☐ Não sei.

9. Análise prospectiva e adaptativa do programa às circunstâncias *

- ☐ Não há análise de cenários prospectivos, ou ela existe apenas informalmente, talvez em algumas áreas mais estabelecidas do que outras (por exemplo, a Secretaria da Fazenda), mas ela não leva a uma atualização do planejamento do governo.
- ☐ Há mecanismos de cenários prospectivos para ao menos algumas áreas, mas a maioria dos objetivos é atualizada apenas implicitamente (por meio de ajustes orçamentários) e não há processos formais para incorporação das mudanças e verificação da coerência estratégica.
- ☐ As prioridades recebem ajustes explícitos ou atualização por meio de procedimentos que incorporem as mudanças no nível estratégico ou operacional, garantindo que elas continuem a fazer parte da orientação estratégica do governo.
- ☐ Não sei.

10. Abordagem central de todo o governo na definição de metas prioritárias *

- ☐ Apesar de muitas metas prioritárias (especialmente aquelas que são orientadas para o resultado) serem transversais, o CdG não estabelece padrões ou fornece incentivos para a colaboração entre secretarias, de modo que as prioridades são abordadas em sua maioria por cada órgão separadamente.
- ☐ Secretarias, agências e outros *stakeholders* do sistema de entrega trabalham de forma colaborativa para algumas das metas prioritárias, embora o CdG não tenha sido capaz de estender esse modelo a todas as áreas que lidam com metas prioritárias.
- ☐ As iniciativas do governo em todas as metas prioritárias de corte cruzado são tratadas de uma perspectiva governamental inteira, com a liderança do CdG na articulação das partes interessadas relevantes, fornecendo incentivos à colaboração e garantindo recursos agrupados para lidar com a questão.
- ☐ Não sei.

11. Coordenação e desenho de políticas *

- ☐ Os ministérios tomam decisões independentes ou apenas compartilham informações básicas com seus pares na mesma área política ou sobre o mesmo tema, e não há rotinas estabelecidas pelo CdG para garantir consulta com as partes interessadas ou consideração de opções de decisões sobre áreas prioritárias.
- ☐ As secretarias rotineiramente trocam informações sobre decisões que podem preocupar seus pares, mas a tomada de decisões conjuntas é limitada ou depende da vontade das secretarias envolvidas; os órgãos intersecretarias liderados pelo CdG têm eficácia limitada, por isso a contestabilidade ainda não está institucionalizada para as áreas prioritárias.
- ☐ O CdG lidera reuniões periódicas de comitês intersecretarias, gabinetes setoriais ou arranjos semelhantes nos quais as secretarias tomam decisões a respeito do desenho de políticas sobre questões de envolvimento mútuo, seguindo processos que garantem que alternativas sejam avaliadas e as partes interessadas sejam consultadas, com sólida assessoria política e técnica para todas as áreas prioritárias.
- ☐ Não sei.

12. Coordenação da implementação de políticas e prestação de serviços *

- ☐ O CdG não estabeleceu rotinas ou órgãos que reúnem secretarias e outros órgãos para coordenar a implementação do programa, para que implementem seus próprios programas e forneçam serviços com compartilhamento mínimo de informações ou colaboração com seus pares, levando a casos frequentes de duplicação, ineficiência e falta de impacto.
- ☐ O CdG garante que os serviços prestados por diferentes secretarias e órgãos em determinadas áreas-chave (como o setor social) estejam integrados, ou pelo menos alinhados, mas essa abordagem não foi estendida às áreas mais prioritárias para implementação de programas e prestação de serviços.
- ☐ A implementação de programas que contribuam para alcançar metas nas áreas prioritárias é coordenada em reuniões intersecretarias periódicas lideradas pelo CdG, evitando duplicações, aumentando o impacto de cada iniciativa individual, produzindo sinergias e simplificando o acesso do cidadão por meio de abordagens “unidas”.
- ☐ Não sei.

13. Mediação de conflitos (coordenação vertical) *

- ☐ As divergências políticas entre as secretarias muitas vezes se tornam públicas ou são elevadas ao chefe do Executivo para resolução sem intermediação prévia pelo CdG.
- ☐ O CdG é reconhecido pela maioria das secretarias e altos funcionários como um árbitro legítimo e útil, embora as rotinas para abordar proativamente questões ainda não estejam plenamente institucionalizadas.
- ☐ O CdG arbitra rotineira e preventivamente as divergências políticas entre as secretarias, garantindo seu alinhamento com a orientação geral do governo, e só chama a atenção do chefe do Executivo para questões que não poderiam ser resolvidas em um nível mais baixo e exigem sua intervenção direta.
- ☐ Não sei.

14. Sistema de monitoramento e performance *

- ☐ Não há relatórios periódicos sobre o progresso dos setores para o CdG (exceto em indicadores orçamentários básicos), e o CdG só coleta dados de desempenho de forma reativa, especialmente depois que um problema se tornou saliente ou uma crise surgiu.
- ☐ Há relatórios periódicos dos setores para o CdG sobre as metas prioritárias, embora ainda haja espaço para melhoria nos tipos de indicadores utilizados (indicadores de entrada ou processo em vez de saída ou resultado) e sobre a capacidade de supervisão contínua do progresso.
- ☐ O CdG monitora continuamente o progresso para as principais prioridades do governo, usando principalmente indicadores de produção, resultado e valor por dinheiro, que capturam com precisão o desempenho e software, que permite supervisão em tempo real.
- ☐ Não sei.

15. Uso de informações de performance e retorno sobre as prioridades em diálogo com os setores *

- ☐ O CdG não pode usar informações de desempenho para tomada de decisão porque não está disponível ou não é confiável e, portanto, não pode fornecer *feedback* aos setores para correções oportunas para melhorar o desempenho antes que os problemas se tornem muito sérios.
- ☐ O CdG lidera reuniões de revisão ou tem outros mecanismos de *feedback* em vigor para discutir mudanças com as secretarias e outros órgãos, mas as reuniões às vezes carecem de uma abordagem de resolução de problemas ou se tornam sessões de *show-and-tell*, o que limita sua capacidade de melhorar o desempenho.
- ☐ O CdG estabeleceu rotinas para fornecer regularmente *feedback* aos setores, avaliando seu desempenho, introduzindo correções e ajustes quando os resultados não estão sendo alcançados e usando sistematicamente evidências para informar decisões políticas e gerenciais (com acompanhamento em reuniões subsequentes).
- ☐ Não sei.

16. Suporte ao chefe do Executivo na performance e monitoramento *

- ☐ O chefe do Executivo não recebe relatórios periódicos de desempenho sobre as metas prioritárias, e o CdG apenas ocasionalmente fornece a ele ou a ela informações adequadas de supervisão em preparação para suas reuniões com secretários.
- ☐ O chefe do Executivo, ou um delegado habilitado por ele ou ela, recebe regularmente relatórios que lhe permitem monitorar o nível de cumprimento das metas prioritárias dos ministérios e órgãos, porém de forma *ad hoc*, com informações enviadas pelos ministérios e órgãos sem validação ou análise pelo CdG.
- ☐ O chefe do Executivo, ou delegado habilitado por ele ou ela, recebe regularmente relatórios que lhe permitem monitorar o nível de cumprimento das metas prioritárias das secretarias e órgãos, bem como os acordos alcançados com seus chefes, para todas – ou a maioria – das áreas políticas relevantes, com informações verificadas pela equipe do CdG de forma institucionalizada, e com análise que agrega valor a ele.
- ☐ Não sei.

17. Mecanismos de intervenção para melhorar a performance das secretarias e outros órgãos*

- ☐ O CdG carece das capacidades técnicas necessárias para promover inovações que melhorem o desempenho do governo e não tem rotinas para auxiliar organizações de baixo desempenho.
- ☐ Quando o desempenho está atrasado, o CdG tem o empoderamento e certas capacidades técnicas de intervir para identificar as causas do problema e recomendar mudanças, mas isso não é conduzido sistematicamente através de rotinas estabelecidas.
- ☐ A equipe do CdG é competente em ferramentas de análise e gestão de dados, e desenvolveu rotinas de intervenção para superar obstáculos, aumentar o desempenho e construir capacidade nas secretarias e órgãos quando os problemas são identificados.
- ☐ Não sei.

18. Institucionalização da gestão política *

- ☐ O CdG não lidera as negociações políticas para aprovar as iniciativas prioritárias do governo, deixando cada setor conduzir suas próprias negociações, ou o CdG o faz sem uma estratégia coordenada.
- ☐ O CdG é responsável pelas negociações políticas para o avanço do plano de governo, mas só interage com algumas das partes interessadas relevantes ou não o faz de forma totalmente unificada e coerente.
- ☐ O CdG lidera as negociações com outras partes interessadas (internas do Executivo, do Legislativo, dos partidos políticos, das organizações da sociedade civil e do setor privado) para aprovar e implementar as prioridades do governo, seguindo uma estratégia coordenada para intermediar acordos em nome do chefe do Executivo.
- ☐ Não sei.

19. Gestão de conflitos sociais *

- ☐ Os conflitos sociais não são ativamente prevenidos e são tratados de forma *ad hoc*, sem uma estratégia coordenada ou com orientação fraca do CdG, das secretarias ou dos órgãos sobre como resolvê-los.
- ☐ O CdG desenvolveu certas rotinas destinadas a antecipar e abordar potenciais conflitos sociais, mas elas são usadas apenas em certos casos ou em determinados setores, limitando a consistência da resposta do governo.
- ☐ O CdG estabeleceu mecanismos para antecipar, prevenir e abordar potenciais conflitos sociais de forma coordenada e coerente. Os mecanismos são utilizados sistematicamente em todos ou na maioria dos casos, com protocolos já definidos para garantir que os tomadores de decisão tenham informações suficientes de múltiplas fontes para tomar decisões, monitorar que os compromissos sejam colocados em prática e comunicar essas decisões de forma eficaz.
- ☐ Não sei.

20. Assessoria jurídica *

- ☐ Não há equipe ou unidade no CdG que avalie a legalidade das propostas políticas e das ações do chefe do Executivo. O chefe do Executivo não recebe assessoria sobre as ferramentas legais disponíveis para aprovar as iniciativas do plano de governo.
- ☐ O CdG possui uma unidade ou equipe que avalia a legalidade das propostas políticas e das ações do chefe do Executivo, mas não tem capacidade política ou técnica para se pronunciar sobre iniciativas de todos os ministérios ou para fornecer assessoria jurídica sobre qual ferramenta é mais conveniente para aprovar as iniciativas.
- ☐ Todas as principais iniciativas políticas e ações do chefe do Executivo recebem uma avaliação legal por uma unidade ou equipe do CdG, que também aconselha o chefe do Executivo sobre as ferramentas legais mais adequadas (políticas e técnicas) para aprovar as iniciativas do governo.
- ☐ Não sei.

21. Estratégia de comunicação *

- ☐ Não há coordenação central das comunicações governamentais, ou funcionários de alto nível não seguem uma estratégia comum (desenvolvida pelo CdG) em suas mensagens públicas, ou o chefe do Executivo tem apoio limitado para preparar suas comunicações e discursos.
- ☐ O CdG coordena as comunicações governamentais, mas apenas parcialmente, sendo incapaz de alinhar todos os altos funcionários por trás de uma estratégia comum. O CdG apoia o chefe do Executivo em suas comunicações e discursos com conselheiros generalistas.
- ☐ O CdG coordena e alinha o conteúdo e o tempo das comunicações governamentais (com padrões claros para todos os altos funcionários para falar em nome do governo), apoia o chefe do Executivo na preparação de discursos e outras mensagens com uma equipe especializada nesta tarefa, e monitora o impacto das comunicações do governo para melhorar sua eficácia e garantir que os resultados sejam “sentidos” pelos cidadãos.
- ☐ Não sei.

22. Mecanismos de transparência *

- ☐ O CdG não estabeleceu nenhuma norma que as secretarias e órgãos devam seguir em relação à disseminação de informações ao público, ou não há mecanismos para auditar ou validar os dados que estão sendo publicados.
- ☐ O CdG estabelece normas para secretarias e órgãos quanto à disseminação de informações ao público, mas o cumprimento pelas secretarias e órgãos, ou a existência de mecanismos para validação dos dados, é parcial ou limitado.
- ☐ O CdG estabelece normas para secretarias e órgãos sobre o tipo de informação que deve ser disseminada ao público e pode garantir o cumprimento e a adequada acessibilidade às informações com mecanismos para garantir a validade dos dados que estão sendo publicados.
- ☐ Não sei.

23. Mecanismos de transparência *

- ☐ O CdG não fornece incentivos ou mecanismos para incentivar secretarias ou agências a buscar as opiniões e a participação de cidadãos, funcionários públicos e outras partes interessadas relevantes, ou estes existem apenas formalmente, sem realmente serem colocados em prática.
- ☐ O CdG promove a busca e o recebimento da opinião e participação de cidadãos, funcionários públicos e outras partes interessadas relevantes, mas há uma resposta limitada do governo a essas opiniões.
- ☐ O CdG garante que secretarias e órgãos ouçam as opiniões de cidadãos, funcionários públicos e outras partes interessadas relevantes, incluindo oportunidades efetivas para debater as decisões e ações do governo.
- ☐ Não sei.
- ☐ Quer deixar algum comentário?

