

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO 

2016

**REFERENCIAL
PARA AVALIAÇÃO
DA GOVERNANÇA
DO CENTRO DE
GOVERNO**



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Aroldo Cedraz de Oliveira (presidente)

Raimundo Carreiro (vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

José Múcio Monteiro

Ana Arraes

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Paulo Soares Bugarin (procurador-geral)

Lucas Rocha Furtado (subprocurador-geral)

Cristina Machado da Costa e Silva (subprocurador-geral)

Marinus Eduardo De Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo

© Copyright 2016, Tribunal de Contas de União

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016.

95 p.

1. Gestão pública. 2. Políticas públicas. 3. Controle externo.
4. Administração pública. I. Título.

Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo

APRESENTAÇÃO

O Centro de Governo (CG) de uma nação é uma instituição ou grupo de instituições que fornece apoio ao chefe do poder executivo. Enquanto os ministérios de linha se preocupam com a atuação setorial do poder público, o CG é responsável por olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelo governo eleito.

Os problemas da sociedade moderna têm se mostrado complexos, persistentes ao longo do tempo e extremamente desafiadores. Ministérios e agências atuando isoladamente não conseguem fornecer respostas à altura de grandes desafios como a competitividade econômica, a desigualdade social, o desemprego de jovens e a segurança.

Em tempos de problemas transversais, as respostas também devem ser dadas transversalmente. Assim, é necessária uma abordagem governamental como um todo (whole-of-government approach), que enfatize uma estratégia comum em vez de permitir que cada ministério implemente sua agenda separadamente. Há a necessidade de uma instância superior que observe a ação setorial estatal e verifique como ela se encaixa no plano maior da administração, e não só os aspectos relacionados a uma política pública específica, mas como diversas delas ao longo do governo contribuem para o alcance dos grandes objetivos nacionais. Uma vez definidas as ações, metas e planos, o alto governo deve cuidar para que sejam obtidos os resultados esperados. Por isso, também é imprescindível acompanhar, monitorar e viabilizar todo esse processo para a realização das prioridades nacionais.

Ciente do papel fundamental que o CG exerce para a melhoria dos padrões de qualidade dos serviços estatais, para a restauração da confiança dos cidadãos na administração e para o desenvolvimento socioeconômico da nação, o Tribunal de Contas da União (TCU), por intermédio da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), elaborou o Referencial para Avaliação da Governança do CG, resultando no Acórdão 2.970/2015-Plenário.

Esse referencial é parte das diversas iniciativas do TCU que objetivam contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade. Foi construído a partir da visão da literatura internacional sobre o tema (levando em consideração a escassez da literatura nacional) e com diversos painéis de referência que contaram com a presença e opiniões de especialistas internos e externos à Corte de Contas (academia e representantes dos órgãos que exercem função de CG).

Os debates de alto nível acerca do CG brasileiro foram condensados nesse documento, que é o primeiro material sobre o assunto a ser publicado no Brasil.

Com a edição do referencial, o TCU rompe barreiras, possibilitando mostrar à sociedade brasileira que está atualizado com o que vem acontecendo no mundo.

Aroldo Cedraz de Oliveira
Presidente do Tribunal de Contas da União

LISTA DE SIGLAS

- BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD** - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
- CC** - Casa Civil
- CDES** - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
- CG** - Centro de Governo (ou Alto Governo)
- EFS** - Entidades Fiscalizadoras Superiores
- IPEA** - Instituto de Política Econômica Aplicada
- MF** - Ministério da Fazenda
- MP** - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- OCDE** - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ODM** - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
- SAE** - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
- SAF** - Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República
- SAG** - Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas da Presidência da República
- SAM** - Subchefia de Monitoramento e Articulação da Presidência da República
- SECOM** - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
- SPI** - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- TCU** - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1 Contexto do referencial	11
1.2 Objetivo do Referencial	12
1.3 Desenvolvimento do Referencial	16
1.4 Forma de utilização do Referencial	19
2. REFERENCIAL CONCEITUAL	23
2.1 Governança sob a perspectiva Entes Federativos, Esferas de Poder e Políticas Públicas: abordagem do controle	23
2.2 Notas conceituais sobre Centro de Governo	26
2.3 Boa Governança de Centro de Governo: Fortalecendo o Centro	28
3. MODELO DO TCU PARA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO CENTRO DE GOVERNO	31
3.1 Estratégia	33
3.1.1 Gerenciamento Estratégico	33
3.1.2 Prevenção e Gestão de Riscos	37
3.2 Coordenação	40
3.2.1 Articulação política e orientação	40
3.2.2 Coordenação do desenho e implementação das políticas públicas	43
3.3. Supervisão	45
3.3.1 Monitoramento e avaliação	45
3.4 Transparência	51
3.4.1 Comunicação e accountability	51
4. REFERÊNCIAS BLIOGRÁFICAS	54

ANEXO I	
Órgãos/entidades do Poder Executivo que atualmente exercem funções de Centro de Governo	58
APÊNDICE I	
Questões de auditoria modelo para avaliação da governança do centro de governo	64
APÊNDICE II	
Itens de controle para avaliação da governança do centro de governo	72
NOTAS	94

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO DO REFERENCIAL

O Tribunal de Contas da União tem buscado contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade. Nesse contexto, firmou, para o período de 2013 a 2016, acordo de cooperação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o objetivo de realização de estudo internacional para identificar e disseminar boas práticas de governança de políticas públicas intitulado “Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores”. O projeto foi dividido em três fases: Fase 1 – Estrutura analítica sobre governança públicas, boas práticas e o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS); Fase 2 – Pesquisa internacional de boas práticas da atuação das EFS; e Fase 3 – Estudo de caso para o Brasil.

No produto da Fase 1: Quadro Analítico intitulado “Parceiros para a Boa Governança: Mapeando o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores”, a OCDE identificou que há potencial para que as EFS contribuam para a melhora da boa governança para o fornecimento de melhores políticas e programas focando nas atividades governamentais-chave de orçamento, políticas regulatórias, centro de governo e controle interno.

No âmbito do estudo internacional surgiu a necessidade de desenvolvimento de trabalhos paralelos relacionados a cada uma das áreas temáticas. Considerando os órgãos centrais do governo brasileiro, identificou-se os seguintes trabalhos referentes à atividade de Centro de Governo¹:

- a. **Produção de conhecimento/Levantamento para identificar e consolidar boas práticas nacionais e internacionais afetas ao Centro de Governo**, com base, dentre outros, no documento *Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean 2014*;
- b. Auditoria operacional para avaliar a maturidade do Centro de Governo, com base na matriz proposta no documento supracitado;
- c. **Auditoria operacional para avaliar os instrumentos de coordenação e coerência adotados no Centro de Governo (Ministério do Planejamento ou Casa Civil) de modo a promover sinergias entre as políticas públicas para o alcance dos objetivos estratégicos e dos indicadores-chave nacionais**, estipulados pelo centro de governo, com base, dentre outros, nos documentos *INTOSAI GOV 9130 e 9110* e *Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability* e no Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas.

O presente referencial visa dar cumprimento ao disposto na alínea ‘a’ supra, sendo resultado de levantamento, autorizado por despacho do Ministro Relator Raimundo Carreiro no âmbito do processo administrativo TC 007.536/2015-1, para identificar e consolidar boas práticas nacionais e internacionais relacionadas ao Centro de Governo. Além disso, servirá como critério para a realização das auditorias operacionais previstas nos órgãos componentes do centro de governo brasileiro e suas funções (alíneas “b” e “c”, supra).

1.2 OBJETIVO DO REFERENCIAL

Os desafios do Estado passam pelas demandas sociais crescentes e a limitação de recursos disponíveis, e, não havendo mais possibilidade de aumentar tributos, a solução é a eficiência. Para isso, é imperativo garantir respostas coerentes aos problemas que, de forma crescente, atravessam barreiras funcionais e envolvem múltiplos atores. Ministérios individuais e agências isoladas, agindo por si sós, não conseguem resolver questões como competitividade econômica, desigualdade social, desemprego de jovens e segurança. Uma abordagem integrada do governo (*whole-of-government*)², que enfatiza uma estratégia comum, ao invés de permitir que cada ministério implemente sua agenda, se faz necessária.

Ao mesmo tempo, governos têm de gerenciar negociações políticas complexas para aprovação e implementação das políticas prioritárias, enquanto comunicam resultados para os cidadãos num ciclo dinâmico de notícias. Resolver esses desafios requer o fortalecimento da capacidade institucional do Estado para alcançar resultados e entregar serviços. Isso implica o aperfeiçoamento da condução das habilidades do governo, revigorando suas funções centrais, reforçando e reinventando o Centro de Governo estratégico. A esse respeito, existe interesse crescente entre formuladores de políticas, profissionais e acadêmicos na organização, funções e desempenho do centro de governo³.

Existem razões teóricas sólidas para crer que, fortalecendo-se as funções de planejamento, coordenação e monitoramento dos centros de governo, políticas com base em evidências são adotadas, resultando no aperfeiçoamento do desempenho e entrega de serviços. No entanto, testes empíricos adicionais são necessários⁴. Alguns estudos têm mostrado que os centros de governo podem, de fato, focar a atenção dos ministérios no alcance de resultados, mas são limitadas as evidências publicadas de que os resultados e impactos das políticas sejam aperfeiçoados pelo trabalho do CG. Assim, existe espaço considerável para pesquisas nessa área⁵.

O produto da Fase 1: Quadro Analítico do estudo internacional TCU-OCDE “Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o papel das Entidades de Fiscalização Superior” examina quais são os desafios para a consecução da boa governança de Centro de Governo. Uma das constatações foi de que as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) podem apoiar um Estado mais estratégico e inovador fornecendo informações independentes sobre implementação, coordenação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como informações sobre os principais riscos envolvidos, os desafios na execução da política e o desempenho necessário. Além disso, cabe às EFS avaliar o Centro de Governo para verificar se este pode assegurar o alcance de objetivos estratégicos e responder de forma satisfatória aos desafios que se apresentam. Para esse fim, as EFS podem induzir a boa governança no Centro de Governo, dando suporte e induzindo o fortalecimento desse núcleo.

As EFS poderiam oferecer ao Centro de Governo informações e visão de futuro no que se refere ao desempenho de outras funções-chave de governo que os Centros estejam tentando vincular a uma implementação

coerente da estratégia do Executivo⁶. Particularmente nos casos em que dispõem de recursos limitados, os Centros de Governo poderiam contar com a base de evidências que as EFS podem fornecer como insumos valiosos, particularmente em nível de conjunto de governo (*whole-of-government*).

Entretanto, a OCDE identificou que as EFS não parecem dispor de uma abordagem sistemática para apoiar ou avaliar o Centro de Governo e que o envolvimento até o momento parece estar limitado à natureza *ad hoc*. De acordo com o documento, existem diferentes opções a serem consideradas pelas EFS no que se refere ao uso de seu trabalho de asseguarção e avaliação para fortalecer as quatro áreas de atividade do governo. Elas podem ser classificadas de três formas: a) avaliação de processos, sistemas e estruturas; b) avaliação de atores e instituições; e c) avaliação de desempenho de políticas e programas de governo. A Tabela 1 apresenta possíveis formas de como o trabalho de auditoria da EFS poderia apoiar Centros de Governos fortes na realização de suas tarefas, a fim de assegurar que objetivos estratégicos de políticas sejam traduzidos em políticas que efetivamente beneficiem cidadãos.

Tabela 1. Potencial do trabalho das EFS para apoiar Centros de Governo estrategicamente ágeis, em um Estado estratégico e aberto

Centros de Governo estrategicamente ágeis	Processos, sistemas e estruturas	Atores ou instituições	Desempenho de Políticas* e programas de governo
Tomada de decisão baseada em qualidade e evidências; conscientização de desafios e riscos			Conduzindo atividades de varredura do horizonte ou sintetizando resultados transversais sobre riscos e desafios de implementação, como insumo para o processo orçamentário.

Fonte: OCDE. Parceiros para Boa Governança: Mapeando o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores. Fase 1: Quadro Análítico. Sumário Executivo. 2014, p. 19

Centros de Governo estrategicamente ágeis	Processos, sistemas e estruturas	Atores ou instituições	Desempenho de Políticas* e programas de governo
Planejamento estratégico e visão de futuro	Avaliando a clareza de responsabilidades e divisão de tarefas em instituições do Centro de Governo;	Avaliando órgãos responsáveis pelo planejamento estratégico (i.e. Unidades de Estratégia ou unidades de entrega, quando existirem).	Avaliando a existência de um plano estratégico de governo amplo para a gestão de pessoal.
	Avaliando a codificação de processos que regem as instituições do Centro de Governo (na legislação, por exemplo).		
Políticas efetivas e coordenação operacional, monitoramento e avaliação	Fornecendo informações valiosas em nível do conjunto do governo para as funções de supervisão e coordenação do Centro, a fim de permitir a formulação de políticas de qualidade, articulação, monitoramento e avaliação de políticas;	Avaliando as funções desempenhadas pelo papel do Centro em relação aos outros órgãos, a fim de facilitar sinergias, coordenação e evitando sobreposições;	Avaliando os resultados das principais iniciativas lideradas pelo Centro, particularmente políticas ou programas “voltados para missões”;
	Avaliando a existência, em cada ministério, de um programa de avaliação fundamentado, a fim de coletar informações transversais sobre a efetividade do desempenho do Centro de Governo.	Avaliando o papel do Centro na elaboração de guias de boas práticas.	Avaliando se os governos estão atingindo seus objetivos, usando indicadores nacionais de desempenho bem desenvolvidos no nível de conjunto de governo.

*Nota: Avaliação política da implementação de uma política que difere de - e não inclui - definição de agenda ou processos decisórios relacionados com a priorização ou justificativa da política.

Considerando, portanto, que o Tribunal de Contas da União tem papel central no apoio à boa governança do governo federal, a finalidade deste referencial é a orientação dos trabalhos da Corte de Contas em suas ações de controle, com foco na governança de Centro de Governo, tendo o presente referencial como um instrumento para induzir a boa governança no Centro.

A partir deste referencial, poderão ser realizadas auditorias operacionais para avaliar a maturidade do Centro de Governo, com base na matriz proposta. Ainda, poderão ser realizadas auditorias operacionais para avaliar os instrumentos de coordenação e coerência adotados no Centro de Governo, de modo a promover sinergias entre as políticas públicas para o alcance dos objetivos estratégicos e dos indicadores-chave nacionais, estipulados pelo centro de governo, com base, ainda, nos documentos INTOSAI GOV 9130 e 9110 e *Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability* e no Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas, dentre outros.

A partir de então, espera-se que o TCU tenha condições efetivas de colaborar para o debate de como aumentar a governança do centro de governo com a maximização da capacidade de alcance de resultados, refletindo na melhoria da administração pública e na entrega de serviços que atendam às reais expectativas dos cidadãos, estando em consonância, portanto, com sua missão Tribunal de controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

1.3 DESENVOLVIMENTO DO REFERENCIAL

Tendo em vista que o trabalho busca facilitar a contribuição das EFS no fortalecimento da boa governança do Centro de Governo e da sólida gestão pública por meio de seu trabalho de auditoria e aconselhamento, considerando que a gestão pública é sempre parte de uma agenda mais ampla de governança pública e que mudanças na gestão pública precisam ser interpretadas como parte de um conjunto mais amplo de problemas e de respostas políticas, o estudo foca em funções desempenhadas por órgãos centrais de governo, considerando práticas, procedimentos

e ferramentas que afetam a capacidade governamental de formular e implementar políticas públicas.

Para a confecção do referencial, e de modo a atingir os objetivos do presente trabalho, efetuou-se análise da literatura nacional e internacional sobre Centro de Governo, inclusive com estudos feitos por organismos multilaterais. São exemplos do material consultado os estudos do Banco Mundial (BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da OCDE e da academia.

Em que pese a escassez de material disponível para o estudo do Centro, demonstrando que ainda há espaço para pesquisas e estudos empíricos que tenham como objeto o CG, foi possível situar a definição do Centro de Governo e elencar as funções exercidas pelo Centro. Para esta etapa, teve papel fundamental a pesquisa com 28 Centros de Governo de países diferentes, realizada pela OCDE em 2013. A pesquisa objetivou identificar quais as principais funções exercidas pelos Centros, verificar como funciona o processo de liderança, estrutura, pessoal e orçamento envolvido, bem como aspectos operacionais dos Centros de Governo avaliados.

A partir das quinze funções estudadas no Survey realizado pela OCDE e demais fontes, foram identificadas seis principais funções agregadoras, as quais foram agrupadas em quatro mecanismos de governança, necessários para que as funções de governança de Centro de Governo sejam executadas de forma satisfatória:

Mecanismos de Governança	Funções de Centro de Governo
Estratégia	Gerenciamento Estratégico
	Prevenção e Gestão de Riscos
Coordenação	Articulação Política e Orientação
	Coordenação do Desenho e Implementação de Políticas Públicas
Supervisão	Monitoramento e Avaliação
Transparência	Comunicação e <i>Accountability</i>

O mecanismo de governança denominado **Estratégia** se refere ao papel do Centro de Governo de estabelecer a perspectiva estratégica integrada do governo, de modo a garantir coerência e continuidade das ações dos

ministérios e órgãos/entidades orientadas a resultados, e garantindo que o processo de orçamento seja feito em compasso com o planejamento estratégico governamental amplo.

O mecanismo de governança intitulado **Coordenação** envolve o papel do Centro de Governo de garantir a cooperação dos ministérios e órgãos/entidades em prol do desenvolvimento de políticas consistentes umas com as outras, alinhadas às prioridades integradas do governo, eficientes, oportunas e sustentáveis em termos de orçamento.

O mecanismo de governança **Supervisão** envolve o papel do Centro de Governo de garantir que as políticas priorizem os compromissos contidos no plano de governo para garantir o bom desempenho e assegurar a alta qualidade dos serviços públicos. Isso se obtém por meio de monitoramento, medição de desempenho por meio de indicadores, comunicação com partes interessadas e respostas acerca dos resultados alcançados.

O mecanismo de governança **Transparência** se relaciona ao papel do Centro de Governo de promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e resultados dos órgãos/entidades da Administração Pública, o que pode ser útil para encorajar a melhoria do desempenho, bem como para garantir a responsabilização e prestação de contas.

As funções do Centro de Governo serão devidamente tratadas no item 3 deste referencial – Modelo do TCU para Avaliação da Governança do Centro de Governo.

Numa segunda etapa de elaboração do presente referencial, foram analisadas as estruturas de diversos Centro de Governo, dentre os quais modelos do Chile, Reino Unido, Estados Unidos, Portugal e Nova Zelândia, países entre os oito melhores colocados no ranking realizado pela OCDE em 2013, sobre a organização e funções do Centro de Governo. O objetivo foi identificar se haveria uma estrutura minimamente padronizada nos Centros analisados, resultando em um rol de boas práticas para cada uma das seis funções de Centro de Governo inicialmente elencadas, suportadas pela teoria do que compõe um bom CG, e ainda se haveria procedimentos e ferramentas utilizadas para melhorar a capacidade governamental de entrega. Registre-se que as boas práticas apresentadas representam um referencial, não sendo, portanto, exaustivas.

Com base nas boas práticas identificadas para cada uma das funções de Centro de Governo e a partir do estudo dos modelos do BID, OCDE, BIRD, academia e dos países já mencionados, foram elaboradas questões-modelo de auditoria para avaliação da governança do centro de governo (APÊNDICE I) e documento contendo itens de controle para avaliação da governança do Centro de Governo (APÊNDICE II – Itens de Controle para Avaliação da Governança do Centro de Governo) que servirão como subsídio para as auditorias que oportunamente serão realizadas para avaliar o Centro de Governo brasileiro.

Fase posterior possibilitou a análise do presente referencial por especialistas. Preliminarmente, participaram da análise crítica do referencial servidores do Tribunal de Contas da União com experiência profissional e/ou acadêmica no objeto do estudo deste referencial. Com a coleta das sugestões, o referencial foi ajustado e submetido à análise externa de conhecedores do tema e especialistas da academia, em Painel de Referência realizado dia 11/8/2015. Posteriormente o presente trabalho foi submetido à apreciação de representantes dos órgãos/entidades identificados como competentes para exercer funções de Centro de Governo, em Painel de Referência realizado dia 25/8/2015.

1.4 FORMA DE UTILIZAÇÃO DO REFERENCIAL

A aplicação do presente referencial deve levar em consideração a particularidade do caso brasileiro. No Brasil, o Centro de Governo não é composto por um único órgão nem por uma única estrutura. Ao contrário, o Centro de Governo brasileiro é composto por órgãos da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda, além do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Esse fato, por si só, revela a característica de multiplicidade de atores componentes do Centro de Governo. Um aspecto interessante deste tipo de estrutura não-única é a necessidade de haver coordenação não só do CG para os demais ministérios, mas entre o próprio CG, já que é necessária a articulação dos seus variados componentes de forma a alcançar os objetivos propostos pelo Chefe do Executivo.

Conforme mencionado, é proposta no presente Referencial a avaliação das funções de Centro de Governo. Entretanto, com vistas a auxiliar os auditores que realizarão esses trabalhos de avaliação, foram levantados os órgãos/entidades do Poder Executivo que atualmente exercem funções de Centro de Governo. **As informações constam no Anexo I deste Referencial.**

Outra característica relevante do caso brasileiro é que as competências e funções do Centro de Governo estão estabelecidas nos mais variados normativos e são atribuídas a cada órgão componente do Centro de Governo de acordo com um determinado critério. Esse fato contribui para que cada órgão componente do CG brasileiro não execute todas as funções de Centro, mas apenas parte dela. Para exemplificar, é dado à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) competência para exercer parcela da função de planejamento, mas a este órgão não é dada a função de Centro de Governo de promover a comunicação governamental. Ou seja, não cabe à SPI/MP supervisionar a estratégia de comunicação do Governo. Dessa forma, o auditor deve ter em mente que deve aplicar este referencial exclusivamente em relação à função do CG pela qual o órgão é responsável.

Uma outra peculiaridade relevante é que, de nada adianta que um dos órgãos componentes do CG exerça com primazia suas funções, se os demais não o fazem. Com efeito, deve-se entender o Centro de Governo numa abordagem ampla, que o enxergue como um todo, apesar do todo ser formado pela soma das partes. Assim, apesar da aplicação do referencial ser baseada nas competências atribuídas a cada um dos órgãos, a melhora do Centro de Governo só resultará em boa governança de Centro se o CG como um todo, e não apenas parte dele, se fortalecer.

Embora as práticas atuais, em alguns casos, possam estar distantes de modelos e boas práticas pautadas em perspectivas de governança do Centro de Governo, espera-se que, com o tempo, a estrutura e o exercício das funções de Centro passem a, crescente e consistentemente, incorporar os elementos de boa governança descritos no presente referencial. No entanto, **ressalte-se que a literatura internacional não conclui por uma estrutura ideal de CG, nem este Referencial se propõe a isto**, mas apenas é possível levantar boas práticas quando da condução e exercício de suas funções.

Do ponto de vista das ações de controle, importa mencionar que a avaliação de governança no Centro de Governo se insere no contexto das Auditorias Operacionais (ou Auditorias de Desempenho), requerendo que os auditores

designados para essa avaliação se pautem pelo Manual de Auditoria Operacional.

Quanto a este quesito, deve-se destacar que, antes de se avaliar o sistema de Centro de Governo, é essencial que os órgãos e as funções do Centro sejam bem conhecidos dos avaliadores. Desse modo, as equipes de auditoria devem estudar o órgão/função objeto de análise, identificar suas peculiaridades e quais aspectos do Centro devem ser enfocados na análise a ser realizada.

Será possível, dessa forma, estimar a importância relativa que cada um dos componentes de avaliação do presente referencial possui na política governamental, tendo em vista o seu tempo de existência, a experiência dos gestores, entre outros aspectos.

A partir disso, poderão ser priorizados e delimitados os componentes que serão objeto de avaliação. Isso significa que raramente uma única avaliação de governança em determinado órgão componente do Centro ou função exercida será capaz de utilizar todos os itens apresentados neste Referencial, tendo em vista a amplitude de análise de cada um desses componentes.

A avaliação da governança do Centro de Governo embasada no presente Referencial fornecerá elementos que possibilitarão fazer um **diagnóstico** do estágio de desenvolvimento em que se situa o sistema de governança. Essa avaliação, ao perpassar os componentes do modelo, fornecerá uma **fotografia do estado de governança** em que se insere o Centro de Governo brasileiro. Assim, um único trabalho não necessita abarcar todos os componentes apresentados nesse Referencial, nem todas as questões de auditoria e possíveis análises sugeridas nos Apêndices I e II. Caberá aos auditores responsáveis pela auditoria, portanto, identificar quais componentes serão avaliados no trabalho com base nos estudos preliminares do órgão ou função componente do Centro. O escopo dos trabalhos, conseqüentemente, já deve estar definido antes de se utilizar este Referencial, com a indicação de quais aspectos serão priorizados.

No que se refere às expectativas relacionadas a essas avaliações, destaque-se que o presente Referencial não pretende solucionar, por si só, os problemas de governança identificados, mas **visa contribuir para que se conheçam os eventuais problemas de governança existentes no Centro, indicando o que precisa ser melhorado, se for o caso.**

O processo de tratamento, ou seja, a forma como essa governança será aperfeiçoada, nos casos concretos, é atribuição dos gestores públicos responsáveis pelas funções de Centro.

Não se espera, ademais, que, por meio da aplicação deste Referencial, os resultados obtidos pelo Centro sejam mensurados ou que se obtenha um juízo de valor sobre o alcance dos objetivos estabelecidos pelo Chefe do Executivo. Entretanto, este Referencial possui a capacidade de orientar a identificação das estruturas de governança no exercício de importantes funções que dão suporte e embasamento para que os resultados de uma política pública acompanhada pelo Centro sejam alcançados. Caso conclua-se que essa estrutura de governança não se mostra adequada, é possível que os resultados da política também estejam comprometidos, mas tal relação deve ser analisada caso a caso.

No âmbito do TCU, espera-se que o presente Referencial funcione como embasamento para o planejamento das avaliações da governança dos órgãos componentes do Centro de Governo. Isso significa que as orientações e propostas contidas nesse documento não substituem a fase de planejamento da auditoria. Ela é necessária e extremamente importante. A partir do Referencial, as equipes de fiscalização terão subsídios para formular suas próprias questões de auditoria, as quais orientarão seus trabalhos.

O modelo apresentado na sessão “3. Modelo do TCU para avaliação de governança de Centro de Governo”, coerentemente, não é exaustivo. Isso significa que outras análises e temas podem ser utilizadas na avaliação de governança do CG.

As equipes avaliadoras podem adaptar, ao caso específico do órgão ou função do CG em questão, as propostas de questões de auditoria e de análises existentes no Apêndice deste Referencial, acrescentando e/ou suprimindo questões de auditoria e possíveis análises.

2. REFERENCIAL CONCEITUAL

2.1 GOVERNANÇA SOB A PERSPECTIVA ENTES FEDERATIVOS, ESFERAS DE PODER E POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGEM DO CONTROLE

Ao conceituar governança pública, Peters (2013) aponta que não se deve perder de vista o sentido de capacidade de direção da economia e da sociedade para a consecução do bem comum, para o qual desdobra uma concepção genérica fundada em quatro pilares:

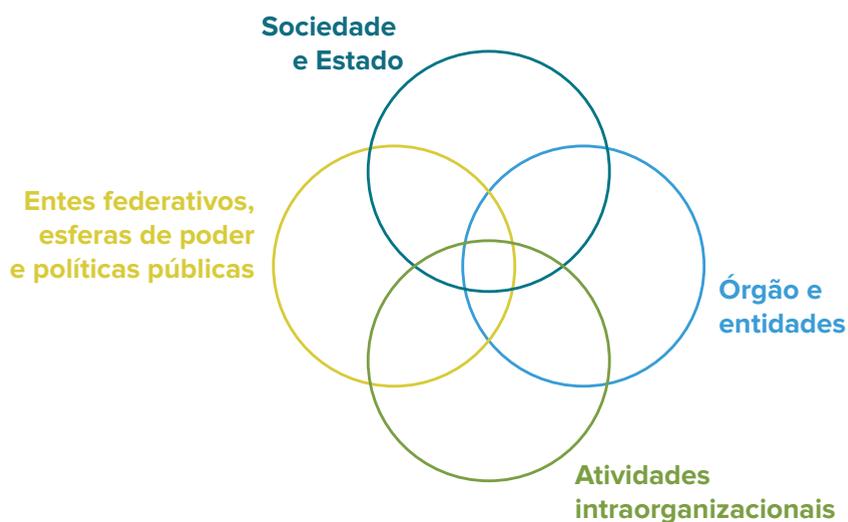
- a. Definição de objetivos e metas coletivos;
- b. Coerências entre metas e políticas e coordenação entre os atores envolvidos;
- c. Capacidade para implementação dos objetivos e metas traçados;
- d. Avaliação das ações empreendidas e respectiva responsabilização pelos resultados alcançados.

A expressão “governança pública” comporta uma multiplicidade de significados, derivados dos diferentes enfoques de análise possíveis. Considerando os diferentes enfoques de governança, o TCU, no exercício de 2013, elaborou o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, sob a perspectiva de “órgãos e entidades”, contendo boas práticas aplicáveis a órgãos e entidades da Administração Pública, com vistas a incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança corporativa e se tornar guia para as ações do

TCU na melhoria da sua governança institucional. Conforme apontado nesse documento, a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais.

Entre as quatro perspectivas de observação existe uma relação de interdependência e complementaridade. As estruturas de governança estabelecidas sob a perspectiva de entes federativos, esferas de poder e políticas públicas, por exemplo, devem estar alinhadas e integradas às existentes nas demais perspectivas.

Figura 2 - Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público



Fonte: Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, 2013, p. 21.

Ainda na busca do aprimoramento das ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública, sob a perspectiva “entes federativos, esferas de poder e políticas públicas”, foi elaborado, por este Tribunal, em 2014, **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas** com o objetivo de orientar as unidades de controle externo do TCU na condução de trabalhos especificamente relacionados à avaliação da governança em políticas públicas.

O presente Referencial para avaliação da Governança do Centro de Governo também está contextualizado sob a perspectiva de observação “entes federativos, esferas de poder e políticas públicas”, na medida em que, de acordo com definição adotada no Referencial Básico de Governança Aplicável

a Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, a perspectiva é definida como a habilidade e capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas⁷. Ainda de acordo com o referencial, a governança sob essa perspectiva trata de questões relacionadas: (a) à coordenação de ações; (b) ao exercício do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas; (c) às estruturas de autoridade; (d) à divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores; (e) à alocação tempestiva e suficiente de recursos; enfim, e (f) à governança das ações, entendida como a capacidade de o governo coordenar a ação de atores com vistas à implementação de políticas públicas⁸.

A insatisfação dos cidadãos com os serviços públicos é notória e existem obstáculos que limitam a entrega efetiva e eficiente de programas-chave de governo, resultando na diminuição da confiança no governo. Ainda, existem lacunas entre as políticas desenhadas e sua efetiva implementação. Entregas melhores aos cidadãos são o maior desafio enfrentado por governos hoje em dia⁹. Essas constatações refletem a grande dificuldade de se assegurar que as políticas públicas brasileiras transformem a realidade em uma situação mais desejável.

Destaca-se aqui o papel crucial atribuído ao Estado como promotor de desenvolvimento, transformação social e bem-estar¹⁰. Ao redor do mundo, governos têm feito experiências inovadoras para garantir que suas políticas sejam implementadas efetivamente, de forma a produzir os resultados esperados, dentre as quais o fortalecimento do Centro de Governo estratégico para ajudar a alcançar resultados por meio da condução das ações de governo¹¹.

O alcance de resultados efetivos para a população por meio das políticas públicas no Brasil enfrenta diversas dificuldades que demandam atuação coordenada e articulada entre órgãos do governo federal. Com vistas a maximizar os benefícios esperados pela sociedade, restaurar a confiança da sociedade no governo e conduzir a uma boa governança para a superação dos desafios, é necessária uma abordagem integrada do governo (*whole-of-government approach*). Os desafios do Brasil para alcançar elevados níveis de desenvolvimento nacional e garantir crescimento econômico sem se descuidar da qualidade de vida da população, trazem a discussão acerca da atuação dos órgãos centrais de governo.

Considerando a abordagem holística do Centro de Governo, os órgãos que o compõem, de modo a melhorar o desempenho de toda a administração

pública, devem estabelecer uma estrutura que a) expresse os objetivos a serem alcançados; b) comunique efetivamente a todos no governo – e no sistema de entregas mais amplo – quais são esses objetivos; c) alinhe o orçamento para alcançar esses objetivos; d) monitore o progresso em direção ao alcance dos objetivos; e e) intervenha para fazer ajustes ou construir capacidades, quando os resultados estão atrasados¹².

2.2 NOTAS CONCEITUAIS SOBRE CENTRO DE GOVERNO

A literatura apresenta duas alternativas para definir Centro de Governo: uma focada na localização dentro da estrutura do Poder Executivo e outra focada nas funções desempenhadas. A primeira apenas inclui órgãos localizados no Gabinete do Chefe do Poder Executivo ou que o servem exclusivamente. A segunda argumenta que CG são instrumentos para melhorar o desempenho de todo o governo pela garantia de coerência interna, direção estratégica e foco em resultados.

Com vistas a evitar o risco de omitir órgãos que desempenham funções de Centro de Governo, a abordagem adotada no presente referencial abrange a definição por função. Dessa forma, considera órgãos do Centro de Governo os que proveem apoio direto ao Chefe do Poder Executivo no gerenciamento integrado do governo (*whole-of-government*), incluindo, portanto, os que **desempenham funções centrais e governamentais transversais, como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões e resultados das prioridades do governo, mesmo que não estejam dentro do Gabinete do Chefe do Executivo e não sirva a ele exclusivamente**¹³. O CG se encontra posicionado com grande conexão junto ao Chefe do Executivo de modo a garantir ações coerentes do governo para melhorar o desempenho, as entregas e os resultados¹⁴.

O produto “Parceiros para a Boa Governança: Mapeando o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores – Fase 1: Quadro Analítico”, contido no estudo internacional TCU-OCDE, define Centro de Governo, como a estrutura administrativa de instituições centrais que servem ao Executivo, representando o núcleo estratégico da administração pública federal para o **planejamento estratégico, a coordenação política e técnica das ações de**

governo, o monitoramento do desempenho e a comunicação de decisões e realizações do governo¹⁵. Centro de Governo ou Órgãos Centrais de Governo são denominações dadas à composição de atores estatais com grande potencial de interferência no ciclo de políticas públicas que, no Brasil, incluem instâncias da Presidência da República, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Diferentemente dos ministérios de linha, os órgãos do Centro de Governo não estão envolvidos diretamente com entregas de serviços e não tratam de uma política pública em particular, cabendo a esses órgãos centrais prover uma perspectiva geral do governo, pensar estrategicamente o país, mobilizar os atores e recursos necessários, viabilizar a transformação almejada e coordená-los, de modo que os resultados alcançados se reforcem mutuamente. O Centro de Governo tem responsabilidade por coordenar e supervisionar o trabalho do governo, permitindo que os objetivos estratégicos sejam alcançados e garantindo uma visão central de operações efetivas integradas do governo¹⁶.

De acordo com o estudo TCU-OCDE, “a coerência do conjunto do governo é conseguida por Centros de Governo estrategicamente ágeis”, que enxergam o conjunto, se relacionam e se comunicam com todas as partes interessadas, sintetizando seus interesses, coordenando os envolvidos e monitorando os resultados alcançados. Essa perspectiva ampla permite ao Centro de Governo servir a todo o governo, tendo em vista que a qualidade e impacto de todas as políticas chave podem ser reforçadas pela liderança e pelo papel facilitador do Centro¹⁷. Assim, ao CG não incumbe apenas manter a coerência entre as diversas ações do governo, mas atuar como administrador da estratégia de longo prazo do governo¹⁸.

O CG ajuda a formar uma visão nacional inclusiva e estratégica, a definir objetivos prioritários, a garantir consistência entre políticas e programas implementados para atingir os objetivos e monitorar o progresso de modo que o governo possa continuamente melhorar seu desempenho¹⁹. O Banco Interamericano de Desenvolvimento enumera cinco propósitos do Centro de Governo: garantir a coerência das ações de governo; melhorar o desempenho de todo o governo; promover comunicação coerente das ações de governo; conduzir a direção política do governo; e garantir um comprometimento adequado com os cidadãos²⁰. Todos os propósitos colocam o Centro de Governo com papel principal de coordenação

geral do governo, com vistas a garantir sua coerência e continuidade, essenciais para a qualidade das políticas públicas²¹.

2.3 BOA GOVERNANÇA DE CENTRO DE GOVERNO: FORTALECENDO O CENTRO

A atuação governamental tem se tornado cada vez mais complexa e dinâmica para fazer frente aos problemas, também complexos e dinâmicos, apresentados pela sociedade. A reconstrução da confiança nos órgãos governamentais, o combate à pobreza e à corrupção, a manutenção da competitividade, o envelhecimento da população e sua relação com a previdência, as mudanças climáticas e o correto gerenciamento dos riscos são apenas alguns dos desafios aos quais o governo necessita dar respostas satisfatórias para a população.

Nesse cenário, não se admite mais que o governo trabalhe em silos, sendo imprescindível a garantia de coerência do conjunto de governo e suas políticas e programas, e de coordenação entre as partes interessadas envolvidas nos processos de políticas públicas. O aprofundamento da complexidade dos problemas requer dos órgãos governamentais uma visão mais ampla do governo, com a combinação de todas as ações governamentais, para que os problemas sejam combatidos com todo o aparato estatal (*whole-of-government approach*) e não estatal, já que, cada vez mais, o governo incorpora ao seu processo decisório também as recomendações do setor privado. Embora se observe uma tendência de especialização e setorialização da atuação do Estado, os problemas enfrentados se tornam cada vez mais transversais e multissetoriais, o que demanda a atuação de diferentes atores e soluções para enfrentá-los.

No âmbito dos países da OCDE, a crise econômica tornou os cidadãos menos confiantes a respeito da capacidade do governo para dirigir a economia e para recuperar e proteger a sociedade de eventuais futuras crises financeiras, econômicas e sociais.²² Para que essa confiança seja restaurada, ou mesmo iniciada, fato é que o governo precisa construir um Estado mais a serviço das

pessoas e assegurar a sua capacidade de entrega (*delivery capacity*). Essa capacidade é expressa por meio da habilidade do governo em entregar aos seus cidadãos serviços de qualidade e políticas públicas adequadas.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), considera que “presidentes, primeiros-ministros, governadores e prefeitos têm sido frequentemente incomodados pelo reconhecimento de atrasos e falhas em converter as prioridades do governo em resultados demonstráveis que levariam a melhorias tangíveis para os cidadãos, em termos de qualidade de vida”²³. Na visão do Banco, “tornou-se claro que não é suficiente ter apenas ideias e desenhar políticas adequadas; a administração pública também necessita da capacidade de realizar (*get things done*), e entregar.” (idem).

Para responder a essas demandas, é necessário o fortalecimento do Centro do Governo. Vale ressaltar que o “fortalecimento” aqui não se refere necessariamente ao aumento do tamanho ou do número de funcionários do Centro de Governo, mas, sim, da sua habilidade para exercer algumas funções essenciais de Centro, das quais são exemplos o gerenciamento estratégico, a coordenação de políticas públicas, o monitoramento e a melhoria do desempenho governamental, a comunicação dos resultados e a promoção da *accountability*²⁴.

De fato, “o fortalecimento do papel e do desempenho do governo é crucial para o desenvolvimento econômico sustentável” (OCDE, 2013) e esse fortalecimento deve ser efetivado a partir do Centro, já que esta é a instituição que dá suporte à tomada de decisões do Chefe do Executivo e exerce um importante papel para assegurar a visão de um Estado mais estratégico, traduzido em mais e melhores políticas coerentes com as necessidades do país. No entanto, o fortalecimento do Centro do Governo deve ser associado à boa governança, esta entendida como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, visando ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1991).²⁵

Segundo a definição proposta pela *International Federation of Accountants* (IFAC, 2013), governança compreende a estrutura empreendida para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Essa estrutura pode ser de diversas naturezas, como administrativa, política, econômica, social, ambiental e legal, entre outras. Nesse contexto, o fortalecimento do Centro de Governo direcionado para uma boa governança estará diretamente associado à habilidade do Centro para exercer suas funções e para incrementar a capacidade de entrega do Estado. Um Centro

de Governo eficiente e eficaz direciona, monitora e avalia as ações do Estado. Caso o Centro de Governo não cumpra adequadamente suas funções, as adversidades resultantes podem levar à incoerência e/ou concorrência entre as políticas públicas, falta de visão estratégica, ausência ou má formulação de objetivos e metas, inadequação do acompanhamento e monitoramento e ausência de embasamento técnico na formulação dos planos.

Em que pese as diversas variações existentes nas funções realizadas nos Centros de Governo ao redor do mundo, a literatura tem apontado alguns requisitos que possibilitam ao Centro ter uma atuação efetiva na condução governamental. O primeiro requisito é o delineamento de suas funções, o que será visto a seguir no item 3 – Modelo de TCU para avaliação de Governança de Centro de Governo, em que são definidas as funções do CG com base nos referenciais teóricos estudados.

3. MODELO DO TCU PARA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO CENTRO DE GOVERNO

O apoio do TCU no reestabelecimento da confiança a partir da indução do aperfeiçoamento da governança pública, é essencial para resgatar a credibilidade pública nos governos e assegurar que as entidades desse setor alcancem os resultados pretendidos. Restaurar a confiança no sistema exigirá que os governos apresentem evidências de boa governança – para mostrar que políticas e programas são formulados, implementados e avaliados com o interesse público em mente. Exigirá que os serviços prometidos sejam fornecidos e que os resultados pretendidos sejam alcançados. Dessa forma, as funções do Centro possuem destacada importância visto que perpassam aspectos relevantes do Estado, como a capacidade de planejamento e visão de longo prazo, eficiência na prestação de serviços públicos e capacidade de resolução dos desafios nacionais, tudo voltado para que o Estado possa assegurar o desenvolvimento do país.

De acordo com estudo TCU-OCDE, o Centro de Governo pode ser avaliado pelo Tribunal de Contas da União com base na efetividade do exercício das suas funções centrais para a condução de um governo mais coerente. O valor agregado que o TCU pode trazer é rever as responsabilidades dos órgãos componentes do CG para verificar se são claramente compreendidas, se todas as funções chave estão cobertas sem nenhuma lacuna significativa e se o processo que governa o funcionamento dos órgãos do CG está de alguma forma normatizado, seja por meio de legislação ou procedimento governamental regulamentado.²⁶

Como ponto de partida, a OCDE sugere que a EFS examine as funções exercidas pelo Centro de Governo para avaliar sinergias e sobreposições como forma de entender como o CG está funcionando em termos de melhorar a agenda de políticas do governo.²⁷

Para a construção do presente modelo de avaliação, a identificação das cinco funções de Centro de Governo resultou da pesquisa em diversos estudos e modelos de governança (OCDE, 2009; OCDE Survey 2013, TCU/OCDE, 2014; BID, 2013; BID, 2014; Booz & Company, 2010; Gaetani, 2011).

Um Centro forte depende de visão de futuro, planejamento estratégico tomada de decisão baseadas em evidências e também da articulação de políticas para a implementação e o monitoramento efetivos de programas em todos os seus departamentos e agências, a fim de evitar redundâncias entre funções ministeriais ou conflitos entre interesses setoriais. Precisa ter habilidade de verificar o desempenho do governo em relação a critérios de desempenho bem desenvolvidos, inclusive no nível de conjunto de governo (whole-of-government). Desta forma, um Centro forte facilita um cuidadoso equilíbrio de compensações entre políticas e programas ideais, por um lado, e limitações políticas e práticas, por outro, incluindo a necessidade de se fazer mais com menos. A figura a seguir demonstra a interligação dessas funções:



3.1 ESTRATÉGIA

3.1.1 GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO

De acordo com Guy Peters, o sucesso da governança requer a definição de objetivos, uma vez que para governar é necessário conhecimento sobre o trajeto para o destino que se pretende atingir, requerendo a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema²⁸.

Na visão da OCDE, com vistas a garantir um governo forte e desempenho efetivo é necessário um Estado estratégico e com visão de futuro portador de compromisso e capacidade para implementar políticas de maneira eficiente²⁹. Para garantir o alcance desse objetivo, o BID entende que é imprescindível o fortalecimento do Centro de Governo, capaz de realizar o gerenciamento estratégico de todo o governo com vistas a alcançar a coerência da administração. Para tanto, o CG tem o papel de planejar estrategicamente os programas, prover orientação estratégica, alinhar os programas de governo com o orçamento, adaptar os programas de acordo com as circunstâncias e realizar uma análise prospectiva³⁰.

A função de planejamento do CG se refere à visão macro do governo, em que são definidas prioridades chave para garantir objetivos coerentes, possíveis e mensuráveis, sendo importante enfatizar que o CG não planeja todas as ações do governo, mas foca em alguns objetivos que constituem as prioridades-chave do Chefe do Executivo e do governo, devendo, portanto, ser seletivo³¹. Cabe ao Governo Central estruturar a agenda governamental observando não apenas o planejamento estratégico, mas as informações do entorno social e político³². Menciona-se que o programa governamental deve ser atualizado quando da mudança de contextos e crises não previstas, de modo a garantir que novas prioridades estejam dentro da orientação estratégica do governo³³.

De acordo com Booz & Company (2010), no contexto de planejamento macro, primeiramente, o Centro de Governo deve definir a visão de longo prazo do país, de modo a orientar a definição da agenda, estratégias e planos. Ao definir e articular um objetivo comum, quando cabível, as organizações federais devem envolver parceiros não governamentais, clientes chave e outras partes interessadas (stakeholders). De acordo com o GAO, fazendo isso, as organizações federais podem buscar resolver os interesses e expectativas reais das partes interessadas e receber apoio para alcançar os objetivos da cooperação³⁵.

A visão de longo prazo compartilhada por todo o governo é efetiva apenas se traduzida em políticas e programas construídas a partir de evidências sólidas e desenhadas para maximizar o impacto³⁶. Assim, em seguida, considerando o papel do Centro de Governo em manter a congruência entre os objetivos perseguidos pelos diversos ministérios e o alinhamento desses objetivos às prioridades do Chefe do Executivo, é imprescindível a definição de um planejamento estratégico nacional que traduza as plataformas eleitorais em programas de governo, definindo para cada área o objetivo estratégico, as linhas de ação e os indicadores de desempenho que medirão o progresso e guiarão os planejamentos operacionais dos ministérios e demais órgãos, de acordo com as prioridades do Chefe do Poder Executivo³⁷.

O planejamento estratégico ajuda a garantir o foco da administração e a guiar o processo de política³⁸. O Centro de Governo exerce papel fundamental na definição da visão estratégica e na garantia de que essa visão seja traduzida em políticas melhores, mais coerentes e unificadas, ajudando a definir a agenda e planos estratégicos e operacionais para o país, sendo o ponto de partida para as demais funções. É, portanto, um fator de integração na medida em que sinaliza a missão, a visão de futuro expressa e comunicada e os planos que se desdobram em programas, projetos e ações³⁹. A função de apoio estratégico está relacionada a tornar o programa de governo passível de ser implementado⁴⁰.

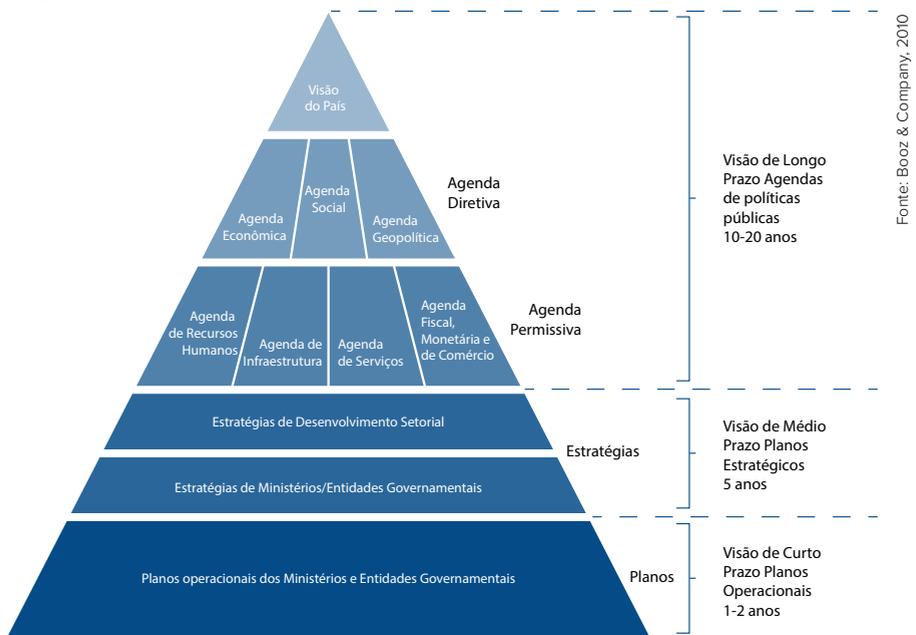
Mesmo quando os ministérios definem os objetivos, o CG é essencial para garantir que esses objetivos sejam suficientemente específicos e alcançáveis. Ainda, o papel do CG no planejamento estratégico inclui a garantia de que: (i) as prioridades estratégicas sejam definidas a partir da avaliação da situação econômica, política e social; (ii) as estratégias prioritárias sejam harmonizadas com outros documentos estratégicos, como estratégias fiscais e econômicas; (iii) o processo de preparação do orçamento e planejamento dos ministérios levem em conta as prioridades estratégicas; e (iv) o Chefe do

Executivo seja regularmente informado sobre acontecimentos que afetem as prioridades estratégicas e o planejamento anual⁴¹.

Os planos de curto prazo, os chamados planos operacionais dos ministérios e demais órgãos com vistas a promover mudanças profundas em termos de eficácia e efetividades das políticas públicas, em seu conjunto, devem estar alinhados com o planejamento superior e explicitar os interesses dos cidadãos. Dessa forma, a busca pela eficiência das políticas deve se fundamentar na expressão dos reais interesses dos cidadãos, na avaliação dos custos para a sociedade ao se produzir determinado bem ou serviço, na qualidade com que se produz este bem ou serviço, bem como na cobertura com que chega à população⁴². Nesse caso, o CG deve trabalhar em conjunto com os demais ministérios de linha durante todo o processo, envolvendo atores relevantes de dentro e fora do governo, de modo a garantir que os objetivos dos planos operacionais sejam coerentes e desafiadores⁴³.

A seguir, retrata-se a estrutura de planejamento do longo para o curto prazo, retirado da publicação *Center of Government: The Engine of Moderno Public Institutions*, Booz & Company, 2010:

Figura 1: Estrutura integrada do Planejamento de longo prazo de curto prazo das Políticas



O planejamento pode garantir que as atividades integradas do governo sejam consistentes com os objetivos nacionais e utilizem da melhor forma os

recursos. Nesse contexto, o CG exerce papel central no estabelecimento de vínculo entre a alocação de recursos e o plano estratégico nacional, devendo garantir que o orçamento esteja sincronizado e alinhado com o plano anual, este, por sua vez, alinhado com as prioridades governamentais, de modo a se encontrar com os objetivos estratégicos previamente definidos⁴⁴. Uma ligação adequada entre objetivos estratégicos e recursos orçamentários é necessária para promover direcionamento para as atividades empreendidas pelos demais órgãos e garantir que as ações tenham continuidade.

A conexão entre plano e orçamento pode ser feita por meio de uma abordagem sequencial, que implica a separação dos processos de planejamento estratégico e orçamento. Primeiramente, o CG inicia o ciclo de planejamento estabelecendo objetivos e prioridades, depois desenvolve os planos e metas para cada departamento. A definição do orçamento ocorre no meio do ciclo de planejamento e o orçamento do governo segue uma abordagem *top-down*. De outra forma, por meio de uma abordagem integrada, que segue a abordagem *bottom-up*, os processos de planejamento e orçamento ocorrem simultaneamente, o que demanda grande capacidade e melhores mecanismos de coordenação, para garantir sincronização entre o planejamento estratégico e o orçamento. A escolha do modelo será determinada pelo grau de coordenação entre o Centro de Governo e o órgão de orçamento, e independente da abordagem adotada. O ponto chave é que planejamento e orçamento estejam alinhados⁴⁵. Essa conexão entre planejamento e orçamento também é crucial para garantir que restrições orçamentárias sejam sempre consideradas quando do planejamento das prioridades⁴⁶.

Boas práticas:

E.1. Institucionalização formal, por meio de norma legal (lei, decreto, resolução, outros), da visão de longo prazo (entre 10 e 20 anos) do país definida em conjunto com diversos órgãos governamentais e outras partes interessadas (Booz, 2010, p. 4; Colômbia – CONPES apud BID, 2013, p. 15; OCDE, CoG Survey, 2013, p. 14);

E.2. Estabelecimento de planejamentos estratégicos de médio prazo (5 anos), consistentes com a visão de longo prazo, após processo consultivo com partes interessadas, definindo, para cada área o objetivo estratégico, as linhas de ação e os indicadores de desempenho que medirão o progresso e guiarão os planejamentos operacionais dos ministérios e demais órgãos (Booz, 2010, p. 4; GPRA apud BID, 2013a, p. 13-14; BID, 2013b, p. 30-31; OCDE, Survey, 2013);

E.3. Estabelecimento pelo Centro de Governo, em conjunto com ministérios de linha, de planos operacionais de curto prazo (de 1 a 2 anos) consistentes com o planejamento estratégico nacional de acordo com as prioridades do Chefe do Executivo, envolvendo atores relevantes de dentro e fora do governo (Booz, 2010, p. 4; GPRA apud BID, 2013a, p. 14; BID, 2013b, p. 30; e BID, 2014, p. 35);

E.4. Estabelecimento de vínculo entre a alocação de recursos e o plano estratégico nacional, garantindo que o orçamento esteja sincronizado e alinhado com o plano anual, este, por sua vez, alinhado com as prioridades governamentais, de modo a se encontrar com os objetivos estratégicos previamente definidos (Booz, 2010, p. 5-7; BID, 2014, p. 8).

3.1.2 PREVENÇÃO E GESTÃO DE RISCOS

Conforme a OCDE, o Centro de Governo deve garantir agilidade estratégica, que se refere à capacidade do Estado para identificar e enfrentar desafios e riscos internos e externos, sendo assim⁴⁷:

Para responder adequadamente e realizar objetivos econômicos, sociais e ambientais, uma abordagem integrada de governo (*whole-of-government approach*) é necessária e deve ser sustentada por tomadas de decisão baseadas em evidências e em gerenciamento de riscos.

De modo a garantir melhores entregas, é importante ter um mapeamento claro do sistema de entrega das prioridades governamentais, de modo a definir claramente os objetivos esperados, identificar papéis e responsabilidades e detectar riscos e vulnerabilidades que podem afetar o alcance de resultados⁴⁸.

Considerando que para responder adequadamente aos objetivos econômicos, sociais e ambientais, é necessária uma abordagem integrada do governo apoiada por tomada de decisão baseada em evidências, focando claramente nos resultados, Centros de Governo fortes são recomendados como instrumentos para orientar gestores para resultados e iniciativas baseadas em evidências.

Pesquisa feita pela OCDE em 2013 identifica um dos papéis do CG na condução de tomada de decisão baseada em evidências, inclusiva e efetiva, mas, em geral, o governo não dispõe de boas informações e evidências para determinar quais serviços e programas poderiam ser integrados mais efetivamente e melhorar as entregas⁴⁹. No caso do Chile, é função do CG garantir coordenação dentro do governo, com consideração especial ao processo de tomada de decisão. Essa função se relaciona ao momento antes e depois da tomada de decisão em políticas públicas específicas, seu desenho, e o modo como devem ser sequenciadas e implementadas ao longo do tempo. Assim, a disponibilidade de informação tempestiva e relevante é crucial para uma tomada de decisão informada⁵⁰.

A tomada de decisão baseada em evidências é uma ferramenta chave que os governantes e a administração pública usam para adquirir visão estratégica por meio do exame e medição dos benefícios prováveis, dos custos e efeitos de suas decisões, melhorando a formulação e implementação de políticas públicas. Realizar avaliações em nível de todo o governo ajuda a garantir coerência em todo o governo e promover um bom entendimento para saber se os objetivos de todo o governo estão sendo alcançados. Elucida a realidade dos custos associados aos objetivos governamentais e fornecem ferramentas ao governo para ajudar a priorizar objetivos. O CG pode promover iniciativas baseadas em evidências por meio do estímulo à coleção e uso de dados de monitoramento de desempenho. O uso de dados objetivos de desempenho pode ajudar a agregar valor às evidências em todas as fases do ciclo de políticas.

A prevenção e gestão de riscos se referem ao foco em esforços de prevenir e identificar riscos e adotar ações para gerenciar os riscos identificados. A avaliação de riscos se refere a identificação e avaliação da extensão de riscos potenciais e estimar a probabilidade e consequências de resultados negativos. A gestão de riscos se refere ao desenho e implementação de ações para solucionar riscos⁵¹.

O governo encara o risco de produzir políticas inconsistentes, especialmente se os objetivos dos diferentes ministérios e órgãos envolvidos em determinada política sejam divergentes. Nesse caso, apenas o Centro pode alinhar essas unidades para garantir que as ações sejam compatíveis e coerentes, que gerem sinergias que maximizam o impacto aos cidadãos⁵².

O CG exerce papel importante na gestão de riscos, na medida em que riscos são transversais e ultrapassam os limites dos ministérios, requerendo gerenciamento integrado de risco e uma perspectiva de todo o governo. A capacidade do governo em gerenciar riscos é crescentemente usada como medida de seu desempenho total. Prever riscos futuros, monitorar vulnerabilidades sistêmicas e gerenciar crises são parte do gerenciamento de riscos. A capacidade para gerenciamento de riscos é necessária não apenas durante crises, mas durante o processo normal de tomada de decisão⁵³.

Boas Práticas:

E.5. Promoção de tomadas de decisões baseadas em evidências, com enfoque nos resultados e consulta a partes interessadas de dentro e fora do governo, que examinam o problema que será tratado, os benefícios prováveis, custos, efeitos das decisões, que fornecem ferramentas para ajudar a priorizar objetivos, e que identificam maneiras mais eficientes e efetivas de trabalhar (OCDE, 2014, p. 127; NAO, 2014, p. 8; UK, 2013, p. 12; BID, 2013b, p. 31);

E.6. Capacidade de identificar e gerenciar riscos que ultrapassam os limites dos ministérios, numa perspectiva integrada de governo, não apenas durante crises, mas durante o processo normal de tomada de decisão, mantendo interação com grupos da sociedade civil para prevenir e gerenciar riscos (ANAO, 2006, p. 7 e BID, 2013b, p. 8).

3.2 COORDENAÇÃO

3.2.1 ARTICULAÇÃO POLÍTICA E ORIENTAÇÃO

Após a definição dos objetivos das políticas públicas, de acordo com Guy Peters, considerando que cada um dos múltiplos atores dentro do governo tem os próprios objetivos, é necessário, para a governança efetiva, o estabelecimento de prioridades, cooperação e coordenação de ações de acordo com as prioridades definidas⁵⁴. O foco nos resultados é o primeiro passo para determinar como **todas as atividades que contribuem para o resultado devem estar alinhadas a alcançar resultados**⁵⁵. Nesse contexto, todos os atores envolvidos devem estar voltados para o objetivo comum de entregar serviços de excelência e que respondam às reais expectativas dos cidadãos.

De acordo com o BID, o Centro de Governo facilita a coordenação entre as diversas partes interessadas para desenvolver políticas consistentes, coerentes e integradas com a estratégia nacional. A coordenação política se refere ao relacionamento do Centro de Governo com o Poder Legislativo, aliados, ministérios de linha, sociedade civil organizada, setor privado, grupos de interesse e opinião pública⁵⁶, considerando que apenas o CG tem uma visão transversal das prioridades do governo e poder político de barganha suficiente⁵⁷. De acordo com o IPEA, no contexto atual, caracterizado pela existência e o funcionamento de instituições representativas, participativas e de controles burocráticos, são necessárias também capacidades políticas dos agentes do Estado para a produção de políticas públicas⁵⁸.

No nível político, coordenar e assegurar coerência política da gestão é provavelmente a função mais essencial do CG. Assim, esta função de CG é normalmente a mais mencionada, tendo sido definida como “o coração da missão do CG” (Goetz and Margetts, 1999:436 *apud* BID, 2014, p. 6). Na prática, isso implica a capacidade de interpretar a opinião popular, relacioná-la aos ideais políticos do governo, criar consenso, gerenciar o relacionamento entre os atores, poderes do governo e instituições

políticas (partidos, Congresso, mídia, entre outros), e, especialmente, definir claramente o impacto, enquanto garante a coerência e dedicação em direção ao previamente estabelecido⁵⁹. Conforme estudo do IPEA, ao analisar “casos que apresentaram alto nível de execução, percebeu-se a operação de mecanismos ativos de coordenação – seja no nível intragovernamental, intergovernamental, ou entre atores estatais e não estatais”.⁶⁰

De acordo com a OCDE, no contexto governamental, coordenação não significa controle central, e não significa eliminar a autonomia dos ministros no desenvolvimento de políticas, mas significa fazer com que diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos. Diversos países têm reconhecido a necessidade de identificar oportunidades para melhor coordenação das atividades do governo. Nos Estados Unidos, por exemplo, o GAO identifica anualmente programas federais com duplicidade, sobreposição ou fragmentação e sugere ações corretivas, além de reporta-las ao Congresso⁶². Para a governança efetiva é preciso estabelecer prioridades, cooperação e coordenação de ações de acordo com os objetivos estratégicos comuns previamente estabelecidos⁶³. Garantir a coordenação horizontal e vertical ajuda a evitar fragmentação, redundâncias ou ineficiência na formulação de políticas⁶⁴.

Os arranjos de coordenação contribuem para o alcance de coesão social por meio da integração de interesses e crenças de diferentes atores envolvidos no processo de formulação de políticas e implementação. Chefes do Executivo precisam de informações de múltiplas fontes para pesar seus vieses e realizar suas próprias avaliações e precisam supervisionar ou conduzir os ministérios para uma direção unificada e coordenada, por meio dos órgãos do Centro de Governo, que são as ferramentas para alcançar esses objetivos⁶⁵. Experiência de Portugal mostra que os bons resultados dependem cada vez mais do trabalho conjunto e que, havendo vontade política, as pessoas passam a saber e gostar de trabalhar em rede e parceria, dentro da Administração Pública, e com parceiros externos⁶⁶.

Com vistas a superar diferenças significativas da missão, cultura e formas estabelecidas de realizar seus trabalhos, as organizações cooperativas devem ter uma forma clara e convincente de trabalhar conjuntamente. Essa forma de cooperação pode ser imposta externamente por uma legislação ou outras diretrizes, ou pode partir da percepção das próprias organizações dos benefícios que podem ser obtidos pelo trabalho conjunto. Em ambos os casos, o esforço cooperativo requer que os servidores das organizações atuem além dos limites da organização para definir e articular o resultado ou propósito

federal comum que está sendo perseguido, e que seja consistente com os objetivos e missões de cada organização envolvida⁶⁷.

De acordo com experiência da União Europeia, os motivos principais para se unir são: a) ter uma visão mais ampla, de modo que ministérios e demais órgãos/entidades contribuam melhor em programas transversais; b) reduzir conflitos entre diferentes políticas e enfrentar problemas sociais pela promoção de programas melhor interconectados e mutuamente favoráveis; c) criar serviços contínuos; d) promover inovação por meio da reunião de pessoas com diferentes conhecimentos, profissões e experiências; e e) fazer melhor uso dos recursos e melhorar o custo-benefício pela remoção de sobreposições, percebendo economias de escala⁶⁸.

De modo a garantir esse direcionamento, o Centro de Governo exerce papel proeminente no processo legislativo, fornecendo conselhos sobre propostas originárias de ministérios e outros órgãos, buscando coerência nas regulações pela definição de orientação unificada para guia-los. Nesse contexto, pode ajudar a desenvolver soluções, tendo em vista que é responsável por compartilhar boas práticas por todo o governo com o objetivo de melhorar o desempenho⁶⁹. Ademais, é tarefa do CG garantir que as normas emitidas pelos ministérios sigam uma direção consistente (supervisão regulatória), de modo a garantir a coerência das ações governamentais.

Boas Práticas

C.1. Liderança para promover coordenação efetiva e condução da cooperação por meio da adoção de um modelo claro de cooperação entre os ministérios de linha promovendo cultura colaborativa e interagindo com demais partes interessadas para garantir o desenvolvimento de políticas coerentes e alinhadas com reais interesses dos cidadãos (OCDE, 2013, p. 57; NAO, 2014, p. 7-8; UK, 2013, p. 5; BID, 2013b, p. 33; GAO, 2005a, p. 11);

C.2. Existência de estrutura e mecanismos para negociar com demais partes interessadas (do Executivo, do Legislativo, partidos políticos, entes federativos, setor privado, organismos não governamentais, sociedade civil) de modo a prover apoio ao Chefe do Poder Executivo para executar os programas de maneira coerente e unificada (BID, 2013b, p. 8 e 33; Booz, 2010, p. 8-9; OCDE, 2014, p. 132);

C.3. Articulação com Ministérios que elaborarão propostas de políticas e com o Congresso Nacional para que as propostas legislativas sejam

consistentes com o planejamento estratégico nacional de modo a garantir coerência das ações governamentais e que haja prática bem estabelecida de consulta formal de partes interessadas para subsidiar a elaboração das normas (BOOZ, 2010, p. 9; OCDE, 2009, p. 5).

3.2.2 COORDENAÇÃO DO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme a doutrina de Peters (2013), garantir a coerência dentro do governo é um grande desafio, na medida em que cada um dos múltiplos atores tem seus próprios objetivos e metas e querem defender seu campo de atividade contra outras organizações com as quais competem por orçamento⁷⁰. Entretanto, toda política está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui contribuição particular para a busca do bem-estar coletivo. Ademais, muitos problemas que os governos vêm enfrentado são transversais e multidimensionais, requerendo o envolvimento de múltiplos atores. Podem ser assuntos específicos em um determinado contexto, como resposta a desastres naturais, áreas de políticas que necessariamente abrangem muitos atores (ex. integração regional, reforma da administração pública, regulação do serviço social), ou funções estruturais do sistema de governo (relação com governos subnacionais)⁷¹, envolvendo diversas políticas com tendência a se tornarem altamente interdependentes.

Tratando especificamente do caso brasileiro, conforme Nota Técnica Seaud 2/2013⁷²:

Parte significativa das políticas públicas no Brasil são implementadas de forma descentralizada, por meio de programas em que a responsabilidade pela prestação do serviço é compartilhada com diferentes órgãos em múltiplos níveis governamentais e entidades não governamentais, sendo que **não existe um responsável único pelos resultados**. Ademais, os objetivos a serem alcançados e os meios para dar-lhes cumprimento nem sempre são claramente definidos, tampouco suficientes, muito embora contemplados nos orçamentos.

A coordenação é, portanto, particularmente relevante para garantir a consolidação dessas políticas de modo que as ações governamentais se tornem mais coerentes e tenham melhores resultados⁷³. Para tanto, o CG deve garantir a consistência do desenho das políticas públicas, promover a

contestabilidade das políticas e a articulação em questões chave transversais, coordenar a implementação dos programas, ter capacidade para monitorar o desempenho e apoiar o Chefe do Executivo no monitoramento⁷⁴.

Uma coordenação pobre pode enfraquecer a entrega dos programas ou objetivos⁷⁵. A existência de um Centro de Governo forte é essencial para facilitar a coerência das políticas e programas governamentais e a coordenação produtiva entre partes interessadas envolvidas no processo de política pública. Centros de Governo diferem no que se refere ao grau de coordenação que provêm aos seus governos. A literatura sugere que níveis mais altos de coordenação estão associados a políticas de melhor qualidade, considerando que os melhores resultados são alcançados quando é vista como uma busca conjunta de soluções ótimas por meio de abertura, compartilhamento de informação, e cooperação⁷⁶.

O desenvolvimento de um resultado comum, por ser de longo prazo, requer recursos e compromissos contínuos⁷⁷. Assim, de acordo com o GAO, as organizações colaboradoras devem identificar os recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, na medida em que essas organizações possuem diferentes níveis de recursos e capacidades para o esforço.

Por meio da avaliação das forças e limitações, as organizações podem identificar oportunidades de atender às necessidades de recursos pelo aumento de recursos uns dos outros e, conseqüentemente, obter benefícios adicionais que não seriam possíveis se estivessem trabalhando separadamente⁷⁸.

Boas Práticas

C.4. Existência de estrutura e mecanismos definidos para produzir coordenação de uma perspectiva integrada do governo, com a definição de papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado, detalhes da atividade que deverá ser empreendida e identificação dos recursos humanos, físicos e financeiros e de tecnologia da informação necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, levando a políticas consistentes umas com as outras, alinhadas às prioridades conjuntas do governo, eficientes, oportunas e sustentáveis em termos de orçamento (BID, 2013b, p. 31 e OCDE, 2009, p. 4; GAO, 2005, p. 16-18; GAO, 2013, p. 7; ANAO, 2006, p. 14-15);

C.5. Respostas do governo a todos os problemas chave transversais são tratados a partir de uma perspectiva integrada do governo, com a liderança do CG articulando os ministérios e órgãos relevantes, protocolos para troca de informação e tomada de decisão, e combinando recursos para lidar com a questão (BID, 2013b, p. 31).

3.3. SUPERVISÃO

3.3.1 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Segundo o BID (2013)⁷⁹, por liderar a definição das estratégias para o governo e a coordenação do desenho e da implementação das políticas públicas, o Centro de Governo dá suporte ao Chefe do Executivo para prover a coerência para o programa governamental. A função relacionada do CG de monitorar esses compromissos governamentais contribui para assegurar a alta qualidade dos serviços públicos e a prestação de contas aos cidadãos. Ao monitorar e avaliar a ação estatal, o Centro de Governo é capaz de intervir nos problemas, retirar obstáculos e extrair maiores benefícios das experiências passadas⁸⁰, de forma a viabilizar o bom desempenho. Além disso, o Centro de Governo pode chamar a atenção do Chefe do Executivo, se o problema for grande o bastante ou se não estiver sendo resolvido. Um Centro de Governo forte precisa ter a habilidade de verificar o desempenho do governo em relação aos critérios de desempenho bem desenvolvidos no nível de conjunto de governo (*whole-of-government*).

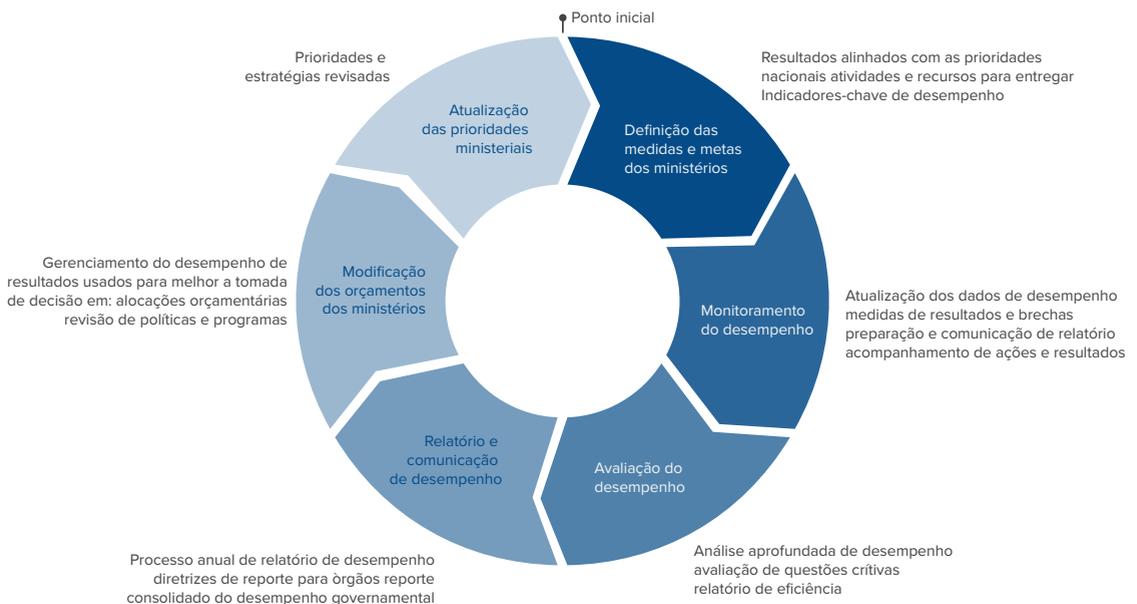
Para governar, é necessário olhar tanto o aspecto administrativo (as instituições, os servidores públicos, as tecnologias de informação e comunicação, etc.) como o aspecto político de uma nação. Segundo o Banco Mundial⁸¹, o Centro de Governo tende a manter um pé no mundo administrativo e outro no mundo político, tornando-se uma ligação entre os dois aspectos de governo. Com efeito, o Centro de Governo deve, simultaneamente, gerenciar desde as instituições públicas de execução até os agentes eleitos para tomar

decisões políticas. Nesse cenário, o componente de atuação do Centro de Governo denominado “monitoramento e avaliação” toca ambos os mundos.

De um lado, há o monitoramento e avaliação do aspecto administrativo: a execução das políticas públicas, a aferição para medir se os recursos e as atividades estão sendo implementados segundo o cronograma, se as metas de resultados estão sendo alcançadas ou não e quais as razões do sucesso ou não da política pública. De outro, o exame em questão tange o mundo político: deve haver uma avaliação da própria ação política do Estado, com a revisão das evidências que fundamentaram a tomada de determinado rumo estatal, se a política pública eleita para combater determinado problema social é, de fato, a mais adequada, e que alternativas podem ser consideradas.

Dessa forma, o monitoramento da implementação das políticas e a avaliação do desempenho governamental ajudam a trazer maior coerência horizontal para atingir os objetivos das políticas governamentais. Nesse sentido, é necessário, não só a avaliação feita pelo próprio ministério de linha, mas também uma avaliação multiministerial baseada na coleta de informações intersetoriais, com capacidade de retroalimentar o processo decisório, a cargo do Centro de Governo.

Booz & Company assim sintetiza o processo de monitoramento e avaliação:



Nessa visão⁸², para monitorar e avaliar, o Centro de Governo deve definir indicadores-chave de desempenho alinhados com as prioridades nacionais e comunicar os resultados do monitoramento/avaliação para os *stakeholders* internos e externos, incluindo o Chefe do Executivo, ministros, legislativo, sociedade, entre outros. De acordo com a OCDE⁸³ (2014), em alguns países existe iniciativa para a utilização de indicadores-chave de desempenho para compreender melhor o quão bem o país tem andado. Além disso, os indicadores-chave podem ser utilizados para verificar a efetividade do governo em atingir os objetivos governamentais. “Quando os programas se mostrarem não efetivos, os governos podem corrigir os rumos ou mudar as prioridades de forma a utilizar meios mais adequados.” (OCDE, 2014).

QUADRO 0.1. Lições elencadas pelo BID para o sucesso do Centro de Governo no monitoramento e avaliação (2013)

Buscar a liderança e o apoio pessoal do Chefe do Executivo - Apesar da restrição de tempo do Chefe do Executivo, o apoio do líder da nação é um fator crítico de sucesso. Ao doar parte de seu tempo para periodicamente encontrar o responsável pelo monitoramento e avaliação das políticas públicas, o Chefe do Executivo envia um sinal claro de seu próprio comprometimento ao processo de monitoramento e avaliação;

Monitorar apenas prioridades estratégicas - Por certo que não há capacidade de monitorar toda a atuação governamental. Dessa forma, o Centro de Governo deve priorizar os órgãos governamentais que, relativamente, possuem menor capacidade de entrega dos serviços aos cidadãos e os órgãos que são centrais para o programa de governo. Assim, o Centro de Governo deve estabelecer rotinas e procedimentos para, assim que algum problema ocorrer, em poucas semanas a questão possa ser resolvida;

Mapear o sistema de entrega das prioridades governamentais - Esta etapa ajudará a exploração dos dados reunidos durante o processo para que se possa claramente definir os objetivos esperados, identificar papéis e responsabilidades, e detectar riscos e vulnerabilidades que possam afetar o atingimento de resultados;

Utilizar tecnologias - Rastrear o progresso do programa, fornecer alertas e corrigir problemas, além de entregar feedbacks de forma tempestiva (na forma de relatórios, reuniões com o Centro de Governo ou com o Chefe do Executivo, etc.);

Se envolver na remoção dos obstáculos que estão causando resultados abaixo dos padrões esperados - Se os objetivos chave não estão sendo alcançados, toma lugar uma condição crítica para que o Centro de Governo opere. O Centro de Governo deve intervir, de forma a remover obstáculos ao bom desempenho da Administração. A intervenção do Centro de Governo pode ser mais combativa ou mais colaborativa. Se a organização governamental que não atingiu a meta temer ser exposta ou repreendida, ela pode tentar distorcer o sistema reportando dados questionáveis em vez de trabalhar para consertar o problema. Nessa situação, o Centro de Governo pode interferir de uma forma mais colaborativa, fornecendo sua experiência para resolver o problema. Portanto, geralmente, a intervenção colaborativa é mais eficaz;

Promover iniciativas baseadas em evidência para coleta e uso das informações de monitoramento e incremento de desempenho - O Centro de Governo poderá incorporar o valor da utilização de evidências apropriadas e suficientes em todas as fases do ciclo de políticas;

Ajudar a desenvolver soluções - O Centro pode compartilhar as boas práticas ao longo de todo o governo com o objetivo de melhorar o desempenho. A modernização da administração pública e reformas também podem ser trabalhadas pelo Centro de Governo, que pode incentivar inovações e/ou desenvolver diretrizes para a condução da Administração. Isso é particularmente relevante em administrações públicas com baixo nível de desenvolvimento institucional, nas quais só o Centro pode impulsionar certas reformas, agindo como “incubador” para promover mudanças.

Um outro arranjo institucional válido de ser mencionado são as unidades de entrega, que são estruturas que podem auxiliar o Chefe do Executivo a monitorar e avaliar uma determinada ação governamental. Geralmente são pequenas, mas compostas por um quadro altamente especializado, frequentemente uma combinação entre técnicos do setor público e do setor privado. Ressalte-se que as unidades de entrega são estruturas temporárias, criadas especificamente para tratar problemas recorrentes e que se levantam ao longo de todo o governo. Cabe a ela identificar e forjar soluções para a resolução desses problemas e apresentar ao alto governo um plano de ação para viabilizar as entregas do programa governamental em questão. Os principais objetivos de uma unidade de entrega são :

- Focalizar a pressão política por resultados por meio da busca pelo progresso em favor do Chefe de Governo;
- Prover um mecanismo de monitoramento simples e direto das prioridades-chave do governo;
- Assinalar as prioridades-chave de entregas governamentais para dentro ou fora do setor público;
- Fornecer um sinal claro de que o governo está considerando que ministros e altos funcionários são responsáveis pela entrega das prioridades-chave do governo;
- Dar suporte à inovação, coordenação de ministérios, e fornecer um fórum de resolução de problemas quando necessário.

Assim, a unidade de entrega deve possuir uma abordagem integrada do governo e suficiente autoridade, formal ou informal, para requisitar

funcionários ao longo do governo, com o objetivo de remover obstáculos, melhorar a coordenação e obter informação tempestiva. Como tendem a exercer um papel diferenciado no âmbito da Administração, as unidades de entrega possuem o papel de resolver os problemas de forma pragmática e, para isso, necessitam ser pequenas, esguias e com pessoal altamente qualificado.

Para que a unidade de entrega seja bem-sucedida em sua missão, o Banco Mundial (BIRD) elenca alguns fatores críticos de sucesso:

- (a) Número limitado, mas explícito, de prioridades governamentais que a unidade ajudará a melhorar;
- (b) Capacidade de coletar dados e de se reportar ao Chefe do Executivo rapidamente, bem como manter um sistema de relatórios que não seja oneroso demais;
- (c) Monitoramento de desempenho sistemático e regular para assegurar que os ministros responsáveis mantenham um foco contínuo no objetivo da ação;
- (d) Capacidade para acrescentar algum valor aos ministérios, como remover obstáculos, ajudar a resolver os problemas de coordenação e oferecer recomendações para melhorar a performance.

Vale ressaltar que o Centro de Governo, ao criar unidades de entrega, deve evitar que haja sobreposição de competências. Para isso, é necessário deixar claro que o foco da unidade de entrega deve ser o de remover os pontos de estrangulamento específicos de determinada política pública para viabilizar a entrega de resultados, com os meios materiais disponíveis. No Brasil, ainda não foram identificadas unidades de entregas formais.

De acordo com o BID, o crescente interesse dos países em desenvolvimento na criação de unidades especiais de entrega pode ter relação com as deficiências detectadas na implementação de políticas. Em países em desenvolvimento, a criação dessas unidades pode ser mais uma resposta à implementação inadequada (ou até mesmo falta de implementação) das prioridades do governo .

Por sua natureza, criar uma unidade de entrega sugere que o sistema de desempenho do governo atual não está entregando resultados de forma rápida o suficiente ou, talvez, nas áreas desejadas. Isto pode acontecer porque

os objetivos: (1) não estão sendo adequadamente monitorados; (2) não há progresso no atingimento dos objetivos-chave; (3) existe algum imperativo para realizar avanços em outras políticas e objetivos específicos. Este cenário pode ocorrer quando o atual sistema de planejamento, as políticas públicas existentes e os sistemas administrativos não estão produzindo resultados ou não estão respondendo aos objetivos preestabelecidos.

Boas Práticas:

S.1. Monitoramento contínuo da implementação das políticas e avaliação do desempenho governamental de modo a trazer uma maior coerência programática para atingir os objetivos das políticas governamentais e o alinhamento de esforços no sentido de priorizar os compromissos contidos no plano de governo para garantir o bom desempenho e assegurar a alta qualidade dos serviços públicos (BID, 2013b e BID, 2013c, p. 16 e p. 30; WORLD BANK, 2001);

S.2. Avaliação da própria ação política do Estado, com a revisão das evidências que fundamentaram a tomada de determinado rumo estatal, se a política pública eleita para combater determinado problema social é, de fato, a mais adequada, e que alternativas podem ser consideradas (WORLD BANK, 2001);

S.3. Medição da performance usando indicadores de desempenho de modo a alimentar o planejamento estratégico, a orçamentação, a análise de políticas a avaliação dos programas e a correção de rumos ou mudança de prioridades, bem como aumentar a capacidade do governo de prestar contas e a visão geral do Legislativo e do público em geral acerca da situação do país (OCDE, 2014; BOOZ, 2010);

S.4. Estabelecimento de Unidade de Entrega com a função de monitorar a integridade e o foco na estratégia previamente estabelecida pelo governo por meio do monitoramento dos compromissos no plano de governo (BID, 2013c, p. 18; BID, 2013a, p. 24).

3.4 TRANSPARÊNCIA

3.4.1 COMUNICAÇÃO E ACCOUNTABILITY

Quando governos definem objetivos estratégicos, coordenam o desenho e a implementação das políticas para alcançá-los, e monitoram o progresso realizado, estão aptos a apresentar os resultados do seu trabalho aos cidadãos . Outra função relevante do Centro de Governo é a de promover a comunicação e a accountability governamentais. Com efeito, a era digital, a consciência do peso crescente das políticas públicas, a complexidade dos desafios e a crescente importância da mídia fazem com que o governo necessite responder rapidamente aos questionamentos de uma maneira coordenada .

O IPEA enfatiza o papel do governo eletrônico com o objetivo de melhorar os serviços e a informação oferecida, simplificar processos de suporte institucional e facilitar a criação de canais que permitam aumentar a transparência e a participação cidadã, resultando na ampliação da eficiência e eficácia na prestação de serviços e sendo elemento de responsabilização e, portanto, democratização do Estado . Com vistas a alcançar os objetivos comuns em benefício da sociedade, é imprescindível que governos e sociedade se articulem, havendo espaço para troca de informações, solução de conflitos de interesse e sinergia de ações.

Dessa forma, o Centro de Governo deve coordenar a estratégia de comunicação governamental e ter certeza de que os demais órgãos governamentais seguirão esta estratégia em comum. Além disso, deve coordenar e alinhar os conteúdos da divulgação de informações do governo, bem como preparar discursos e outras mensagens dos líderes do governo com um time especializado, preferencialmente servidores de carreira, para assegurar a efetividade da comunicação.

Enfatiza-se, ainda, a importância de conexões mais amplas entre Estado e sociedade civil como maneira de garantir o fluxo de informação necessário

para guiar a alocação de recursos públicos, considerando que o controle real dos cidadãos pode ser muito eficaz em melhorar a qualidade da administração pública e sua prestação de serviços . A transparência, portanto, é também um meio para impedir a captura da administração pública por interesses particulares, além de favorecer a prestação de contas, na medida em que pode facilitar a justificação das decisões e revelar falhas das decisões, propiciando o debate público em torno delas. Transparência pode ser também um instrumento da eficiência, dado que a exposição pública dos resultados pode servir de estímulo à eficiência, atuando ainda contra a corrupção .

Segundo Gaetani (2014), a comunicação estratégica envolve o aspecto do Centro de ser porta-voz e é uma função permanente deste, que necessita de liderança política e de uma institucionalidade adequada. O autor ressalta que a comunicação não deve ter apenas critérios técnicos, mas também políticos, como o tempo certo de divulgar determinada informação. O objetivo da comunicação deve ser a transmissão de informações do que o governo está fazendo e do que pretende fazer, pautada na avaliação dos resultados das políticas públicas, bem como de seu impacto social.

Dadas suas funções, o Centro de Governo pode fornecer uma visão geral e coerente acerca do que o governo está fazendo e conseguindo atingir. Ao coletar e transmitir informações, o Centro pode viabilizar um aumento do nível de accountability (respostas aos resultados alcançados) e da confiança do público em geral, bem como angariar o apoio necessário para políticas governamentais e até para realizar reformas impopulares. Uma forma disso acontecer é criando padrões para os demais órgãos e entidades a fim de assegurar a transparência, a promoção da accountability e os mecanismos de participação por todo o governo.

Elemento importante para o exercício dessa função é a permanente comunicação com os cidadãos. Agindo assim, o Centro de Governo deve estabelecer os canais de comunicação com o público e receber as percepções dos cidadãos e de servidores acerca da situação do programa governamental. Por certo que outros atores relevantes (setor privado, sindicatos, universidades) também devem ser incluídos no processo comunicativo.

Especialistas tem ressaltado, no entanto, que existe uma certa tensão no Centro de Governo acerca da estratégia de comunicação, já que o Centro pode ter incentivos para exagerar os resultados positivos da avaliação das

políticas públicas e minimizar ou esconder os negativos. Haverá, então, um conflito entre proteger a imagem do Chefe do Executivo e promover a transparência total. Cabe ao Centro determinar o ponto de equilíbrio em suas atividades, o que, nessa função, representa seu maior desafio.

No entanto, há mais um desafio a ser considerado. Um foco excessivo na relação com a mídia ou na reação do público em geral acerca das informações divulgadas pode prejudicar o exercício das demais funções do Centro. Dessa forma, segundo o BID (2013), o Centro deve evitar ficar obcecado em responder os questionamentos da imprensa e, assim, impedir que políticas públicas inconsistentes sejam realizadas apenas para responder aos noticiários.

Boas práticas:

T.1. Coordenação e alinhamento pelo Centro de Governo do conteúdo e oportunidade das comunicações governamentais de uma perspectiva integrada do governo, cujo objetivo é a transmissão de informações do que o governo está fazendo, dos resultados do trabalho e do que pretende fazer, pautada na avaliação dos resultados das políticas públicas, bem como de seu impacto social (BID, 2013b, p. 34; BID, 2013, p. 26; Gaetani, 2014);

T.2. Apoio pelo Centro de Governo ao Chefe do Poder Executivo na preparação de discursos e outras mensagens com uma equipe especializadas nessas tarefas (BID, 2013b, p. 34);

T.3. Supervisão da implementação da estratégia de comunicação, com monitoramento do impacto das comunicações governamentais para melhorar sua efetividade (OCDE, 2014, p. 138 e BID, 2013b, p. 34);

T.4. Estabelecimento de canais de comunicação com o público de modo a promover o recebimento por todo o governo das opiniões e percepções dos cidadãos, servidores, setor privado e funcionários e outras partes interessadas relevantes (BID, 2013b, p. 34);

T.5. Após as ações do governo, deve haver meios para avaliar a atuação integrada do governo e os resultados dessa atuação para a sociedade, atribuindo responsabilidades e apresentando os resultados aos cidadãos (PETERS, 2003, p. 3-4; NAO, 2014, p. 23).

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANAO. *Australian National Audit Office. Implementation of Programme and Policy Initiatives: making implementation matter. Better Practice Guide. October 2006.*

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família.** Programa de Doutorado em Ciência Política. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

BOOZ&COMPANY. **Center of Government: The Engine of Modern Public Institutions.** 2010.

BRASIL. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Gestão pública no século XXI: As Reformas Pendentes.** Brasília, 2011.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas.** Brasília. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. PETERS, Brainard Guy. **O que é Governança?** Revista do Tribunal de Contas da União. Número 127. P. 28-32. Maio/Agosto 2013a.

_____. Tribunal de Contas da União. SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. **Nota Técnica Seaud 2/2013: Compreendendo os conceitos de governança para controlar.** TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Revista do Tribunal de Contas da União. Número 127. Maio/Agosto 2013b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.** 2ª versão. Brasília. 2014a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas.** Brasília. 2014b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União para o período 2015-2021 (PET 2015-2021)**. Portaria-TCU 141, 2015.

COCOPS. *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future. European Union. The Governance of Social Cohesion: Inovative Coordination Practices in Public Management*. 2013.

DAHLSTROM, Carl; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. ***Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies***. University of Toronto Press. 2011.

GAETANI, Francisco. **O Funcionamento do Alto Governo no Brasil**. CLAD. Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo. 2014.

GAO. *Government Accountability Office*. GA0-06-15: **Governo Orientado a Resultados: práticas que podem ajudar a melhorar e manter uma colaboração entre as agências federais**. 2005a.

_____. *Government Accountability Office*. **Governance Capacity to Meet Challenges in the 21st Century. Section 2: Twelve Reexamination Areas**. 2005b.

_____. *Government Accountability Office*. GA0-13-59T. **Government Efficiency and Effectiveness: Oportunities to reduce fragmentation, overlap and duplication trough enhanced performance management and oversight**. 2013.

GOBIERNO DE CHILE. **Metodología de Gestión del Cumplimiento: Experiencia de la Primeira “Delivery Unit” em Chile**. Seminario OEA “Experiencias Inovadoras en Gestión Pública Efectiva e Estrategias de Cooperación Regional”. Septiembre, 2012.

IDB. *Inter-American Development Bank*. **The Role of the Center of Government**. September, 2013a.

_____. *Inter-American Development Bank*. **Strengthening the Center of Government in Latin America and the Caribbean**. October, 2013b.

_____. *Inter-American Development Bank*. **Strengthening the Center of Government for Results in Chile: The Experience of the Ministry of the Presidency and its President’s Delivery Unit**. September, 2013c.

_____. *Inter-American Development Bank*. **Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean**. 2014.

IFAC. *International Federation of Accountants. Good Governance in the Public Sector: consultation draft for an international framework*. 2013. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>. Acesso em: 20 Ago. 2015.

IPS. *Institute of Policy Studies. New Zealand. No Reform Left Behind: Integrating Frameworks and Implications for New Zealand's Centre-of-Government and Public Sector Improvement*. March 2011.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. **Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

MARTINS, Humberto F. **Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas: Desenvolvimento e Aplicação na Análise de Três Casos de Políticas de Gestão Pública**. Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para a Obtenção do Grau de Doutor em Administração. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, Dezembro de 2003.

_____. **Reforma do Estado na era FHC: Diversidade ou Fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?** Instituto Brasileiro de Direito Público. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Nº 10 – junho/julho/agosto 2007.

NAO. *National Audit Office*. UK. **The effectiveness of internal audit in central government**. 2012.

_____. *National Audit Office*. UK. **Integration across government**. 2013.

_____. *National Audit Office*. UK. **The Centre of Government**. 2014.

NEVES, Arminda e ZORRINHO, Carlos. **Fortalecimento do Alto Governo no Portugal. CLAD. Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo**. 2014.

OCDE. *Organization for Economic Co-operation and Development. Anoted Agenda. Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Leadership in Managing Risk*. Vienna, Austria, 2006.

_____. *Organization for Economic Co-operation and Development. Better Regulation in Portugal*. 2009.

_____. *Organization for Economic Co-operation and Development. Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk.* 2010.

_____. *Organization for Economic Co-operation and Development.* Portugal: **Reforming the State to promote growth.** 2013.

_____. *Organization for Economic Co-operation and Development. Parceiros para a Boa Governança: Mapeando o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores – Fase 1: Quadro Analítico.* 2014a.

_____. *Organization for Economic Co-operation and Development.* Session Notes. **Vision, Leadership, Innovation: Driving Public Policy Performance.** 33rd *Meeting of Senior Officials from Centres of Government.* 2014b.

PETERS, Brainard Guy. The Capacity to Govern: **Moving Back to the Centre?** In. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Oct. 2003.

_____. **Governance as Political Theory.** In. Jerusalem Paper in Regulation & Governance. Working Paper nº 22. August 2010.

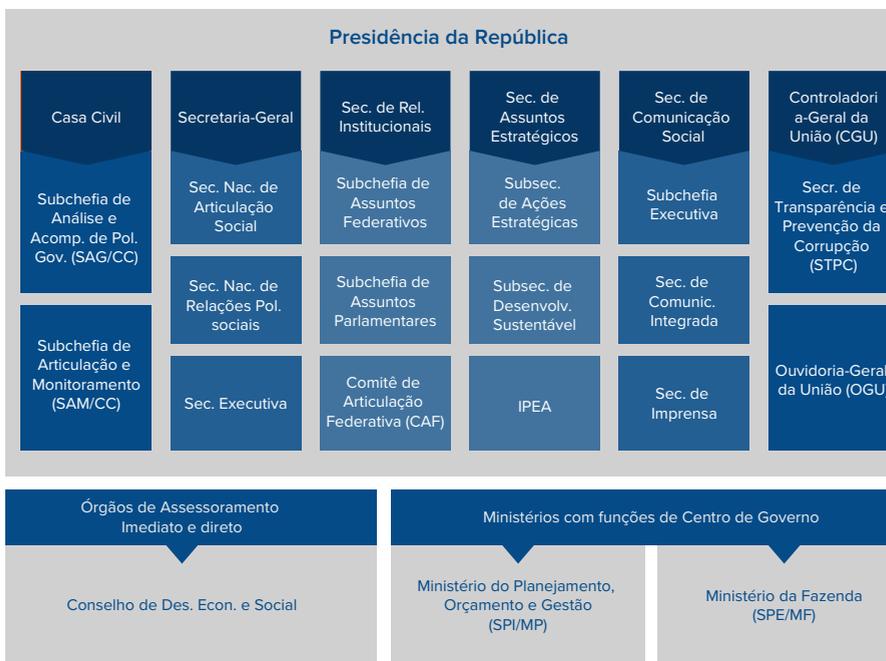
UK. HOUSE OF COMMONS. *Committee of Public Accounts. Integration across government and whole-place community budgets.* Fourteenth Report of Session 2013.

UKDPC. *United kingdom Drug Policy Commission. Characteristics of good governance for drug policy: findings from an expert consultation.* December, 2012.

ANEXO I

ÓRGÃOS/ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO QUE ATUALMENTE EXERCEM FUNÇÕES DE CENTRO DE GOVERNO

Centro de Governo no Brasil



Fonte: Elaboração dos autores

A questão central para o desenvolvimento é a definição dos arranjos institucionais que capacitam as sociedades a gerar novas habilidades, conhecimentos e ideias e das redes necessárias para tanto e, nesse contexto,

instituições de governança desempenham papel essencial no fomento ao desenvolvimento . Os administradores públicos, cidadãos e outros atores fazem parte de um sistema dinâmico, aberto e interativo de governança, implicando a redefinição e ampliação das formas de relacionamento da Administração Pública com os demais atores, em que a autoridade do Estado é utilizada de diferentes formas para alcançar diferentes resultados e em que é conferida ênfase à participação da sociedade nos processos decisórios . Ainda de acordo com o IPEA93:

Futuras reformas do setor público precisarão continuar incentivando o governo para além do seu papel tradicional de tomador de decisões em nome dos cidadãos e de prestador de serviços para os cidadãos. Essas reformas exigirão uma definição mais ampla de resultados públicos que enfatize a importância das políticas públicas e dos resultados cívicos; uma visão ampliada dos papéis do governo e dos cidadãos, que promova o uso da autoridade do governo para liberar o poder coletivo dos cidadãos e da sociedade de forma a obter resultados de alto valor público; uma compreensão mais dinâmica de governança e da administração pública que dê suporte à construção das capacidades necessárias para se buscar os interesses coletivos e o bem público, em um ambiente global cada vez mais imprevisível.

É crescente o interesse entre formuladores de política e acadêmicos, em particular na região da América Latina e Caribe, na organização e funções do Centro de Governo. O conceito se refere aos órgãos que provêm apoio ao chefe do Executivo, geralmente para a coordenação política e técnica das ações de governo, planejamento estratégico, monitoramento do desempenho e comunicação das decisões e resultados do governo . A importância do Centro de Governo se deve à identificação de que muitos problemas enfrentados pelo governo são transversais, significando limites cruzados e demanda de atores de múltiplos setores. Em adição, recentes ondas de reformas governamentais descentralizaram a autoridade pela tomada de decisão e implementação para agências autônomas (como proposto pela Nova Gestão Pública) e para organismos não governamentais (como proposto pela abordagem da Governança), o que gerou uma diminuição da capacidade da liderança política para guiar os trabalhos do governo. Portanto, uma coordenação central mais forte deve ser exigida para promover a coerência das ações governamentais .

A abordagem deste Referencial levará em conta a definição ampliada de Centro de Governo, que inclui além dos órgãos localizados próximos ao Chefe do Executivo (Casa Civil, Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Secretaria de Comunicação Social), órgãos que desempenham funções

governamentais centrais e transversais (como a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, além do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), apesar de esses exercerem outras funções não relacionadas a Centro de Governo. Isso visa a garantir a inclusão de órgãos que efetivamente desempenham funções de CG para gerenciar o governo, ressaltando sua importância nas relações governo-cidadão e na retomada de confiança por parte deste em relação ao governo.

Dado o sistema político do país, por certo que a organização da Presidência da República assume importância fundamental. No entanto, apenas alguns de seus órgãos exercem funções de Centro de Governo. São eles: Casa Civil, Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Secretaria de Comunicação Social.

A Casa Civil da Presidência da República é o órgão que assessoria diretamente o Presidente da República especialmente nos assuntos relacionados com a coordenação e na integração das ações do Governo. Além disso, exerce papel relevante na avaliação e monitoramento da ação Governamental. As subchefias de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas (SAG/CC) e de Articulação e Monitoramento (SAM/CC) são as responsáveis, respectivamente, por exercer as atribuições da Casa Civil correspondentes às funções do Centro de Governo.

Por sua vez, a Secretaria-Geral da Presidência da República exerce importante função de CG ao ser responsável pela promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse do Presidente da República. Com efeito, cabe à Secretaria Nacional de Articulação Social coordenar as relações políticas do Governo com diferentes segmentos da sociedade civil bem como definir e desenvolver metodologia para coleta de dados para acompanhar as ações do Governo. A Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais é responsável por promover diálogos com entidades da sociedade civil, lideranças, entes federativos e poderes constitucionais, além de estimular iniciativas para que o Brasil alcance os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). A Secretaria Executiva tem, entre outras atribuições, a de supervisionar e coordenar as Secretarias Nacionais.

Ainda dentro da estrutura da Presidência, a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) exerce a coordenação política do Governo, sendo responsável pelo relacionamento do Governo com o Congresso Nacional,

os partidos políticos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Dessa forma, exerce relevante função de Centro de Governo, na medida em que exerce a negociação com outras partes interessadas para prover apoio para o Chefe do Executivo bem como para aprovar novas leis que sejam de interesse do Governo. A Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) é órgão responsável pela atuação do Governo Federal junto aos demais entes federados de modo a assegurar a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativa do Governo Federal e o Comitê de Articulação Federativa (CAF) foi criado para dialogar com os municípios brasileiros, haja vista sua função de promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal do governo. A Subchefia de Assuntos Parlamentares, por sua vez, é responsável por assegurar a uniformidade da ação governamental sobre matéria legislativa.

Já a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) se aproxima da função do Centro de Governo Gerenciamento Estratégico, já que é responsável pelo planejamento nacional de longo prazo, pela articulação com a sociedade para a formulação da estratégia nacional de desenvolvimento, bem como, por meio de sua subsecretaria de Ações Estratégicas, pela elaboração de ações e projetos estratégicos para o País. Além de promover estudos de desafios e projetos nacionais, deve coordenar a atividade de pesquisa e análise necessárias à formulação de políticas de longo prazo. A Subsecretaria de Ações Estratégicas tem o objetivo de elaborar propostas para subsidiar o governo quanto à formulação, aprimoramento, avaliação e implementação de políticas públicas que estimulem o desenvolvimento do país e promovam a redução das desigualdades sociais e pobreza. A Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável formula, avalia e implementa propostas de políticas públicas levando em consideração aspectos econômicos, sociais e ambientais de interesse estratégico nacional, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável no Brasil.

Ainda, vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos, encontra-se o Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), que tem por missão “Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas”. O IPEA, por meio de pesquisa, fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros e, assim, é fonte de evidências e estudos para o desenho das políticas públicas.

A Secretaria de Comunicação Social (SECOM) é competente para formular e implementar a política de comunicação e divulgação social do Governo, para coordenar a comunicação interministerial bem como para assistir ao Presidente da República na comunicação com a sociedade, especialmente na divulgação dos atos do Presidente da República e de temas do interesse deste. Por meio de sua Secretaria de Imprensa, a Secom divulga os pontos de vista do Presidente da República bem como promove o esclarecimento das políticas e programas do governo para a sociedade, contribuindo para sua compreensão e assimilação. Já a Secretaria Executiva da Secom/PR, orienta os órgãos e entidades integrantes do sistema de comunicação do governo federal para que promovam o direito do cidadão à informação correta e completa, bem como realiza pesquisas de opinião pública. Por sua vez, a Secretaria de Comunicação Integrada coordena e realiza eventos da Secom/PR e da Presidência e aprova as campanhas publicitárias do Governo Federal.

A promoção da accountability governamental tem por órgão fundamental no governo brasileiro a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-geral da União (STPC-CGU), que atua na promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas. Importante órgão de comunicação com o cidadão, também no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), é a ouvidoria geral da União (OGU/CGU), que contribui com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos. Além disso, é função da OGU receber as denúncias e as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, bem como propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços. Por fim, a OGU também recebe e responde os pedidos de acesso à informação.

Uma questão apresentada de diversas maneiras na literatura é se o Ministério da Fazenda está incluído no Centro de Governo. Apesar de usualmente ser considerado um ministério de linha, o Ministério da Fazenda (MF) se encaixa na definição funcional de CG, considerando que sua missão se relaciona mais à coordenação que a entrega de serviços . O Ministério da Fazenda exerce papel fundamental no apoio administrativo vital ao CG . No caso do Brasil, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) exerce papel de órgão de CG, na medida em que é responsável tanto por propor diretrizes de curto, médio e longo prazos para a política fiscal, quanto propor mudanças de alinhamento à política macroeconômica. Além disso, a

SPE é responsável por definir parâmetros macroeconômicos utilizados para a elaboração do Orçamento Geral da União e por avaliar diversas políticas públicas como as relativas ao setor produtivo, ao sistema habitacional e desenvolver atividades voltadas à apuração do custo de oportunidade dos recursos associados a diferentes alternativas de políticas públicas.

Da mesma forma que o Ministério da Fazenda exerce função de Centro de Governo, mesmo sendo Ministério de Linha, o ministério brasileiro do Planejamento também exerce funções relevantes de Centro. Com efeito, compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) participar na formulação do planejamento estratégico nacional bem como na realização de estudos para a reformulação de políticas. Por meio de sua Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG), o MPOG coordena o planejamento das ações de governo e estabelece diretrizes e normas, coordena, orienta as fases do Plano plurianual e a gestão de risco dos respectivos programas. Além disso, identifica os investimentos estratégicos governamentais e realiza a articulação com os investimentos dos demais entes federados e agentes privados.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) também faz parte do Centro de Governo brasileiro. Compete ao CDES assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, bem como apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social. Ao colaborar com a formação do juízo político do Governo como instituição representativa da sociedade, seu desafio é discutir políticas públicas e propor medidas necessárias para alavancar o crescimento do País.

APÊNDICE I

QUESTÕES DE AUDITORIA MODELO PARA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO CENTRO DE GOVERNO

A proposta de matriz de planejamento apresentada segue o modelo disposto no Manual de Auditoria Operacional, p. 32, e deve ser compreendida como uma orientação geral para os trabalhos que serão desenvolvidos; assim, análises e questões podem ser incorporadas às questões propostas, enquanto outras podem não ser abordadas, a depender do objetivo avaliado. As colunas referentes a “informações requeridas”, “fontes de informação”, “método de coleta de dados”, “método de análise de dados” e “limitações” devem ser preenchidas pelos auditores participantes do trabalho. Elas não foram preenchidas no presente Referencial propositalmente, com vistas a dar maior liberdade de ação aos auditores, adequando-se às especificidades de cada caso concreto.

**COMPONENTE: ESTRATÉGIA
GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO**

Questão	Como são formalizadas e alinhadas as visões de longo, médio e curto prazo do país?
Informação	A serem preenchidos pela equipe de auditoria.
Fontes de Informação	
Método de coleta de dados	
Método de análise de dados	
Limitações	
O que a análise vai permitir dizer	<ul style="list-style-type: none"> • Se há institucionalização formal, por meio de norma legal, da visão de longo prazo do país (entre 10 e 20 anos) definida em conjunto com diversos órgãos governamentais e outras partes interessadas; • Se o Centro de Governo possui competência para realizar o planejamento estratégico para todo o governo; • Se há institucionalização formal de planos estratégicos de médio prazo (cinco anos) consistentes com a visão de longo prazo; • Se o planejamento estratégico de médio prazo é resultado da visão estratégica de longo prazo traduzida em objetivos e metas claramente definidos; • Se há institucionalização formal dos planos operacionais de curto prazo (entre 1 e 2 anos); • Se são estabelecidos planos operacionais de curto prazo (entre 1 e 2 anos) consistentes com o planejamento estratégico nacional de acordo com as prioridades do Chefe do Poder Executivo; • Se os documentos de planejamento garantem coerência da administração; • Se há participação de outras partes interessadas no processo de definição da visão de longo prazo, do planejamento estratégico e dos planos operacionais.

Questão	Como se garante que o processo de orçamento seja feito em compasso com o planejamento estratégico governamental amplo?
Informação	A serem preenchidos pela equipe de auditoria.
Fontes de Informação	
Método de coleta de dados	
Método de análise de dados	
Limitações	
O que a análise vai permitir dizer	

**COMPONENTE: ESTRATÉGIA
PREVENÇÃO E GESTÃO DE RISCOS**

Questão	Como é realizada a prevenção e gestão de riscos em uma perspectiva integrada do governo?
Informação	A serem preenchidos pela equipe de auditoria.
Fontes de Informação	
Método de coleta de dados	
Método de análise de dados	
Limitações	
O que a análise vai permitir dizer	

COMPONENTE: COORDENAÇÃO
ARTICULAÇÃO POLÍTICA E ORIENTAÇÃO

Questão	Como é liderada a coordenação efetiva, estimulação e condução da cooperação entre os ministérios de linha, garantindo o alinhamento das ações com o plano estratégico?
Informação	A serem preenchidos pela equipe de auditoria.
Fontes de Informação	
Método de coleta de dados	
Método de análise de dados	
Limitações	
O que a análise vai permitir dizer	<ul style="list-style-type: none"> • Se há normatização das competências do Centro de Governo estabelecendo a responsabilidade pela coordenação política; • Quais as medidas adotadas para a promoção da cultura colaborativa entre os ministérios; • Quais os mecanismos para garantir a cooperação, a prevenção e solução de conflitos; • Se existem estrutura e mecanismos para negociar com as demais partes interessadas e prevenir, prevenir e solucionar conflitos; • Como é realizada a interação com as partes interessadas (ministérios e órgãos/entidades envolvidos; setor privado, sociedade civil, Congresso Nacional); • Como é garantida que as propostas legislativas sejam consistentes com o planejamento estratégico nacional de modo a garantir coerência das ações governamentais.

**COMPONENTE: COORDENAÇÃO
COORDENAÇÃO DO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Questão	Como é exercido o papel de coordenação do desenho e implementação das políticas públicas?
Informação	A serem preenchidos pela equipe de auditoria.
Fontes de Informação	
Método de coleta de dados	
Método de análise de dados	
Limitações	
O que a análise vai permitir dizer	<ul style="list-style-type: none"> • Se há órgão do Centro de Governo responsável por coordenar as políticas públicas planejadas para serem executadas ao longo do governo; • Se existem estruturas e mecanismos definidos para produzir coordenação de políticas públicas sob uma perspectiva integrada do governo; • Como é garantida a realização de políticas consistentes umas com as outras, alinhadas às prioridades conjuntas do governo, eficientes, oportunas e sustentáveis em termos de orçamento; • Se as decisões sobre políticas são tomadas após a consideração de diversas alternativas, com enfoque nos resultados e consulta a partes interessadas de dentro e fora do governo, que examinam o problema que será tratado, os benefícios prováveis, custos, efeitos das decisões, que fornecem ferramentas para ajudar a priorizar objetivos, e que identificam maneiras mais eficientes e efetivas de trabalhar; • Se são considerados, identificados, avaliados e tratados os principais riscos de implementação durante o desenho das políticas; • Se as respostas do governo a todos os problemas chave transversais são tratados a partir de uma perspectiva integrada do governo.

**COMPONENTE: SUPERVISÃO
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

Questão	Como é exercido o papel de monitorar a implementação de políticas públicas e avaliar o desempenho governamental, levando em conta a coerência nas ações de governo?
Informação	A serem preenchidos pela equipe de auditoria.
Fontes de Informação	
Método de coleta de dados	
Método de análise de dados	
Limitações	
O que a análise vai permitir dizer	<ul style="list-style-type: none"> • Se há órgão do Centro de Governo responsável por monitorar as políticas públicas governamentais prioritárias; • Se o monitoramento é feito de forma a garantir coerência entre as ações do governo; • Se os esforços de monitoramento priorizam os compromissos no plano de governo; • Se o monitoramento é baseado em indicadores válidos, suficientes e confiáveis; • Se a mensuração da performance é usada para retroalimentar as políticas públicas.

**COMPONENTE: TRANSPARÊNCIA
COMUNICAÇÃO E ACCOUNTABILITY**

Questão	Como é alinhada e coordenada a estratégia de comunicação governamental?
Informação	A serem preenchidos pela equipe de auditoria.
Fontes de Informação	
Método de coleta de dados	
Método de análise de dados	
Limitações	
O que a análise vai permitir dizer	

COMUNICAÇÃO E ACCOUNTABILITY

Questão	Como é realizado o fomento à transparência e responsabilização, de modo a facilitar a avaliação do governo pelos usuários dos serviços públicos?
Informação	A serem preenchidos pela equipe de auditoria.
Fontes de Informação	
Método de coleta de dados	
Método de análise de dados	
Limitações	
O que a análise vai permitir dizer	<ul style="list-style-type: none">• Se há meios para avaliar a atuação do governo e o benefício da atuação do governo em prol da sociedade;• Se os resultados alcançados são apresentados de maneira transparente e tempestiva aos cidadãos;• Se o Centro de Governo contribui para melhorar a accountability do governo como um todo.

APÊNDICE II

ITENS DE CONTROLE PARA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO CENTRO DE GOVERNO

Vinculado a cada boa prática identificada está um conjunto de itens de controle, como proposta para um nível mais refinado de análise, sendo insumo para os auditores que utilizarão o referencial para definirem quais procedimentos serão empregados na coleta de dados, lembrando que as técnicas mais utilizadas, conforme Manual de Auditoria Operacional (p. 64) são: questionário, entrevista, observação direta e utilização de dados existentes.

Mecanismo:

estratégia

Função: gerenciamento estratégico

Prática E.1. Institucionalização formal, por meio de norma legal (lei, decreto, resolução, outros), da visão de longo prazo (entre 10 e 20 anos) do país definida em conjunto com diversos órgãos governamentais e outras partes interessadas (Booz, 2010, p. 4; Colômbia – CONPES apud BID, 2013, p. 15; OCDE, CoG Survey, 2013, p. 14).

E.1.1 Existência de algum documento de planejamento que contenha uma visão estratégica para mais de 10 anos, além do PPA e dos Planos setoriais e regionais previstos na Constituição Federal.	OCDE 2013 COG Survey
E.1.2 Formalização da estratégia do governo mediante documento de referência, claramente comunicado aos ministérios e à sociedade, com o plano de governo, seus objetivos, diretrizes e metas.	Government Strategy Document (GSD), Finlândia apud BID, 2013, p. 15.
E.1.3 Existência de um planejamento governamental que define as prioridades estratégicas, os objetivos, estratégias, linhas de ação e indicadores de desempenho com uma ampla avaliação da situação do país (econômica, política e social), inclusive ouvindo pontos de vista divergentes.	BID, 2014, p. 35
IPS, 2011, p. 25.	
OCDE_Framework; p. 130 e	
OCDE, 2014, p. 129-130.	
E.1.4 Realização de trabalho com outros órgãos/ entidades para definir indicadores-chave nacionais alinhados com as prioridades nacionais.	Booz, 2010, p. 10
E.1.5 Alinhamento das prioridades estratégicas com outros documentos estratégicos (estratégica econômico-fiscal, outras políticas públicas relevantes e reformas estratégicas).	OCDE_Framework, 2014, p. 130.
E.1.6 Existência de mecanismos de análise prospectiva para todas as principais áreas das políticas com vistas a prever novos desafios e crises, manter o foco estratégico com procedimentos operacionais definidos e a habilidade de propor mudanças para preveni-los no nível estratégico.	BID, 2013b, p. 31.
E.1.7 Existência de mecanismos de análise prospectiva para todas as principais áreas das políticas com vistas a prever novos desafios e crises, manter o foco estratégico com procedimentos operacionais definidos e a habilidade de propor mudanças para preveni-los no nível operacional.	BID, 2013b, p. 31.
E.1.8 Garantia de memória global e análise prospectiva, guardando os registros, assegurando o conhecimento inerente à experiência passada e ajudando a preparar o futuro.	NEVES, Arminda. CLAD, 2014, p. 53.
E.1.9 Realização de ajustes ou atualizações das prioridades por meio de procedimentos pré-estabelecidos que incorporam as mudanças nos níveis estratégico e operacional, garantindo que continuem de acordo com a orientação estratégica do governo.	BID, 2013b, p. 30 e BID, 2014, p. 35, OCDE, 2014, p. 128.
E.1.10 Existência de participação de órgãos/entidades da administração pública no processo de definição da visão de longo prazo mediante consulta, workshops ou entrevistas.	Booz, 2010, p. 5.

E.111 Existência de participação de membros da sociedade civil no processo da definição da visão de longo prazo mediante consulta, workshops ou entrevistas.	Booz, 2010, p. 5.
E.112 Existência de participação de representantes do setor privado no processo da definição da visão de longo prazo mediante consulta, workshops ou entrevistas.	Booz, 2010, p. 5.
E.113 Estabelecimento de Unidade de Entrega para o planejamento das ações governamentais (garantir o planejamento estratégico correto dentro do governo, com a definição de indicadores, objetivos e fonte de informação apropriada que permitirá monitoramento permanente).	BID, 2013c, p. 16.
E.114 Estabelecimento de Unidade de Entrega com a função de garantir coerência do gerenciamento programático (comunicar a visão e missão do governo).	BID, 2013c, p. 16.
E.115 Definição de quantidade limitada de prioridades do governo como um todo, com vistas a evitar que a grande quantidade de problemas ultrapasse a capacidade do governo.	IPS, 2011, p. 21.
E.116 Revisão regular de cada uma das prioridades, com adoção de ações apropriadas do Centro de Governo e Ministérios.	BID, 2013b, p. 30

Prática E.2. Estabelecimento de planejamentos estratégicos de médio prazo (5 anos), consistentes com a visão de longo prazo, após processo consultivo com partes interessadas, definindo, para cada área o objetivo estratégico, as linhas de ação e os indicadores de desempenho que medirão o progresso e guiarão os planejamentos operacionais dos ministérios e demais órgãos (Booz, 2010, p. 4; GPRA apud BID, 2013a, p. 13-14; BID, 2013b, p. 30-31; OCDE, Survey, 2013).

E.2.1 Existência de planejamento estratégico, de médio prazo, resultado da visão estratégica de longo prazo, se traduzindo em estratégias para diversos setores e estabelece prioridades para esses setores.	Booz, 2010, p. 4; GPRA apud BID, 2013a, p. 14; OCDE, Survey, 2013
E.2.2 Existência de processo consultivo do plano de médio prazo com organizações da sociedade civil, governos regionais e Congresso para fornecerem subsídios, assegurando a contestabilidade das iniciativas.	Colômbia – CONPES apud BID, 2013a, p. 15 e World Bank, 2010a apud BID, 2013, p. 16
E.2.3 Especificação e definição dos objetivos e metas das iniciativas gerais e para os órgãos individualmente.	NAO, 2013, p. 39
Chile, 2012, p. 9	
E.2.4 Estabelecimento de objetivos suficientemente coerentes, específicos e realistas, que garantem a clareza das metas.	BID, 2014, p. 7-8

E.2.5 Definição de metas claras e concretas, com prazo e responsáveis previamente definidos para cada eixo prioritário de trabalho alinhadas com as aspirações do programa de governo.	Chile, 2012, p. 10 e 16.
Chile, 2012, p. 17.	
E.2.6 Estabelecimento de plano de desempenho do Governo Federal em que: a) São estabelecidas metas de desempenho do Governo Federal para definir o nível de desempenho a ser alcançado durante o ano para cada uma das metas prioritárias; b) São identificados órgãos, programas, regulações, políticas e outras atividades que contribuam para cada uma das metas de desempenho durante o ano fiscal corrente; c) É identificado responsável por coordenar os esforços para alcançar cada meta de desempenho; d) São estabelecidos indicadores de desempenho do Governo Federal para serem usados para medir ou avaliar: o progresso geral em direção a cada meta de desempenho; e a contribuição individual de cada órgão, programa, regulação, política e outras atividades; e) São estabelecidos claramente marcos trimestrais; f) São identificados desafios gerenciais de natureza do governo como um todo ou transversal e descrever planos para solucionar esses desafios, incluindo metas de desempenho, indicadores de desempenho e marcos.	GPRA, 2010, p. 3; GPRA apud GAO, 2013, p. 28.
E.2.7 Planejamento voltado aos resultados que devem ser alcançados com vistas a ajudar as organizações a combater desafios, particularmente aqueles relacionados à fragmentação, sobreposição e duplicidade.	ANAO, 2006, p. 8-9 GAO, 2013, p. 20

Prática E.3. Estabelecimento pelo Centro de Governo, em conjunto com ministérios de linha, de planos operacionais de curto prazo (de 1 a 2 anos) consistentes com o planejamento estratégico nacional de acordo com as prioridades do Chefe do Executivo, envolvendo atores relevantes de dentro e fora do governo (Booz, 2010, p. 4; GPRA apud BID, 2013a, p. 14; BID, 2013b, p. 30; e BID, 2014, p. 35).

E.3.1 Existência de planos operacionais, de curto prazo, resultado da visão estratégica de longo prazo e do planejamento estratégico de médio prazo.	Booz, 2010, p. 4; GPRA apud BID, 2013a, p. 14; e BID, 2014, p. 35
E.3.2 Ação em conjunto com outras organizações e stakeholders para traduzir a visão de longo prazo em planejamentos de menores horizontes.	Booz, 2010, p. 6.

<p>E.3.3 Existência de normativo editado com base no art. 174 da CF/88, estabelecendo as diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento nacional equilibrado ou de outros normativos editados para disciplinar e orientar a elaboração dos planos operacionais.</p>	<p>Acórdão 3.580/2014-TCU- Plenário</p>
<p>E.3.4 Estabelecimento de padrões e trabalho com ministérios e demais órgãos durante todo o processo de gerenciamento estratégico garantindo que os objetivos prioritários do governo guiem a formulação dos planos operacionais com objetivos desafiadores mas realistas.</p>	<p>BID, 2013b, p. 30 e BID, 2014, p. 35</p>
<p>E.3.5 Transformação das metas definidas para cada eixo prioritário de trabalho no plano estratégico em planos de ação específicos e em compromissos públicos.</p>	<p>Chile, 2012, p. 18.</p>
<p>E.3.6 Integração do programa do governo com atividades diárias dos ministérios e demais órgãos.</p>	<p>BID, 2013a, p. 16.</p>
<p>E.3.7 Detalhamento dos planos operacionais dos programas e iniciativas de modo a especificar ações, responsabilidades, prazo, recursos humanos, orçamento e indicadores chave nacionais.</p>	<p>Booz, 2010, p. 5.</p>
<p>E.3.8 Indução da disponibilização de planos operacionais dos órgãos nos sítios eletrônicos, contendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) declaração abrangente da missão abrangendo as funções e operações principais; b) objetivos e metas gerais, incluindo objetivos orientados a resultados das funções e operações principais; c) descrição de como os objetivos e metas contribuem para os objetivos gerais prioritários do Governo; d) descrição de como os objetivos e metas serão alcançados, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> d.1) descrição dos processos operacionais, habilidades e tecnologia, recursos humanos, financeiros e de informação e outros recursos requeridos para alcançar os objetivos e metas; d.2) descrição de como o órgão está trabalhando com outros órgãos para alcançar seus objetivos e metas assim como objetivos prioritários do Governo Federal; e) descrição de como objetivos e metas incorporam visões e sugestões obtidas por meio de consultas ao CN; f) descrição de como os objetivos previstos em um plano anual de desempenho contribuem para os objetivos e metas gerais do plano estratégico; g) identificação dos fatores externos que podem afetar significativamente o alcance dos objetivos e metas gerais; h) descrição das avaliações dos programas usadas para estabelecer ou revisar objetivos e metas gerais, com cronograma das futuras avaliações que serão conduzidas. 	<p>GPRA, 2010, p. 1-2</p>

E.3.9 Estabelecimento de que cada órgão deve estabelecer plano de desempenho a ser publicado em seus sítios eletrônicos e comunicado ao Presidente da República, os quais:

- a) estabelecem metas de desempenho para definir o nível de desempenho a ser alcançado durante o ano e para o ano subsequente;
- b) expressem as metas de forma objetiva, quantificável e mensurável;
- c) descrição de como metas de desempenho contribuem para:
 - c.1) os objetivos e metas gerais estabelecidos no plano estratégico;
 - c.2) qualquer uma das metas de desempenho do Governo Federal;
- d) identifiquem entre as metas de desempenho aquelas designadas como metas prioritárias;
- e) descrevam como as metas de desempenho serão alcançadas, inclusive:
 - e.1) o processo operacional, treinamento, habilidades e tecnologia, recursos humanos, financeiros e de informação e outros recursos e estratégias requeridas para alcançar as metas de desempenho;
 - e.2) marcos claramente definidos;
 - e.3) identificação dos órgãos, programas, regulações, políticas e outras atividades que contribuem para cada meta de desempenho, dentro ou fora do órgão;
 - e.4) descrição de como o órgão tem trabalhado com outros órgãos para alcançar suas metas de desempenho assim como metas de desempenho do Governo Federal;
 - e.5) identificação dos responsáveis pelo alcance de cada meta de desempenho;
- f) estabelecimento de um conjunto balanceado de indicadores de desempenho para medir e avaliar o progresso em direção a cada meta de desempenho;
- g) provimento de base de comparação dos resultados alcançados com as metas de desempenho estabelecidas;
- h) descrição de como o órgão garantirá a precisão e segurança dos dados usados para medir o progresso em direção às metas de desempenho;
- i) descrição dos desafios encarados pelo órgão e identificar:
 - i.1) planos de ação para enfrentar os desafios;
 - i.2) metas de desempenho, indicadores de desempenho e marcos para medir o progresso em direção à resolução desses desafios;
 - i.3) o órgão responsável por resolver esses desafios;
- j) identificação de atividades de baixa prioridade baseada na análise da contribuição da missão e metas do órgão e incluir justificativa baseada em evidências para designar uma atividade como de baixa prioridade.

GPRA, 2010, p. 4

Prática E.4. Estabelecimento de vínculo entre a alocação de recursos e o plano estratégico nacional, garantindo que o orçamento esteja sincronizado e alinhado com o plano anual, este, por sua vez, alinhado com as prioridades governamentais, de modo a se encontrar com os objetivos estratégicos previamente definidos (Booz, 2010, p. 5-7; BID, 2014, p. 8).

E.4.1 Alinhamento do orçamento dos ministérios e órgãos ao programa do governo por meio de uma abordagem anual conjunta do CG e ministérios em relação à formulação do orçamento, levando em conta as prioridades estratégicas.	BID, 2013b, p. 30 e BID, 2014, p. 35 OCDE, 2014, p. 130
E.4.2 Alinhamento dos orçamentos dos ministérios e demais órgãos com as prioridades do governo.	BID, 2013b, p. 30 e BID, 2014, p. 35
E.4.3 Revisão do orçamento governamental para assegurar que o trabalho que os ministérios levarão a cabo no ano refletem as prioridades estratégicas.	OCDE, Framework, p. 130
E.4.4 Inclusão no processo orçamentário da análise do valor monetário de programas preexistentes em áreas prioritárias em anos anteriores.	BID, 2014, p. 35
E.4.5 Estabelecimento de mecanismos de coordenação para reduzir a assimetria de informações entre as prioridades presidenciais e o processo de negociação do orçamento para que o orçamento siga o plano e não o contrário.	BID, 2013c, p. 24
E.4.6 Foco mais estratégico e transversal nas decisões sobre políticas e orçamento para alcançar objetivos que atravessam órgãos ou limites dos programas.	GAO, 2005b.
E.4.7 Disseminação de boas práticas de orçamento, como fortalecimento de ligação entre desempenho e despesa com vistas a ajudar ministérios e demais órgãos a aprender a partir de outras experiências.	NAO, 2014, p. 34.
E.4.8 Desenho dos mecanismos de financiamento de modo a apoiar o trabalho integrado, tendo todos os atores envolvidos a autoridade e flexibilidade necessárias sobre o uso dos recursos.	NAO, 2013, p. 39
E.4.9 Melhoria, pelo Ministério da Fazenda, dos incentivos financeiros para trabalhos integrados por meio da implementação de acordos de financiamento multianuais, alinhando os períodos de financiamento para órgãos diferentes, e criando mecanismos para compartilhar benefícios financeiros do trabalho coordenado.	UK, 2013, p. 5
E.4.10 Criação de incentivos pelo Ministério da Fazenda para que os órgãos saibam da importância da integração, como, por exemplo, requerendo que identifiquem oportunidades específicas e posteriormente considerando essas oportunidades na tomada de decisão quanto à alocação dos recursos.	UK, 2013, p. 12

Prática E.5. Promoção de tomadas de decisões baseadas em evidências, com enfoque nos resultados e consulta a partes interessadas de dentro e fora do governo, que examinam o problema que será tratado, os benefícios prováveis, custos, efeitos das decisões, que fornecem ferramentas para ajudar a priorizar objetivos, e que identificam maneiras mais eficientes e efetivas de trabalhar (OCDE, 2014, p. 127; NAO, 2014, p. 8; UK, 2013, p. 12; BID, 2013b, p. 31).

E.5.1 Realização de tomadas de decisões com base em dados concretos e investimento de tempo para entender o que está acontecendo.	Chile, 2012, p. 11.
E.5.2 Existência de análises que refletem as diferentes opiniões existentes e opções disponíveis no processo de tomada de decisão de implementação de políticas públicas.	OCDE, Martin Forst; p14
E.5.3 Levantamento de evidências para ajudar a identificar oportunidades para melhor integrar serviços e programas, onde pode aumentar a integração ou avaliar o custo-benefício do aumento da integração.	NAO, 2013, p. 20
E.5.4 Existência de evidências de que há espaço para melhorar a eficiência e efetividade do governo pela integração de outros serviços e programas.	NAO, 2013, p. 36
E.5.5 No processo de tomada de decisões é realizada análise de benefícios, custos e efeitos e são formulados indicadores.	OCDE, 2014, p. 127
E.5.6 Conexão entre a fase de planejamento e o processo de tomada de decisão de modo a garantir alinhamento entre as decisões diárias e os objetivos de longo prazo, bem como o alinhamento das decisões com os recursos para implementá-las.	BID, 2013a, p. 16-20 e BID, 2014, p. 8 OCDE, 2004, p. 13
E.5.7 Realização de controle da qualidade das evidências, objetividade e inclusão das opções apresentadas.	OCDE, 2014, p. 128
E.5.8 Transparência dos formuladores de políticas e responsáveis pelo uso da base de evidências quando do desenho da política.	UKDPC, p. 8-9
E.5.9 Existência de foco sistemático na implementação durante o estágio de desenho da política incluindo a identificação de desafios de entrega, bem como a garantia de que qualquer obstáculo para a entrega é entendido.	ANAO, 2006, p. 7
E.5.10 Decisões governamentais são tomadas de maneira confiável e transparente, assegurando a conformidade legal e o acesso equitativo.	OCDE, Martin Forst; p14

E.5.11 Decisões de alto nível das políticas são tomadas após a consideração de diversas alternativas, com um processo que permite a consulta a partes interessadas de dentro e fora do governo, que fornecem aos tomadores de decisão conselhos políticos e técnicos de alto nível antes da decisão final.	BID, 2013b, p. 31
E.5.12 Abertura de oportunidade para contestação das propostas de políticas dos ministérios e os desenhos dos programas a elas associados em termos de coerência, riscos e resultados esperados.	PMSU, Reino Unido apud BID, 2013a, p. 15
E.5.13 Rastreamento de tendências nas mídias sociais e conhecimento sobre boas práticas, integrando-as em todo o serviço público.	OCDE, 2014b, p. 13
E.5.14 Avaliação de riscos sobre decisões alternativas de entrega de serviços e monitoramento do desempenho da nova gama de arranjos.	IPS, 2011, p. 29
E.5.15 Existência de preocupação com o aspecto preventivo das políticas públicas.	OCDE, 2013
E.5.16 Utilização de Sistemas de Tecnologia da Informação para informar e melhorar o diálogo com cidadãos e demais partes interessadas de modo a melhorar a qualidade e confiança quando do desenho das políticas públicas.	IPS, 2011, p. 24
E.5.17 Garantia de que a política seja desenhada de acordo com o conhecimento e a experiência prática daqueles que a implementarão.	ANAO, 2006, p. 7

Prática E.6. Capacidade de identificar e gerenciar riscos que ultrapassam os limites dos ministérios, numa perspectiva integrada de governo, não apenas durante crises, mas durante o processo normal de tomada de decisão, mantendo interação com grupos da sociedade civil para prevenir e gerenciar riscos (ANAO, 2006, p. 7 e BID, 2013b, p. 8).

E.6.1 Recolhimento de informações sobre riscos, condução de controle de qualidade e auxílio aos tomadores de decisão a responder efetivamente aos riscos – o que implica ponderar os custos econômicos potencialmente importantes e riscos políticos de ação e inação.	ANAO, 2006, p. 7 e IPS, 2011, p. 25; NAO, 2014, p. 38.
E.6.2 Consideração, identificação, avaliação e tratamento dos principais riscos de implementação durante o desenho das políticas públicas.	ANAO, 2006, p. 8-9 GAO, 2013, p. 20

E.6.3 Garantia de maturidade na gestão de riscos com antecipação e gerenciamento de riscos que envolvem o governo como um todo.	Survey OCDE 2013
E.6.4 Identificação e gerenciamento dos riscos relacionados ao trabalho integrado, com responsabilidades pela mitigação dos riscos alocadas nos órgãos melhor posicionados para lidar com eles.	NAO, 2013, p. 39
E.6.5 Adoção de uma estrutura compreensiva de gerenciamento de riscos para ajudar a guiar os programas federais e aplicar recursos eficientemente e efetivamente.	GAO, Meet Challenges, p. 68
E.6.6 Monitoramento de riscos variáveis de programas federais de modo a utilizar as informações para rever os compromissos federais contínuos.	GAO, Meet Challenges, p. 68
E.6.7 Existência de processo de identificação de desafios internos e externos para implementação de políticas públicas balizado por evidências e cotejado com a visão estratégica do governo.	OCDE_ Framework; p. 125

Mecanismo: coordenação

função: coordenação política e orientação

Prática C.1. Liderança para promover coordenação efetiva e condução da cooperação por meio da adoção de um modelo claro de cooperação entre os ministérios de linha promovendo cultura colaborativa e interagindo com demais partes interessadas para garantir o desenvolvimento de políticas coerentes e alinhadas com reais interesses dos cidadãos (OCDE, 2013, p. 57; NAO, 2014, p. 7-8; UK, 2013, p. 5; BID, 2013b, p. 33; GAO, 2005a, p. 11).

C.1.1 Adoção de medidas para a promoção da cultura colaborativa entre os ministérios de modo a melhorar os resultados para os usuários de serviços públicos, inclusive como as políticas serão desenvolvidas de modo integrado começando pelos resultados esperados.	UK, 2013, p. 5.
C.1.2 Existência de uma visão clara do que o trabalho integrado pretende alcançar compartilhada por todos os patrocinadores/políticas/órgãos envolvidos.	NAO, 2013, p. 39.
C.1.3 Estabelecimento de Unidade de Entrega com a função de ajudar a resolver falhas na coordenação interministerial que limitam o progresso dos compromissos do governo, ajudando a detectar as falhas e trabalhando para mitigá-las.	BID, 2013c, p. 18.
C.1.4 Existência de mecanismos de orientação para que as orientações individuais estejam relacionadas com as prioridades do governo.	BID, 2013a, p. 20.
C.1.5 Garantia de um esforço conjunto do setor público para resolver desafios-chave e problemas nacionais.	GAO, 2005b.

Prática C.2. Existência de estrutura e mecanismos para negociar com demais partes interessadas (do Executivo, do Legislativo, partidos políticos, entes federativos, setor privado, organismos não governamentais, sociedade civil) de modo a prover apoio ao Chefe do Poder Executivo para executar os programas de maneira coerente e unificada (BID, 2013b, p. 8 e 33; Booz, 2010, p. 8-9; OCDE, 2014, p. 132).

C.2.1 Utilização sistemática dos mecanismos para prever, prevenir e solucionar conflitos potenciais de maneira coordenada e coerente em todos ou na maioria dos casos, com a participação do CG, ministérios e órgãos envolvidos, havendo protocolos definidos para garantir a suficiência de informações (de múltiplas fontes) para a tomada de decisões, para verificar se os compromissos estão sendo colocados em prática e para comunicar os compromissos efetivamente.	BID, 2013b, p. 8 e 33.
C.2.2 Manutenção de interação permanente com grupos da sociedade civil é importante para prever conflitos.	BID, 2013b, p. 8.
C.2.3 Caso certo conflito não possa ser prevenido, o Centro de Governo deve trabalhar com os órgãos relevantes para garantir que a solução do conflito seja consistente com a orientação geral do governo e o Centro de Governo deve monitorar o esforço curso da ação adotada.	BID, 2013b, p. 8.
C.2.4 Estabelecimento de rede entre todas as áreas das políticas e governos subnacionais para receber alertas de problemas potenciais.	BID, 2013b, p. 8.
C.2.5 Promoção de apoio do(s) órgão(s) do Centro de Governo responsável(is) por negociar com outras partes interessadas (do Executivo, Legislativo, partidos políticos, governos subnacionais, setor privado) para que o Chefe do Executivo execute os programas de governo de modo coerente e unificado.	BID, 2013b, p. 33
C.2.6 Manutenção de interação permanente com grupos da sociedade civil de modo a prever conflitos e prevenir e gerenciar riscos.	BID, 2013b, p. 8
C.2.7 Cultivação de rede colaborativa de parceria com o setor privado, organismos não governamentais e sociedade civil.	Booz, 2010, p. 9
C.2.8 Estabelecimento de agendas e trabalho com outros órgãos/entidades governamentais.	Booz, 2010, p. 8 e OCDE, 2014, p. 132
C.2.9 Existência de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo ou o funcionamento de instâncias de participação social exercem papel importante na promoção de inovações ao longo da implementação de programas e projetos.	BRASIL. IPEA. 2014, p. 376.

Prática C.3. Articulação com Ministérios que elaborarão propostas de políticas e com o Congresso Nacional para que as propostas legislativas sejam consistentes com o planejamento estratégico nacional de modo a garantir coerência das ações governamentais e que haja prática bem estabelecida de consulta formal de partes interessadas para subsidiar a elaboração das normas (BOOZ, 2010, p. 9; OCDE, 2009, p. 5).

C.3.1 No caso de necessidade de aprovação de uma legislação, há preocupação em englobar as comissões parlamentares, explicando a necessidade de aprovação de determinado projeto de lei.	Booz; p.10
C.3.2 Garantia de que as propostas legislativas sejam consistentes com o planejamento estratégico nacional.	Booz, 2010, p. 9
C.3.3 Estabelecimento de estratégia de melhor regulação (elaboração de normas de melhor qualidade) claramente comunicada às partes interessadas.	OCDE, 2009, p.2
C.3.4 Existência de prática bem estabelecida de diálogo e consulta formal de partes interessadas específicas para subsidiar a elaboração de normas.	OCDE, 2009, p.5
BRASIL. IPEA, 2014, p. 365.	
C.3.5 Existência de guia de procedimentos para o desenvolvimento de nova legislação.	OCDE, 2009, p. 6
C.3.6 Existência de sistema de avaliação do impacto da nova regulação de modo a capturar as consequências (custos e benefícios) das regulações.	OCDE, 2009, p.11
C.3.7 Coordenação da apreciação das proposições das políticas dos ministérios e garantia do envolvimento apropriado dos cidadãos.	BID, 2014, p. 39.

Mecanismo: coordenação

Função: coordenação do desenho e implementação das políticas públicas

Prática C.4. Existência de estrutura e mecanismos definidos para produzir coordenação de uma perspectiva integrada do governo, com a definição de papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado, detalhes da atividade que deverá ser empreendida e identificação dos recursos humanos, físicos e financeiros e de tecnologia da informação necessários para iniciar e manter o esforço cooperativo, levando a políticas consistentes umas com as outras, alinhadas às prioridades conjuntas do governo, eficientes, oportunas e sustentáveis em termos de orçamento (BID, 2013b, p. 31 e OCDE, 2009, p. 4; GAO, 2005, p. 16-18; GAO, 2013, p. 7; ANAO, 2006, p. 14-15).

<p>C.4.1 Formalização do comprometimento entre organizações por meio de um Memorando de Entendimentos (Memorandum of Understanding – MOU) ou um acordo, delineando objetivos, papéis, responsabilidades e informando obrigações de todos os envolvidos, detalhando a atividade que deverá ser empreendida, incluindo as especificações dos serviços ou projetos; os recursos que serão aplicados pelas organizações e os respectivos orçamentos; a abordagem para identificar e dividir riscos e oportunidades envolvidos; formas de revisão e avaliação; e formas de resolução de conflitos.</p>	<p>ANAO, 2006, p. 14-15.</p>
<p>C.4.2 Existência de conselhos de governo responsáveis pela coordenação de políticas públicas com funções de resolver questões de governo que envolvem múltiplos órgãos/ entidades, alcançar um objetivo-chave governamental ou empreender uma intervenção de curto-prazo em determinada questão que necessita de ação coordenada e imediata.</p>	<p>Booz, 2010, p. 8</p>
<p>C.4.3 Desenvolvimento de estrutura para avaliar se a criação de um novo conselho é necessária ou se o trabalho pode ser realizado por um conselho existente ou órgão/entidade governamental, com vistas a reter o controle sobre a quantidade de conselhos e evitar potenciais lacunas e sobreposições.</p>	<p>Austrália, Irlanda e Nova Zelândia apud Booz, 2010, p. 8)</p>
<p>C.4.4 Existência de critérios para o estabelecimento de conselhos interministeriais.</p>	<p>BID, 2012, p. vi.</p>
<p>C.4.5 Identificação dos órgãos-chave para o sucesso de cada política pública de modo a assegurar a consistência, coerência e formulação nacional integrada da política pública.</p>	<p>Booz, 2010, p. 10</p>
<p>C.4.6 Influência para encorajar Ministérios de linha a se coordenarem uns com os outros, estimulando que ministros consultem uns aos outros sobre propostas de leis e políticas, de modo que seus objetivos não sejam conflitantes.</p>	<p>BID, 2013c, p. 52.</p>
<p>C.4.7 Liderança, com capacidade técnica e política, nos esforços de integração, na resolução de qualquer falta de coerência, no envio de sinais claros da importância da integração e na resolução de casos de duplicação ou conflito.</p>	<p>UK, 2013, p. 9 BID, 2013b, p. 31</p>
<p>C.4.8 Identificação de oportunidades de integração e encorajamento sobre onde poderá cortar custos, melhorar serviços, ou ambos, uma vez que problemas como a entrega de serviços fragmentados não pode ser enfrentada por ministérios ou outros atores atuando sozinhos.</p>	<p>NAO, 2013, p. 21</p>
<p>C.4.9 Promoção de esforços de sustentabilidade e comprometimento após a implementação da integração.</p>	<p>NAO, 2013, p. 28</p>
<p>C.4.10 Compilação e publicação de lista abrangendo todos os programas federais associada às informações orçamentárias, incluindo os propósitos de cada programa, com vistas a identificar fragmentação, sobreposição e duplicidades e avaliar a amplitude do comprometimento federal a determinada área.</p>	<p>GPRA apud GAO, 2013, p. 21-22</p>

C.4.11 Existência de mecanismos para identificar se a política está alinhada com o programa de governo, o planejamento estratégico e outros compromissos assumidos pelo governo.	BID, 2013a, p. 20
C.4.12 Introdução de novidades ou mudanças durante a implementação dos programas (adoção de novos objetivos, instrumentos de execução e monitoramento ou frutos da negociação entre os atores envolvidos), as quais não estavam previstas no desenho original da política (identificação da adaptabilidade das políticas e ocorrências durante o processo de implementação que tenham contribuído para o aprimoramento da política, do seu desempenho e da sua aceitabilidade junto aos atores envolvidos).	BRASIL. IPEA, 2014, p. 355.
C.4.13 Recebimento pelo Chefe do Poder Executivo de consultoria jurídica para avaliar a legalidade das propostas de políticas dos ministérios e órgãos e das implicações legais de suas ações e para recomendar a melhor estratégia para garantir o programa governamental.	BID, 2013b, p. 34
C.4.14 Avaliação jurídica de todas as iniciativas de políticas prioritárias e as ações do Chefe do Executivo e aconselhamento ao Chefe do Executivo acerca das ferramentas mais apropriadas (políticas e técnicas) para aprovar o programa governamental	BID, 2013b, p. 34
C.4.15 Existência de protocolos estabelecidos para garantir a consistência entre as políticas de diferentes ministérios e demais órgãos.	BID, 2013b, p. 31
C.4.16 Existência de unidades dentro do Centro de Governo voltadas a prover controle de qualidade prévio de novas propostas de políticas questionando como serão implementadas.	BID, 2013, p. 23
C.4.17 Realização em conjunto do processo de planejamento de políticas públicas a cargo do CG com o processo de planejamento financeiro.	OCDE_Martin Forst; p.14
C.4.18 Realização de avaliação da efetividade dos mecanismos de coordenação interministerial.	OCDE, 2013, p. 59.
C.4.19 Existência de guias de boas práticas sobre formulação de políticas.	TCU
C.4.20 Existência de banco de dados de boas práticas na Administração Pública Federal.	TCU
C.4.21 Existência de colaboração entre ministérios e órgãos envolvidos na execução de programas em setores prioritários, com o CG promovendo os incentivos necessários para buscar melhores resultados	BID, 2013b, p. 32

C.4.22 Garantia de que os meios (recursos financeiros, recursos humanos, organização) para implementar a política estão disponíveis, com estabelecimento papéis e responsabilidades para a implementação das políticas públicas e monitoramento do desempenho de cada responsável por meio de indicadores objetivos.	BID, 2013a, p. 20
C.4.23 Definição clara de papéis e responsabilidades para a coordenação e estabelecimento de processos de coordenação que podem mitigar a existência de fragmentação e sobreposição, bem como reduzir o risco de duplicidade.	GAO, 2013, p.7; NAO, 2013, p. 39; BID, 2013c, p. 16

Prática C.5. Respostas do governo a todos os problemas chave transversais são tratados a partir de uma perspectiva integrada do governo, com a liderança do CG articulando os ministérios e órgãos relevantes, protocolos para troca de informação e tomada de decisão, e combinando recursos para lidar com a questão (BID, 2013b, p. 31).

C.5.1 Promoção da coerência das ações governamentais com perspectiva transversal em assuntos estratégicos por meio do comprometimento com órgãos envolvidos.	PMSU, Reino Unido apud BID, 2013a, p. 15 e CLAD, 2014, p. 37.
C.5.2 Implementação de modo coordenado de programas diferentes dentro da mesma área de política, consistentemente com as características e oportunidade das intervenções, e com esforços para produzir sinergias e maximizar impactos.	BID, 2013b, p. 32
C.5.3 Estabelecimento claro dos papéis e responsabilidades pela implementação das políticas em que diversos órgãos combinam recursos para entregar um serviço.	UK, 2013, p. 6
C.5.4 Tratamento de problemas multidimensionais de maneira consistente entre ministérios e órgãos envolvidos, com protocolos estabelecidos para a troca de informações e tomada de decisão e com a participação do CG para garantir o alinhamento com a direção do governo como um todo.	BID, 2013b, p. 31

MECANISMO: SUPERVISÃO

FUNÇÃO: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Prática S.1. Monitoramento contínuo da implementação das políticas e avaliação do desempenho governamental de modo a trazer uma maior coerência programática para atingir os objetivos das políticas governamentais e o alinhamento de esforços no sentido de priorizar os compromissos contidos no plano de governo para garantir o bom desempenho e assegurar a alta qualidade dos serviços públicos (BID, 2013b e BID, 2013c, p. 16 e p. 30; WORLD BANK, 2001).

S.1.1 Definição das tarefas, compromissos e objetivos necessários para a entrega da estratégia e seu monitoramento ao longo do tempo, bem como dos benefícios esperados, em coordenação com os órgãos envolvidos.	BID, 2013c, p. 16; OCDE, 2014, p. 138; e NAO, 2014, p. 39. OCDE, 2013
S.1.2 Competências explícitas para o monitoramento ativo da implementação dos programas e políticas públicas pelos ministérios.	BID, 2013c, p. 16; OCDE, 2014, p. 138; e NAO, 2014, p. 39
Survey OCDE, 2013 e NEVES, Arminda. CLAS, 2014, p. 60 OCDE, 2013	
S.1.3 Monitoramento de como os ministérios e órgãos contribuem para o alcance dos objetivos e prioridades do governo como um todo, enviando relatórios regulares ao Chefe do Executivo que o permitam monitorar o nível de conformidade dos ministérios e órgãos com o alcance dos objetivos prioritários.	BID, 2013c, p. 16; OCDE, 2014, p. 138; e NAO, 2014, p. 39. BID, 2013b, p. 32
S.1.4 Provimento de controle de qualidade posterior buscando progresso, inclusive, quando necessário, provendo assistência para remover obstáculos.	BID, 2013, p. 23
S.1.5 Identificação e assessoramento de órgãos/ entidades cujo desempenho tem sido abaixo do esperado, auxiliando-os a retirar obstáculos antes que os problemas se transformem em crises.	BID, 2013, p. 23
S.1.6 Fixação de metas claras e métricas de acompanhamento e avaliação, com foco não apenas na execução, mas também nos resultados.	Survey OCDE, 2013 e NEVES, Arminda. CLAS, 2014, p. 60
S.1.7 Adoção de medidas em caso de a política pública não estar atingindo o objetivo.	Survey OCDE, 2013 e NEVES, Arminda. CLAS, 2014, p. 60
S.1.8 Padronização do processo de monitoramento, estabelecendo frequência para realização.	OCDE, 2013 BID, 2013c, p. 41
S.1.9 Monitoramento da implementação do plano de governo usando abordagem baseada em resultados dos objetivos estratégicos previamente delineados.	OCDE, 2013 BID, 2013c, p. 41
S.1.10 Cotejo entre os objetivos da ação governamental e os resultados da política pública.	OCDE, 2013 BID, 2013c, p. 41
S.1.11 Acesso da população ao monitoramento e avaliação.	OCDE, 2013 BID, 2013c, p. 41

S.1.12 Avaliação do monitoramento das políticas públicas feito pelo órgão executor, identificando os processos operacionais chave do órgão executor, destravando os nós estruturais do órgão executor de forma a assegurar a entrega de resultados e estabelecendo mecanismos de feedback entre o Centro de Governo e o Ministério que está sendo avaliado.	OCDE Martin Forst; p15 Booz, 2010, p. 21 BID, 2013
S.1.13 Utilização de sistemas de monitoramento em tempo real, cujas informações são usadas regularmente em reuniões de feedback para avaliar o desempenho e definir mudanças em setores prioritários.	BID, 2013b, p. 32 IPS, 2011, p. 24
S.1.14 A metodologia do gerenciamento das entregas orienta o programa de governo em direção ao alcance de resultados para o benefício do público que possam ser objetivamente medidos, com prazos definidos e pessoas responsáveis, e que seja alcançável.	BID, 2013c, p. 42
S.1.15 Identificação se os serviços governamentais prestados estão indo ao encontro das necessidades dos seus cidadãos de forma apropriada, de modo a identificar se a política existente está aderente às demandas dos cidadãos.	BID, 2013b, p. 7
S.1.16 Existência de monitoramento dos níveis de confiança dos cidadãos em relação às instituições públicas.	OCDE_2013_ Cog_Survey p. 17
S.1.17 Adoção de uma abordagem integrada do governo sobre o desempenho da política e alcance de objetivos chave, conectando-os com o planejamento estratégico nacional.	OCDE, 2014, p. 138
S.1.18 Prestação de consultoria aos ministérios com respeito a boas práticas de avaliação e monitoramento.	OCDE, 2014, p. 138
S.1.19 Monitoramento apenas das prioridades estratégicas, priorizando os órgãos governamentais que, relativamente, possuem menor capacidade de entrega dos serviços aos cidadãos e os órgãos que são centrais para o programa de governo e mapeando o sistema de entrega das prioridades governamentais.	BID, 2013c, p. 38
S.1.20 Monitoramento realizado sobre um número reduzido de objetivos estratégicos e compromissos (impactos ou resultados) de modo a focar nos realmente estratégicos.	BID, 2013c, p. 38
S.1.21 Comunicação dos resultados do monitoramento/ avaliação para as partes interessadas internas e externas, incluindo o Chefe do Poder Executivo, ministros, Poder Legislativo, sociedade, entre outros.	BOOZ, 2010

Prática S.2. Avaliação da própria ação política do Estado, com a revisão das evidências que fundamentaram a tomada de determinado rumo estatal, se a política pública eleita para combater determinado problema social é, de

fato, a mais adequada, e que alternativas podem ser consideradas (WORLD BANK, 2001).

S.2.1 Existência de mecanismos para avaliar se a política ou lei é realmente necessária para atacar um problema real.	BID, 2013a, p. 20
S.2.2 Existência de mecanismos para avaliar se a política ou lei é efetiva e economicamente eficiente (comparada a alternativas).	BID, 2013a, p. 20
S.2.3 Existência de mecanismos para avaliar se a política ou lei não cria novos problemas.	BID, 2013a, p. 20
S.2.4 Existência de mecanismos para avaliar lei não contradiz outras leis, ou cria confusão na execução.	BID, 2013a, p. 20

Prática S.3. Medição da performance usando indicadores de desempenho de modo a alimentar o planejamento estratégico, a orçamentação, a análise de políticas a avaliação dos programas e a correção de rumos ou mudança de prioridades, bem como aumentar a capacidade do governo de prestar contas e a visão geral do Legislativo e do público em geral acerca da situação do país (OCDE, 2014; BOOZ, 2010).

S.3.1 Adoção de indicadores-chave nacionais frequentemente avaliados e utilizados como critério para a alocação de recursos.	Booz, 2010, p. 10-12 GAO, 2013, p. 25
S.3.2 O regular recolhimento e revisão de informações de desempenho colabora para determinar se os programas ou iniciativas estão tendo progressos e para determinar as ações que deveriam ser tomadas para melhorar os resultados.	Booz, 2010, p. 10-12 GAO, 2013, p. 25
S.3.3 Realização de monitoramento dos Key Performance Indicators (KPI).	Booz, 2010, p. 12
S.3.4 Monitoramento contínuo do progresso das prioridades governamentais, medindo a evolução dos indicadores, principalmente, de produtos, resultados e eficiência que avaliam o desempenho com precisão.	BID, 2013b, p. 32
S.3.5 Realização de análise dos resultados dos indicadores-chave nacionais com vistas a melhorar a tomada de decisão para a alocação de recursos e revisões estratégicas.	Booz, 2010, p. 10
S.3.6 Avaliação de desempenho colabora para o processo de tomada de decisão sobre como combater a fragmentação, sobreposição e duplicidade ou alcançar outros objetivos.	GAO, 2013, p. 22
S.3.7 Divulgação do resultado das avaliações dos KPI ao público.	Booz, 2010, p. 12.

S.3.8 Existência de um Sistema de Indicadores-Chave Nacional (KNI – Key National Indicator) que informa sobre a posição e progresso da nação como um todo – ambos em bases absolutas e relativas comparados a outras nações – como um guia para ajudar a estabelecer os objetivos e prioridades dos órgãos e programas.	GAO, meet challenges, p. 2
S.3.9 Capacidade de medir os benefícios atuais das políticas públicas.	OCDE, 2013

Prática S.4. Estabelecimento de Unidade de Entrega com a função de monitorar a integridade e o foco na estratégia previamente estabelecida pelo governo por meio do monitoramento dos compromissos no plano de governo (BID, 2013c, p. 18; BID, 2013a, p. 24).

S.4.1 Previsão de criação de Unidades de Entrega em resposta à implementação inadequada, ou até mesmo falta de implementação das prioridades do governo.	BID, 2013a, p. 24
S.4.2 Existência de critérios para o estabelecimento de sistema permanente de avaliação e controle de resultados, denominado “Unidades de Entrega”, que informe periodicamente ao Presidente acerca dos avanços com a finalidade de assegurar que as metas de governo sejam alcançadas.	Chile, 2012, p. 7
S.4.3 Estabelecimento de Unidade de Entrega com a função de supervisionar a integridade e foco da estratégia por meio de monitoramento dos compromissos estabelecidos dentro das prioridades do governo.	BID, 2013c, p. 18
S.4.4 Estabelecimento de Unidade de Entrega com a função de apoiar ou ajudar a modificar a estratégia, ou as atividades envolvidas sempre que os resultados obtidos são piores do que o esperado.	BID, 2013c, p. 18

Mecanismo: transparência

função: comunicação e *accountability*

Prática T.1. Coordenação e alinhamento pelo Centro de Governo do conteúdo e oportunidade das comunicações governamentais de uma perspectiva integrada do governo, cujo objetivo é a transmissão de informações do que o governo está fazendo, dos resultados do trabalho e do que pretende fazer, pautada na avaliação dos resultados das políticas públicas, bem como de seu impacto social (BID, 2013b, p. 34; BID, 2013, p. 26; Gaetani, 2014).

T.1.1 Competências expressas do CG para levar a cabo a comunicação governamental, com responsabilidade por coordenar a comunicação dos demais componentes da estrutura governamental.	Survey OCDE, 2013 e Booz, 2010, p. 24
---	---------------------------------------

T.1.2 Órgão responsável pela comunicação governamental formado por servidores de carreira com experiência no setor de comunicações.	Gaetani, 2010
T.1.3 Existência de planejamento estratégico da comunicação governamental disponibilizado para o público que preveja comunicação aberta, compreensível, acessível e transparente das atividades e alcances da administração.	OCDE_2013_CoG_Survey; p. 13 e p.16 BID, 2012, p. 27 e UKDPC, p. 8-9
T.1.4 Responsabilidade por fornecer e disponibilizar informações, por definir quais informações serão disponibilizadas ao público em geral, assegurando que o momento e o modo de disponibilização facilitem a acessibilidade dos cidadãos, bem como por definir como se dará o acesso e quais informações são estratégicas para serem divulgadas, de forma que se evite uma sobrecarga de informações governamentais disseminadas.	Booz, 2010, p. 25 BID, 2013b, p. 34
T.1.5 Coordenação com ministérios e demais órgãos de como a informação será apresentada, com estabelecimento de regras e padrões para que as publicações governamentais sejam acessíveis, garantindo um governo transparente e aberto.	BID, 2013a, p. 26
T.1.6 Garantia de conformidade e acessibilidade adequada às informações, com mecanismos para garantir a validade dos dados publicados.	BID, 2013b, p. 34
T.1.7 Indução da desvinculação da comunicação a indivíduos e a vincula às instituições.	Gaetani, 2010
T.1.8 Garantia de que as informações sejam disseminadas para a maior audiência possível de maneira transparente, consistente e confiável.	Booz, 2010, p. 24 GAO, 2005b, p. 65
T.1.9 Comunicação com os múltiplos setores e organizações envolvidas em uma política pública liderada pelo governo federal.	Booz, 2010, p. 24-25
T.1.10 Existência de critérios para evitar ambiguidade e obscuridade nas falas de autoridades e na comunicação governamental integrada.	Booz, 2010, p. 25
T.1.11 Adoção de ações para impulsionar a adoção de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) para melhorar a atuação governamental e melhorar a capacidade de entrega de resultados à população.	Booz, 2010, p. 22 e IPS, 2011, p. 24
T.1.12 Adaptação do sistema de estatística federal às necessidades de informação da nação, sendo efetivo em todos os níveis e setores da sociedade e indo de encontro aos requerimentos de informações.	GAO, 2005b, p. 65

Prática T.2. Apoio pelo Centro de Governo ao Chefe do Poder Executivo na preparação de discursos e outras mensagens com uma equipe especializadas nessas tarefas (BID, 2013b, p. 34).

T.2.1 Seleção de servidores de carreira para desenvolver as atribuições de comunicação no Centro de Governo.	Gaetani, 2010
T.2.2 Discursos voltados aos cidadãos são orientados a resultados.	Chile, 2012, p. 33.

Prática T.3. Supervisão da implementação da estratégia de comunicação, com monitoramento do impacto das comunicações governamentais para melhorar sua efetividade (OCDE, 2014, p. 138 e BID, 2013b, p. 34).

T.3.1 Existência de supervisão da comunicação governamental e monitoramento do relacionamento com outras partes interessadas (Poder Legislativo, governos subnacionais, atores privados e o público).	OCDE, 2014, p. 138
T.3.2 Encaminhamento de relatório a cada organização pública informando os planos, prioridades e padrões de desempenho esperados para aquela organização.	Booz, 2010, p. 25
T.3.3 Existência de mecanismos de controle estabelecidos para assegurar a validade da informação publicada.	BID, 2013

Prática T.4. Estabelecimento de canais de comunicação com o público de modo a promover o recebimento por todo o governo das opiniões e percepções dos cidadãos, servidores, setor privado e funcionários e outras partes interessadas relevantes (BID, 2013b, p. 34).

T.4.1 Coleta de informações dos cidadãos e da mídia para alimentar o processo de decisão de políticas públicas, permitindo que os formuladores de políticas públicas identifiquem as expectativas dos cidadãos.	Booz, 2010, p. 25
T.4.2 Abertura para ouvir sugestões do setor privado e da sociedade civil, com instrumentos para a análise das sugestões.	Booz, 2010, p. 5
T.4.3 Garantia de que as organizações públicas escutem a opinião dos cidadãos, servidores públicos e relevantes atores.	BID, 2013
T.4.4 Existência de meios para o fornecimento de oportunidades efetivas para o debate acerca das decisões governamentais.	BID, 2013
T.4.5 Responsabilidade pela construção de consenso acerca do formato padrão de relatório e frequência com a participação de outros poderes do governo, instituições, e sociedade civil, de modo a incrementar a credibilidade externa.	BID, 2013c, p. 38

Prática T.5. Após as ações do governo, deve haver meios para avaliar a atuação integrada do governo e os resultados dessa atuação para a sociedade, atribuindo responsabilidades e apresentando os resultados aos cidadãos (PETERS, 2003, p. 3-4; NAO, 2014, p. 23).

T.5.1 Existência de padrões de formato e frequência dos relatórios de entrega estabelecidos com a participação de outros poderes do governo, instituições e sociedade civil.	Chile, 2012, p. vii.
T.5.2 Apresentação dos resultados alcançados de maneira transparente e tempestiva aos cidadãos por meio de sítio na web com informações acerca do avanço da agenda de governo.	Chile, 2012, p. 19 e 20.
T.5.3 Apresentação dos resultados alcançados de maneira transparente e tempestiva aos cidadãos por meio de relatórios periódicos.	Chile, 2012, p. 32
T.5.4 Apresentação dos resultados alcançados de maneira transparente e tempestiva aos cidadãos por meio de prestação de contas anuais.	Chile, 2012, p. 32.
T.5.5 Estabelecimento de meios de o governo receber feedbacks dos cidadãos.	Chile, 2012, p. 33
T.5.6 Sinal claro promovido pelos mecanismos de <i>accountability</i> de que o governo responsabiliza ministros e outras autoridades pela entrega das prioridades estratégicas do governo.	Chile, 2012, p. 34
T.5.7 Indução do compartilhamento ou integração das atividades dos órgãos de novas formas, em assuntos transversais, compartilhando <i>accountability</i> para resultados transversais e avaliando as contribuições individuais e organizacionais para esses resultados	GAO, 2005b

NOTAS

- ¹ Sugestões de trabalhos no âmbito do Estudo Internacional TCU-OCDE. Apresentação Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions.
- ² Whole-of-government ou holistic government se referem a abordagens que enfatizam uma estratégia comum para todo o governo, ao invés de permitir que cada órgão implemente sua própria agenda (BID, 2013a, p. 15).
- ³ BID, 2014, p. xvii.
- ⁴ BID, 2013, p.57.
- ⁵ BID, 2013, p. 57.
- ⁶ OCDE, 2014, p. 21.
- ⁷ TCU, 2013, p. 20.
- ⁸ Rhodes (1996) apud TCU, p. 20.
- ⁹ BID, 2014, p. XIII.
- ¹⁰ IPEA, 2011, p. 44.
- ¹¹ BID, 2014, p. XIII.
- ¹² BID, 2013b, p. 4.
- ¹³ BID. 2013a, p. 4 e 2014, p. 4.
- ¹⁴ BID, 2014, p. 6.
- ¹⁵ OCDE, 2014.
- ¹⁶ NAO, 2014, p. 4.
- ¹⁷ BID, 2013b, p. 3.
- ¹⁸ OCDE, 2014b, p.5.
- ¹⁹ BOOZ, 2010, p. 24.
- ²⁰ BID, 2013b, p. 4.
- ²¹ GAETANI, 2011, p. 3.
- ²² Partners for Good Governance – Mapping the Role of Supreme Audit Institutions. Phase One: Analytical Framework. Pág. 5
- ²³ BID, 2014.
- ²⁴ BID, 2014.
- ²⁵ WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. Managing development: the governance dimension, 1991. Disponível em: <http://goo.gl/FXJk6R> . Acesso em 4 Mai. 2015.
- ²⁶ OCDE, 2014, p. 137.
- ²⁷ OCDE, 2014, p. 137.
- ²⁸ PETERS, 2010, p. 7-8.
- ²⁹ OCDE, 2014, p. 125.
- ³⁰ BID, 2013b, p. 30-31.
- ³¹ BID, 2014, p. 7.
- ³² GAETANI, 2010, p. 4.
- ³³ BID, 2013b, p. 30.
- ³⁴ BOOZ, 2010, p. 4.
- ³⁵ GAO, 2005, p. 11-14.
- ³⁶ OCDE, 2014, p. 61.
- ³⁷ BID, 2013a, p. 13 e 2013b, p. 30-31.
- ³⁸ BID, 2013a, p. 16.

- ³⁹ MARTINS, 2007, p. 59-60.
- ⁴⁰ BID, 2013c, p. 11.
- ⁴¹ OCDE, 2014, p. 130.
- ⁴² IPEA, 2011, p. 50 e CARDOSO JUNIOR, 2001, p. 13, apud IPEA, 2011, p. 44.
- ⁴³ BID, 2013b, p. 30.
- ⁴⁴ Booz, 2010, p. 5.
- ⁴⁵ Booz, 2010, p. 6 e BID, 2014, p. 8.
- ⁴⁶ BID, 2014, p. 8.
- ⁴⁷ OCDE, Sumário Executivo, 2014, p. 9.
- ⁴⁸ BID, 2013b, p. 7.
- ⁴⁹ UK, 2013, p. 12.
- ⁵⁰ BID, 2013c, p. 16.
- ⁵¹ OCDE Survey, 2013, p. 24.
- ⁵² BID, 2013b, p. 4.
- ⁵³ ANAO, 2006, p. 7.
- ⁵⁴ PETERS, 2010, p. 7-8.
- ⁵⁵ GAO, 2013, p. 20.
- ⁵⁶ BID, 2013a, p. 10-11.
- ⁵⁷ BID, 2013b, p. 8.
- ⁵⁸ IPEA, 2014, p. 2.
- ⁵⁹ BID, 2013c, p. 15.
- ⁶⁰ BRASIL. IPEA. 2014, p. 372.
- ⁶¹ OCDE, 2003, p. 10-11.
- ⁶² NAO, 2013, p. 21.
- ⁶³ PETERS, 2010, p. 7-8.
- ⁶⁴ OCDE, 2014, p. 20.
- ⁶⁵ BID, 2013a, p. 11.
- ⁶⁶ NEVES, Arminda. CLAD, 2014. p. 59.
- ⁶⁷ GAO, 2005a, p. 11.
- ⁶⁸ COCOPS, 2013, p. 8.
- ⁶⁹ BID, 2013b, p. 8.
- ⁷⁰ PETERS, 2013, p. 30-31.
- ⁷¹ BID, 2013a, p. 21.
- ⁷² Revista TCU, p. 41.
- ⁷³ BID, 2014.
- ⁷⁴ BID, 2013b, p. 31-32.
- ⁷⁵ NAO, 2013, p. 20
- ⁷⁶ OCDE, 2009, p. 2.
- ⁷⁷ GAO, 2005a, p. 11-14.
- ⁷⁸ GAO, 2005a, p. 16-17.
- ⁷⁹ BID, 2013b.
- ⁸⁰ NEVES, Arminda. CLAD, 2014, p. 51.
- ⁸¹ WORLD BANK. Center of Government, 2001.
Disponível em: <http://goo.gl/3bJ9aK>
Acesso em 26 Mai. 2015.
- ⁸² Booz&co. Center of Government: The engine of modern Public institutions. 2010.
- ⁸³ Partners for Good Governance – Mapping the Role of Supreme Audit Institutions. Phase One: Analytical Framework. p. 133.

Responsabilidade pelo Conteúdo

Secretaria de Controle Externo
da Administração do Estado
(SecexAdministração)

Responsabilidade Editorial

Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Núcleo Criação e Editoração (NCE) - TCU

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Núcleo Criação e Editoração (NCE) - TCU

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo
da Administração do Estado
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo I Salas 105 e 115
70.042-900 Brasília - DF
Tel.: (61) 3316 7674
secexadmin@tcu.gov.br

Ouvidoria

Tel.: 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br
Impresso pela Sesap/Segedam

MISSÃO

Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

VISÃO

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública

www.tcu.gov.br