

Conceitos de centro de governo aplicados à **Presidência da República**

Ministro

Jorge Antônio de Oliveira Francisco

Secretário-Executivo

Antonio Carlos Paiva Futuro

Secretário de Controle Interno

Allison Roberto Mazzuchelli Rodrigues

Coordenadora-Geral de Consultoria

Marcele Botelho

Equipe da Coordenação-Geral de Consultoria

Denilson Homem de Campos

Fernando Henrique Guerra

Humberto Gomes Junior

José Veloso Costa

Julianna Schimmelpfeng

Larissa Peixoto Carvalho

Núbia Maciel Batista

Thiago Menez da Silva

Projeto gráfico e diagramação

Marcus Valls



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria-Geral
Secretaria de Controle Interno
Coordenação-Geral de Consultoria

Conceitos de Centro de Governo aplicados à Presidência da República

Brasília
Presidência da República
2019

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria-Geral

Secretaria de Controle Interno

Coordenação-Geral de Consultoria

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823c Brasil. Presidência da República. Secretaria-Geral. Secretaria de Controle Interno
Conceitos de centro de governo aplicados à Presidência da República / Secretaria
Geral da Presidência da República, Secretaria de Controle Interno, Coordenação-Geral de
Consultoria. -- Brasília : Presidência da República, 2019.
50 p. : il.

ISBN 978-85-85142-97-1

1. Centro de governo. 2. Políticas públicas. 3. Governança. 4. Planejamento estratégico. I.
Brasil. Presidência da República. Secretaria-Geral. Secretaria de Controle Interno.
Coordenação-Geral de Consultoria II. Título.

CDD 320.4

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Presidência da República

SUMÁRIO

1 – Introdução.....	01
2 – Conceitos e observações gerais sobre centro de governo	03
3 – A necessidade e a importância do centro de governo	07
4 – As principais funções do centro de governo	10
5 – Governança do centro de governo	14
5.1 – Eixo estratégia	15
5.1.1 – Os desafios de longo prazo e a prospecção de informações confiáveis	15
5.1.2 – A tendência de aumento do horizonte dos planos de longo prazo	17
5.1.3 – O planejamento estratégico do governo	18
5.1.4 – Os riscos aos objetivos estratégicos do governo	23
5.2 – Eixo Controle	24
5.2.1 – Coordenação	24
5.2.2 – Supervisão (Avaliação e monitoramento)	26
5.2.3 – Transparência	27
5.2.4 – O papel do controle interno no contexto do centro de governo	28
5.3 – Eixo Liderança	29
6 – O desenvolvimento do centro de governo	31
7 – O ingresso de áreas de linha no centro de governo	35
8 – Breve histórico das grandes áreas da Presidência da República	37
9 – As principais funções do centro de governo e a estrutura atual da Presidência da República	38
10 – Conclusão	42

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 – Visão macro do centro de governo.....	05
Figura 2 – A estrutura funcional e a influência do centro de governo	06
Figura 3 – Centro de governo e o desenvolvimento da administração pública.....	08
Figura 4 – Responsabilidades-chave do centro de governo	10
Figura 5 – Centro de governo e o compartilhamento de responsabilidades.	11
Quadro 1 – Mecanismos de governança e as funções de centro de governo	13
Figura 6 – As principais funções e a governança em centro de governo.	14
Figura 7 – Documentos de planejamento de longo prazo.....	17
Figura 8 – Estrutura do PPA 2016-2019	18
Figura 9 – Visão geral da metodologia de PPA 2020-2023	19
Figura 10 – Estrutura do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado	20
Figura 11 – Metodologia da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	21
Quadro 2 – Funções e indicadores de centro de governo	32
Figura 12 – Funções de assistência direta ao Presidente da República	32
Figura 13 – Histórico de áreas essenciais da Presidência da República (simplificado, com adaptações).....	37
Figura 14 – Funções de assistência direta ao Presidente da República.....	39
Figura 15 – Competências gerais das unidades da estrutura da Presidência da República.....	41

Conceitos de centro de governo aplicados à Presidência da República

1 - Introdução

O tema centro de governo tem despertado interesse cada vez maior nos meios político-administrativos e acadêmicos nos últimos anos. O termo centro ou núcleo de governo refere-se ao conjunto de órgãos, instituições em geral e atores diversos que auxiliam, de forma coordenada, o Chefe do Poder Executivo no alcance dos objetivos estratégicos do governo. Com o aumento da complexidade dos problemas sociais, torna-se fundamental a necessidade de aperfeiçoamento de políticas públicas transversais e a demanda crescente por participação social e por serviços públicos integrados e de qualidade. Nesse cenário, o papel desempenhado pelo centro de governo no planejamento estratégico, na coordenação de ações, na comunicação de resultados e na prospecção de informações torna-se imprescindível.

O propósito deste documento é concatenar e consolidar conhecimentos sobre os principais conceitos relacionados a centro de governo. O objetivo é auxiliar as diferentes áreas da Presidência da República a analisar e avaliar seu papel e sua atuação no contexto do centro de governo brasileiro, para eventualmente implementar melhorias em seus processos internos ou mesmo propor mudanças estruturais para a Presidência da República melhor contribuir para o alcance dos objetivos do governo. A necessidade desta elaboração vem do fato de que as competências de uma instituição pública são melhor definidas e desempenhadas quanto mais clara for compreensão de sua identidade, razão de existência e funções precípuas. Tomando como exemplo a Secretaria de Controle Interno (Ciset/Presidência), a sua declaração de visão (ser a unidade de controle interno de excelência em centro de governo)¹ demonstra a necessidade premente de se conhecer o tema em pauta com profundidade adequada para o exercício de suas competências.

¹ Processo Sei nº 00010.000102/2019-24.

Na construção deste documento, partiu-se das seguintes perguntas norteadoras:

- (i) O que é o centro de governo e qual a sua importância político-administrativa?*
- (ii) Quais são as funções essenciais e os principais conceitos associados a centro de governo?*
- (iii) Como deve ser a governança do centro de governo?*
- (iv) Quais são os principais riscos associados ao centro de governo?*
- (v) Como agregar órgãos e entidades de linha na estrutura do centro de governo?*
- (vi) Como construir uma cultura de centro de governo que contribuirá no longo prazo com o Estado brasileiro?*

Procurou-se responder as perguntas anteriores ao longo deste documento. Logo após essa introdução (Item 1), destacam-se conceitos e observações gerais sobre o tema (Item 2). Ainda nesse tópico, caracteriza-se o centro de governo como guardião da estratégia diretiva do Poder Executivo, com atuação nos ambientes político e administrativo e na prospecção de informações baseadas em evidências para subsidiar as decisões do governo. Em seguida, o Item 3 apresenta a necessidade e a importância do centro de governo, especialmente com base na pesquisa E-Government Survey 2012, da Organização das Nações Unidas (ONU). Na sequência, fala-se sobre as funções principais do centro de governo (Item 4), a partir de estudos desenvolvidos por quatro instituições: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Tribunal de Contas da União (TCU) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O Item 5 trata da governança do centro de governo, tomando por base os mecanismos de liderança, estratégia e controle dispostos no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. O Item 6 aborda três estágios de construção do centro de governo e traz indicadores que podem auxiliar na identificação do nível de desenvolvimento do CdG. Os tópicos seguintes registram a questão do ingresso de áreas de linha no centro de governo (Item 7), um breve histórico das grandes áreas da Presidência da República (Item 8) e a análise sucinta sobre as principais funções do centro de governo na estrutura atual da Presidência da República (Item 9). Por fim, a conclusão (Item 10) deixa questões para aprofundamento da discussão no âmbito da Presidência da República.

Dentre as fontes bibliográficas disponíveis na literatura, foram escolhidas seis obras como base teórica para composição deste documento. Várias outras referências foram consultadas, de acordo com a sequência de citações em notas de rodapé, porém o alicerce teórico principal veio dos seguintes trabalhos:

- (i) *Centre stage: Driving better policies from the centre of government - OCDE 2013;*
- (ii) *Centre stage 2: The organization and functions of the centre of government in OECD countries - OCDE 2017;*
- (iii) *O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo - Ipea 2019;*
- (iv) *Referencial para avaliação da governança do centro de governo - TCU 2016;*
- (v) *The role of the center of government - BID 2013;*
- (vi) *Governing to deliver: Reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean – BID 2014.*

2 - Conceitos e observações gerais sobre centro de governo

O interesse no tema centro de governo (CdG) tem crescido ao longo das últimas décadas. Embora o conceito não seja novo², nos últimos anos os centros de governo têm se tornado mais complexos em diversos países do mundo e sido objeto de um número maior de pesquisas e publicações acadêmicas. Ainda assim, esse campo de estudo se mostra com muitas áreas inexploradas e amplas possibilidades de exame. Com relação à literatura nacional e latino-americana, trabalho organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apontou que, mesmo ganhando cada vez mais destaque nos estudos de ciência política e administração pública, “a produção científica sobre núcleo de governo no país é bastante incipiente, assim como na região como um todo”. (CAVALCANTE; GOMIDE, 2019, p. 42)³.

² Segundo estudo desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID ou IDB - Inter-American Development Bank), iniciativas que se enquadram no moderno conceito de centro de governo datam de 1916 no Reino Unido e de 1939 nos Estados Unidos, por exemplo. (IDB. The role of the center of government: a literature review. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/bitstream/handle/11319/5988/ICS%20TN%20The%20Role%20of%20the%20Center%20of%20Government.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 8 abr. 2019).

³ CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Organizadores). O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2018. p. 42.

As definições para centro de governo encontradas na literatura podem ser divididas em duas grandes correntes. Há uma linha de estudos que enxerga o CdG principalmente a partir das funções exercidas pelo núcleo e outra que se focaliza na localização das instituições e agentes dentro da estrutura do Poder Executivo. A primeira vertente considera a dimensão funcional do CdG observando todas as unidades que desenvolvem ações de condução de governo, mesmo que além dessas ações executem também a prestação de serviços públicos ou a entrega de resultados de políticas públicas (atividades típicas dos ministérios de linha). A segunda corrente considera apenas as unidades integrantes do Gabinete do Primeiro-Ministro ou da Presidência da República (PR). Essas vertentes teóricas trazem à tona os aspectos contingente e relacional do poder, mas também destacam o fator estrutural da composição da esfera executiva. Para os objetivos desse documento, importa considerar ambas as correntes, pois não se pode negligenciar a abrangência do centro de governo em termos funcionais, visando à adequada compreensão do conceito, tampouco a localização de suas instituições e agentes, haja vista algumas competências serem limitadas à estrutura da Presidência da República, a exemplo da Secretaria de Controle Interno (Ciset/Presidência).

No contexto deste documento, entende-se **Centro de Governo** como a estrutura administrativa que presta apoio direto e coordenado ao Chefe do Executivo no gerenciamento integrado⁴ do governo. A estrutura administrativa desse núcleo pode ser composta por órgãos, instituições em geral e atores diversos, pertencentes ou não à organização formal da Presidência ou do Gabinete do Primeiro-Ministro, conforme o caso. A finalidade do CdG é prestar apoio direto ao Chefe do Executivo, para a melhor condução das políticas públicas e diretrizes de governo. É fundamental que os esforços do núcleo sejam coordenados em ações coesas entre os componentes da estrutura, para evitar ações desconexas, retrabalho, funções descobertas ou em duplicidade, e propiciar o gerenciamento também integrado das políticas de governo. Importante destacar ainda que a denominação centro de governo (center ou centre of government) pode encontrar variações na literatura, tais como: núcleo de governo (core government), núcleo do executivo (core executive), centro presidencial (presidential center), governança executiva (executive governance), alto governo, entre outras.

⁴ Gerenciamento integrado e holístico do governo. O conceito é associado ao termo Whole-of-government, conforme descrito no Item 3 deste documento.

De forma geral, pode-se entender centro de governo como a estrutura guardiã da estratégia diretiva do governo (*Figura 1*). As plataformas de campanha do governo eleito devem ser traduzidas num planejamento estratégico nacional, com seus respectivos objetivos, indicadores, metas e linhas de ação definidas de modo a assegurar as atuações tática e operacional consistentes com os interesses do Estado, visando ao atendimento das demandas dos cidadãos. Cabe ao centro de governo gerenciar planos e ações para consecução desses objetivos. Para tanto, o centro de governo deve atuar em duas grandes frentes: dinamizar a capacidade e a qualidade do sistema político-administrativo e prospectar informações fundamentadas em evidências para subsidiar as decisões do Chefe do Executivo.

De um lado, ao atuar no sistema político-administrativo, o centro de governo se torna ponte entre esses dois ambientes, visando criar sinergia para o relacionamento intragovernamental e a burocracia. Por meio de ação coerente, o CdG deve agir entre os órgãos do governo (ministérios de linha, por exemplo), resolvendo conflitos e crises, impedindo o desvirtuamento da política pública ou programa e zelando pela construção e fortalecimento de redes relevantes. O relacionamento intergovernamental (envolvendo o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e os entes subnacionais) e a relação com a sociedade também são partes dessa dimensão política do centro de governo. No viés burocrático, o CdG deve, por exemplo, propor medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública sempre que necessário, com o propósito de alcançar os objetivos estratégicos do governo de forma mais eficaz. A burocracia deve estar a serviço da sociedade e não se tornar um obstáculo à realização das grandes demandas sociais.

Figura 1 – Visão macro do centro de governo.



Fonte: Elaboração da equipe Ciset/Presidência, 2019.

A literatura sobre centro de governo traz diferentes representações gráficas do CdG e sua influência na administração. Uma dessas formas de representação se baseia em círculos concêntricos. Em geral, esses diagramas apresentam o círculo menor correspondendo ao núcleo ao redor do Chefe do Executivo (gabinete pessoal e unidades de gerenciamento estratégico, coordenação e supervisão, comunicação e eficiência do Estado), que é o centro de governo propriamente dito. O segundo círculo simboliza “superministérios”, instituições e comitês transversais que executam funções de centro de governo sob orientação da estratégia central, além de outras funções de linha. O terceiro mais afastado engloba outras instituições e comitês que colaboram com as duas primeiras áreas. Na periferia desses três círculos, encontram-se os demais órgãos e entidades da administração pública que operam segundo as diretrizes emanadas do centro de governo, conforme ilustrado pelas elipses da *Figura 2*.

Figura 2 – A estrutura funcional e a influência do centro de governo.



Fonte: Elaboração da equipe Ciset/Presidência, 2019.

Do outro lado, as decisões do governo devem ser baseadas em informações fundamentadas em evidências. Levantamentos tempestivos e relevantes são cruciais para a tomada de decisões acertadas no presente que refletirão em benefícios para o país no longo prazo. Essas informações são geradas a partir de metodologias de monitoramento e de prospecção de dados e tendências de longo prazo.

3 - A necessidade e a importância do centro de governo

O destaque dado ao tema centro de governo justifica-se por sua crescente importância no contexto atual. O E-Government Survey 2012, da Organização das Nações Unidas (ONU), traz de forma sintética a transformação pela qual a administração pública ao redor do mundo tem passado, refletindo diretamente na formulação dos centros de governo:

Nos últimos anos, houve uma mudança de ênfase: de descentralização estrutural, desagregação e organizações de propósito único para uma abordagem mais integrada à prestação de serviços públicos. Com uma variedade de termos, tais como “governo de balcão único”, “governo unido” e “governo integral”, o movimento de silos isolados na administração pública para redes de trabalho formais e informais é uma tendência global estimulada por várias forças sociais [...] ⁵ (ONU, 2012, tradução e grifos nossos).

O conceito de “governo integral” (whole-of-government) relaciona-se com uma maneira abrangente de reunir recursos e conhecimentos especializados de várias áreas e grupos para abordar problemas com causas sociais, econômicas e políticas inter-relacionadas⁶. Essa abordagem conta com vantagem comparativa e maximiza recursos. O “governo de balcão único” (one-stop government) refere-se à integração de serviços públicos para melhor atender o cidadão. A ideia é prover acesso contínuo a pessoas físicas e jurídicas por meio de diferentes mídias e dispositivos de acesso. O conceito exige que todo o governo esteja interligado e que o cidadão seja capaz de acessar serviços públicos por um único ponto, mesmo que esses serviços sejam fornecidos por diferentes áreas da administração. Isso requer uma estrutura holística que suporte modelagem integrada de serviços públicos eletrônicos e sincronização com os desenvolvimentos técnicos. A concepção de “governo unido” (joined-up government) remodelou a antiga doutrina administrativa de coordenação e surgiu, na década de 90, no Reino Unido. De forma geral, a coordenação administrativa sugere que todas as partes do governo executivo sejam interconectadas e complementares. Assim o governo se apresenta único à população e enfrenta as diversas questões de forma coesa.

⁵ “In recent years, there has been a change in emphasis away from structural devolution, disaggregation, and single-purpose organizations towards a more integrated approach to public service delivery. Variously termed “one-stop government,” “joined-up government” and “whole-of-government”, the movement from isolated silos in public administration to formal and informal networks is a global trend driven by various societal forces”. ONU. Taking a whole-of-government approach. United Nations E-Government Survey, 2012. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Chapter-3-Taking-a-whole-of-government-approach.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

⁶ WORZALA, Mary; VANDEVELDE, Craig; KUNTZ, Jessica. Deploying the whole of government: how to structure successful multi-agency international programs. Deloitte, 2017. p. 1. Disponível em: <<https://www2.deloitte.com/us/en/pages/public-sector/articles/deploying-the-whole-of-government.html>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

Na sequência, o E-Government Survey 2012 menciona as transformações sociais e tecnológicas que impulsionam novas dinâmicas na administração pública. Em recente publicação⁷, o Ipea também elenca desafios para as políticas públicas que demandam novos arranjos institucionais de governança. Como síntese dessas duas contribuições, podem-se enumerar os seguintes fatores que requerem a formação e atuação efetiva do centro de governo:

- (i) os problemas da sociedade estão cada vez mais complexos, exigindo respostas colaborativas. Os chamados wicked problems (problemas transversais, multidimensionais e incertos) demandam a ação de múltiplos setores, exigindo coordenação afinada entre eles;
- (ii) há aumento de demanda pela sociedade por serviços públicos mais personalizados, acessíveis e de qualidade, que devem ser planejados, implementados e avaliados com a participação dos cidadãos;
- (iii) para atender adequadamente às demandas sociais, o governo necessita superar questões próprias da administração pública na atualidade, tais como a fragmentação e o esvaziamento do Estado (hollowing out), o que requer gerenciamento integrado e holístico de estratégia comum para todo o governo;
- (iv) o governo precisa conquistar e manter nível razoável de confiança, vencendo o contínuo questionamento acerca da legitimidade e desconfiança comum relacionada ao setor público; e
- (v) a internet apresenta oportunidades para transformar o modo como o governo trabalha em prol da população.

Figura 3 – Centro de governo e o desenvolvimento da administração pública.



Fonte: Elaboração da equipe Ciset/Presidência, 2019.

⁷ CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Organizadores). O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2018. p. 28.

Diante desses desafios contemporâneos para a administração e para as políticas públicas, fica clara a necessidade de se efetivar a existência do centro de governo (**Figura 3**). Nesse sentido, o Banco Interamericano de Desenvolvimento listou cinco propósitos essenciais para o CdG: 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 comprometimento adequado com os cidadãos⁸. A importância do centro de governo fica ainda mais premente quando, a partir desses propósitos mencionados anteriormente, imagina-se o resultado da atuação inadequada do CdG, vislumbrando-se problemas da seguinte natureza:

- (i) incoerência e/ou concorrência entre as políticas públicas;
- (ii) redundâncias entre funções ministeriais ou conflitos entre interesses setoriais;
- (iii) visão estratégica enviesada;
- (iv) ausência ou má formulação de objetivos e metas;
- (v) inadequação do acompanhamento e monitoramento; e
- (vi) deficiência técnica na formulação e condução dos planos.

Portanto, é estratégico para o país investir no aperfeiçoamento do centro governo. Isso não significa necessariamente aumentar a estrutura física ou o número de servidores, mas sim aprimorar a habilidade para exercer funções essenciais de CdG. Assim, “enquanto o Presidente ou o Primeiro-Ministro têm sua agenda dominada pelos eventos e, muitas vezes, crises cotidianas, o núcleo de governo se preocupa em assistir o chefe do governo e manter a coerência das ações governamentais prioritárias”⁹.

⁸IDB. The role of the center of government: a literature review. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/bitstream/handle/11319/5988/ICS%20TN%20The%20Role%20of%20the%20Center%20of%20Government.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

⁹CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Organizadores). O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2018. p. 27.

4 – As principais funções do centro de governo

Dezenas de funções podem ser atribuídas ao centro de governo. O desenho estrutural do CdG se apresenta diversificado quando se analisa sua constituição em diferentes países. A partir das demandas e pressões internas e externas da conjuntura política e econômica, das características que distinguem o Poder Executivo e seu Chefe, dos instrumentos de coordenação disponíveis e do estágio de maturidade das instituições do país, a estrutura do centro de governo será formatada.

Assim, não há estrutura de centro de governo ideal e única a ser buscada por todas as nações. O melhor modelo estrutural de CdG deve ser construído em cada país, de acordo com suas especificidades. Naturalmente o estudo acadêmico sobre o tema, a análise das experiências de diversas nações e o autoconhecimento institucional e social são alicerces para essa construção.

Há, no entanto, algumas funções fundamentais que clamam por atuação do centro de governo e devem fazer parte de suas atribuições qualquer que seja o país. Pesquisa desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aplicada nos anos de 2013 e 2017, aponta para esta conclusão: apesar de sistemas diferentes, o centro de governo tem funções semelhantes em todos os lugares¹⁰. Em 2017, foram catalogados resultados a partir de questionários respondidos por representantes de 37 países membros ou parceiros da OCDE. Essa pesquisa apontou como responsabilidades-chave do centro de governo as funções registradas no gráfico a seguir (**Figura 4**), no qual a variação percentual indica a incidência de escolha da respectiva função.

¹⁰ OECD. Centre stage 2: the organisation and functions of the centre of government in OECD countries. 2017. p. 7. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

Figura 4 – Responsabilidades-chave do centro de governo.



Fonte: Adaptação feita pela equipe Ciset/Presidência de: OECD. Centre stage 2: the organisation and functions of the centre of government in OECD countries. 2017. p. 11. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

A partir das informações observadas, esse estudo indicou ainda as quatro principais tarefas prioritárias do centro do governo:

- (i) apoio à tomada de decisões do chefe do governo e do gabinete, que envolve prospecção de informações baseadas em evidências, questões administrativas relevantes, bem como a prestação de aconselhamento político;
- (ii) coordenação de políticas em todo o governo, que envolve cada vez mais a liderança de políticas transversais e de iniciativas prioritárias para o governo;
- (iii) planejamento estratégico para o conjunto do governo; e
- (iv) comunicação de mensagens do governo para a administração e para toda a sociedade.

A figura a seguir (*Figura 5*) sintetiza alguns outros dados da pesquisa OCDE de 2017. A questão levantada foi sobre a execução exclusiva ou compartilhada de funções importantes no âmbito do centro de governo. Tal como visualizado no gráfico anterior, são destacadas dezesseis funções com alto grau de participação do centro de governo, seja diretamente ou em ação compartilhada com outros atores e instituições.

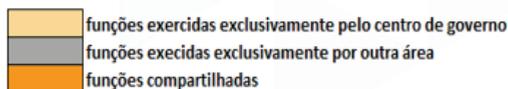
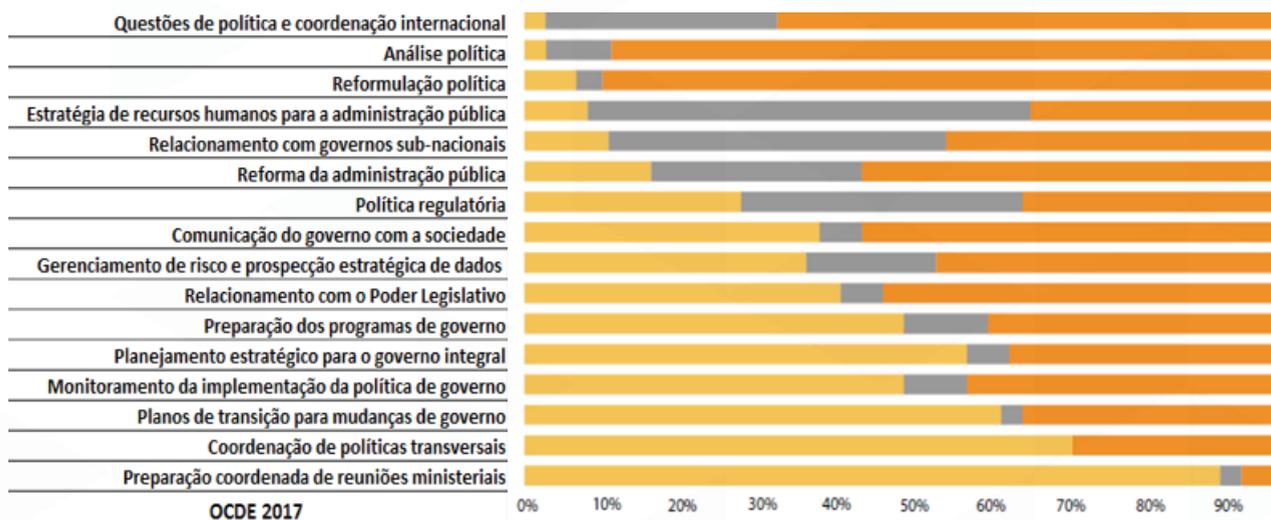


Figura 5 – Centro de governo e o compartilhamento de responsabilidades.



Fonte: Adaptação feita pela equipe Ciset/Presidência de: OECD. Centre stage 2: the organisation and functions of the centre of government in OECD countries. 2017. p. 12. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

Observa-se que muitas vezes determinados trabalhos técnicos especializados são desenvolvidos por órgãos competentes localizados fora do centro de governo, mas as diretrizes iniciais e a avaliação final (gerenciamento estratégico) são realizadas pelo CdG, a exemplo das funções de análise e reformulação de políticas públicas. Outras funções são exercidas em grande parte pela força de trabalho do próprio centro de governo, a exemplo da preparação do programa de governo, do monitoramento das políticas públicas e da gestão da transição governamental (saída de um governo e chegada de outro, em virtude do ciclo eleitoral), além das quatro macrofunções dos centros de governo mencionadas anteriormente (planejamento estratégico, coordenação, comunicação e prospecção de informações baseadas em evidências).

O BID¹¹ trata da diversidade de responsabilidades assumidas pelos centros de governo, destacando a função de coordenação política e técnica como o coração das atividades desempenhadas pelo CdG. Além dessa função, o Banco destaca ainda outras quatro: gerenciamento estratégico, desenho e implementação das políticas públicas transversais, monitoramento de resultados e comunicação de ações e realizações (accountability).

O Ipea, após vasta pesquisa na literatura nacional e internacional, menciona o seguinte sobre as funções típicas desempenhadas pelos centros de governo:

[...] as pesquisas mostraram que planejamento, gerenciamento e coordenação da agenda prioritária do presidente são predominantes nas atividades do NdG [núcleo de governo]. No entanto, o envolvimento dos órgãos nessas funções varia em razão do grau de empoderamento dado a eles pelo presidente¹².

¹¹ IDB. The role of the center of government: a literature review. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/bitstream/handle/11319/5988/ICS%20TN%20The%20Role%20of%20the%20Center%20of%20Government.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

¹² CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Organizadores). O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2018. p. 21.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por sua vez, identificou seis funções agregadoras a partir da pesquisa levantada pela OCDE em 2013. Essas funções foram relacionadas a quatro mecanismos de governança, gerando o seguinte *quadro*:

Quadro 1 – Mecanismos de governança e as funções de centro de governo.

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>

Fonte: TCU. Referencial para avaliação da governança do centro de governo. 2016.p. 17. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158062B3D01582C002C4224C3>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

Dessa forma, pode-se concluir que determinadas funções no contexto do Poder Executivo requerem atuação efetiva do centro de governo. São funções que fundamentam a existência do CdG, pois demandam precipuamente um direcionamento central coerente, sob a pena de gerar grandes transtornos e desgaste para o Executivo pelo não atingimento efetivo das demandas da sociedade. Na direção apontada pelos estudos e pesquisas mencionados, o centro de governo deve assumir primariamente responsabilidades sobre as funções listadas a seguir, sem prejuízo de outras conforme o contexto específico de cada país:

- (i) **Gerenciamento estratégico:** contribuição para o planejamento estratégico geral do governo e para a elaboração dos programas, para a elaboração e concatenação de planos de longo, médio e curto prazos e para o alinhamento desses planos e o orçamento público. Além disso, destaca-se o gerenciamento de riscos estratégicos, com base nos objetivos estratégicos do governo, e a prospecção de informações baseadas em evidências para subsidiar a tomada de decisão do Chefe do Executivo.
- (ii) **Coordenação:** estruturação harmônica, nos aspectos político e técnico, das ações prioritárias do governo, assim como das políticas públicas. A plataforma eleitoral do governo traduzida em estratégia nacional necessita ser integralmente executada pelos ministérios de linha. Para isso, é primordial a supervisão geral e o ordenamento da execução dos planos, programas e políticas públicas, com gerenciamento de desempenho.

- (iii) **Comunicação:** promoção da transparência das ações do governo por meio de canais permanentes e mensagens precisas, relevantes e claras para as instituições do Estado e para a sociedade em geral. Mecanismos eficazes de accountability contribuem para o esclarecimento dos cidadãos, o fortalecimento da confiança nos agentes políticos e a promoção da participação social.
- (iv) **Eficiência organizacional:** captação e utilização eficiente dos recursos físicos, organizacionais, tecnológicos, orçamentários, humanos e sociais¹³.

5 – A governança do centro de governo

O Decreto nº 9.203/2017 dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse normativo define governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Essas diretrizes, quando aplicadas ao conceito de centro de governo, podem estruturar as atividades do CdG nos três eixos dispostos no decreto, conforme sumarizado a seguir (*Figura 6*). Esse modelo pode nortear eventuais mudanças estruturais da Presidência da República na organização de suas áreas a partir das macrofunções do centro de governo.

Figura 6 – As principais funções e a governança em centro de governo.



Fonte: Elaboração da equipe Ciset/Presidência, 2019.

¹³ "Capital social refere-se a aspectos da organização social, tais como redes, normas e confiança que facilita coordenação e cooperação para benefícios mútuos. Capital social aumenta os benefícios de investimento em capital físico e capital humano" (PUTNAM, Robert; 1993). Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2001-pop-16.pdf>>. Acesso em: 8 abr 2019.

5.1 Eixo estratégia

A dimensão estratégia, de acordo com o Decreto nº 9.203/2017, compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido. Essa concepção deve ser primariamente apreendida pelo centro de governo, a começar pela definição de diretrizes e objetivos estratégicos que nortearão todos os planos e as ações do governo. Nessa tarefa, o CdG tem importante função no alinhamento dos ministérios de linha e de outros stakeholders, de acordo com os objetivos e critérios definidos, o que tem o potencial de mitigar conflitos e gerar sinergia entre os diversos atores. A finalidade última é o governo entregar serviços e valores que efetivamente atenderão às demandas prioritárias da sociedade.

5.1.1 Os desafios de longo prazo e a prospecção de informações confiáveis

Pensar em estratégia requer, de imediato, uma visão de longo prazo. E isso traz desafios intrínsecos à sua formulação. Cada governo necessariamente terá de enfrentar e vencer as circunstâncias que poderão atrelá-lo de forma desequilibrada às ações de curto prazo. Se, por um lado, questões urgentes costumam pressionar por mais espaço na agenda, empurrando os tópicos importantes e não urgentes sempre para o futuro, por outro, projetar e trabalhar para o longo prazo remete às incertezas latentes que não são facilmente superadas, além de exigir foco e constância naquilo que se pretende fazer. Geralmente há ainda certo descompasso entre os agentes políticos e as necessidades impostas pelas políticas públicas com relação à acepção do termo longo prazo. No contexto da política eleitoral, longo prazo é frequentemente limitado à próxima eleição; mas para fins de formulação de políticas públicas muitas vezes se exige um espectro maior que cinco, dez ou até vinte anos. O professor neozelandês Jonathan Boston, em extensa obra, aborda detalhadamente essa questão, enxergando-a de início como um risco: “[...] o problema da ‘visão de curto prazo’ - ou ‘viés presenteísta’ - na formulação de políticas [...] é o risco de os governos colocarem peso indevido em considerações de curto prazo à custa do bem-estar geral de longo prazo de toda a sociedade”.¹⁴ (BOSTON, 2016, tradução nossa).

¹⁴ “[...] the problem of ‘short-termism’ – or a ‘presentist bias’ – in policy-making [...] risk of governments placing undue weight on near-term considerations at the expense of a society’s overall long-term welfare”. BOSTON, Jonathan. Governing for the future: designing democratic institutions for a better tomorrow. Bingley: Emerald, 2016, ebook.

Esse fenômeno é preocupante uma vez que coloca em perigo não apenas os interesses das gerações futuras, mas também os interesses de longo prazo das gerações atuais. Nesse sentido, pode-se dizer que de fato “o futuro sussurra, enquanto o presente grita”.¹⁵ (GORE, 1992, tradução nossa). E de forma ainda mais contundente, Galton e Kamarck (2015, p. 2) abordam o tema da seguinte maneira: “a miopia coletiva é a doença social do nosso tempo. A busca impaciente por ganhos rápidos supera nossos melhores motivos. E no longo prazo, estaremos todos em pior situação”.¹⁶ (GALTON e KAMARCK, 2015, tradução nossa).

Em vista disso, alguns governos têm desenvolvido o que ficou conhecido como “governança antecipada” (ou de longo prazo). A ideia central é adotar abordagem sistêmica para mitigar o “viés presenteísta” e ter foco no longo prazo (muito além da próxima eleição), sendo proativos na identificação, mitigação e gerenciamento de riscos significativos. No entanto, esta não é uma tarefa simplória, pois implica uma série de variáveis e incertezas que devem ser levadas em conta. Novamente, na obra de Boston (2016), observa-se como exemplo um desses aspectos a serem considerados:

[...] Esse risco [viés “presenteísta”], por sua vez, representa um desafio adicional: qual é a lógica de fazer hoje investimentos dispendiosos em termos de políticas se os resultados de longo prazo forem altamente incertos? Afinal de contas, há pouco sentido em fazer escolhas difíceis no curto prazo se houver pouca perspectiva de benefícios futuros.¹⁷ (BOSTON, 2016, tradução nossa).

Esse raciocínio leva naturalmente à necessidade de se desenvolver boas metodologias de prospecção de dados de longo prazo. Essas ferramentas contribuem sensivelmente para minimizar incertezas, identificar novas oportunidades, robustecer a qualidade das decisões do governo e ajustar a direção das políticas públicas a cenários futuros prováveis. O investimento em prospecções futuras com alto grau de confiança por parte do centro de governo permite que os gestores das políticas se antecipem a questões emergentes e iminentes, tendo mais tempo para elaborar soluções consistentes e corrigir o rumo das ações sempre que necessário.

¹⁵ “The future whispers while the present shouts”. GORE, All. Earth in the balance: ecology and the human spirit. Houghton Mifflin, New York, 1992. P. 170.

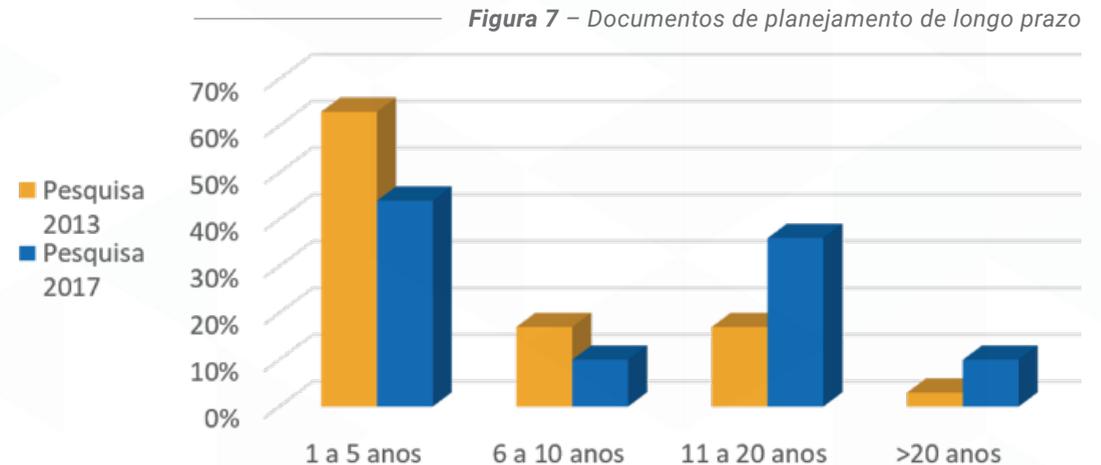
¹⁶ “Collective myopia is the societal disease of our time. The impatient quest for quick gain overwhelms our better motives. And in the long run, we will all be worse off”. GALSTON, William A.; KAMARCK, Elaine C. More builders and fewer traders: a growth strategy for the american economy. Brookimngs institutions, 2015, p. 2.

¹⁷ “[...] this risk [presentist bias], in turn, poses a further challenge: what is the logic of making costly policy investments today if the long-term payoffs are highly uncertain? After all, there is little point making hard choices in the short-term if there is little prospect of future benefits”. BOSTON, Jonathan. Governing for the future: designing democratic institutions for a better tomorrow. Bingley: Emerald, 2016, ebook.

5.1.2 A tendência de aumento do horizonte dos planos de longo prazo

Dados oriundos das pesquisas¹⁸ elaboradas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico demonstram a tendência dos países (membros e parceiros da OCDE) na ampliação do espectro de seus documentos e planos de longo prazo. Como visualizado no gráfico a seguir (**Figura 7**), em 2013, 63% e 17% dos países que participaram da pesquisa relataram que o documento delineador de sua visão estratégica cobria um horizonte de até 5 anos e entre 6 e 10 anos, respectivamente. Esses números caíram para 44% e 10% em 2017, conforme visto nas quatro primeiras colunas do gráfico. Já as quatro colunas à direita mostram que o percentual de países cujos documentos estratégicos principais cobriam um horizonte entre 11 e 20 anos ou maior que 20 anos subiu de 17% para 36% e de 3% para 10%, respectivamente.

Dentre os países cujo planejamento estratégico se baseia em documentos com horizonte de 20 anos ou mais, estão Noruega, Luxemburgo, Japão e Finlândia. No caso da Finlândia, por exemplo, o governo tem elaborado um relatório de futuro, com perspectiva de 20 anos, a partir de uma decisão parlamentar tomada no início da década de 90. Com a coordenação do centro de governo finlandês, montou-se uma rede de prospecção de dados para projeções futuras, a qual aperfeiçoou métodos de previsão e melhorou a qualidade dos dados, permitindo vinculá-los aos processos e ao planejamento estratégico do país.



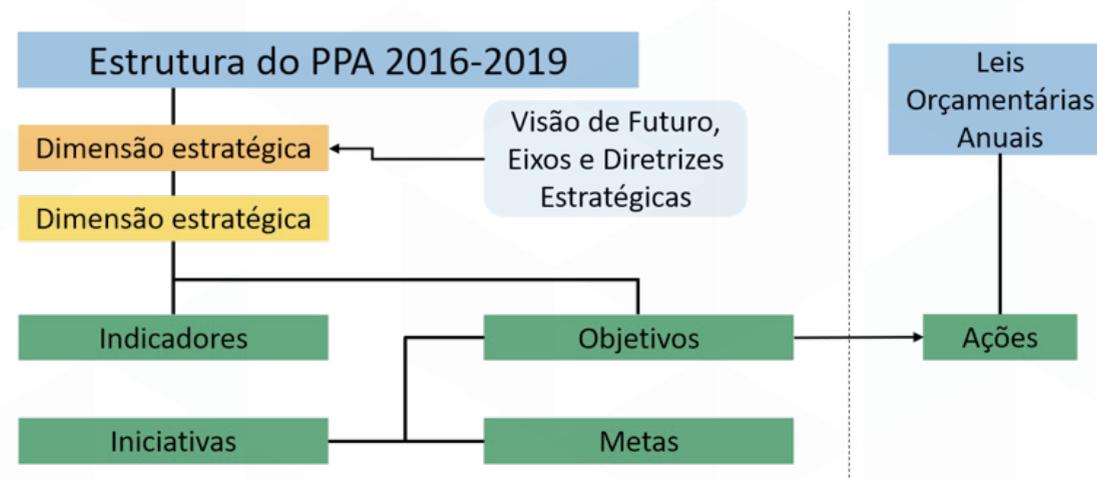
Fonte: Elaboração da equipe Ciset/Presidência, 2019, a partir de dados de pesquisas OCDE 2013 e 2017: OECD. Centre stage: driving better policies from the centre of government. 2013. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm\(2014\)3&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm(2014)3&doclanguage=en)> e OECD. Centre stage 2: the organisation and functions of the centre of government in OECD countries. 2017. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

¹⁸ OECD. Centre stage: driving better policies from the centre of government. 2013. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm\(2014\)3&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm(2014)3&doclanguage=en)> e OECD. Centre stage 2: the organisation and functions of the centre of government in OECD countries. 2017. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2019. www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf. Acesso em: 8 abr. 2019.

5.1.3 O planejamento estratégico do governo

O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 menciona que o Poder Executivo, por meio de lei de sua iniciativa, estabelecerá o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual (CF, art. 165, § 4º). O PPA, no entanto, deverá ser construído a partir de uma dimensão estratégica que refletirá os eixos, as diretrizes e a visão do governo. O PPA 2016-2019 apresenta a seguinte estrutura:

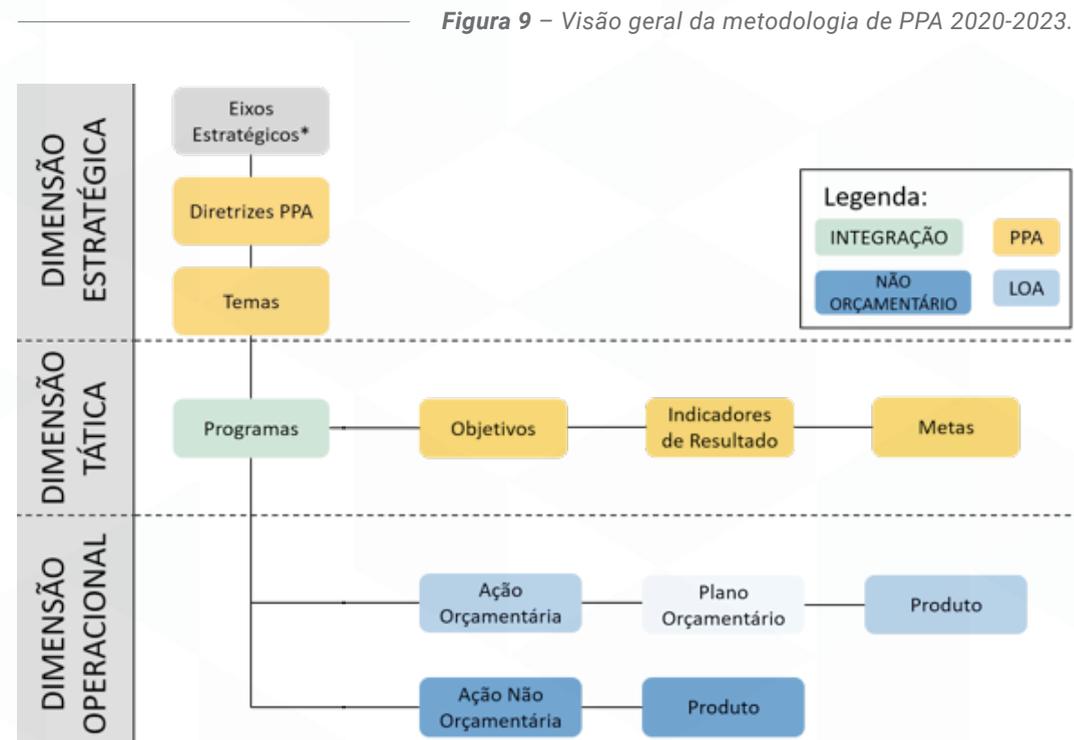
Figura 8 – Estrutura do PPA 2016-2019



Fonte: Elaboração da equipe Ciset/Presidência, 2019; a partir de dados do PPA Cidadão, disponível em: <<https://ppacidadeao.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/estrutura-ppa.xhtml?jsessionId=o6UW085E6CCjHEJ8tAgc+BkP.undefined>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

O PPA 2019-2023 tem sido construído sobre os pilares de visão estratégica e foco em resultados, simplificação metodológica, realismo fiscal e integração entre planejamento e avaliação. Entretanto, a metodologia estabelecida para a construção desse PPA parte, como sempre, dos pressupostos colocados pelos eixos e diretrizes estratégicas governamentais. A visão geral dessa metodologia é demonstrada a seguir (*Figura 9*).

A metodologia de elaboração do PPA 2020-2023 adota os eixos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) como diretriz estratégica para a construção do plano plurianual. Dessa forma, o PPA (documento de médio prazo – 4 anos) será formatado seguindo diretrizes de um plano de longo prazo (Endes - 12 anos).



* Eixos estratégicos oriundo da Endes (Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). **Fonte:** Manual técnico de elaboração do Plano Plurianual 2020-2023. Disponível em: Processo Sei nº 00150.000444/2019-40

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social foi construída, em 2018, a partir de um esforço de coordenação do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O documento contou com a contribuição de diversos órgãos da administração pública, instituições da iniciativa privada e organizações sociais, além de ser validado pelo Comitê Interministerial de Governança. Essa Estratégia foi “concebida com o objetivo de orientar, articular e influenciar as discussões dos demais instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (planos nacionais, setoriais e regionais e o Plano Plurianual – PPA da União)” – (Figura 10). O parágrafo seguinte resume o contexto de construção da Endes:

Foi construído a partir da convergência de estudos e reflexões de longo prazo publicados por órgãos de pesquisa e planejamento da administração pública federal, de reuniões com os ministérios do governo federal e de consulta pública junto à sociedade e especialistas, colhendo visões diversas e setoriais, com vistas a oferecer um planejamento de longo prazo ao país. A elaboração desse documento também foi influenciada pela Agenda 2030, adotada pelos 193 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), expressa em 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), integrados e indivisíveis, que visam promover de forma equilibrada as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental.¹⁹

¹⁹ GOVERNO FEDERAL. Planejamento do Desenvolvimento Nacional equilibrado: sumário executivo. 2018, p. 5. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes/sumario-executivo>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

Figura 10 – Estrutura do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado.



Fonte: GOVERNO FEDERAL. Planejamento do Desenvolvimento Nacional equilibrado: sumário executivo. 2018, p. 5. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes/sumario-executivo>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

A Endes parte da realidade atual do país e procura traçar o caminho na direção de um futuro plausível.²⁰ Como insumos nessa elaboração, utilizaram-se indicadores para elaboração de diagnósticos, estabelecendo-se o cenário macro e megatendências²¹ mundiais e nacionais. A estratégia nacional trabalha para que o futuro plausível seja o futuro desejado, conforme definido pelas diretrizes do artigo 3º da Constituição Federal de 1988.²² Isso é feito por meio da identificação de desafios para o país nos próximos doze anos, da definição de orientações que permitirão que o Brasil desloque-se em direção ao futuro desejado e do mapeamento dos riscos que podem desviar o país do caminho almejado (*Figura 11*). Essa jornada somente será trilhada na prática com a mobilização de atores-chave, tais como instituições públicas, Poder Legislativo, iniciativa privada, sociedade civil organizada, entidades de cooperação internacional e sociedade em geral, em prol de uma visão de desenvolvimento nacional. Para concretização dessa tarefa novamente ressalta-se a importância do centro de governo atuante e focado em seus objetivos.

Figura 11 – Metodologia da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.



Fonte: GOVERNO FEDERAL. Planejamento do Desenvolvimento Nacional equilibrado: sumário executivo. 2018, p. 9. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes/sumario-executivo>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

²⁰ Futuro admitido diante do cenário macro e das megatendências.

²¹ Para aprofundamento: MARCIAL, Elaine C. (Organizadora). Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26450>. Acesso em: 8 abr. 2019.

²² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Essas ações marcam a transição estratégica do contexto de governo para o âmbito do Estado. A adoção de instrumentos de longo prazo (abrangência superior ao período eleitoral) como norteadores de planejamento para o país eleva as diretrizes à qualidade de estratégia de Estado, na medida em que transcendem a um governo específico e são concebidas em consulta à sociedade e com a finalidade última de atender aos anseios prioritários do povo brasileiro. No centro de governo, a atuação de núcleo dedicado ao tema, composto por servidores de carreira, torna-se essencial na construção coerente e no acompanhamento desses documentos de longo e médio prazo.

Nesse sentido, estudo feito pelo Ipea²³ aponta a necessidade de amadurecimento na formação da agenda estratégica da Presidência da República. Com escopo de pesquisa entre os anos de 1995 e 2014, o estudo preocupou-se em testar três hipóteses sobre o processo de formação da agenda presidencial:

- (i) A definição de prioridades do [CdG] tem origem – ou está baseada – nos conteúdos dos programas eleitorais.
- (ii) A elaboração legalmente obrigatória dos planos plurianuais (PPAs), no primeiro ano de cada mandato, influencia positivamente a formação da agenda estratégica do presidente.
- (iii) Os estudos prospectivos, os cenários de longo prazo e o desenho de uma visão de futuro – até mesmo quando liderados pelo [CdG] – são processos incapazes de influenciar a agenda.

A conclusão da pesquisa é descrita pelo autor da forma que se segue:

A conclusão a que chegamos parece confirmar a influência substantiva dos programas eleitorais e do partido que dirige a coalizão (primeira hipótese), porém não de forma linear ou automática; agregam-se às prioridades estratégicas preferências resultantes de conjunturas críticas imprevisíveis, como as crises internas e externas, as barganhas políticas com os partidos da base do governo ou demandas da sociedade organizada, vocalizadas por inúmeros grupos de pressão, como a mídia, por exemplo. Além disso, impõe-se ao presidente certo tipo de prioridade com inevitável dimensão inercial; aquelas derivadas dos deficits crônicos e permanentes de serviços públicos que sobrevivem aos governos, nas mais diversas áreas, como as grandes infraestruturas físicas e os serviços públicos de escopo nacional. Quanto ao processo de planejamento governamental de médio prazo (segunda hipótese), materializado nos diversos PPAs, a pesquisa demonstrou dissonância técnica e política com a agenda presidencial, que varia a cada mandato segundo condições muito particulares que vão do perfil pessoal das personagens envolvidas à rigidez e à formalidade do processo de planejamento federal. Em que pese a natureza sistematizadora dos PPAs, as prioridades na agenda do presidente parecem derivar com maior força e efetividade de planos, projetos e governança ad hoc. Tampouco identificamos influência significativa ou determinante dos estudos prospectivos que desenharam a visão de futuro para o país (terceira hipótese).

²³ CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Organizadores). O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2018. p. 353 e 354.

5.1.4 Os riscos aos objetivos estratégicos do governo

Definidos os objetivos estratégicos do governo, inúmeros riscos ao não atingimento desses objetivos podem ser mapeados. A identificação, a avaliação e o tratamento desses riscos são de fundamental importância para a consecução da estratégia governamental. Os riscos estratégicos têm o potencial de impactar a totalidade dos programas e das políticas públicas. A abordagem de risco estratégico deve estar integrada aos processos de planejamento e ao mapa estratégico governamental, cabendo ao centro de governo a elaboração de plano de gestão desses aspectos que podem ameaçar ou aumentar a capacidade de alcance dos objetivos de longo prazo.

Diante das principais funções e atividades do centro de governo, pode-se levantar alguns exemplos de possíveis causas de riscos para o CdG:

- (i) desalinhamento entre as visões de longo, médio e curto prazo para o país;
- (ii) visão de longo prazo (entre 10 e 20 anos) não institucionalizada;
- (iii) descontinuidade da visão de longo prazo (entre 10 e 20 anos) com mudanças de governo;
- (iv) abandono tácito dos objetivos de longo prazo devido às pressões oriundas de demandas e crises de curto prazo;
- (v) processo orçamentário desassociado do planejamento estratégico;
- (vi) CdG mantido à margem de importantes decisões de governo;
- (vii) falta de clareza na definição do papel e das competências das principais áreas do centro de governo;
- (viii) desintegração entre as áreas que compõem o CdG (principais áreas não trabalham em cooperação);
- (ix) existência de perspectiva não integrada da administração pública por parte do governo;
- (x) falta de cooperação entre os ministérios de linha na execução de políticas transversais;
- (xi) metodologia inadequada de detecção de riscos;
- (xii) metodologia inadequada de prospecção de informações para tomada de decisões;
- (xiii) decisões políticas tomadas sem base em evidências;
- (xiv) indicadores insuficientes ou não confiáveis para o monitoramento das políticas públicas;
- (xv) comunicação atropelada e incoerente com a direção estratégica do governo;
- (xvi) comunicação truncada e desarticulada com o Poder Legislativo;

- (xvii) distanciamento entre governo e sociedade; e
- (xviii) inefetividade da participação social.

O CdG deve ainda estar atento à detecção de oportunidades. A análise de cenários e o gerenciamento de riscos estratégicos tornam-se etapas críticas dentro do processo de gestão da estratégia, não apenas devido às ameaças impostas pelo ambiente, mas também para que boas oportunidades sejam observadas e maximizadas pelo governo em prol da população.

5.2 Eixo Controle

O Decreto nº 9.203/2017 dispõe que o eixo controle compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos. Nesse sentido, o centro de governo atuará especialmente na coordenação, supervisão e promoção da transparência. A coordenação refletirá no desenho e na implementação das políticas públicas, na articulação política com os parceiros e na orientação aos órgãos que atuarão na execução tático-operacional dos programas. A supervisão virá com o monitoramento e avaliação das ações governamentais. E finalmente a transparência fomentará processos eficazes de comunicação e accountability.

5.2.1 Coordenação

O grande alvo do centro de governo é garantir o cumprimento das diretrizes do Estado e contribuir para a concretização dos objetivos estratégicos governamentais. Como diversos atores participam dessa construção, a atividade de coordenação tem sido classificada como o coração das atribuições do centro de governo²⁴. Assim, o CdG deverá atuar na qualidade de coordenador principalmente em duas grandes frentes²⁵: (i) no desenho e acompanhamento da implementação das políticas públicas; e (ii) na articulação política e orientação.

²⁴ GOETZ, Klaus H., and MARGETTS, Helen Z. The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe. 1999, p. 436.

²⁵ TCU. Referencial para avaliação da governança do centro de governo. 2016. p. 17. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158062B3D01582C002C4224C3>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

Com relação à primeira frente, observa-se que várias questões enfrentadas pelo governo são de natureza complexa, com soluções multidimensionais quanto à temática e transversais quanto aos atores envolvidos na construção. Com isso, o desenho e a implementação das respectivas políticas públicas elaboradas para se dirimir tais questões requer coordenação de núcleo com visão sistêmica das ações do governo que promova a cooperação entre os ministérios de linha e demais instituições parceiras. O que se pretende é garantir consistência do desenho e da execução das políticas públicas.

A segunda frente é complementar à primeira. A execução dos planos do governo e a sua implementação consistente de políticas públicas que exigem coordenação política e orientação. É importante garantir a coerência da ação entre os múltiplos atores que, em grande medida, possuem seus próprios objetivos e metas, além de defenderem seu campo de atuação, seus métodos e suas rubricas orçamentárias. A articulação política é ampla, devendo envolver o Poder Legislativo e, por vezes, o Judiciário, ministérios de linha e entidades da administração indireta, a sociedade civil organizada, o setor empresarial e outros segmentos da sociedade que se fizerem necessários. Observa-se nesse contexto que a articulação e a orientação do centro de governo abrangem as dimensões política e administrativa das políticas públicas.

Ressalta-se que a coordenação do centro de governo não implica controle central, muito menos eliminação de autonomia dos ministérios de linha e instituições parceiras. Ordenar as ações em conjunto com um grupo de diferentes parceiros é primordial para assegurar o alcance consistente das políticas públicas, como afirma o BID (apud TCU, 2016):

[...] o CdG 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 monitoramento²⁶.

²⁶ TCU. Referencial para avaliação da governança do centro de governo. 2016. p. 43 e 44. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A158062B3D01582C002C4224C3>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

5.2.2 Supervisão (avaliação e monitoramento)

Supervisionar o andamento das ações governamentais é outra tarefa típica do centro de governo. A essa função estão diretamente associadas as atividades de monitoramento e avaliação. Com esses mecanismos, o CdG age para garantir que as políticas priorizem os compromissos contidos no plano de governo e alcance o bom desempenho e a alta qualidade dos serviços públicos.

O centro de governo deve definir seus métodos e ferramentas de monitoramento. O relatório da OCDE 2017 acentua que 51% dos países que participaram da pesquisa se utilizam de planos de trabalho para implementação de políticas de governo com datas-limite definidas para as diferentes etapas, 31% dos países trabalham com o acompanhamento de metas de resultado e 68% recorrem a relatórios periódicos de implementação das prioridades estratégicas, sendo que essas ferramentas não são mutuamente excludentes.

A avaliação requer prévia estipulação de modelos e indicadores para a medição de desempenho. O guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores traz os seguintes conceitos:

Modelos são, portanto, um conjunto de indicadores relacionados. Indicadores são métricas que proporcionam informações sobre o desempenho de um objeto (seja governo, política, programa organização, projeto etc.), com vistas ao controle, comunicação e melhoria. [...]. Os indicadores são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança etc²⁷.

O CdG deve estabelecer diferentes níveis de monitoramento para as diversas áreas ou políticas públicas. O foco principal, e por consequência o monitoramento mais estrito, deve estar sobre as prioridades do governo que impactarão fortemente todas as demais ações governamentais.

Dessa forma, a supervisão se coloca entre os processos de coordenação e transparência. Ao mesmo tempo que monitorar e avaliar são operações essenciais para a efetiva coordenação político-administrativa das ações do governo, essas operações também fornecem as informações tempestivas e precisas para a transparência dessas ações às diversas partes interessadas.

²⁷ GOVERNO FEDERAL. Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. 2009, p. 12 e 13. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/content/guia-referencial-para-medi%C3%A7%C3%A3o-de-desempenho-e-manual-para-constru%C3%A7%C3%A3o-de-indicadores>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

5.2.3 Transparência

O centro de governo deve ser responsável pelo núcleo de coordenação da comunicação e transparência governamentais. A promoção de comunicação aberta, ativa e clara das atividades e dos resultados das ações do governo contribui para a fluidez do processo de accountability²⁸, melhoria do desempenho e consolidação da confiança com as instituições parceiras e sociedade.

A tecnologia alia-se ao centro de governo para o alcance dessa missão. Nos últimos anos, no Brasil, as ações do programa de Governo Eletrônico (eGOV) têm priorizado o uso das tecnologias da informação e comunicação. Medidas assim levam à democratização do acesso à informação, à ampliação do debate e da participação social na construção das políticas públicas e ao aprimoramento da qualidade dos serviços prestados.

O Brasil vem apoiando ações de transparência há anos. Pode-se citar, por exemplo, que o país foi um dos oito fundadores da parceria para governo aberto²⁹, em 2011, visando ao fomento da transparência dos governos, do acesso à informação pública e da participação social. Na sequência, por meio do Decreto de 15 de setembro de 2011, foi instituído o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. Por tratar-se de plano envolvendo todo o Poder Executivo e de matéria essencial para o chefe do governo, a coordenação de iniciativas como essa cabe ao centro de governo.

Alguns outros efeitos importantes atrelados à transparência do governo são ressaltados pelo TCU, no trecho que se segue:

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 corrupção³⁰.

²⁸ Conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações (art. 2º, inc. I, da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016), caracterizando a ação responsável e proativa, com assunção de responsabilidades conforme as competências inerentes e a respectiva prestação de contas.

²⁹ Open Government Partnership - <https://www.opengovpartnership.org/>

³⁰ Decreto-lei nº 200/67, art. 6º: As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização. IV - Delegação de Competência. V - Controle.

5.2.4 O papel do controle interno no contexto do centro de governo

Desde o advento do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o controle³¹ é considerado princípio fundamental para o exercício das atividades da administração federal. Sobre esse alicerce, as atividades de controle vêm se desenvolvendo com foco na adição de valor e melhoria de processos, para “auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos”³².

O Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado por meio da Instrução Normativa CGU nº 3, de 9 de julho de 2017, dispõe sobre a estruturação dos controles internos em três linhas de defesa da gestão, nos órgãos e nas entidades da administração pública federal. Inicialmente, há os controles primários observados pelos gestores na execução dos macroprocessos de suas respectivas áreas de atuação. As instâncias de segunda linha de defesa objetivam assegurar o desenvolvimento e a execução das atividades primárias de controle, por meio de supervisão, monitoramento e apoio ao gestor. Por fim, a terceira linha de defesa atua como auditoria governamental, com serviços de avaliação e consultoria, sendo caracterizada, por exemplo, pelas ações da Secretaria Federal de Controle da Controladoria-Geral da União. Alguns autores ainda trazem outras linhas de defesa operadas por instituições como o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público Federal e as Agências Reguladoras.

A organização do controle por linhas de defesa é largamente adotada por organismos e regramentos internacionais. O Instituto de Auditores Internos (IIA – The Institute of Internal Auditors), por exemplo, recomenda fortemente a adoção das linhas de defesa por meio de uma de suas declarações de posicionamento – de janeiro de 2013 – intitulada “As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles”³³. Instituições como a European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA) e o Federation of European Risk Management Associations (FERMA) assinalaram o reconhecimento universal do modelo das linhas de defesa³⁴.

³¹ CDecreto-lei nº 200/67, art. 6º: As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização. IV - Delegação de Competência. V - Controle.

³² Capítulo I, Item 1, Instrução Normativa CGU nº 3, de 9/7/2017 - Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

³³ Disponível em: <<https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/ippf/downloads/as-trs-linhas-d-ippf-00000001-21052018101223.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

³⁴ ECIIA/FARMA. Guidance on the 8th EU Company Law Directive: article 41. 2010, p. 9. Disponível em: <<https://www.ii.nl/SiteFiles/ECIIA%20FERMA.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

No âmbito do centro de governo, é importante se construir uma área especializada que, tendo uma visão global das funções do CdG e colocando-se ao lado do gestor, forneça avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em risco. O alvo é prover apoio que agregue valor à gestão do centro de governo, sem fragmentações ou sobreposições em sua atuação, para que o CdG atue também de forma eficiente, sem lacunas ou duplicidades com relação às suas funções principais. Isso requer, sobretudo, o acompanhamento da gestão de compliance e de integridade (componentes fundamentais para a boa governança) em todo o centro de governo. O programa de compliance visa ao amplo atendimento das exigências legais, normativas, éticas e estratégicas (conformidade com a missão, visão, valores e objetivos), respeitando-se as regras estabelecidas para os processos internos das diferentes áreas. O programa de integridade reúne diversos sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, recursos humanos, contratações, entre outros) com o objetivo “de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção” (Decreto nº 9.203/2017, art. 19, caput). Essas práticas aumentam a possibilidade de tomadas de decisão em função de critérios técnicos, tornando as atividades do centro de governo mais legítimas, confiáveis e eficientes.

5.3 Eixo Liderança

O Decreto nº 9.203/2017 menciona liderança como o mecanismo de governança pública que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. Em seguida, o normativo menciona os atributos de integridade, competência, responsabilidade e motivação como condições essenciais à governança.

Essas condições, associadas a outros atributos de liderança, são fundamentais para a formação do centro de governo. A capacidade dos que ocupam cargos de liderança em inspirar, definir e perseguir o rumo seguro da instituição, dirimir questões e conflitos, assim como a habilidade no relacionamento intrapessoal e interpessoal, promoverá coesão, cooperação e sinergia para o CdG. Essas virtudes, por sua vez, serão refletidas na administração pública em geral, por meio da orientação e influência do centro de governo. Todos esses atributos são basilares para a construção de uma cultura organizacional impregnada por valores éticos, bem como para a formação de uma visão clara do papel do centro de governo.

O CdG necessita de corpo técnico qualificado que perpassará diferentes governos. Esses servidores de carreira, com suas diferentes formações profissionais e áreas de atuação no centro de governo, deverão contribuir com a construção do CdG, ao tempo em que se apropriam e internalizam a visão e a cultura da instituição. Com processos bem definidos e áreas dedicadas às funções principais do CdG cooperando entre si, haverá fortalecimento institucional cada vez maior, que apoiará de forma segura o Chefe do Executivo. As influências personalistas, comuns a toda organização, num ambiente de cultura ética forte e visão clara de seu papel institucional, contribuirão com o andamento dos trabalhos ao invés de desvirtuar o caminho e a razão de ser da organização.

No âmbito dos países membros da OCDE, algumas iniciativas interessantes na área de liderança institucional têm sido implementadas e podem ser exemplos inspiradores:

Servidores públicos em alguns países oferecem aos novos ministros e seus assessores políticos treinamento sobre temas que envolvem suas funções no ministério, questões sobre suas responsabilidades e prestação de contas, sobre o processo legislativo, procedimentos administrativos e outros temas similares. Esse treinamento geralmente ficaria sob responsabilidade de servidores públicos mais antigos, por exemplo, o secretário de gabinete dos sistemas de Westminster. Muitas vezes, novos ministros têm escassa informação ou experiência no governo e não têm conhecimento detalhado dos processos administrativos. Alguns países elaboraram diretrizes a serem fornecidas a novos ministros (Estônia) ou fizeram um manual para ministros (Finlândia). Algumas organizações competentes, como certas associações de administração pública ou respeitados think tanks focados em assuntos do governo, são às vezes chamados a apoiar o treinamento de novos ministros. No Reino Unido, por exemplo, o Institute for Government oferece alguns treinamentos para ministros, titulares e substitutos, e publica uma série chamada “Ministers Reflect”, na qual ministros anteriores refletem sobre o que eles enxergam como fatores críticos para ministros bem-sucedidos (Hughes, 2018, tradução nossa)³⁵.

No Brasil, o atual governo promoveu experiência parecida a essas registradas pela OCDE. Em 27 de dezembro de 2018, foi realizada, na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), reunião técnica para discutir os elementos essenciais da administração pública, com a participação de ministros do novo governo, secretários executivos e ocupantes de cargos de natureza especial indicados. Segundo a Enap:

³⁵ Civil servants in some countries offer new ministers and their political advisers training on what being a minister involves, accountability issues, the legislative process, administrative procedures and the like. This would usually be the responsibility of very senior civil servants, for example the cabinet secretary in Westminster systems. Often new ministers have scant information or experience in government and no detailed knowledge of administrative processes. A few countries noted guidelines provided to new ministers (Estonia) or a Handbook for Ministers (Finland). Other competent organisations, such as associations of public administration or respected government-focused think tanks are sometimes called on to support training for new ministers. In the UK for example, the Institute for Government provides some training for ministers and shadow ministers and publishes a series called “Ministers Reflect”, where previous ministers reflect on what they see as the critical factors for successful ministers (Hughes, 2018). Hughes, N. Ministers Reflect: top tips for new ministers. Institute for Government, UK, 2018. Disponível em: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/ministers-reflect-top-tips-new-ministers>>. Acesso em: 8 abr 2019.

A reunião teve como objetivos apresentar a agenda prioritária para os primeiros 100 dias de governo e discutir temas relevantes para a atuação das autoridades como: princípios da administração pública; aspectos organizacionais, diretrizes e questões administrativas práticas da gestão pública; estrutura e simplificação administrativa; processo de elaboração de normas; planejamento orçamentário; e elaboração de políticas públicas. Grande destaque também foi dado à Política de Governança Pública e a aspectos relacionados a ética, integridade e combate à corrupção³⁶.

Iniciativas como essa podem ser aprimoradas e muito contribuir para o aperfeiçoamento da liderança no âmbito do centro de governo e de toda a administração. Nessa linha, cita-se, como exemplo, também dois normativos recentemente publicados, com efeito para toda a administração pública federal: o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg); e o Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e das Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE).

6 – O desenvolvimento do centro de governo

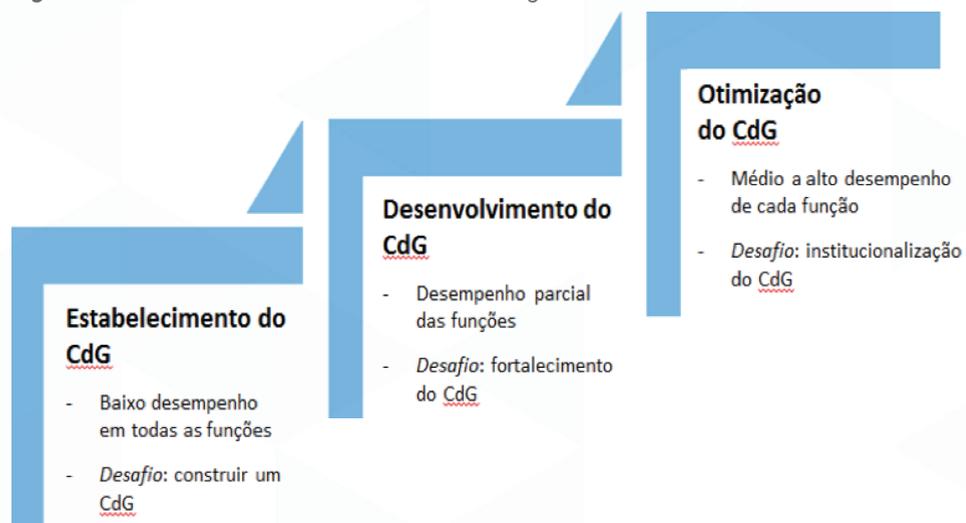
O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em sua publicação *Governing to Deliver*³⁷, apresentou o fortalecimento dos centros de governo como uma inovação difundida por alguns países para garantir a implementação adequada e eficaz de políticas públicas. Os centros de governo que operam com alta capacidade e estratégia contribuem significativamente para melhorar a entrega de serviços que afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos, impactando positivamente no alcance dos resultados pretendidos pelo governo.

³⁶ Disponível em: <<https://www.ena.gov.br/index.php/pt/noticias/futuros-ministros-participam-de-reuniao-tecnica-na-escola-nacional-de-administracao-publica>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

³⁷ Alessandro, Martín; Lafuente, Mariano; Santiso, Carlos. *Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean*. IDB, 2014. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/governing-deliver-reinventing-center-government-latin-america-and-caribbean>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

Nesse contexto, o BID elaborou uma matriz com três estágios que demonstram a maturidade do CdG. A matriz foi concebida para tornar-se uma ferramenta para os países que procuram aprimorar suas instituições de centro de governo. O esquema da **Figura 12** sintetiza as características desses três estágios (estabelecimento, desenvolvimento e otimização do CdG) com seus desafios inerentes.

Figura 12 – Matriz de maturidade do centro de governo.



Fonte: Adaptação feita pela equipe Ciset/Presidência de: IDB. *Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean*. IDB, 2014. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/governing-deliver-reinventing-center-government-latin-america-and-caribbean>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

Esse documento do BID também apresenta uma cesta de indicadores associados às principais funções de centro de governo. Trata-se de 21

indicadores para a avaliação do estágio de desenvolvimento institucional do CdG, assim como verificação de suas forças e fraquezas. O **Quadro 2**, a seguir, mostra as funções e os respectivos indicadores.

Quadro 2 – Funções e indicadores de centro de governo.

Função	Indicador
Pré-requisitos gerais para todas as funções	Clareza de papéis e responsabilidades
	Empoderamento político concedido pelo Chefe do Executivo
	Capacidades técnicas e valor acrescentado
Gestão estratégica	Metas prioritárias no plano do governo
	Articulação e coerência no planejamento estratégico
	Alinhamento entre as prioridades do governo e o orçamento
Política de Coordenação	Análise prospectiva e adaptação do plano à mudança de circunstâncias
	Abordagem de governo integrado para os objetivos prioritários
	Coordenação do desenho de políticas públicas e contestabilidade dessas políticas
Monitoramento e melhoria de desempenho	Coordenação da implementação de programas e prestações de serviços
	Arbitragem de conflitos (coordenação vertical)
	Sistema de monitoramento de desempenho
Gerenciando os agentes políticos das políticas públicas	Uso das informações de desempenho e <i>feedback</i> sobre as prioridades no diálogo com os setores
	Suporte para o Chefe do Executivo com monitoramento de desempenho
	Mecanismos de intervenção para melhorar o desempenho de ministérios e agências
Comunicação de resultados e responsabilidades	Institucionalização da gestão política
	Gestão de conflitos sociais
	Conselho jurídico
Comunicação de resultados e responsabilidades	Estratégia de comunicação
	Mecanismos de transparência
	Mecanismos de debate e participação

Fonte: IDB. *Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean*. IDB, 2014. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/governing-deliver-reinventing-center-government-latin-america-and-caribbean>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

Por um lado, em cenário ideal, o centro de governo exercerá com excelência suas principais funções. Isso implica na institucionalização dos processos necessários para planejar prioridades e estratégias, conceber e implementar políticas públicas, monitorar o desempenho dos ministérios e resolver problemas, empreender negociações políticas bem sucedidas, comunicar coerentemente as ações do governo e promover a participação social. Por outro lado, os indicadores propostos ajudam a identificar vulnerabilidades de um país cuja maturidade do centro de governo se encontra em estágio de estabelecimento (*primeiro nível da Figura 12*), tais como:

- (i) existência de sobreposições, ambiguidades e lacunas no exercício das funções, limitando a atuação do Presidente da República e do próprio CdG;
- (ii) não reconhecimento, por parte de vários ministros de linha e outras autoridades, do papel central do CdG na estratégia, coordenação e accountability do governo;
- (iii) falta de habilidade e conhecimento técnico dos agentes e servidores do CdG para o exercício de suas funções;
- (iv) inexistência de um plano claro e mensurável do governo para orientar as políticas públicas, com a estipulação de prioridades, metas e cronogramas;
- (v) incoerência entre orientações gerais do governo e os planos ministeriais;
- (vi) desalinhamento entre o orçamento e o plano de governo;
- (vii) ausência de atualização do plano de governo com o resultado de análises prospectivas e ocorrências de decisões de governo não embasadas em evidências;
- (viii) indefinição quanto aos padrões necessários ou não fornecimento de incentivos para a colaboração interministerial nos temas transversais, por parte de CdG;
- (ix) ausência de rotinas, postas em prática pelo CdG, para garantir consultas com as partes interessadas e uniformidade de entendimento em determinada política pública por parte de diferentes ministérios;
- (x) ausência de rotinas, postas em prática pelo CdG, para garantir a colaboração de diferentes ministérios na implementação de uma política pública transversal;
- (xi) ausência de intermediação prévia do CdG nos conflitos entre ministérios de linha;

- (xii) ausência de relatórios periódicos sobre o progresso dos ministérios para o CdG, tornando a atuação do centro de governo reativa (ao invés de proativa), especialmente diante de crises;
- (xiii) não compartilhamento de informações importantes com o CdG, por parte dos ministérios de linha, ou ações do CdG feitas com base em informações pouco confiáveis relacionadas às políticas públicas;
- xiv) inexistência de relatórios periódicos, elaborados pelo CdG, para o Presidente da República e o não repasse de informações relevantes para a participação do Chefe do Executivo em reuniões ministeriais;
- (xv) insuficiência de capacidades técnicas, no âmbito do CdG, necessárias para promover inovações que melhorem o desempenho do governo e auxiliem as organizações com baixo desempenho;
- (xvi) carência de liderança e coordenação, por parte do CdG, no processo de negociações políticas para a consolidação das prioridades estratégicas do governo;
- (xvii) deficiência da coordenação estratégica do CdG na abordagem dos conflitos sociais, resultando na condução de questões de forma ad hoc;
- (xviii) inconsistência na avaliação, por parte do CdG, da legalidade das ações do Chefe do Executivo e das propostas de políticas públicas, por não haver orientação adequada sobre as ferramentas legais disponíveis para encaminhar as iniciativas do governo;
- (xix) ausência de coordenação central das comunicações do governo e de definição de estratégia comum para as mensagens públicas emitidas pelos agentes de alto nível, por parte do CdG;
- (xx) ausência de diretrizes e padrões, elaboradas pelo CdG, destinadas aos ministérios para disseminação de informações das respectivas pastas ao público; e
- (xxi) insuficiência do fomento à participação cidadã e ao diálogo aberto com stakeholders, por parte do CdG, em incentivo aos ministérios de linha.

O BID descreve ainda características do centro de governo para os outros dois níveis da matriz (desenvolvimento e otimização), com base nesses 21 indicadores (**Quadro 2**). Esse modelo pode ser referência para que o centro de governo construa metodologia de avaliação de seu desenvolvimento.

7 - O ingresso de áreas de linha no centro de governo

No Brasil, não tem sido incomum a inclusão de áreas de linha, responsáveis pela entrega de serviços públicos, na estrutura da Presidência da República (PR). Normalmente isso ocorre para que o Chefe do Executivo mantenha influência política direta sobre a instituição pública que migra para a estrutura do centro de governo, devido a nuances do arranjo político vigente. A Presidência da República chegou a contar com quatorze órgãos com status de ministério em sua estrutura.

O sistema presidencialista brasileiro, em virtude da pluralidade partidária e da necessidade de construção de uma base de sustentabilidade política para o Chefe do Executivo, requer a formação de coalizões. Assim, o chamado presidencialismo de coalizão “combina, em estreita associação, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária”³⁸. Com esse arranjo político, postos da administração pública foram historicamente concedidos a aliados em troca de apoio para formação de maioria parlamentar, haja vista que a base de sustentação no Poder Legislativo é fundamental para a execução da agenda política do Poder Executivo.

Nesse contexto, por vezes o Chefe do Executivo vê-se diante do risco de perda de agência em determinados órgãos e entidades da administração. As soluções para tais situações seguem praticamente em duas linhas: a politização da burocracia ou a centralização de decisões³⁹. A primeira solução trata de nomeação de pessoas de confiança do Presidente da República para dirigir órgãos e entidades tidos como importantes, do ponto de vista do viés político. Como essa linha de ação nem sempre é viável, não é incomum a escolha da segunda solução, que traz o órgão ou entidade em questão para a estrutura da Presidência da República. Essa decisão, no entanto, possui alto potencial de impacto negativo sobre as atividades do centro de governo.

A título de exemplo, pode-se mencionar a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) à Casa Civil no período 2016 a 2018. Por meio do Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016, o Incra foi inserido, juntamente com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), à estrutura da Presidência da República. Analisando os impactos dessa medida, apenas na dimensão do controle

³⁸ ABRANCHES, Sérgio H. H. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

³⁹ CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Organizadores). O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2018. p. 298.

(atividades desempenhadas pela Ciset/Presidência), verifica-se que as competências de controle interno dessas duas unidades foram transferidas abruptamente da Controladoria-Geral da União (CGU) para a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset/Presidência). Em 1º de janeiro de 2019, o Decreto nº 9.660/2019, reverteu a situação, vinculando o Incra ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e restituindo a competência de controle interno da autarquia à CGU.

Esse movimento brusco trouxe para a responsabilidade da Ciset/Presidência a atuação em matéria de controle interno de uma política pública que não era de domínio dos servidores da secretaria à época. Exigiu-se grande dispêndio de tempo e energia para esse trabalho, enquanto uma área da CGU que dominava o tema deixou de acompanhar essas instituições (Incra e Sead). Pesquisa no Sistema de Monitoramento de Ações de Controle (Semac) mostra que 80% das ações de controle de Auditoria Anual de Contas de 2017 e 73% de 2018 tiveram o Incra como objeto. Considerando a totalidade das ações de controle, 38% e 31%⁴⁰ dessas ações, respectivamente em 2017 e 2018, foram direcionadas especificamente ao escopo do Incra. Esses números guardam relação direta com o dispêndio da força de trabalho da Ciset/Presidência em temas do Incra. Com isso, uma unidade importante do centro de governo passou a destinar parte significativa de sua força de trabalho para áreas que não dizem respeito ao CdG propriamente dito.

Muitos outros movimentos de órgãos na estrutura da Presidência da República foram observados nos últimos anos. Por exemplo, a Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010, acrescentou à PR os seguintes temas: Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Portos e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Cerca de um ano depois, a essas áreas somou-se a Secretaria de Aviação Civil (Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011). Todas essas secretarias deixaram a estrutura da PR em 2016, em virtude da Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016. Esse tipo de movimentação não contribui para a formação de identidade própria de centro de governo na Presidência da República.

⁴⁰ Esses percentuais não contemplam as atividades desenvolvidas pelo setor de análise de atos de pessoal.

8 - Breve histórico das grandes áreas da Presidência da República

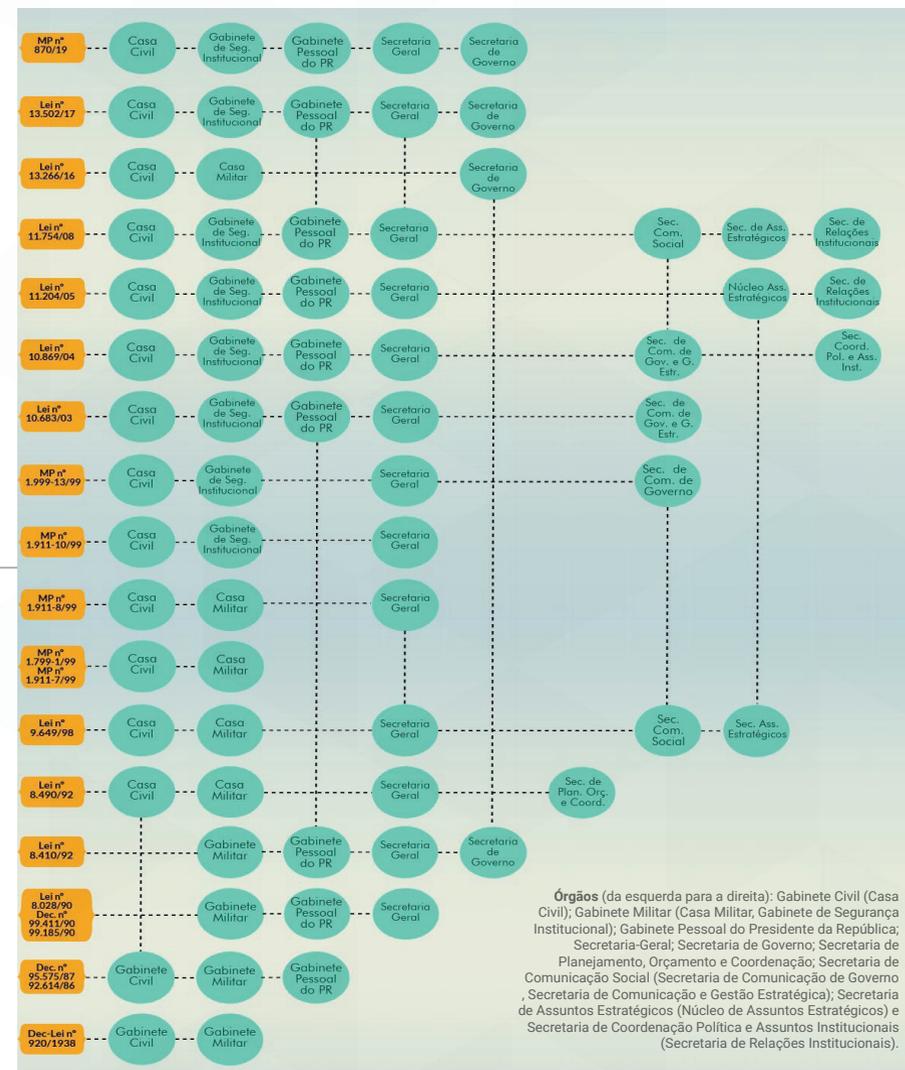
As origens da estrutura atual da Presidência da República (PR) remontam aos tempos de Getúlio Vargas. Por meio do Decreto-Lei nº 920, de 1º de dezembro de 1938, e considerando a necessidade de organizar os serviços administrativos da Presidência, foram criados à época um Gabinete Militar e um Gabinete Civil, na qualidade de órgãos auxiliares. Esses são os primórdios dos atuais Gabinete de Segurança Institucional (GSI)⁴¹ e Casa Civil da Presidência da República.

Mais modernamente, sob a égide da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, instituiu que a Presidência da República seria constituída, essencialmente, pela Secretaria-Geral, pelo Gabinete Militar e pelo Gabinete Pessoal do Presidente da República. Dois anos mais tarde a Lei nº 8.410, de 27 de março de 1992, acrescentou a Secretaria de Governo à estrutura existente, com a finalidade de assistir direta e imediatamente o Chefe do Executivo nos assuntos referentes ao acompanhamento de ações e políticas governamentais e no relacionamento com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

⁴¹ Anteriormente a 1938 houve a constituição do Estado-Maior do Governo Provisório (1930 a 1934) e do Estado-Maior do Governo (1934 a 1938), considerados precursores do atual GSI.

Figura 13 –
Histórico de áreas essenciais da Presidência da República (simplificado, com adaptações).

Fonte: Elaboração da equipe Ciset/Presidência, 2019



Nos últimos anos, várias modificações aconteceram no contexto da Presidência da República. Um resumo desse desenvolvimento histórico, considerando as áreas que essencialmente constituem a PR, pode ser visualizado por meio da Figura 13.

Outras mudanças significativas tendem a ocorrer nas unidades que compõem a PR. Por exemplo, em recente reportagem (de 24 de abril de 2019) lê-se o seguinte:

Em uma tentativa de melhorar a articulação política [...] considera fazer uma minirreforma ministerial com foco no Palácio do Planalto. Desde a semana passada, o presidente avalia redistribuir secretarias e mudar atribuições relativas a três pastas que despacham na sede administrativa da Presidência da República: Casa Civil, Secretaria de Governo e Secretaria-Geral.⁴²

Em certo sentido, mudanças são normais e saudáveis quando visam acompanhar demandas administrativas e sociais. No entanto, quando acontecem meramente para suprir necessidades imediatas ou para adequar a máquina administrativa a certas idiossincrasias governamentais, tendem a se desconectarem da real necessidade pública. Portanto, salienta-se a necessidade de configurar a estrutura administrativa da Presidência da República de acordo com as noções de centro de governo mais adequadas à realidade e às demandas do Estado Brasileiro.

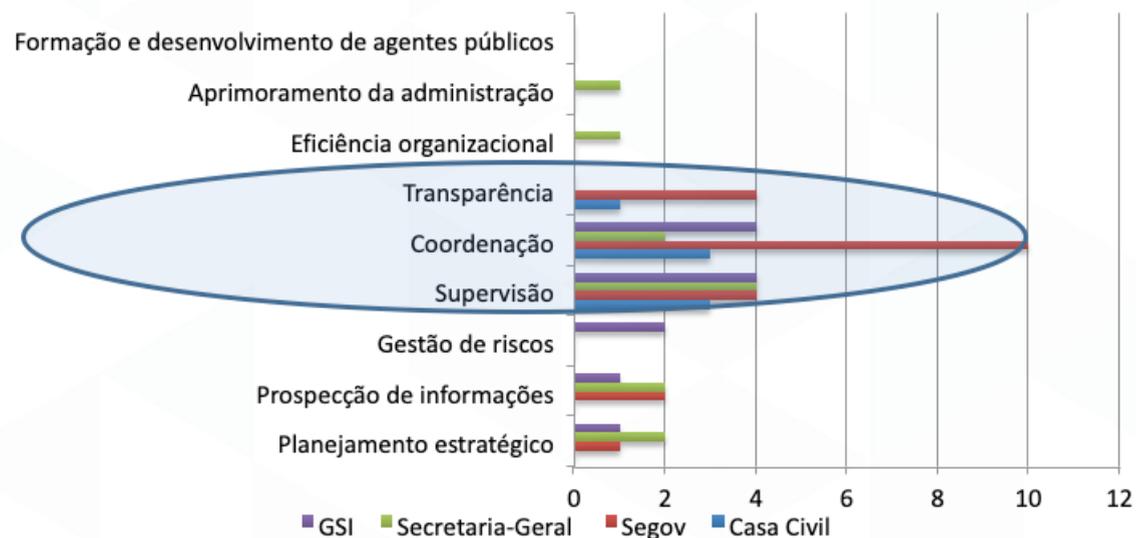
9 - As principais funções do centro de governo e a estrutura atual da Presidência da República

Atualmente a Presidência da República (PR) agrega quatro grandes áreas: Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria-Geral e Secretaria de Governo. Quatro diferentes normativos definem as estruturas e competências dessas áreas: Decretos nº 9.678/2019, nº 9.668/2019, nº 9.670/2019 e nº 9.669/2019, todos de 2 de janeiro de 2019, respectivamente. Esses normativos sofreram alterações trazidas pelo Decreto nº 9.696, de 30 de janeiro de 2019.

⁴² Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/para-melhorar-articulacao-bolsonaro-avalia-minirreforma-ministerial.shtml>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

Cada um desses dispositivos de estruturação menciona competências para “assistir diretamente o Presidente da República” relacionadas à respectiva área. Como a assistência direta ao Presidente da República está associada, por definição, a funções do centro de governo, essas competências devem refletir a atuação do CdG brasileiro. Ao comparar os artigos dos normativos com as nove principais funções de centro de governo destacadas neste documento, percebe-se, a princípio, uma ênfase maior nas funções relacionadas com o eixo controle (supervisão, coordenação e transparência), como visualizado na figura a seguir (*Figura 14*).

Figura 14 – Funções de assistência direta ao Presidente da República.



Fonte: Elaboração da equipe Ciset/Presidência, 2019.

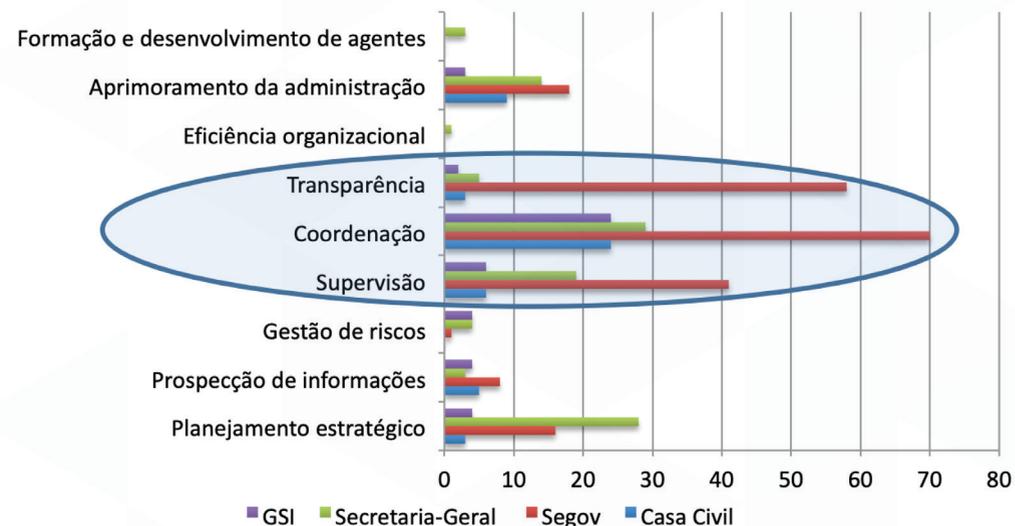
Tendo em vista que essas quatro grandes áreas de auxílio ao Chefe do Executivo são estruturadas por diferentes decretos e vistas como ministérios relativamente autônomos (centros, até então, com planejamento e prestação de contas distintos, embora com orçamento unificado), aumenta-se a possibilidade de lacunas de competências ou de estruturas duplicadas. A título de exemplo e a partir de análise puramente textual, verifica-se certa semelhança nas competências da Casa Civil e da Secretaria de Governo, nos dispositivos seguintes, que tratam de atribuições para assistir diretamente o Presidente da República:

- (i.a) na coordenação política do Governo federal (Decreto nº 9.678/2019, art. 1º, I, e);
- (i.b) na coordenação política do Governo federal, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República (Decreto nº 9.669/2019, art. 1º, I, c);
- (ii.a) na condução do relacionamento do Governo federal com o Congresso Nacional, partidos políticos e entidades da sociedade civil (Decreto nº 9.678/2019, art. 1º, I, f);
- (ii.b) no relacionamento e na articulação com as entidades da sociedade [...] (Decreto nº 9.669/2019, art. 1º, I, a).

Ao considerar as diferentes unidades que compõem as quatro grandes áreas da Presidência da República, observa-se que a tendência apontada no gráfico da Figura 14 se mantém. Por meio de pesquisa que verificou o quantitativo de determinados argumentos-chave no texto dos respectivos decretos de estruturação das áreas, percebe-se o foco em funções do eixo controle (supervisão, coordenação e transparência).

Na contramão de um ambiente propício a muitas mudanças, a pesquisa OCDE 2017 demonstra que na maioria dos países busca-se maior coordenação e estabilidade para o centro de governo. Um dos caminhos para se alcançar essa solidez é por meio da centralização de comando do CdG. Além de uma direção unificada para o centro de governo, o documento da OCDE afirma que “há uma divisão quase igual entre os países nos quais o chefe do centro de governo é um nomeado político (51%) ou um servidor de carreira (49%). Assim, em pouco mais da metade dos países, o chefe do CdG deixa o cargo quando há uma mudança de governo”⁴³. Mais que isso, abaixo dos cargos principais deve haver uma estrutura administrativa sólida, bem organizada e conduzida por técnicos competentes, que, perpassando diferentes governos, perseguirão as diretrizes dos planos de longo prazo do Estado.

Figura 15 – Competências gerais das unidades da estrutura da Presidência da República.



Fonte: Elaboração da equipe Ciset/Presidência, 2019.

⁴³ "There is an almost even split between countries as to whether the head of the centre of government is a political appointee (51%) or a career civil servant (49%). Accordingly, in just over half of countries the head of the centre of government steps down when there is a change of government". OECD. Centre stage 2: the organisation and functions of the centre of government in OECD countries. 2017. p. 8. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

10. Conclusão

O centro de governo deve ser organizado conforme as particularidades de cada país. Para tanto, não se deve prescindir, por um lado, dos conceitos e do suporte teórico (Academia) e prático (experiências de países e organizações governamentais) disponíveis. Por outro lado, deve-se ter foco nas demandas e necessidades da sociedade, devidamente mapeadas, analisadas e expressas em plano de longo prazo. A junção desses dois polos conduzirá à estruturação adequada do centro de governo, que se refletirá nos ambientes administrativo e político de forma positiva para o alcance dos objetivos estratégicos do governo.

No entanto, essa necessária estruturação traz desafios inerentes. Equipes governamentais de transição, em virtude do pouco tempo disponibilizado e da avassaladora quantidade de trabalho, dificilmente conseguem estruturar o centro de governo a partir de estudo e análise aprofundada, tanto do cabedal teórico quanto das demandas da sociedade e da administração. A partir do início do novo governo, a força da rotina intensa e das demandas no curto prazo trabalha contra a busca de estruturação ideal para o CdG.

Outro fator a ser considerado é que a estrutura exerce grande influência sobre a perspectiva e o pensamento das pessoas que dela participam. Uma estrutura (órgãos, setores, funções, cargos, processos, etc.) criada para atender determinada necessidade de uma época específica passa automaticamente a direcionar de muitas formas o modo de pensar e agir de futuros atores que venham a fazer parte daquela área. Com o tempo, no âmbito governamental, pode acontecer de o governo servir a estrutura arcaica (para conservá-la), ao invés de a estrutura servir ao governo, contribuindo adequadamente para o atingimento das demandas do Estado e da sociedade.

Diante do exposto, apesar de o centro de governo brasileiro exercer de certa forma as funções principais de CdG descritas neste documento, seguem algumas observações a serem consideradas e avaliadas:

- (i) as áreas que realizam as funções principais de centro de governo foram criadas de forma ad hoc ao longo da história, de acordo com as necessidades surgidas e as visões de cada governo que implementou as mudanças, não sendo possivelmente pensadas e construídas de acordo com uma visão integrada de centro de governo que melhor sirva ao país;
- (ii) o tratamento das grandes áreas da Presidência da República como ministérios descentralizados pode eventualmente dificultar a coordenação do planejamento, gestão de riscos e controles internos, supervisão, comunicação, aprimoramento da administração e prospecção de informações relevantes, impedindo a concatenação e a coerência das ações do centro de governo;
- (iii) a visão do papel e das relações entre as grandes áreas da Presidência da República parece não ser totalmente clara internamente (servidores do centro de governo) e externamente (outras instituições públicas e sociedade).

O propósito deste documento é agregar valor no tratamento do tema no âmbito da Presidência da República. Procurou-se resumir os principais conceitos e experiências disponíveis na literatura relacionados a centro de governo, apontar as funções do CdG que seriam mais importantes para a realidade brasileira, associando-as aos mecanismos de governança dispostos no Decreto nº 9.203/2017, e traçar brevemente o desenvolvimento histórico das áreas que compõem a Presidência da República e suas competências atuais.



SECRETARIA-GERAL DA
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

