



Revisão do Centro de Governo do Brasil

RUMO A UM CENTRO DE GOVERNO INTEGRADO E ESTRUTURADO



Revisão do Centro de Governo do Brasil

RUMO A UM CENTRO DE GOVERNO INTEGRADO E
ESTRUTURADO

Este documento e qualquer mapa aqui incluído foi elaborado sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Nota de rodapé da Turquia

As informações deste documento que mencionam “Chipre” referem-se à parte sul da ilha. Não existe uma única autoridade que represente ao mesmo tempo as populações cipriotas turcas e gregas na ilha. A Turquia reconhece a República Turca de Chipre do Norte (RT CN). Enquanto não houver uma solução duradoura e justa no âmbito das Nações Unidas, a Turquia manterá sua posição no que diz respeito à “questão de Chipre”.

b. Nota de rodapé de todos os Estados membros da União Europeia, da OCDE e da União Europeia

A República de Chipre é reconhecida por todos os membros das Nações Unidas com exceção da Turquia. As informações constantes deste documento referem-se à área sob controle efetivo do Governo da República de Chipre.

Por favor, cite esta publicação como:

OECD (2022), *Revisão do Centro de Governo do Brasil: Rumo a um Centro de Governo Integrado e Estruturado*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c2cc7cd-pt>.

ISBN 978-92-64-78965-4 (impresso)

ISBN 978-92-64-85973-9 (pdf)

ISBN 978-92-64-84738-5 (HTML)

ISBN 978-92-64-64521-9 (epub)

Publicado originalmente pela OCDE sob o título: OECD (2022), *Centre of Government Review of Brazil*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/33d996b2-en>.

Esta tradução foi encomendada pela Diretoria de Governança Pública e a sua exactidão não pode ser garantida pela OCDE. As únicas versões oficiais são os textos em inglês e/ou francês.

Fotografias: Capa © R.M. Nunes/Shutterstock.com.

As erratas das publicações da OCDE podem ser acessadas online em: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2022

O uso do conteúdo do presente trabalho, tanto em formato digital quanto impresso, é regido pelos termos e condições seguintes: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prefácio

Responder aos problemas políticos dinâmicos e complexos de hoje coloca uma pressão significativa sobre os governos para que cumpram seus objetivos e mandatos políticos. Um sistema de governança pública que apoie o desenvolvimento eficaz de políticas, planejamento estratégico e processos de tomada de decisão para enfrentar desafios multifacetados é fundamental para promover a confiança dos cidadãos na capacidade de entrega das instituições públicas. Com uma posição única para alinhar a máquina do governo em torno de prioridades estratégicas, os centros de governo (CdG) desempenham um papel essencial na priorização de objetivos políticos de alto nível e na coordenação do design e implementação de respostas políticas em todo o governo. Eles são cada vez mais solicitados a ir além de seu foco tradicional na preparação de reuniões de gabinete e na revisão da conformidade legal das propostas. O fortalecimento da capacidade do centro de governo emergiu, assim, como um fator crucial no cumprimento de compromissos políticos e democráticos mais amplos.

Esta *Revisão do Centro de Governo do Brasil* fornece uma avaliação da capacidade do CdG de criar um ambiente institucional mais confiável e favorável para definir e implementar prioridades políticas transversais. O Brasil solicitou o apoio da OCDE para melhorar sua capacidade de enfrentar os desafios políticos e criar um CdG voltado para resultados. Ao fazer isso, espera solidificar o CdG como um eixo central do governo, capaz de apoiar os processos de tomada de decisão e orientar a ação do governo para definir e alcançar prioridades de alto nível.

A revisão identifica algumas limitações ligadas à fragmentação institucional do CdG e recomenda o esclarecimento das respectivas responsabilidades dos seus órgãos constitutivos. Sugere, também, que as práticas atuais no centro se concentrem principalmente nos processos em detrimento dos resultados; isso pode ser mitigado vinculando claramente uma estrutura de gestão de desempenho a um pequeno número de objetivos estratégicos intergovernamentais. Com foco nas capacidades do CdG para contribuir com a estratégia orçamentária e o orçamento federal, a revisão examina como o CdG pode garantir que os planos de médio e longo prazo se alinhem com a estrutura orçamentária e como o orçamento pode apoiar as políticas de maneira coerente. A revisão examina ainda o papel do CdG no monitoramento e avaliação do desempenho das prioridades políticas e o uso dessas informações para melhorar a formulação de políticas e a prestação de serviços. Seguindo a recente reorganização das estruturas de comunicação pública, a revisão também analisa como o papel da comunicação pública pode ser consolidado e reforçado como uma alavanca estratégica de governo e viabilizadora de um governo aberto. As recomendações contidas nesta revisão buscam promover uma abordagem integrada e voltada para o futuro da governança pública e, em última análise, ajudar o Brasil a entregar melhores resultados para os cidadãos e promover a confiança no governo.

A *Revisão do Centro de Governo do Brasil* baseia-se em uma ampla gama de experiências e práticas internacionais usadas para estabelecer centros de governo orientados para resultados e resolução de problemas. A revisão baseia-se nas opiniões coletadas de redes e comunidades de prática da OCDE, incluindo a Rede de Funcionários de Alto Escalão dos Centros de Governo. A revisão também se beneficiou muito do processo de engajamento de pares da OCDE, que permitiu um diálogo prático e baseado em evidências entre autoridades brasileiras e seus pares de centros de governo nos países-membros da OCDE.

A Revisão foi aprovada e o sigilo retirado pelo Comitê de Governança Pública em 13 de junho de 2022 e preparada para publicação pela Secretaria.

Reconhecimentos

A Divisão de Revisões de Governança e Parcerias, comandada por Martin Forst, Encarregado da Divisão na Diretoria de Governança Pública da OECD (GOV), liderada por Elsa Pilichowski, Diretora de Governança Pública da OECD, elaborou essa revisão. Sua minuta foi feita sob a orientação estratégica de Sara Fyson, Encarregada da Unidade de Revisões de Governança Pública da OECD e Adam Ostry, ex-Encarregado da Unidade de Revisões de Governança Pública da OECD. O processo de revisão foi coordenado por Iván Stola e Johannes Klein, Analistas de Política na Unidade de Revisões de Governança Pública da OECD.

A revisão foi desenvolvida por uma equipe de autores da Diretoria de Governança Pública. Johannes Klein redigiu o Capítulo 1 sobre as funções lideradas pelo centro de governo e a capacidade de coordenação com contribuições de Rodrigo de Casas na gestão de transição governamental. Emma Phillips desenvolveu o Capítulo 2 sobre planejamento estratégico e priorização. O Capítulo 3 sobre governança orçamentária foi elaborado por Andrew Blazey. Teresa Lazzaroni Andina redigiu o Capítulo 4 sobre monitoramento e avaliação de prioridades do centro. Karine Badr, Craig Matasick e Paulina Lopez Ramos redigiram o Capítulo 5 sobre comunicação pública para melhores políticas e um governo mais aberto. Iván Stola assegurou a consistência por todo o relatório. Eleonore Morena prestou suporte editorial. Ciara Muller elaborou o manuscrito para publicação. Patricia Marcelino, Meghan Hennessy e Gabriella Scaduto-Mendola deram suporte administrativo. Claire Salama e Axel Mathot apresentaram comentários.

A Secretaria da OCDE deseja expressar sua gratidão a todos aqueles que tornaram possível essa Revisão do Centro de Governo. Por todo o processo, o Governo do Brasil demonstrou grande dedicação e compromisso nesse projeto. Em particular, a OCDE gostaria de agradecer a equipe da Secretaria Especial de Relacionamento Externo na Casa Civil, chefiada por Felipe Hees, assim como seus antecessores André Odenbreit, Mario Fernandes e Marcelo Barros Gomes. A OCDE também gostaria de reconhecer o apoio contínuo de Daniel de Oliveira Lopes, Danielle Ayres Delduque, Livia Farias Ferreira de Oliveira, Pedro de Abreu e Lima Florencio, Paula Roberta de Moraes Baratella, Osvaldo Pinheiro, Sonia Christina Brant Wolff e Sergio Queiroz.

A revisão também reflete as contribuições e opiniões de diversas partes em todo o governo brasileiro durante a coleta de dados, minuta e fases de verificação de fatos deste projeto. A análise e as recomendações contidas nesta revisão são o produto desse processo colaborativo e interativo. No geral, 12 ministérios e instituições enviaram respostas detalhadas ao questionário personalizado. No curso das três missões de coletas de fatos, a OCDE conduziu mais de 30 reuniões com partes relacionadas. Essas entrevistas minuciosas foram instrumentais para que a equipe da OCDE entendesse o contexto brasileiro e refinasse sua análise.

Esta revisão não teria sido possível sem a importante contribuição dos analistas pares e peritos seniores, que compartilharam seu grande conhecimento do país e experiência em governança pública durante o processo:

- Adam Baiz, Gerente de Projetos para a Avaliação de Políticas Públicas, France Stratégie, França;

- Dustin Brown, Diretor Assistente Substituto de Administração no Gabinete de Administração e Orçamento, Gabinete Executivo da Presidência, Estados Unidos da América;
- Gabriel Farfán Mares, Consultor Sênior em Administração Pública e Finanças Públicas do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Comunidade Mexicana sobre Administração Pública para Resultados;
- Åke Nordlander, Encarregado do Departamento de Orçamento, Ministério de Finanças, Suécia;
- Ray Shostak, Consultor Internacional em educação, desempenho de governo e reforma do serviço público; ex-encarregado da Unidade de Entrega do Primeiro Ministro, Diretor-Geral de Administração de Desempenho e membro do Conselho do Tesouro de Vossa Majestade (2007-2011), Reino Unido;
- Stephen Young, Gerente de Comunicações Estratégicas, Gabinete do Primeiro Ministro e Porta-Voz de Comunicações do Gabinete, Reino Unido.

Índice

Prefácio	3
Reconhecimentos	5
Abreviações e acrônimos	11
Sumário Executivo	14
1 Funções lideradas pelo Centro de Governo e a capacidade de coordenação no Brasil	16
Introdução	17
Funções, mandatos e responsabilidades do CdG	18
Utilização de instrumentos que suportem a coordenação	33
Garantindo uma transição uniforme entre as administrações	43
Estudo de caso sobre a reforma do ambiente de negócios no Brasil	49
Recomendações	52
References	55
2 Planejamento estratégico e priorização no Brasil	58
Introdução	59
Rumo a um sistema institucional sólido e prospectivo para o planejamento no Brasil	61
Relacionar planejamento aos resultados por meio de práticas de priorização mais efetivas	68
Incorporando o uso de provas e engajamento da parte interessada na priorização, planejamento e práticas de tomada de decisão	75
Alinhamento e integração do sistema de planejamento	83
Estudo de caso sobre a reforma do ambiente de negócios no Brasil	88
Recomendações	92
Referências	96
Notas	100
3 Orçamento no centro de governo no Brasil	101
Introdução	102
Os acordos institucionais são únicos para o Brasil	102
O CdG desempenha funções essenciais no orçamento	108
Cinco questões sobre orçamento no CdG	112
Estudo de caso sobre a reforma do ambiente de negócios no Brasil	119
Recomendações	120
Referências	121

Nota	122
Annex 3.A. Recomendações do Conselho sobre Governança Orçamentária da OECD	123
4 Monitoramento e avaliação das prioridades do centro no Brasil	124
Introdução	125
Criando uma estrutura institucional sólida para o monitoramento e avaliação das prioridades de política	126
Melhoria da qualidade de M&E	134
Promovendo o uso de resultados de M&E	146
Estudo de caso sobre a reforma do ambiente de negócios no Brasil	154
Recomendações	156
Referências	159
5 Comunicação pública para políticas mais adequadas e um governo mais aberto no Brasil	163
Introdução	164
Fortalecer a governança e a institucionalização das comunicações estratégicas no Brasil	165
Promover o uso de visões e avaliações para a comunicação orientada por evidências	177
A comunicação promove um governo mais aberto	184
Estudo de caso sobre a reforma do ambiente de negócios no Brasil	192
Recomendações	196
Referências	199
Notas	202
Tabelas	
Tabela 1.1. Funções realizadas por diferentes instituições de CdG no Brasil	24
Tabela 1.2. Riscos e desafios inerentes a transições políticas	44
Tabela 3.1. Cinco fases do processo orçamentário	109
Tabela 4.1. Comparando monitoramento de políticas e avaliação de políticas	125
Tabela 4.2. Reporte de eventos	128
Tabela 4.3. Padrões de Qualidade incluídos nas diretrizes de avaliação	141
Tabela 5.1. Características dos modelos de governança tática e estratégica de comunicação pública	165
Table 5.2. Indicadores de avaliação como parte da matriz de implementação em NSW	182
Figuras	
Figura 1.1. Responsabilidades principais do CdG nos países-membros da OCDE	19
Figura 1.2. Estrutura da Presidência no Brasil	20
Figura 1.3. Instrumentos utilizados pelas diferentes instituições de CdG para garantir a coordenação horizontal de políticas com ministérios atuantes e agências	34
Figura 1.4. Orientação do CdG fornecida aos ministérios atuantes	39
Figura 1.5. Engajamento e coordenação do CdG com governos estaduais no Brasil	42
Figura 1.6. Engajamento do CdG e coordenação com os municípios no Brasil	43
Figura 1.7. Responsabilidade pelo planejamento e administração da transição	45
Figura 2.1. Papel do CdG no estabelecimento de prioridades e alinhamento estratégico	59
Figura 2.2 Estrutura do Plano Plurianual 2020-2023	70
Figura 3.1. Base legal das práticas orçamentárias nos países-membros da OECD	104
Figura 3.2. Instituições responsáveis pelo planejamento estratégico para fins orçamentários em países-membros da OECD	106
Figura 3.3. Responsabilidades das autoridades centrais de orçamento em países-membros da OECD	107
Figura 3.4. Tendências no desempenho orçamentário no Brasil	112

Figura 3.5. Investimentos públicos no Brasil	115
Figura 3.6. Objetivos das revisões de gastos nos países-membros da OCDE (por número de países)	118
Figura 3.7. Financiamento direto do governo e suporte fiscal do governo para pesquisa e desenvolvimento de negócios, 2006 e 2018	119
Figura 4. 1. Cronograma de Avaliação no Brasil	133
Figura 4.2. Publicação de resultados das avaliações	148
Figura 4.3. Desafios para promover a avaliação de políticas em todo o governo	152
Figura 5.1. Disponibilidade de estratégias de comunicação pública na região da LAC	172
Figura 5.2. Tipos de dados utilizados pelos CdGs para informar atividades de comunicação digital	178
Figura 5.3. A estrutura de avaliação de NSW para publicidade e comunicações	181
Figura 5.4. Objetivos de comunicação prioritários dos CdGs e MSs	186
Figura 5.5. Grupos específicos visados no trabalho de comunicação dos CdGs e MSs	191
Figura 5.6. Uso de estratégias de comunicação, planos e prazos entre os centros de governo	193

Quadros

Quadro 1.1. Estruturas de Desempenho em Países-Membros da OCDE	30
Quadro 1.2. Programas de rodízio de funcionários em países-membros da OCDE	32
Quadro 1.3. Diretrizes da OCDE para descentralizar o trabalho	41
Quadro 1.4. Ferramentas para facilitar a gestão de transição no Brasil	47
Quadro 1.5. Conselho de Coordenação de Transição da Casa Branca (Estados Unidos)	47
Quadro 2.1. Métodos de previsão estratégica	65
Quadro 2.2. Acordos institucionais e práticas para incorporar a previsão estratégica no processo de planejamento: De abordagens centralizadas e abordagens incorporadas	67
Quadro 2.3. Priorização no Reino Unido: Foco nos resultados	72
Quadro 2.4. Número específico de prioridades no programa de governo estratégico da Finlândia	74
Quadro 2.5. Lista de perguntas indicativas para a análise de problemas	76
Quadro 2.6. Exemplos de estratégias moldadas pelo engajamento de partes interessadas	79
Quadro 2.7. Participa + Brasil	81
Quadro 2.8. Alinhamento de ações climáticas em curto prazo com as metas climáticas em longo prazo: Boas práticas para operacionalizar o alinhamento	84
Quadro 2.9. Levantamento de estratégias e programas de desenvolvimento da Polônia	85
Quadro 2.10. Otimização e alinhamento de estratégias setoriais na Irlanda	87
Quadro 2.11. Alinhamento entre os diferentes programas estaduais em Guanajuato (México)	88
Quadro 3.1. Documentos orçamentários no governo federal do Brasil	108
Quadro 3.2. Respostas orçamentárias à COVID-19 no Brasil	111
Quadro 3.3. A reforma da previdência no Brasil	113
Quadro 3.4. Orçamento descendente em médio prazo na Suécia	114
Quadro 3.5. Gestão de risco fiscal na Austrália	116
Quadro 3.6. Funções ligadas ao orçamento no CdG do Reino Unido	117
Quadro 3.7. As revisões de gastos ajudam a avaliar a eficácia dos gastos existentes	118
Quadro 4.1. Estados Unidos: Metas de suporte à missão em Performance.gov	131
Quadro 4.2. Funcionamento do CMAP	133
Quadro 4.3. Garantia de qualidade e controle de qualidade no monitoramento	134
Quadro 4.4. Revisões impulsionadas por dados	136
Quadro 4.5. Estrutura de Desempenho Nacional da Escócia	138
Quadro 4.6. Estrutura de Profissionais Digitais do Reino Unido	145
Quadro 4.7. Registro de análise de políticas na França, Irlanda e Reino Unido	146
Quadro 4.8. MIDE Jalisco: Boa prática de relatório transparente de informações de monitoramento	149
Quadro 4.9. Sistemas de monitoramento e incentivos acessórios para desempenho no Chile	150
Quadro 4.10. Portais de avaliação para promover o uso de provas	153
Quadro 4.11. Diretrizes para a interpretação de Mapas de Lacunas de Provas: Ferramenta para a tomada de decisão na Colômbia	153
Quadro 5.1. Facilitando que as instituições falem uma só voz no Reino Unido	170
Quadro 5.2. Comitê de revisão dos planos de comunicação ministerial no Equador	173
Quadro 5.3. Consultas internas para a estratégia de comunicação do governo de 2019 na Turquia	174
Quadro 5.4. Currículo da academia de setor público na Holanda para comunicadores públicos	175
Quadro 5.5. Estruturas de Competência em Comunicação Pública nos Países-Membros da OCDE	176

Quadro 5.6. Manual de Monitoramento de Mídia Social da SECOM	179
Quadro 5.7. <i>Dashboard</i> das Visões do GCS do Reino Unido para Comunicadores Públicos	180
Quadro 5.8. Institucionalizar avaliações em Nova Gales do Sul, Austrália	181
Quadro 5.9. Avaliar o impacto da comunicação pública em Nova Gales do Sul, Austrália	182
Quadro 5.10. Manual de Orientação para participação em redes de mídia social do Brasil em 2013	188
Quadro 5.11. Carta Regional MENA-OCDE: Comunicação pública para um governo mais aberto	189
Quadro 5.12. 4º Plano Nacional de Ação da Parceria de Governo Aberto (OGP) da Finlândia, 2019-23	190
Quadro 5.13. Parcerias com os influenciadores de mídia social na Finlândia	192
Quadro 5.14. Campanha GREAT do Governo Britânico	194
Quadro 5.15. Colaborações com influenciadores e negócios na Austrália, Portugal e Singapura	195

Acompanhe as publicações da OCDE em:



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Abreviações e acrônimos

IA	Inteligência Artificial
ABM	Associação Brasileira de Municípios
AIENvi	Aliança Nacional para a Pesquisa Ambiental (<i>National Alliance for Environmental Research</i>)
ANDP	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APO	Analista de Planejamento e Orçamento
LAI	Lei de Acesso à Informação
CAF	Comitê de Articulação Federativa
PCA	Prioridade Cruzada entre Agências
CETG	Cargo Especial de Transição Governamental
CGINDA	Comitê Gestor da INDA
CGU	Controladoria Geral da União
CIA	Agência Central de Inteligência (Estados Unidos)
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CMAG	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMAS	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União
CNCS	Conselho Nacional de Cooperação para o Desenvolvimento (Itália) (<i>Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo</i>)
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNODS	Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
COFOG	Classificação por Função de Governo
OSS	Organização da Sociedade Civil
Defra	Departamento de Alimentos e Assuntos Rurais (Reino Unido)
DNP	Departamento Nacional de Planejamento
DoC	Departamento de Comunicações
EFD 2020-2031	Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020-2031
ENA	<i>École Nationale d'Administration</i> (França)
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENDES	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
EOP	Casa Civil da Presidência
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
ESAF	Escola de Administração Fazendária
GCS	Serviço de Comunicação do Governo
GDP	Produto Interno Bruto
GDS	Serviços Digitais do Governo
LRDG	Lei de Resultados e Desempenho do Governo
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
GSA	Administrador da Administração de Serviços Gerais
GTA	Grupos Temáticos de Ação

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
GAI	Grupo de Avaliação Independente
IGEES	Serviço Econômico e de Avaliação do Governo da Irlanda
INSEE	Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos (França) (<i>Institut national de la statistique et des études économiques en France</i>)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JEO	Junta de Execução Orçamentária
KPIs	Indicadores-Chave de Desempenho
LAC	América Latina e Caribe
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBTQ+	Comunidade representativa de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transsexuais, queer e outros grupos de gênero e sexualidade
LOA	Lei Orçamentária Annual
LT-LEDS	Estratégias de desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa de longo prazo
M&E	Monitoramento e Avaliação
MENA	Oriente Médio e Norte da África
MFA	Ministério de Relações Exteriores
MoUs	Memorando de Entendimentos
NASA	Administração Espacial e Aeronáutica Nacional (Estados Unidos)
NDCs	Contribuições nacionalmente determinadas
ONGs	Organizações não governamentais
NSW	Nova Gales do Sul
RGA	Relacionamento de Governo Aberto
PEI	Plano Estratégico Institucional
CMD	Conselho de Melhoria do Desempenho
PMA	Plano de Modernização do Ambiente de Negócios
PPA	Plano Plurianual
PSLC	Recomendação sobre Liderança e Capacidade do Serviço Público da OECD
AIRs	Avaliações do Impacto Regulatório
RIVP	<i>Réseau interministériel de veille et de prospective</i>
ROE	Avaliação do Resultado Regulatório
SAE	Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos
SAG	Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais
SAJ	Secretaria Geral da Presidência da República, SG
SAM	Subchefia de Articulação e Monitoramento
SEAE	Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade
SEAS	Secretaria Especial de Articulação Social
SEAS/SEGOV	Secretaria Especial de Articulação Social/Secretaria de Governo da Presidência da República
SECAP/ME	Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
SECOM	Secretaria Especial de Comunicação Social
SEDGG/ME	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia
SEGES/ME	Secretaria de Gestão
SEGOV	Secretaria de Governo da Presidência da República
SEME	Secretaria Especial de Modernização do Estado
SEPLA/ME	Subsecretaria de Planejamento Governamental
SERG	Secretaria Especial de Relações Governamentais
SETO	Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento
SFN	Rede Estratégica de Futuros (Singapura)
SG	Secretaria Geral da Presidência da República

SICOM	Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIORG	Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal
SMART	Acrônimo para específico, Mensurável, orientado à Ação, Realista e dentro do Tempo
SRF	Secretaria da Receita Federal
SRI	Secretaria de Relações Internacionais e Interinstitucionais
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria de Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
RU	Reino Unido
FEM	Fórum Econômico Mundial
WHLDP	Programa de Desenvolvimento de Liderança da Casa Branca (Estados Unidos)

Sumário Executivo

A Revisão do Centro de Governo do Brasil avalia a capacidade do centro de governo do Brasil (CdG) para gerir a concepção de prioridades estratégicas integradas, bem como para liderar a coordenação de todo o governo para implementar prioridades transversais. Os recentes programas de governança e reforma administrativa no Brasil resultaram em mudanças institucionais significativas nas principais funções de governança pública, incluindo a direção de políticas públicas, coordenação governamental, orçamento, planejamento estratégico, monitoramento e avaliação e comunicações públicas. A revisão centra-se na capacidade do CdG para desempenhar estas funções cruciais. Geralmente, entende-se que o CdG do Brasil abranja a Presidência da República – incluindo o Gabinete Pessoal do Presidente, Secretaria Geral; Gabinete de Segurança Institucional, Gabinete Civil da Presidência da República (Casa Civil), a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, a Secretaria de Governo e a Procuradoria Geral da República – além do Ministério da Economia, da Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações, do Ministério das Relações Exteriores e da Controladoria-Geral da União (CGU).

A capacidade do CdG de coordenar e orientar a máquina do governo para objetivos comuns é prejudicada por dois fatores principais no Brasil. Primeiro, na ausência de um conjunto claro de metas prioritárias compartilhadas, a ação do governo tende a ser desarticulada e menos eficiente. O CdG no Brasil se beneficiaria de um número limitado e bem comunicado de metas compartilhadas para efetivamente mobilizar e desafiar a administração pública. Em segundo lugar, a fragmentação institucional e as frequentes mudanças institucionais têm gerado sobreposições entre as funções das diferentes entidades, limitando o desempenho do CdG como gestor da ação governamental. O CdG no Brasil poderia mitigar os efeitos dessa fragmentação realizando revisões funcionais e tomando medidas para promover a continuidade por meio da mudança, inclusive reduzindo a rotatividade de funcionários.

As sobreposições de mandatos também prejudicaram a capacidade do CdG de cumprir sua função de planejamento estratégico. Ao longo de décadas, o Brasil desenvolveu um sistema de planejamento bem estabelecido e uma equipe altamente treinada e qualificada para planejamento. No entanto, a função de planejamento tornou-se fragmentada no governo como um todo, o que levou a algumas lacunas e sobreposições nos mandatos e atividades. Esta fragmentação é agravada pelos baixos níveis de colaboração institucional em algumas áreas, o que dificulta a capacidade do governo de identificar prioridades políticas claras, enfrentar desafios multidimensionais e alcançar seus objetivos estratégicos. Além disso, o sistema de planejamento no Brasil é caracterizado por um foco no processo, às vezes em detrimento dos resultados. Por exemplo, embora o plano plurianual (PPA) seja um instrumento de planejamento bem desenvolvido que delinea objetivos e metas para o país ao longo de um período de quatro anos, muitas vezes é usado como ferramenta de relatório e não molda rotinas de trabalho e processos de tomada de decisão no CdG. O CdG poderia, no entanto, preencher essa lacuna entre a intenção e os resultados de duas maneiras. Primeiro, o processo de planejamento se beneficiaria de mecanismos de priorização para garantir que o governo esteja atuando nas questões mais importantes, de maneira coerente e munido das evidências mais relevantes. A capacidade do CdG de promover o planejamento estratégico orientado para resultados também pode ser aprimorada por meio de um melhor alinhamento e integração dos diferentes sistemas de planejamento em todo o governo.

A capacidade do CdG de alinhar o orçamento federal com os instrumentos de planejamento tem se mostrado difícil. A contribuição da secretaria de planejamento no CdG é amplamente limitada à preparação do PPA uma vez a cada quatro anos; além disso, existem outros planos de longo prazo desvinculados dos processos orçamentários. A alocação legislada de despesas pode ser uma barreira para melhorar a eficácia e eficiência do orçamento. O governo brasileiro poderia se beneficiar do Conselho de Execução Orçamentária trazendo os resultados da função de planejamento para a fase estratégica do orçamento, projetando e implementando uma estrutura de revisão de gastos para avaliar o desempenho das despesas existentes em relação aos objetivos políticos relevantes. A taxa de despesas de investimento de capital pelo governo federal no Brasil é baixa em relação à média da OCDE. O governo deve assegurar que a estrutura de gestão do risco fiscal e o regime de *accountability* (prestação de contas) estejam disponíveis ao Conselho de Execução Orçamentária para informar o processo de tomada de decisão. Finalmente, o governo fez alguns progressos na melhoria do seu quadro de despesas a médio prazo. As iniciativas neste domínio devem prosseguir a fim de apoiar as instituições orçamentárias, como a regra das despesas orçamentárias e a previsibilidade das despesas orçamentárias.

Como é o caso da coordenação e do planejamento estratégico, a função de monitoramento do CdG no Brasil também aparece fragmentada entre vários atores institucionais, cujas habilidades e capacidades de monitoramento e avaliação são heterogêneas. Além disso, o sistema existente para acompanhar os resultados das políticas e programas públicos é usado principalmente como um sistema de prestação de contas vinculado ao PPA, mas não é realimentado de forma sistemática e efetiva no processo de tomada de decisão no CdG. Além disso, a complexidade do sistema de planejamento e priorização levou à sobreposição de unidades de monitoramento. Além do PPA, os dados e informações rastreados também estão sujeitos a mecanismos de garantia mais fracos e barreiras à sua interoperabilidade. Embora os relatórios de monitoramento sejam elaborados e publicados, o formato de publicação não suporta seu uso pelos formuladores de políticas. Desenvolver e harmonizar ferramentas de monitoramento e rotinas de trabalho na Casa Civil, visando à implementação de prioridades transversais do governo, será fundamental para abordar essas questões. A criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) representa um avanço na criação de um sistema de avaliação. No entanto, não há clareza sobre quando e como os órgãos do CdG podem usar as informações de avaliação geradas pelo CMAP de forma sistemática. Desenvolver mecanismos explícitos de garantia e controle de qualidade e promover o uso dos resultados da avaliação por meio de uma estratégia de comunicação pode aumentar a robustez do sistema de avaliação.

Por fim, o CdG no Brasil tem dado passos importantes para o estabelecimento de uma abordagem estratégica de comunicação. Em particular, recentemente reorganizou essa função para estabelecer uma direção mais centralizada das comunicações em toda a administração pública. Este compromisso foi ainda mais consagrado na estratégia e plano de comunicação pública do governo sob a liderança da Secretaria Especial de Comunicação Social. À medida que transita para uma abordagem de comunicação mais estratégica, o governo deve continuar a institucionalizar os principais processos, melhorar a coordenação multinível e profissionalizar as capacidades essenciais. Ao fazê-lo, o governo deve buscar uma abordagem de comunicação baseada em evidências como parte de sua estratégia de todo o governo para responder melhor às necessidades de diferentes públicos e mostrar sua contribuição e impacto em objetivos políticos mais amplos. Será igualmente importante comunicar oportunidades de participação para estabelecer um diálogo aberto e significativo com o público em todas as fases distintas do processo de elaboração de políticas, em especial, com os grupos vulneráveis.

1 Funções lideradas pelo Centro de Governo e a capacidade de coordenação no Brasil

Este capítulo avalia as funções do Centro de Governo (CdG), mandatos e responsabilidades para estabelecer um CdG mais integrado, eficiente e estratégico no Brasil. Esta discussão é acompanhada por uma avaliação dos diversos instrumentos de coordenação rumo à obtenção de resultados estratégicos integrados. Por fim, o capítulo apresenta uma visão geral da estrutura do Brasil acerca da administração de transições no governo.

Introdução

A nova visão do Brasil para seu Centro de Governo reflete a atual tendência na qual os CdGs em todo o mundo estão evoluindo de uma função administrativa para uma função mais estratégica, sustentando a definição e a implementação de prioridades de políticas estratégicas. Os CdGs estão assumindo um papel mais ativo alinhando planos de trabalho multidepartamentais para as ações de governo. Essa tendência é impulsionada pelo aumento de questões multidimensionais e transversais (por exemplo, sustentabilidade ambiental, concorrência, desigualdade, confiança), que requerem respostas de todo o governo. Isso exige o desenvolvimento de capacidades consistentes para coordenação, planejamento, priorização, assim como monitoramento e avaliação do desempenho da política e comunicação estratégica.

O governo do Brasil reiteradamente expressou seu interesse e intenção de consolidar o CdG como um agente estratégico de forma a viabilizar uma abordagem de todo o governo para “ênfatar uma estratégia comum, em vez de permitir que cada ministério implemente seus programas separadamente” (Government of Brazil, 2016^[1]). No entanto, o Brasil também identificou diversos desafios que inibem sua capacidade de entregar resultados aos cidadãos (Government of Brazil/OECD, 2019^[2]). Eles incluem: um sistema de coordenação precário dentro do CdG e entre as esferas de governo; fragmentação no ciclo de políticas; falta de integração entre os diferentes planos de governo e instrumentos orçamentários; capacidade limitada para o planejamento estratégico nacional buscando obter resultados e melhorias para os cidadãos; falta de priorização coerente dos objetivos estratégicos do governo; falta de uma estrutura sólida de medição do desempenho para sustentar a tomada de decisão; e falta de um monitoramento de políticas e cultura de avaliação, entre outros. Faz-se ainda necessário construir uma base conceitual mais sólida para o CdG e os princípios para que seu trabalho supere as estruturas limitadas e rotinas para prosseguir com a implementação.

O governo do Brasil requisitou a ajuda da OCDE para estabelecer um CdG integrado e estruturado de forma a criar ambientes institucionais mais seguros, confiáveis e favoráveis para a coordenação estratégica, priorização, monitoramento, avaliação e comunicação de políticas públicas de maneira eficiente e eficaz, visando entregar resultados a seus cidadãos. O Brasil visa consolidar seu CdG como um agente estratégico para a administração eficiente e eficaz de todo o governo com foco nos resultados para e com os cidadãos. Por esse motivo, o CdG precisa desempenhar uma função completa no ciclo de políticas e fortalecer sua capacidade de estabelecer uma visão estratégica em longo prazo para todo o governo que considere uma abordagem transversal, horizontalmente (interministerial) e com governos ou entidades estaduais ou subnacionais, o setor privado, o parlamento e a sociedade civil. O governo visa desenvolver um CdG capaz de: comandar a coordenação de todo o governo em todas as esferas administrativas; implementar prioridades transversais; desenvolver capacidades para decisões orçamentárias de alto nível e produção de políticas baseadas em provas; e garantir a coerência das diversas iniciativas propostas pelas novas prioridades estratégicas do governo, assim como aquelas que foram estabelecidas pelos governos anteriores cobrindo diversos anos.

Os capítulos finais da revisão também incluem um estudo de caso avaliando o papel do CdG no desenvolvimento, coordenação e implementação da reforma do ambiente de negócios no Brasil. O estudo de caso complementa a avaliação incluída nos cinco capítulos da Revisão do Centro de Governo, analisando e exemplificando o importante papel do CdG no estabelecimento de prioridades estratégicas de alto nível para o Brasil.

O primeiro capítulo descreve as diferentes funções do CdG do Brasil, mandatos e responsabilidades. O segundo capítulo avalia os diferentes instrumentos para sustentar a coordenação horizontal e vertical de políticas. O terceiro capítulo analisa a administração das transições entre os governos em exercício e futuros após as eleições. O capítulo conclui com uma série de recomendações sobre como estabelecer um CdG mais integrado, eficiente e estratégico no Brasil.

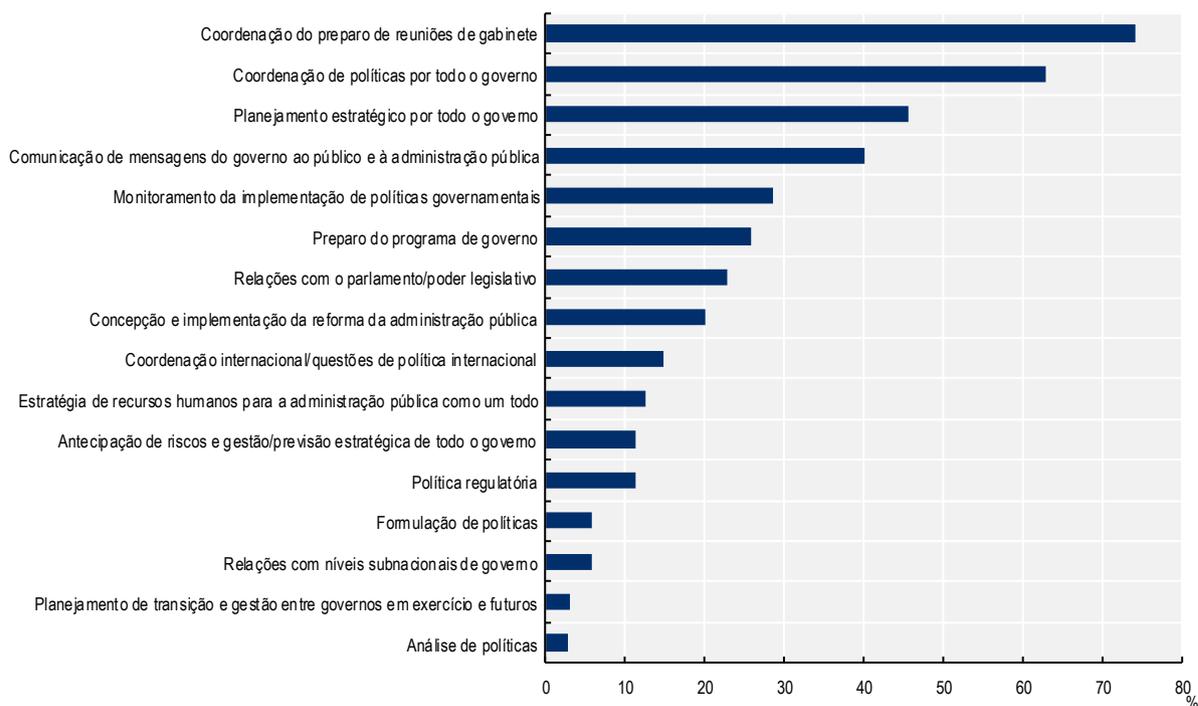
Funções, mandatos e responsabilidades do CdG

Definir o CdG com base na funcionalidade

A OCDE define o CdG como “órgão ou grupo de órgãos que oferecem suporte direto e assessoria a chefes de governo e conselho de ministros ou gabinete” (OECD, 2018^[3]). Esse suporte está cada vez mais orientado ao suporte para traduzir a visão estratégica do governo em políticas e programas coerentes. Para esse fim, espera-se que o CdG desempenhe um papel central na garantia de implementação de políticas estratégicas e consistentes com base em provas, pelos governos. Também pode ser visto como crítico para a organização e suporte dos encarregados dos processos de tomada de decisão dos governos a fim de garantir a entrega de prioridades governamentais. O CdG realiza certas funções transversais (administração estratégica, coordenação de políticas, monitoramento e melhoria do desempenho, gestão da política das políticas, comunicações e prestação de contas (*accountability*)) (vide Figura 1.1) (OECD, 2020^[4]). Outras tarefas comuns realizadas principalmente pelo CdG incluem cuidar das relações com o parlamento e comunicar mensagens dentro do governo e ao público (OECD, 2020^[4]). Apesar de discutido no passado que os países-membros da OCDE não consideram que uma revisão legal seja de responsabilidade central do centro (OECD, 2004^[5]), 78% dos governos entrevistados indicaram em 2021 que as atividades em torno de questões legais, particularmente a revisão da qualidade de minutas legais e conformidade legal e a revisão da qualidade regulatória (59%) estão entre as funções principais realizadas pelo CdG (OECD, 2021^[6]; forthcoming^[7]).

No entanto, apesar de certas características bem definidas, as definições daquilo que abrange um CdG dependem em muito do conjunto de funções que ele desempenha. Estabelecer e definir a estrutura do centro também depende em muito do histórico de cada país, sistema político e tradição administrativa. Embora a gama de responsabilidades desempenhadas pelos centros de governo possa variar entre os países, algumas funções são comuns a grande parte deles, tais como coordenação da preparação de reuniões do gabinete e coordenação de políticas por todo o governo. O centro assume responsabilidade quase que exclusiva por essas funções. O planejamento estratégico de todo o governo (consulte o Capítulo 2 para uma análise mais profunda) e o monitoramento da implementação de política governamentais (consulte o Capítulo 4 para maiores detalhes) também estão em grau elevado na agenda dos países-membros da OCDE (Figura 1.1).

Figura 1.1. Responsabilidades principais do CdG nos países-membros da OCDE



Fonte: OECD (2017^[9]), "Survey on the organisation and functions of the centre of government", OECD, Paris; OECD (2018^[3]), *Centre Stage 2 - The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*, OECD, Paris.

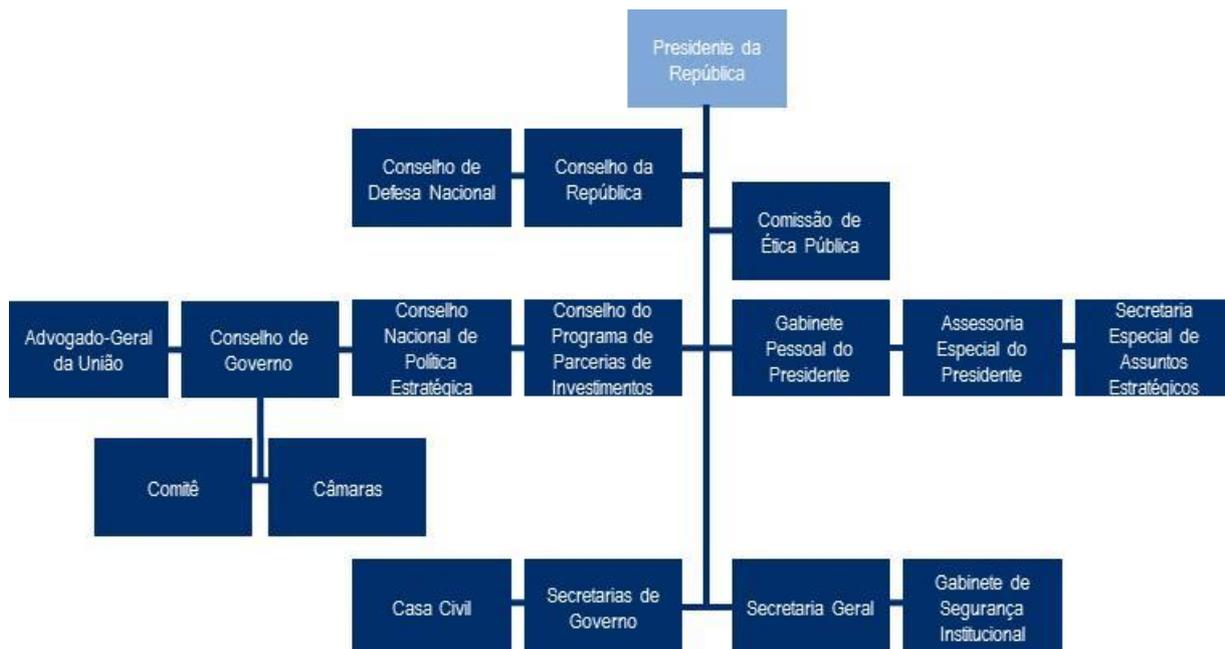
Por esse motivo, a composição do centro também varia consideravelmente entre os países. Seguindo uma definição institucional ou estrutural do CdG, alguns países estabeleceram um CdG composto por um conjunto de órgãos localizados em uma única instituição ligada ao chefe de governo que atendem (OECD, 2018^[3]). Outros países seguem uma abordagem mais funcional e abrangem diversas instituições e unidades que realizam funções governamentais centrais fora da estrutura formal ligada ao chefe do executivo (por exemplo, agências ou ministérios que realizam funções transversais) em sua definição do CdG (Rhodes and Dunleavy, 1990^[9]).

Atualmente, o Centro de Governo do Brasil não é formalmente definido e não há nenhum documento de política que descreva o conjunto de objetivos e metas comuns que o CdG supostamente cumpre para desempenhar uma função estratégica por todo o governo. Não há nenhuma visão ou narrativa compartilhada do CdG em termos de metas, funções e responsabilidades. No entanto, o governo do Brasil reiteradamente expressou seu interesse e intenção de consolidar o CdG como um agente estratégico para focar em uma abordagem de todo o governo para "ênfatar uma estratégia comum, em vez de permitir que cada ministério implemente seus programas separadamente" (Government of Brazil, 2016^[1]).

No Brasil, uma ampla gama de instituições se reporta diretamente ao Presidente da República (Alessandro, Lafuente and Santiso, 2013^[10]). Segundo o artigo 2 da Lei 13.844 (de 18 de junho de 2019) (Government of Brazil, 2019^[11]) sobre a organização básica dos órgãos da presidência da república e ministérios, a presidência do Brasil compreende seis instituições diferentes: Gabinete Civil da Presidência da República, Gabinete do Chefe de Estado do Presidente ("Casa Civil"); Secretaria de Governo; Secretaria Geral; Gabinete Pessoal do Presidente da República; Gabinete de Segurança Institucional; e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANDP) (Government of Brazil, 2019^[11]). Das 23 institucionais governamentais com o status de ministérios, atualmente quatro se localizam na presidência, incluindo a Casa Civil, a Secretaria de Governo, a Secretaria Geral e o Gabinete de Segurança

Institucional. A Lei 13.844 ainda relaciona cinco órgãos de assessoramento ao Presidente da República, a saber, Conselho de Governo, Conselho Nacional de Política Energética, Conselho do Programa de Parcerias de Investimento da Presidência da República, Advocacia-Geral da União, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos e Assessoria Especial do Presidente da República. Os artigos 89 a 91 da Constituição Federal de 1988 ainda atribuem dois órgãos de consulta da presidência: Conselho de República e Conselho de Defesa Nacional.

Figura 1.2. Estrutura da Presidência no Brasil



Fonte: Material próprio do autor com base no Governo do Brasil (2020¹²), *Estrutura da Presidência*, <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acao-a-informacao/institucional/estrutura-da-presidencia>.

As respostas ao questionário da OCDE e entrevistas realizadas durante duas missões de coleta de dados, no entanto, indicam que, além dos órgãos da presidência, um conjunto mais amplo de instituições é normalmente referido como CdG no Brasil. Algumas funções transversais, tais como planejamento estratégico, são realizadas por instituições (por exemplo, Ministério da Economia) funcionalmente atribuídas ao CdG com base nas responsabilidades que possuem ou compartilham com outras instituições no centro. Após essa abordagem funcional para com o CdG, o CdG do Brasil inclui unidades fora da estrutura formal da Presidência da República. Contrário aos países com estrutura monocéfala, em que todos os órgãos do CdG estão reunidos em um único teto institucional (por exemplo, a presidência), o CdG do Brasil inclui os seguintes ministérios, secretarias e agências mais frequentemente atribuídas ao centro de governo:

1. Gabinete Pessoal do Presidente – como parte da presidência.
2. Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil) – como parte da presidência.
3. Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV) – como parte da presidência.
4. Secretaria Geral da Presidência da República (SG) – como parte da presidência.
5. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) – como parte da presidência.
6. Gabinete de Segurança Institucional (GSI) – como parte da presidência.
7. Advocacia-Geral da União – como parte da presidência.

8. Controladoria Geral da União (CGU) – fora da presidência.
9. Ministério da Economia – fora da presidência.
10. Secretaria Especial de Comunicação Social (SECOM) – fora da presidência, dentro do Ministério das Comunicações.
11. Ministério das Relações Exteriores – fora da presidência.

Uma multiplicidade de instituições desempenha funções governamentais centrais e transversais que a OCDE tradicionalmente associa ao CdG. As seguintes instituições desempenham tarefas transversais em relação às responsabilidades clássicas do CdG (vide Figura 1.1):

- **A Casa Civil da Presidência da República** (Casa Civil) desempenha uma função-chave no CdG do Brasil. Localizada na presidência, o ministério diretamente assiste o presidente na condução de seus deveres, em particular, acerca da coordenação e integração de ações de governo com todos os ministérios atuantes e outros setores do estado. Sustenta a análise do “mérito, oportunidade e compatibilidade de propostas (políticas), incluindo assuntos em discussão no Congresso Nacional, com diretrizes do governo” e está encarregada da avaliação e monitoramento de ações do governo e da gestão dos órgãos e entidades de administração pública federal (Government of Brazil, 2019^[11]). Além disso, valida a coordenação e o monitoramento das atividades dos ministérios, bem como a formulação de projetos e políticas públicas. As seguintes unidades da Casa Civil desempenham funções-chave do CdG:
 - **A Secretaria Especial de Relações Governamentais (SERG)** é responsável por assessorar o ministério na coordenação e no diálogo com os ministérios atuantes e outras entidades federais. Ainda, a SERG monitora as atividades dos ministérios e o uso de recursos orçamentários e financeiros para projetos estratégicos e políticas públicas. A SERG ainda é a secretaria executiva do Comitê Interministerial de Governança (CIG) e assessora o ministro de estado acerca de sua participação no comitê. Conforme o artigo 15 do Decreto 9.678/2019 (alterado pelo Decreto 10.205/2020), a SERG propõe ao ministro de estado e ao comitê a adoção de normas de conformidade de governança em linha com as melhores práticas internacionais.
 - **A Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG)** coordena o plano de políticas governamentais a fim de garantir que as iniciativas de políticas dos ministérios atuantes estejam consistentes com as orientações gerais estratégicas do governo. Isso se aplica, em particular, à área de projetos de infraestrutura considerados prioridade pelo presidente. A SAG e a SERG, em conjunto, respondem pela promoção do diálogo com as instâncias públicas interessadas, implementando as prioridades da presidência (Government of Brazil, 2019^[13]). Ainda, a SAG analisa o mérito de todas as propostas legais e programas de governo e projetos e garante que as políticas sejam acessíveis e adequadas ao planejamento de recursos do setor público. As respostas ao questionário da OCDE indicam que a SAG estabeleceu procedimentos para verificar se o custeio adequado foi executado e que um item proposto se sujeitou a um processo adequado de consulta e está ligado às prioridades estratégicas do governo (OECD, 2021^[6]). Contrariando às práticas em outros países, a SAG não possui autoridade para devolver itens aos ministérios atuantes se esses itens não atenderem critérios específicos (OECD, 2021^[6]), mas pode solicitar ao órgão proponente que conduza uma análise prévia de impacto do ato normativo proposto. A subchefia também encaminha à secretaria executiva a agenda legislativa própria proposta pelo governo federal e está encarregada do monitoramento de sua implementação (Decreto 10.907/2021).
 - **A Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM)** é responsável por monitorar as metas e os objetivos prioritários definidos pelo presidente da república e por assessorar na formulação da pauta governamental e aconselhamento sobre gestão de crises.

- A **Secretaria de Governo (SEGOV)** é responsável pelo relacionamento com diversos agentes políticos. A SEGOV está encarregada não apenas das negociações políticas com os ministérios atuantes, mas também é responsável pelas relações do executivo com o legislativo (Congresso Nacional e partidos políticos) e o judiciário. Ainda, a SEGOV é a interlocutora federal do governo com os governos subnacionais, a saber, com os estados, o distrito federal e os municípios. A SEGOV coordena o diálogo do governo federal com organizações internacionais e organizações da sociedade civil (OSCs) e monitora parcerias do governo federal com essas organizações.
- A **Secretaria Geral (SG)** é responsável por assistir diretamente o presidente no cumprimento de seus deveres, em particular a supervisão e execução de funções administrativas, monitoramento de ações governamentais por meio de supervisão contábil, financeira e orçamentária da presidência (Lei 13.844 (Government of Brazil, 2019^[11]) e Decreto 9.982/2019). As funções da SG como guardião do presidente é elaborar todos os atos a serem encaminhados ao chefe de governo. Conseqüentemente, o ministério elabora mensagens ao legislativo, coordena o processo de sanção e veto de projetos de lei e ainda se encarrega da publicação e preservação de atos oficiais. A SG assume responsabilidades pela modernização do estado, em particular, orientando políticas públicas estratégicas e implementando políticas e ações que visam modernizar o estado e definir, coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar programas de modernização do estado.
- A **Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE)** foi transferida da SG em fevereiro de 2020 e sofreu fusão com a Assessoria Especial do presidente para formar a nova sede de estratégias brasileiras na presidência. Hoje, a secretaria está diretamente ligada ao Gabinete do Presidente (Decreto 10.374/2020, 10.244/2020, revogado pelo Decreto 10.554/2020) e possui dupla incumbência. Primeiro, é responsável por apoiar a formulação do planejamento estratégico nacional. Como parte do planejamento nacional em longo prazo, a SAE também coordena com a sociedade na composição de uma estratégia nacional de desenvolvimento, assim como minuta projetos e iniciativas de interesse estratégico ao país por meio da Subsecretaria de Ações Estratégicas. Além de promover estudos sobre os desafios e projetos nacionais, é responsável por coordenar a análise e as atividades de pesquisa exigidas para conceber políticas em longo prazo.
- A **Secretaria Especial de Comunicação Social (SECOM)**, transferida em 2020 da SEGOV para o recém-criado Ministério das Comunicações, está encarregada da comunicação do governo federal e da política de divulgação de informações (segundo a Medida Provisória 980/2020). Conseqüentemente, a secretaria administra o relacionamento entre o governo e a imprensa regional, nacional e internacional. A SECOM também forma o órgão central do Sistema de Comunicações do Poder Executivo Federal (SICOM), que elabora planos anuais e coordena, supervisiona e desenvolve comunicação e ações publicitárias para o executivo (Decreto 6.555/2008).

Em diversos países, o Centro também inclui unidades, algumas vezes, com funcionários expressivos, cujas funções recaem fora da definição da OCDE, a saber, funções de inteligência, contraespionagem e outras funções ligadas à segurança nacional (OECD, 2018^[3]). Esse também é o caso do Brasil.

- O **Ministério da Economia** não integra a presidência e muitas vezes não está incluído nas definições restritas do CdG; não obstante, conduz obrigações importantes do CdG em relação ao planejamento estratégico, monitoramento e avaliação de políticas. No Brasil, o Ministério da Economia também é encarregado de promover simplificação administrativa e modernização da administração pública. Após a inclusão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e segundo o artigo 31 da Lei 13.844 (Government of Brazil, 2019^[11]), o Ministério da Economia agora representa um superministério responsável (Agência Brasil, 2018^[14]), entre outras competências, pelo orçamento (consulte o Capítulo 3), formulação do planejamento estratégico nacional e desenvolvimento de ideias para a formulação de políticas públicas em longo prazo que

visam o desenvolvimento nacional. O planejamento estratégico de todo o governo é considerado uma responsabilidade principal do CdG em mais da metade (56%) dos países-membros da OCDE pesquisados no Relatório Intercalar do Centro de 2018 (OECD, 2018^[3]). Quase metade (46%) dos entrevistados da OCDE consideram o planejamento estratégico uma de suas quatro maiores responsabilidades. Para uma avaliação detalhada da função do Ministério da Economia acerca do planejamento estratégico, consulte o Capítulo 2. Além do planejamento, o ministério está encarregado da avaliação do impacto socioeconômico de políticas e programas federais, assim como preparo, monitoramento e avaliação do plano de investimento plurianual e orçamentos anuais. Ainda, desempenha uma função-chave na coordenação e gestão da organização e capacidade institucional do governo (ou seja, recursos financeiros e humanos, tecnologia, gerenciamento de informações, logística e organização administrativa), estando encarregado de alinhar estruturas institucionais, processos e recursos humanos, tecnológicos e logísticos com as prioridades do governo.

- Assim como em 68% dos países-membros da OCDE, a responsabilidade pela coordenação internacional e questões de política internacional é compartilhada no Brasil entre o centro de governo e o **Ministério das Relações Exteriores** (MRE), com ministérios estrangeiros encarregados (OECD, 2018^[3]). A partir da Lei 13.844/2019, o MRE proporciona assistência direta ao presidente em questões ligadas à formulação de políticas estrangeiras, bem como implementação e coordenação com outras instituições de CdG em questões de políticas estrangeiras. O artigo 45 da Lei determina que o MRE deve coordenar outras unidades de assessoramento internacional do CdG. Essa coordenação tem por objetivo evitar a sobreposição ou lacunas nas incumbências das unidades do CdG. O ministério ainda está encarregado da comunicação institucional no exterior. O MRE desempenha um papel ativo no CdG, com foco em questões ligadas à política e estratégia estrangeira, e as instituições do CdG também desempenham uma função. As respostas ao questionário da OCDE indicaram que 75% das instituições do CdG coordenam a posição nacional em órgãos internacionais com o MRE.
- Segundo o artigo 10 da Lei 13.844/2019, o **Gabinete de Segurança Institucional** deve “assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente quanto a assuntos militares e de segurança”. Com o status de ministério, o gabinete é responsável pela avaliação de risco ligada à segurança nacional, em particular, analisando e acompanhando assuntos com potencial de risco, além de prevenir a ocorrência de crises e articular seu gerenciamento. Também coordena as atividades de inteligência federal, ações ligadas ao desenvolvimento e proteção do Programa Nuclear Brasileiro e acompanha questões referentes ao setor espacial brasileiro. Outra tarefa importante é planejar, coordenar e supervisionar a atividade de segurança da informação no âmbito da administração pública federal, incluindo a segurança cibernética, a gestão de incidentes computacionais, a proteção de dados, o credenciamento de segurança e o tratamento de informações sigilosas. Compete também ao gabinete proteger infraestruturas críticas e prevenir, inspecionar e reprimir crimes fronteiriços. Por fim, o gabinete é responsável por conduzir assuntos dentro da competência do Conselho de Defesa Nacional, que decide sobre assuntos ligados à defesa e à segurança nacional, especialmente em fronteiras.
- A **Controladoria Geral da União** (CGU) desempenha atividades centrais do CdG, tais como, fornecer informações ao chefe de governo e outros ministros por meio de avaliações realizadas no escopo das atividades de controle interno. Essas avaliações, selecionadas com base e análises de risco e provas relevantes, sustentam as ações de governo de forma a melhorar a eficiência e eficácia de políticas públicas, além de melhorar a gestão pública para entregar maior valor agregado aos cidadãos. As avaliações concluídas, após uma pesquisa conjunta por soluções, são compartilhadas com administradores públicos responsáveis por adotar medidas corretivas.

Em comparação com composições anteriores do CdG no Brasil, atualmente não há nenhuma secretaria setorial e temática (por exemplo, sobre direitos humanos, direitos das mulheres, aquicultura e pesca,

promoção de igualdade racial) localizada na presidência. Não obstante, o elevado número de diferentes instituições do CdG, incluindo as quatro que possuem status de ministério, requer uma definição clara de responsabilidades e mandatos a fim de criar uma estrutura ágil orientada à execução futura de funções do CdG com mais eficácia e eficiência, beneficiando todo o governo. Isso é especialmente importante, pois as recentes mudanças nos ministérios, estruturas e funções de secretaria (tais como, a transferência da Secretaria Especial de Comunicação Social) afetaram a composição e distribuição de responsabilidades do CdG no centro.

Conduzindo uma revisão funcional do CdG para ampliar a clareza de incumbências e responsabilidades

Um mapeamento das diferentes responsabilidades de instituições do CdG (vide Tabela 1.1) indica que certas funções são executadas por dois ou mais órgãos. As discussões com as partes interessadas durante as missões de coleta de dados da OCDE sugeriram incerteza acerca das incumbências de diversas entidades no CdG e uma aparente ausência de gestão geral de alguns processos-chave que resultaram em perda de tempo e esforço. Isso levanta não apenas a questão de eficácia, mas também aumenta os custos de oportunidade da perspectiva dos ministérios atuantes. Sobreposições existentes também dificultam identificar lacunas nas incumbências. Diversas instituições separadas não apenas aumentam a necessidade de coordenação, mas também requerem uma análise funcional das diversas entidades que compõem o centro informalmente definido. Uma análise de todas as instituições existentes pode ajudar a garantir que seus mandatos sejam mutuamente exclusiva e coletivamente exaustivos – além de definir a proposição de valor de cada um deles. O resultado poderia ser uma estrutura simplificada pensando sobre a arquitetura organizacional do CdG. Otimizar certas funções e atribuí-las a instituições únicas ajudaria a reduzir a fragmentação institucional como um fim em si e como um meio de identificar lacunas de incumbência e reduzir transposição/duplicação de mandatos.

Embora a operação eficaz da Casa Civil tenha sido positivamente ressaltada durante as duas missões de coleta de dados, os participantes salientaram que níveis ainda mais elevados de integração entre as diferentes unidades de CdG e uma função mais aprofundada da Casa Civil seriam necessários para garantir a coordenação eficaz não apenas entre o CdG e outros ministérios, mas também dentro do próprio CdG. Os ministérios atuantes reconhecem o papel e a importância da Casa Civil, mas também relataram ter dificuldades ao identificar os pontos de contato corretos para superar barreiras de implementação ou solucionar conflitos entre os ministérios atuantes.

Tabela 1.1. Funções realizadas por diferentes instituições de CdG no Brasil

Função	Instituições encarregadas	Mecanismo de coordenação	Base Legal
Coordenar o preparo de sessões governamentais, incluindo o preparo de agendas	<ul style="list-style-type: none"> Gabinete da Presidência Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos Casa Civil Ministério das Relações Exteriores (em questões externas) 	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Executiva do Conselho de Governo Conselho de Execução Orçamentária 	Lei 13.844/2019 Lei 11.440/2006 Decreto 10.374/2020 Decreto 9.819/2019 Decreto 9.203/2017 Decreto 9.884/2019 Decreto 10.277/2020 Decreto 10.907/2020
Coordenar atividades que garantam a conformidade legal	<ul style="list-style-type: none"> Advocacia-Geral da União Ministério das Relações Exteriores (em questões externas) Secretaria Geral – Controladoria Geral Controladoria Geral da União 	<ul style="list-style-type: none"> Comissão Técnica do Conselho de Execução Orçamentária 	Lei 13.844/2019 Lei 11.440/2006 Lei 10.180/2001 Decreto 9.982/2019 Decreto 9.681/2019 Decreto 9.203/2017

Função	Instituições encarregadas	Mecanismo de coordenação	Base Legal
	<ul style="list-style-type: none"> • Casa Civil 		Decreto 9.884/2019 Decreto 3.591/2000 Decreto 10.907/2020
Definir prioridades estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • Casa Civil • Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos • Ministério da Economia • Secretaria Geral • Ministério das Relações Exteriores (em questões externas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Governo 	Lei 11.440/2006 Lei 13.844/2019 Decreto 10.374/2020 Decreto 9.745/2019 Decreto 9.203/2017 Decreto 10.907/2020
Liderar o preparo e coordenar a aprovação de prioridades estratégicas do governo e programa de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Geral • Ministério das Relações Exteriores (em questões externas) • Casa Civil • Ministério da Economia 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Governo 	Lei 13.844/2019 Lei 11.440/2006 Decreto 9.745/2019 Decreto 10.372/2020 Decreto 9.982/2019 Decreto 9.745/2019 Decreto 10.072/2019 Decreto 9.203/2017 Decreto 10.907/2020
Coordenar o conteúdo da política de propostas para decisões governamentais, incluindo a definição do processo de preparo da política e a garantia de coerência com prioridades governamentais	<ul style="list-style-type: none"> • Casa Civil • Secretaria Geral • Ministério das Relações Exteriores (em questões externas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Governo 	Lei 13.844/2019 Lei 11.440/2006 Decreto 9.982/2019 Decreto 9.745/2019 Decreto 10.072/2019 Decreto 10.907/2020
Garantir que as políticas sejam acessíveis e supervisionar a coordenação do planejamento de recursos do setor público	<ul style="list-style-type: none"> • Casa Civil – Subsecretaria de Análise de Políticas Governamentais • Ministério da Economia • Secretaria Geral 		Lei 13.844/2019 Decreto 9.745/2019 Decreto 10.366/2020 Decreto 9.982/2019 Decreto 9.745/2019 Decreto 10.072/2019 Decreto 9.834/2019 Decreto 10.907/2020
Coordenar atividades de comunicação do governo que garantam uma mensagem coerente do governo	<ul style="list-style-type: none"> • Casa Civil • Ministério das Relações Exteriores (em questões externas) • Ministério das Comunicações, Subsecretaria de Comunicações 		Lei 13.844/2019 Lei 11.440/2006 Decreto 10.591/2020 Decreto 10.462/2020 Decreto 6.555/2008 Decreto 10.907/2020
Monitorar o desempenho do governo para garantir que o governo coletivamente execute e mantenha de forma eficaz suas promessas ao público	<ul style="list-style-type: none"> • Casa Civil - Subsecretaria de Análise de Políticas Públicas e Monitoramento/Subsecretaria de Articulação e Monitoramento • Controladoria Geral da União • Ministério da Economia • Secretaria Geral - Secretaria Especial de Modernização do Estado 		Lei 13.844/2019 Lei 10.180/2001 Decreto 10.372/2020 Decreto 9.681/2019 Decreto 9.745/2019 Decreto 10.332/2020 Decreto 9.834/2019 Decreto 3.591/2000 Decreto 10.907/2020
Promover a avaliação da política por todos os departamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Casa Civil - Subsecretaria de Análise de Políticas Públicas e Monitoramento/Subsecretaria de 	<ul style="list-style-type: none"> • Comitê Interministerial de Governança • Conselho de Monitoramento e 	Lei 13.844/2019 Lei 13.971/2019

Função	Instituições encarregadas	Mecanismo de coordenação	Base Legal
governamentais para informar a eficácia do governo	<p>Articulação e Monitoramento</p> <ul style="list-style-type: none"> Ministério da Economia - Secretaria Especial de Finanças Controladoria Geral da União 	Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)	<p>Decreto 10.366/2020</p> <p>Decreto 10.372/2020</p> <p>Decreto 9.203/2017</p> <p>Decreto 9.834/2019</p>
Gerenciar o relacionamento entre o governo e outras partes do estado (ministérios atuantes, agências, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> Casa Civil - Subsecretaria de Análise de Políticas Governamentais Ministério das Relações Exteriores (em questões externas) Secretaria de Governo - Secretaria Especial de Assuntos Federativos do Governo Federal Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos Secretaria Geral Gabinete de Segurança Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> Conselho de Governo 	<p>Lei 13.844/2019</p> <p>Lei 8.183/1991</p> <p>Lei 12.731/2012</p> <p>Decreto 10.372/2020</p> <p>Decreto 10.591/2020</p> <p>Decreto 10.374/2020</p> <p>Decreto 9.982/2019</p> <p>Decreto 10.748/2021</p> <p>Decreto 4.376/2002</p> <p>Decreto 9.319/2018</p> <p>Decreto 9.600/2018</p> <p>Decreto 9.637/2018</p> <p>Decreto 10.222/2020</p> <p>Decreto 9.828/2019</p> <p>Decreto 9.865/2019</p> <p>Decreto 9.573/2018</p> <p>Decreto 10.569/2020</p>
Gerenciar o relacionamento com governos subnacionais	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria de Governo – Secretaria Especial de Articulação Social Ministério das Relações Exteriores (em questões externas) Secretaria de Governo - Secretaria Especial de Assuntos Federativos 		<p>Lei 13.844/2019</p> <p>Lei 11.440/2006</p> <p>Decreto 10.591/2020</p> <p>Decreto 9.203/2017</p>
Gerenciar o relacionamento com agentes que não do estado (sociedade civil, academia, grupos de reflexão, setor privado)	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria de Governo Ministério das Relações Exteriores (em questões externas) Secretaria de Governo - Secretaria Especial de Articulação Social Gabinete de Segurança Institucional 		<p>Lei 13.844/2019</p> <p>Lei 8.183/1991</p> <p>Lei 12.731/2012</p> <p>Decreto 9980/2019</p> <p>Decreto 10.748/2021</p> <p>Decreto 4.376/2002</p> <p>Decreto 9.319/2018</p> <p>Decreto 9.600/2018</p> <p>Decreto 9.637/2018</p> <p>Decreto 10.222/2020</p> <p>Decreto 9.828/2019</p> <p>Decreto 9.865/2019</p> <p>Decreto 9.573/2018</p> <p>Decreto 10.569/2020</p>
Previsão estratégica e antecipação de riscos	<ul style="list-style-type: none"> Gabinete de Segurança Institucional Ministério das Relações Exteriores (em questões externas) Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos Casa Civil Gabinete de Segurança Institucional 		<p>Lei 13.844/2019</p> <p>Lei 11.440/2006</p> <p>Decreto 10.374/2020</p> <p>Decreto 10.748/2021</p> <p>Decreto 10.569/2020</p> <p>Decreto 10.907/2020</p>
Planejamento de transição e gestão entre governos em exercício e futuros governos	<ul style="list-style-type: none"> Casa Civil Ministério das Relações Exteriores 		<p>Lei 11.440/2006</p> <p>Lei 10.609/2002</p>

Função	Instituições encarregadas	Mecanismo de coordenação	Base Legal
	(em questões externas) • Ministério da Economia		Decreto 7.221/2010
Design de estratégias e iniciativas de governo aberto	• Casa Civil • Controladoria Geral da União - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção • Secretaria de Governo - Secretaria Especial de Articulação Social • Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos		Decreto 10.591/2020 Decreto 10.160/2019 Decreto 9.203/2017 Decreto 10.374/2020
Comunicar, coordenar e implementar estratégias e iniciativas de governo aberto	• Casa Civil • Ministério da Economia • Secretaria de Governo - Secretaria Especial de Articulação Social • Controladoria Geral da União - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção		Decreto 10.591/2020 Decreto 9.203/2017
Estratégias, planejamento e formulação de políticas nacionais em longo prazo	• Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos • Ministério da Economia		Decreto 10.374/2020 Decreto 9.745/2019 Decreto 10.072/2019
Estudos de planejamento estratégico nacional e ações estratégicas de estado	• Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos		Decreto 10.374/2020
Garantir capacidade institucional (recursos humanos, tecnologia, logística, organização administrativa, orçamento e finanças)	• Ministério da Economia		Decreto 10.366/2020
Simplificação Administrativa e Modernização da Administração Pública	• Ministério da Economia • Secretaria Geral	• Fórum Nacional de Modernização do Estado	Decreto 9.203/2017 Decreto 10.609/2021

Observação: As respostas foram recebidas da SEGOV, do MRE, da SAE, do Ministério da Economia, da SAM, da SG e da SAG.

Fonte: Material próprio do autor com base nas respostas do Brasil ao questionário de CdG da OECD (OECD, 2021^[15]); e duas missões de coleta de dados.

O questionário da OCDE também indicou que as diferentes entidades de CdG nem sempre se coordenam e internamente consolidam comentários sobre propostas de política dos ministérios atuantes encaminhadas ao governo para decisão (OECD, 2021^[6]). No processo de políticas e proposição de leis, a Secretaria Geral (SG) desempenha um papel importante ao verificar a constitucionalidade e legalidade de todos os atos legais enviados ao executivo-chefe. Embora a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil analise o mérito de todas as propostas e decretos legais, a Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ) da SG trabalha diretamente com as unidades jurídicas nos ministérios atuantes e acompanha todos os estágios que uma política passa para garantir que a qualidade da minuta legal seja satisfatória, os procedimentos de preparo sejam respeitados e a conformidade legal e a conformidade com as leis e regulamentos federais de todos os atos minutas sejam garantidas. Em linha com a prática brasileira, as unidades jurídicas que oferecem assessoramento técnico ao chefe de governo em questões jurídicas existem na maioria dos países-membros da OCDE, muitas vezes como parte do CdG. Uma pesquisa de 2021 do CdG indicou que, pelo menos, 12 países-membros da OCDE possuem um órgão centralizado encarregado de fornecer serviços jurídicos a entidades públicas (OECD, 2021^[6]). Apesar de a verificação da conformidade legal originalmente recair sobre a Casa Civil, a separação dessas duas importantes funções em duas instituições requer coordenação e comunicação próximas entre a SAG e a SG que é encabeçada pela Casa Civil. A separação do técnico da revisão de conteúdo também implica que os ministérios atuantes precisam estabelecer interfaces com diversas

instituições diferentes de CdG ao fazer uma proposição considerada pelo chefe de governo, que levanta a oportunidade de economia de tempo e esforço para os ministérios atuantes.

Embora a distribuição de funções de CdG entre as diversas instituições permita maior especialização, uma estrutura menos centralizada também constitui um risco de fragmentação. Isso é particularmente verdadeiro no Brasil, onde os governos são constituídos por coalizões e diferentes partidos que são representados no governo politicamente nomeiam os chefes das instituições.

- Durante as missões de coleta de dados da OCDE, foi reportado que a função central da Secretaria de Governo (SEGOV) no processo de articulação política gerou discordância com os ministérios atuantes no passado. Para evitar uma multiplicidade de diferentes posições governamentais, o reconhecimento da posição central da SEGOV é importante para garantir que o governo se pronuncie com uma única voz para o Congresso, o judiciário, os governos subnacionais, as organizações internacionais e as OSSs. Em particular, com relação às relações do executivo com o legislativo, o papel da SEGOV como interlocutora principal deve ser promovido. Embora a SG também elabore mensagens ao legislativo e coordene o processo de sanção e veto de projetos de lei, a SEGOV deve ser vista como o primeiro ponto de contato no CdG. A Casa Civil, a SG e o Ministério da Economia apenas assumem funções auxiliares. O mesmo se aplica à coordenação com governos subnacionais.

A fragmentação institucional do CdG no Brasil dentro e fora da presidência, assim como as frequentes mudanças institucionais dentro do centro geraram uma sobreposição considerável e duplicação nos papéis e responsabilidades das diversas unidades do CdG.

- **Implementação de programas prioritários:** A coordenação próxima entre SAE, SAM e a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) é necessária para a implementação dos programas prioritários do presidente. Segundo o relatório interno sobre o CdG fornecido pelo governo do Brasil (2019_[13]), não há apenas três instituições encarregadas da coordenação da implementação, mas diversas entidades, incluindo a SERG, a Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ) da SG, o Ministério da Economia, a Controladoria Geral da União e a Secretaria de Governo, que contribuem para o processo. Além disso, segundo o artigo 12 do Decreto 9.678/2019 (com a redação dada pelo Decreto 9.979/2019 e pelo Decreto 10.372/2020), a SAG promoverá a coordenação do governo federal com a Subsecretaria de Articulação e Monitoramento (SAM). As responsabilidades institucionais para a coordenação da implementação de programas prioritários devem ser claramente definidas e comunicadas. O Brasil, portanto, pode considerar ancorar a responsabilidade pela coordenação da implementação de programas prioritários dentro de uma única entidade institucional na presidência para atingir os resultados configurados pelo chefe do poder executivo.
- A OCDE considera duas sobreposições significativas entre os órgãos da presidência e o Ministério da Economia.
 - **Planejamento estratégico:** Durante as missões de coleta de dados da OCDE e em resposta ao questionário, diversas entidades apontaram sobreposições legais e duplicação de competências em relação ao planejamento estratégico em longo prazo das ações de governo, entre a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) e o Ministério da Economia (consulte o Capítulo 2). A SAE está incumbida do planejamento e formulação de políticas e estratégias nacionais em longo prazo, apesar de o Ministério da Economia também ser legalmente responsável pela elaboração dos dados para a formulação de políticas públicas em longo prazo visando o desenvolvimento nacional. Além disso, a estratégia existente em longo prazo foi produzida pela Casa Civil, pelo Ministério da Economia e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Como parte do planejamento nacional em longo prazo, a SAE também coordena com o público e as OSSs a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento nacional, bem como minutas de projetos e iniciativas de interesse estratégico

para o país, por meio de sua Secretaria de Ações Estratégicas. Além de promover estudos em desafios e projetos nacionais, ela deve coordenar a análise e as atividades de pesquisa necessárias para conceber políticas de longo prazo. Além disso, a SAE foi incumbida de fazer a ligação com as organizações internacionais e elaborar as reuniões e correspondências do presidente com as autoridades estrangeiras. Em coordenação com outras agências, a SAE também participa do planejamento, elaboração e execução de viagens internacionais do presidente e ajuda a processar propostas e questões diplomáticas da presidência. A fim de executar seus mandatos, é necessário evitar sobreposições legais e a duplicação de competências em relação ao planejamento estratégico de longo prazo das ações de governo com o Ministério da Economia, em particular, porque a principal função da SAE é coordenar atividades de planejamento em longo prazo que pretendem viabilizar a visão estratégica do país. A SAE ainda realiza a coordenação efetiva com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e outras unidades integrantes do CdG, tais como a Casa Civil, que é responsável por formular a agenda estratégica, coordenar e articular prioridades governamentais.

- o **Modernização do estado:** Com relação à responsabilidade pelas ações que visam modernizar o estado, a cooperação próxima entre a SG e o Ministério da Economia é fundamental. Enquanto o ministério se encarrega da promoção da modernização do estado, por exemplo, por meio do trabalho do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG) e da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGG/ME), a SG se encarrega da regulação dos esforços de modernização. A Secretaria Geral (SG) propõe modelos de cooperação para modernizar e fortalecer o setor público entre entidades fora do governo, promove parcerias com entidades não governamentais para facilitar esforços de modernização, gerencia planos e programas de modernização, e dissemina soluções de modernização para a administração pública. Ainda que as atividades dos órgãos da presidência estejam focadas no estabelecimento de diretrizes gerais para cooperação, o Ministério da Economia foca na operacionalização dessas diretrizes gerais e o governo deve avaliar a responsabilidade de ambas as instituições para a modernização do estado a fim de evitar conflitos e duplicação do trabalho. Ainda, uma coordenação próxima entre os dois é essencial.

A ausência de uma avaliação apropriada de funções e responsabilidades, assim como a fragmentação, podem, muitas vezes, gerar sobreposição e duplicação de incumbências, segundo o identificado acima para o planejamento estratégico e modernização de estado, mas também em áreas, tais como relações internacionais e relações com interessados além do executivo. A estrutura fragmentada do CdG, portanto, requer mandatos claramente definidos com proposições de valor detalhadas e foco nos resultados. Apesar das muitas alterações institucionais nos últimos anos e dos desafios resultantes, o Brasil não realizou uma análise funcional das diferentes instituições nos últimos anos. Portanto, o governo pode considerar uma análise com o mapeamento detalhado das atuais funções do CdG para identificar lacunas nas incumbências e reduzir a sobreposição e duplicação de incumbências. Seguindo o exemplo da Austrália, Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido, o governo poderia combinar essa análise funcional com uma avaliação de toda a capacidade institucional das instituições do CdG (Brown, Kohli and Mignotte, 2021^[16]). Sob essa análise, também é importante amplamente comunicar a estrutura do centro, mecanismos e atividades por todo o governo a fim de aumentar a conscientização. O Brasil também pode considerar revisar a Lei 13.844/2019 para aplicar as competências das diferentes entidades constituintes do CdG na lei original a fim de criar clareza legal e legitimação para todas as instituições.

Além da análise funcional, criar uma visão compartilhada e uma narrativa pode ajudar a desenvolver um CdG mais estratégico no Brasil. Para ajudar a definir o objetivo do CdG como administrador eficiente e eficaz de todo o governo com foco nos resultados para e com os cidadãos, o governo deveria considerar estabelecer uma estrutura de desempenho que descreva a gama de metas conjuntas entre as agências e os resultados de prioridade que o CdG busca obter. O documento de política deveria apresentar como o

governo busca cumprir esses objetivos e incluir claras responsabilidades para instituições individuais. Um exemplo de estrutura de desempenho em um país-membro federativo da OCDE é a Estrutura de Desempenho Federativa dos Estados Unidos da América (EUA) (consulte o Quadro 1.1) que apresenta uma visão geral integrada do governo como um todo e poderia servir de inspiração para uma estrutura de desempenho focada no CdG no Brasil. Outro exemplo interessante em nível subnacional é a Estrutura de Desempenho Nacional da Escócia. Seguindo esses exemplos, o Brasil poderia publicar uma visão geral integrada online das metas e objetivos estratégicos das instituições do CdG e disponibilizar informações sobre o progresso ao atingir essas prioridades. Para permitir uma mudança progressiva, dirigir a estrutura de desempenho em primeiro lugar com uma amostra reduzida de instituições poderia ajudar a encontrar a abordagem correta e gerar o suporte necessário por todo o CdG.

Estabelecer processos de gestão de desempenho e criar rotinas para focar na entrega de desempenho e progresso de revisão nas metas do CdG poderia ajudar o Brasil a garantir foco na gestão de resultados. O governo do Brasil poderia, por exemplo, considerar as seguintes três rotinas não sequenciais (Moynihan and Kroll, 2016^[17]):

- Coordenação de metas: O governo poderia refinar metas transversais e contribuições respectivas das instituições (consulte o Capítulo 2 sobre planejamento estratégico e priorização).
- Esclarecimento de metas: Uma infinidade de metas diferentes poderia desgastar ainda mais a clareza e reduzir o foco do CdG. Uma rotina potencial a ser introduzida seria a definição de um pequeno número de metas sustentadas pelo suporte político em alto nível (consulte o Capítulo 2 sobre planejamento estratégico e priorização).
- Revisão movida pelos dados: A revisão limitada do desempenho devido à quantidade ingerenciável de dados pode ser superada pelo estabelecimento de uma rotina de revisões regulares movida por dados de informações do desempenho, potencialmente com o envolvimento de diferentes instituições (consulte o Capítulo 4 sobre monitoramento e avaliação).

Quadro 1.1. Estruturas de Desempenho em Países-Membros da OCDE

Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos, um website dedicado (Performance.gov) combina as metas e resultados que o governo federal trabalha para cumprir, como busca cumpri-los e como as agências estão performando. As agências identificam metas em longo e curto prazos a serem refletidas em planos estratégicos quadrienais, planos de desempenho anuais e um número limitado de metas de prioridade das agências. O público pode examinar essas metas e o progresso para seu cumprimento online, em um website central que fornece um cenário abrangente do desempenho do governo.

Com base na Lei de Desempenho do Governo e Modernização de Resultados de 2010 (GPRAMA), a estrutura do governo requer que os órgãos federais estabeleçam metas de desempenho que entregam resultados para o povo norte-americano, estabelecendo processos administrativos para revisar o progresso e comunicando regularmente o progresso obtido face a essas metas.

Escócia (Reino Unido)

O governo da Escócia lançou a primeira Estrutura Nacional de Desempenho (NPF) em 2007. A estrutura partiu, em seu propósito e resultados, de sua visão para mensurar o bem-estar nacional além do produto interno bruto (PIB). A finalidade é focar no governo e em serviços públicos na criação de um país de maior sucesso, com oportunidades para que todos os escoceses prosperem, aumentando o crescimento econômico sustentável. Para cumprir seu objetivo, a estrutura estabelece 11 Resultados

Nacionais, estritamente ligados às Metas de Desenvolvimento Sustentável (SDGs) das Nações Unidas (ONU).

A estrutura mede o progresso da Escócia face aos Resultados Nacionais. Para isso, faz o uso de 81 Indicadores Nacionais. Esses indicadores mensuram o bem-estar nacional e incluem uma gama de indicadores econômicos, sociais e ambientais. A estrutura inclui um *Dashboard* de Dados Interativos que contém todos os dados mantidos para cada indicador.

Esse sistema visa abolir as estruturas departamentais do governo da Escócia a fim de demover silos e facilitar um governo transversal eficaz, com base em uma abordagem de parceria por todo o governo central e local e todos os serviços públicos.

Fonte: Scottish Government (n.d.^[18]), *National Performance Framework*, <https://nationalperformance.gov.scot/> (acesso em 19 de maio de 2022); US Government (n.d.^[19]), *Performance.gov*, <https://www.performance.gov/> (acesso em 19 de maio de 2022).

Colocando a capacidade institucional no cerne dos esforços de reforma

As provas reunidas no questionário da OCDE e durante as duas missões de coleta de dados indicam que a capacidade limitada, em particular, a ausência de recursos humanos, é vista como um grande desafio para melhorar ainda mais as operações do CdG (OECD, 2021^[6]). As habilidades dos servidores para o planejamento, coordenação e priorização são fatores importantes na melhoria da eficácia do CdG e de sua função estratégica. A gestão de recursos humanos deve se tornar uma prioridade estratégica. Ressaltou-se ainda que a alta frequência de rotatividade de pessoal, especialmente pessoal em áreas-chave, resulta em uma perda de conhecimento importante de processos institucionais, métodos e informações.

Em linha com o Princípio 12 da Recomendação sobre Liderança e Capacidade do Serviço Público (PSLC) da OCDE (OECD, 2019^[20]), o Brasil poderia assistir em condições para a mobilidade e adaptabilidade da força de trabalho dentro do CdG, permitindo e incentivando atribuições de pessoal em longo e curto prazos em diferentes instituições do CdG. Essas atribuições fomentariam um aprendizado e troca de informações, promoveriam a coordenação entre as diferentes entidades do CdG e, ocasionalmente, cumpririam as demandas de mão de obra em curto prazo. No entanto, a concepção do sistema de carreiras age como uma forte barreira para a promoção da mobilidade. As carreiras, muitas vezes, são enraizadas e impedem as pessoas de se candidatarem a outras entidades públicas ou instituições, sendo temporariamente transferidas para novas atribuições e postos ou até mesmo internamente dentro da entidade. Um fato adicional que impede a mobilidade é a falta de requisitos de postos transversais na maioria das carreiras, dificultando a identificação de oportunidades adequadas. Em linha com a Revisão sobre a Liderança e Capacidade do Serviço Público do Brasil da OCDE (forthcoming^[21]), o Brasil pode considerar explorar opções para criar carreiras mais transversais, incluindo disposições sobre mobilidade e permitindo maior permeabilidade por todas as carreiras no geral. Um exemplo de um programa de mobilidade de força de trabalho é o Programa de Desenvolvimento de Liderança da Casa Branca (Quadro 1.2), que realiza o rodízio de 15-20 oficiais de alta performance de ministérios atuantes na Casa Branca para trabalharem em questões transversais e oferece treinamento de desenvolvimento de liderança. Similarmente, o programa Fluxo Rápido do Serviço Civil do Reino Unido poderia servir como inspiração para conceber um programa de mobilidade de entrada em postos de trabalho no Brasil.

Quadro 1.2. Programas de rodízio de funcionários em países-membros da OCDE

Programa de Desenvolvimento de Liderança da Casa Branca (*White House Leadership Development Program, WHLDP*)

O WHLDP separa um grupo diverso de funcionários de carreira GS-15 anualmente (Informe Geral – Escala de Pagamento de Serviço Civil dos EUA) para que se desafiem em postos de alto impacto e prioridade do governo federal. O programa é patrocinado pelo Gabinete Executivo da Presidência (EOP) e apoiado pelo Conselho de Melhorias no Desempenho (PIC). O programa:

- **Desenvolver talentos:** Cultiva a próxima geração de executivos de alto escalão de carreira por meio do rodízio focando em desafios complexos e entre agências que, cada vez mais, confrontam o governo federal, enquanto agregam um componente de desenvolvimento para desenvolver e fortalecer competências de liderança corporativas.

Seus principais objetivos são:

- Oferecer aos colegas uma perspectiva federal ampla em desafios de alta prioridade.
- Oferecer aos colegas o acesso aos tomadores de decisão de alto escalão.
- Desenvolver colegas como um quadro de líderes com competências e redes para tratar dos desafios por meio de lentes entre agências e implementar soluções sobre os limites organizacionais.

- **Entregar resultados:** Aproveita os grandes talentos do governo para sustentar a implementação das prioridades-chave e trata de desafios críticos de missão, tais como Metas de Prioridade entre Agências (*Cross-Agency Priority, CAP*).

Seus principais objetivos são:

- Fortalecer esforços contínuos de implementação sobre iniciativas específicas de administração, tais como Metas CAP que requerem a colaboração e coordenação entre diversas organizações.
- Fortalecer o planejamento estratégico em longo prazo para garantir a entrega de resultados tangíveis.

Programa de Fluxo Rápido do Serviço Civil do Reino Unido (*UK Civil Service Fast Stream*)

O Programa de Fluxo Rápido do Serviço Civil do Reino Unido é um programa de desenvolvimento de três a quatro anos concebido para atrair candidatos excepcionais para trabalharem no Serviço Civil do Reino Unido e preparar cargos futuros de liderança. O Programa possui 15 faixas diferentes, cada uma correspondendo a uma profissão diferente no serviço civil – de profissões comerciais (negociais) a funções de ciência e engenharia. Cada faixa oferece uma combinação de aprendizado estruturado e prático, com a oportunidade de trabalhar para uma variedade de departamentos governamentais nos locais em rodízio.

Fonte: US Government (n.d.^[22]), *White House Leadership Development Program*, <https://www.pic.gov/whldp/> (acesso em 19 de maio de 2022); UK Government (Government of the United Kingdom, n.d.^[23]), *UK Civil Service Fast Stream*, <https://www.faststream.gov.uk/> (acesso em 19 de maio de 2022)

Utilização de instrumentos que suportem a coordenação

Estabelecendo instrumentos para melhorar a coordenação horizontal

Talvez uma das funções mais críticas do CdG é seu trabalho na coordenação de processos governamentais. As experiências nos países-membros da OCDE comprovaram que o processo para aumentar as capacidades de coordenação e estratégia pelo governo é um esforço em longo prazo. Além disso, confronta-se com certos desafios, a saber, a resistência dos ministérios atuantes em alinhar seus próprios programas e iniciativas com as prioridades governamentais de alto nível se isso significar modificar ou atrasar a tomada de decisão em questões que recaem sob sua competência (OECD, 2018^[24]). Além da falta de consenso por todo o governo, os incentivos pessoais dos ministérios individuais também podem provar ser um obstáculo para a coordenação horizontal. Não obstante, a coordenação entre o CdG e os ministérios atuantes e outras instituições é fundamental e impulsionada pela funcionalidade de estabelecer uma coordenação mais efetiva para um melhor design de políticas e planejamento, além de um melhor engajamento com as partes interessadas a fim de implementar e avaliar estratégias complexas. Pode se distinguir entre coordenação por todas as unidades do CdG, por exemplo, planejamento efetivo (consulte o Capítulo 2 sobre planejamento e priorização) ou integrar orçamento e estratégia com eficácia (consulte o Capítulo 3 sobre governança orçamentária), e coordenação entre o CdG e os ministérios atuantes, assim como outras entidades públicas, por exemplo, concepção, implementação e avaliação de uma estratégia de todo o governo. A OCDE identifica oito diferentes dimensões de coordenação que estão ligadas a funções comuns dos CdGs em países-membros da OCDE (OECD, 2004^[25]):

1. Coordenação de acordos organizacionais para o gabinete e comitês ministeriais.
2. Coordenação do conteúdo de política de propostas para o gabinete.
3. Coordenação de conformidade legal.
4. Coordenação do preparo de programas e prioridades governamentais, e sua ligação com o orçamento.
5. Coordenação de comunicações.
6. Coordenação do monitoramento do desempenho de governo.
7. Coordenação de relações com o parlamento.
8. Coordenação de prioridades estratégicas horizontais.

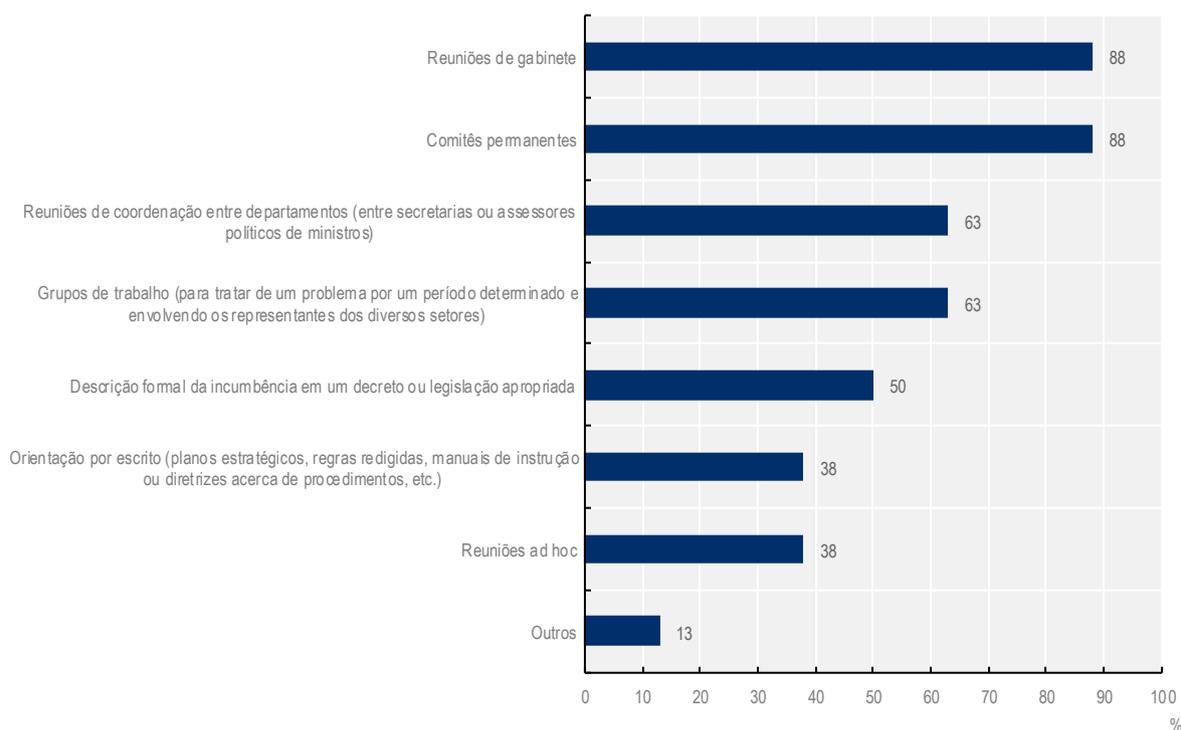
A existência de diversas instituições de CdG no Brasil e seu exercício de responsabilidades compartilhadas requer instrumentos funcionais de coordenação para a discussão de política de alto nível e tomada de decisão, por exemplo, para o planejamento efetivo ou integração do orçamento e estratégia com eficácia. A coordenação aperfeiçoada entre as unidades do CdG também pode ajudar a evitar atividades de sobreposição entre as instituições e permite que o CdG tenha uma única voz. Os governos desenvolveram diferentes abordagens de coordenação para garantir uma coordenação horizontal eficaz entre o CdG e os diferentes ministérios atuantes e agências. Possuem uma gama de instrumentos a sua disposição para melhorar a coordenação. Incluem reuniões do gabinete, reuniões entre departamentos, grupos e comitês de trabalho permanentes ou temporários de ministros e servidores públicos. Cada um desses mecanismos pode envolver trocas entre duas instituições ou um número maior de atuantes no governo. Esses instrumentos podem ajudar os governos a melhorar a coordenação entre os limites institucionais; no entanto, seu estabelecimento não garante uma política mais coordenada e propositura de leis. É pouco provável que a simples criação de mecanismos de coordenação resolva a questão da coordenação limitada, mas poderá, de fato, agravá-la. Em vez disso, a necessidade de coordenação, de fato, imperativa exigindo maior coordenação, deveria ser incentivada pela funcionalidade. A coordenação não é um fim em si; em vez disso, é uma condição necessária para um melhor design de política, melhor

planejamento e melhor engajamento com as partes interessadas para implementar e avaliar estratégias complexas.

A Figura 1.3 apresenta os diversos mecanismos institucionais utilizados pelas instituições de CdG no Brasil a fim de garantir a coordenação da política com os ministérios atuantes e agências. As reuniões do gabinete são um dos dois instrumentos de coordenação mais comuns utilizados pelas instituições de CdG. Uma grande maioria (88% dos que responderam ao questionário) informou o uso de reuniões de gabinete para coordenação. Por toda a OCDE, reuniões regulares de gabinete também constituem o principal instrumento institucional utilizado pelo CdG para garantir a coordenação das políticas (OECD, 2018^[3]).

Na maioria dos países-membros da OCDE, reuniões de gabinete mais ou menos regulares são a instância principal para a deliberação de políticas e tomada de decisões (OECD, 2018^[3]). Em sistemas presidenciais, as reuniões bilaterais com ministros-chave ou assessores tendem a ser mais comuns. A maioria dos sistemas também envolve comitês de ministros, secretarias de estado e assessores que elaboram e transmitem conselhos ao gabinete ou ao chefe de governo. O centro desempenha um papel importante na elaboração dessas reuniões a fim de verificar a qualidade da assessoria e informações de apoio, ajudar a solucionar conflitos e garantir que quaisquer procedimentos necessários (por exemplo, consultoria, análise do impacto regulatório, articulação de implicações financeiras e legais) sejam seguidos.

Figura 1.3. Instrumentos utilizados pelas diferentes instituições de CdG para garantir a coordenação horizontal de políticas com ministérios atuantes e agências



Observação: Com base nas respostas de 9 instituições de CdG ao questionário da OECD (n=9).

Fonte: Material próprio do autor com base nas respostas do Brasil ao questionário de CdG da OECD (OECD, 2021^[15])

Comitês ou conselhos interministeriais permanentes constituem um instrumento de coordenação igualmente importante pelas instituições de CdG no Brasil. Conforme a Figura 1.3 indica, 88% dos que responderam ao questionário declaram o uso desse instrumento para fins de coordenação. Os comitês interministeriais podem não focar em uma área ampla de política (econômica, social, ambiental), mas em

uma questão ou problema específico. Esses comitês ou conselhos muitas vezes são facilitados pelo efetivo do CdG para coordenar entre as áreas de política e limites institucionais.

O uso frequente desse instrumento está em linha com a prática da OCDE. A Pesquisa sobre a Organização e Funções do Centro de Governo de 2017 (OECD, 2018^[3]) relevou que o CdG nos países-membros da OCDE também é altamente envolvido na organização de comitês de coordenação de política entre o governo, incluindo em nível ministerial. Mais de três quartos (78%) dos que responderam ao questionário informaram organizar reuniões de ministros, confirmando a proximidade do CdG para e envolvimento com o executivo mais ampliado.

O estabelecimento de comitês ou conselhos permanentes, certamente, não garante uma coordenação uniforme, em particular para questões de política que pertencem à área de competência de mais de um ministério e sempre depende do apoio ativo dos participantes. No entanto, seu uso como um instrumento para a coordenação horizontal pode ajudar a resolver diferenças nos níveis técnicos e reduzir o número de instâncias de arbitragem entre as instituições pelo chefe de governo.

No Brasil, dois níveis diferentes de comitês interministeriais foram primeiramente constituídos pelo Presidente Cardoso (Costa Cavalcante and de Ávila Gomide, 2018^[26]). Os conflitos entre os diferentes ministérios atuantes não resolvidos por comitês de nível técnico reduzido foram transmitidos a comitês interministeriais e conselhos de maior escalão, composto por ministros e coordenados pelo Chefe da Casa Civil (um cargo que pode ser comparado ao ministro-chefe do presidente) (Costa Cavalcante and de Ávila Gomide, 2018^[26]). Caso as diferenças entre os departamentos não sejam solucionadas pelos ministérios, espera-se que o presidente tome a decisão final (Gaetani, 2011^[27]). Esse sistema permite uma resolução efetiva dos conflitos, além de limitar situações de pensamento de grupo, em que o envolvimento de alto nível pode levar a decisões por consenso sem a consideração crítica de opiniões divergentes (Janis, 1972^[28]).

Três comitês permanentes desempenham uma função particularmente importante na coordenação do governo: o Conselho de Governo, o Comitê Interministerial de Governança e o Conselho de Execução Orçamentária. As atividades de todos esses três comitês são facilitadas pelo efetivo do CdG. Isso está em linha com a abordagem tomada por países-membros da OCDE, como, por exemplo, Costa Rica e Espanha.

- O **Conselho de Governo** assume grande importância para a coordenação do governo. Como órgão assessor ao presidente (Lei 13.844/2019) na formulação de diretrizes de ação governamental, é presidido pelo Presidente da República ou, por sua determinação, é composto pelo Vice-Presidente e por todo o CdG e ministros dos ministérios atuantes. Ainda que o conselho se reúna com frequência menor que no passado (anteriormente uma vez por semana), as reuniões são realizadas regularmente uma vez por mês. Seguindo a abordagem de coordenação em dois níveis, o conselho é complementado por diferentes câmaras setoriais, criadas com a finalidade de formular políticas setoriais cujo escopo excede a competência de mais de um ministro. Apesar de o sucesso do conselho e câmaras subordinadas sempre depender da vontade política e apoio, eles podem operar de maneira fundamental para a definição de prioridades e formulação de políticas coordenadas. Por esse motivo, deveriam se reunir com mais frequência para discutir temas relevantes e medidas necessárias.
- O **Comitê Interministerial de Governança (CIG)**, estabelecido pelo Decreto 9.203/2017 (alterado pelo Decreto 9.901/2019), tem por finalidade assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. Sob a coordenação de Casa Civil com a Secretaria Especial de Relações Governamentais (SERG) como secretaria executiva de comitê, o CIG reúne os ministros ou secretários executivos do Ministério da Economia e da Controladoria Geral da União. Os representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal podem ser convidados a participar das reuniões do CIG, sem direito a voto. Em suas reuniões trimestrais, o CIG propõe medidas organizacionais, mecanismos e práticas para cumprir os princípios e diretrizes de governança pública estabelecidas no Decreto 9.203/2017 e aprova recomendações para outros órgãos a fim de garantir a coerência e a coordenação de

programas e políticas específicas de governança. O comitê também aprova manuais e guias em governança pública para toda a administração, promove e monitora a aplicação de melhores práticas. Para os fins de planejamento, o CIG também representa a ligação entre o Ministério da Economia e a Casa Civil, embora a identificação e o monitoramento das prioridades permaneçam ambíguos (consulte o Capítulo 4).

- O **Conselho de Execução Orçamentária** (Junta de Execução Orçamentária, JEO) (consulte o Capítulo 3 para mais informações) foi estabelecido em 2019 como um órgão de consultoria direta do Presidente da República para a condução da política fiscal do país (Decreto 9.884/2019). O Ministério da Economia assume a função de secretaria executiva do conselho. Conforme o apresentado no Capítulo 3, a coordenação entre o CdG e o Ministério da Economia se torna particularmente relevante para a administração orçamentária e financeira. O conselho serve como uma plataforma de coordenação entre o Ministério da Economia e a Casa Civil para a alocação de recursos públicos. Durante suas reuniões, a Casa Civil representa os interesses dos ministérios atuantes. O conselho é apoiado pelo Comitê Técnico de Orçamento e Administração Financeira subordinado, composto pelo Secretário Federal de Orçamento da Secretaria Especial de Finanças do Ministério da Economia, o Secretário do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Finanças do Ministério da Economia, o Secretário de Políticas Econômicas da Secretaria Especial de Finanças do Ministério da Economia, o Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, o Encarregado Adjunto de Ações Governamentais da Casa Civil; o Encarregado Adjunto de Coordenação de Monitoramento da Casa Civil, o Secretário Executivo da Casa Civil, o Secretário Executivo da Secretaria de Governo e o Secretário Especial de Relações Governamentais da Casa Civil.

Embora esses comitês permanentes ou conselhos poderem contribuir para o esclarecimento de responsabilidades e ajudar em barreiras administrativas, as missões de coleta de dados da OCDE revelaram que os representantes dos diferentes ministérios, algumas vezes, não possuem um entendimento compartilhado das prioridades, os projetos conjuntos são raros e o alinhamento de políticas com o orçamento poderia ser aperfeiçoado. Ainda, devido ao número de instrumentos de coordenação, os servidores públicos podem não acompanhar o envolvimento do ministério. O mero estabelecimento de novos instrumentos de coordenação não automaticamente levaria a níveis aperfeiçoados de coordenação. O governo do Brasil ainda deveria garantir que os conselhos permanentes e comitês estejam equipados com o suporte político necessário para cumprir suas funções.

As entrevistas realizadas durante as missões de coleta de dados da OCDE indicaram que nem todos os órgãos integrantes do CdG estão totalmente cientes das funções e responsabilidades do Comitê Interministerial de Governança (CIG). Para promover ainda mais a coordenação dessas três instituições em questões de governança pública e superar os desafios reportados, o Brasil poderia considerar convocar o CIG com maior frequência ou permitir que o efetivo em nível técnico se reúna para elaborar reuniões do CIG com um nível mais elevado. Visando suportar o CIG no cumprimento de suas funções, dois grupos de trabalho subordinados em infraestrutura e CdG foram criados em 2019 e 2020. O Grupo de Trabalho do Centro de Governo, composto de representantes da Casa Civil, do Ministério da Economia e da Controladoria Geral da União, assiste o CIG na identificação das medidas necessárias para melhorar a governança do CdG e contribuir para a avaliação do funcionamento e tomada de decisão do CdG, a fim de garantir uma ação integrada e estruturada. O governo deve regularmente avaliar a necessidade de grupos de trabalho adicionais para suportar o trabalho do CIG em outras áreas temáticas.

Outro instrumento de coordenação bastante utilizado por instituições de CdG é o grupo de trabalho. Um total de 63% das partes do CdG que responderam ao questionário da OCDE recorre a grupos de trabalho para tratar da coordenação de políticas com os ministérios atuantes e agências (Figura 1.3). Os grupos de trabalho são normalmente estabelecidos por diferentes instituições por meio de leis, decretos ou outros atos normativos para focar em questões ou problemas particulares, algumas vezes com prazos concretos visando o desenvolvimento de estudos ou soluções aos desafios. Normalmente abrangem diferentes

ministérios e instituições. Para facilitar o trabalho, as forças-tarefa muitas vezes estabelecem protocolos e procedimentos para trocar informações e documentos. Uma pessoa ou instituição líder, responsável por supervisionar e facilitar as operações, preside o grupo de trabalho ou a força-tarefa. O presidente regularmente prepara a pauta, garante a coesão entre as diferentes unidades/instituições participantes e se encarrega da implementação das decisões do grupo de trabalho. O presidente constituído também deve estar envolvido no planejamento e implementação do orçamento e plano financeiro plurianual dentro do escopo das tarefas confiadas ao grupo de trabalho. A despeito de sua composição e mandatos, o sucesso do presidente e do grupo de trabalho, em prática, também está sujeito ao apoio político que recebe. Assim, é essencial que tenham apoio político e autoridade respectiva de tomada de decisão dentro do escopo respectivo de suas tarefas. Ainda, os grupos de trabalho precisariam ter recursos financeiros adequados, pessoal, experiência e suporte técnico para coordenar a produção de políticas. Por esse motivo, é importante que o encarregado ou o presidente do grupo de trabalho comunique suas necessidades de recursos humanos e financeiros. Poderiam ainda estar envolvidos no planejamento do orçamento e do plano financeiro plurianual dentro do escopo de suas tarefas confiadas.

Para avaliar sistematicamente o uso e a eficácia do número elevado de conselhos, comitês e grupos de trabalho existentes, o atual governo iniciou um processo de revisão. Esse esforço resultou na dissolução de diversos grupos de trabalho e comitês não criados e detalhados em legislações fundamentais que foram considerados supérfluos (Decreto 9.759/2019). Nesse mesmo decreto, o governo ainda estabeleceu novas diretrizes para a criação e funcionamento de conselhos, grupos de trabalho e comitês. Por volta de 700 órgãos diferentes foram afetados pelo decreto e esses órgãos estabelecidos pelo decreto ou por outras normas inferiores continuariam se a autoridade pública encarregada fosse capaz de justificar sua existência para a Casa Civil. No ato da publicação, não ficou claro quantos órgãos foram dissolvidos, pois o governo não publicou uma lista detalhada. Um registro de conselhos, comitês e grupos de trabalho que cada instituição pública preside, coordena e participa deve ser publicado no website respectivo da instituição no futuro. Supõe-se que essa lista seja atualizada mensalmente para decidir sobre quais comitês funcionam bem, quais foram sobrepostos e onde há gargalos.

O Decreto 9.759 enfrenta diversos desafios (OECD, forthcoming^[29]). Ele foi sancionado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), citando que o executivo não pode ter instâncias próximas criadas pelo legislativo e que se baseiam na Constituição (Agência Brasil, 2019^[30]). Os juízes do STF também criticaram como muito vaga a lista de órgãos dissolvidos, o que pode criar uma lacuna legal. Essa incerteza legal fez com que as instituições públicas emitissem novas normas, contribuindo para a proliferação de leis e conseqüente fragmentação. Diversas partes interessadas da academia e da sociedade civil também levantaram preocupações, ressaltando que o decreto ainda limita as possibilidades de participação, em particular, acerca dos conselhos nacionais de política (Teixeira, de Paiva Bezerra and Kunrath Silva, 2019^[31]). A pesquisa apresentada na Revisão de Governo Aberto sobre o Brasil da OCDE (forthcoming^[29]) demonstrou que o Decreto 9.7559 também afetou a qualidade de participação nos conselhos, comitês e grupos de trabalho, tanto em termos de representação quanto em termos de inclusão. A extinção de espaços para participação sem a criação de outros mecanismos para as partes interessadas se envolverem na produção de políticas reduz o espaço para o diálogo, diminui a transparência e a prestação de contas (*accountability*), podendo afetar a confiança na tomada de decisões públicas (OECD, forthcoming^[29]).

Em linha com a recomendação da Revisão de Governo Aberto sobre o Brasil (em breve) (forthcoming^[29]), o governo poderia considerar adotar uma abordagem com base em consulta para revisar conselhos, comitês e grupos de trabalho e atualizar o Decreto 9.759 de maneira que garanta que todos os demais órgãos sejam eficientes, representativos e inclusivos (OECD, forthcoming^[29]). No ato da publicação, o Brasil ainda não havia publicado a lista de órgãos afetados pelo Decreto 9.759. Além da visão geral prevista nos websites individuais das instituições, um registro de todos os órgãos de coordenação existentes não está acessível ao público. Para aumentar a transparência e facilitar as informações, o governo deveria considerar a publicação de um registro completo em um único website. Além da

composição e base legal de cada órgão, o registro também deveria relacionar as metas e objetivos de todos os conselhos, comitês e grupos de trabalho.

Adicionalmente aos grupos de trabalho, 63% das instituições de CdG entrevistadas também reportaram o uso de reuniões de coordenação interdepartamentais (entre os secretários ou assessores políticos dos ministros). Apesar de a maioria dos mecanismos de coordenação depender de certo grau de formalidade e regularidade, a interação de servidores de alto escalão ou pessoal técnico não é, muitas vezes, diretamente percebida como um mecanismo de coordenação devido a seu caráter informal e custos de transação mínimos gerados. Todavia, em particular para discutir os detalhes técnicos e resolver problemas técnicos entre um pequeno número de instituições, a adoção desses acordos informais também poderia afetar positivamente a coordenação. Não obstante, a perspectiva de forjar a coordenação por meio de reuniões informais interdepartamentais pode ser esperada a alterar de acordo com as pessoas envolvidas e, conseqüentemente, dependendo das personalidades dos participantes, conhecimento e relações interpessoais.

Embora as reuniões de gabinete, comitês permanentes, grupos de trabalho e reuniões de coordenação interdepartamentais tenham sido consideradas o instrumento institucional principal utilizado pelo CdG para garantir a coordenação da política, as respostas ao questionário da OCDE confirmaram que as reuniões ad hoc de servidores públicos também constituem uma plataforma institucional importante para a coordenação e o trabalho por meio das diferenças ou conflitos em teor ou território. Um terço dos entrevistados (38%) disse que fazem uso de reuniões ad hoc para garantir a coordenação horizontal da política com os ministérios atuantes e agências. Essas reuniões oferecem a oportunidade para que os servidores desenvolvam um entendimento compartilhado do trabalho de cada um e do problema em questão.

A natureza transversal da coordenação de política e a necessidade de envolver diferentes agentes requer acordos institucionais. A experiência dos países-membros da OCDE demonstra que uma arquitetura institucional adequada pode facilitar a coordenação horizontal e vertical eficaz e eficiente. Para garantir que as responsabilidades das diferentes instituições governamentais visando a coordenação intragovernamental sejam claras, os governos por toda a OCDE passaram a estabelecer mandatos formais. Muitas vezes, os papéis, tarefas e deveres para coordenação são confiados em mandatos legais para que as instituições tenham o poder necessário para focar na coordenação por todas as unidades administrativas e setores políticos. Ter a responsabilidade pela coordenação codificada em um decreto ou legislação cria certeza e legitimação legal em relação aos outros atores, podendo aumentar a conscientização da importância da coordenação. Fornecer aos servidores públicos incumbências sólidas pode ainda ajudar a garantir a coordenação eficaz. Nesse cenário, a Recomendação sobre a Coesão Política de Desenvolvimento Sustentável da OCDE reivindica o estabelecimento de incumbências claras para garantir a coordenação de todo o governo para o desenvolvimento sustentável a fim de “identificar e mitigar divergências entre prioridades e políticas do setor e promover ações de apoio mútuo por todos os setores e instituições” (OECD, 2019^[32]).

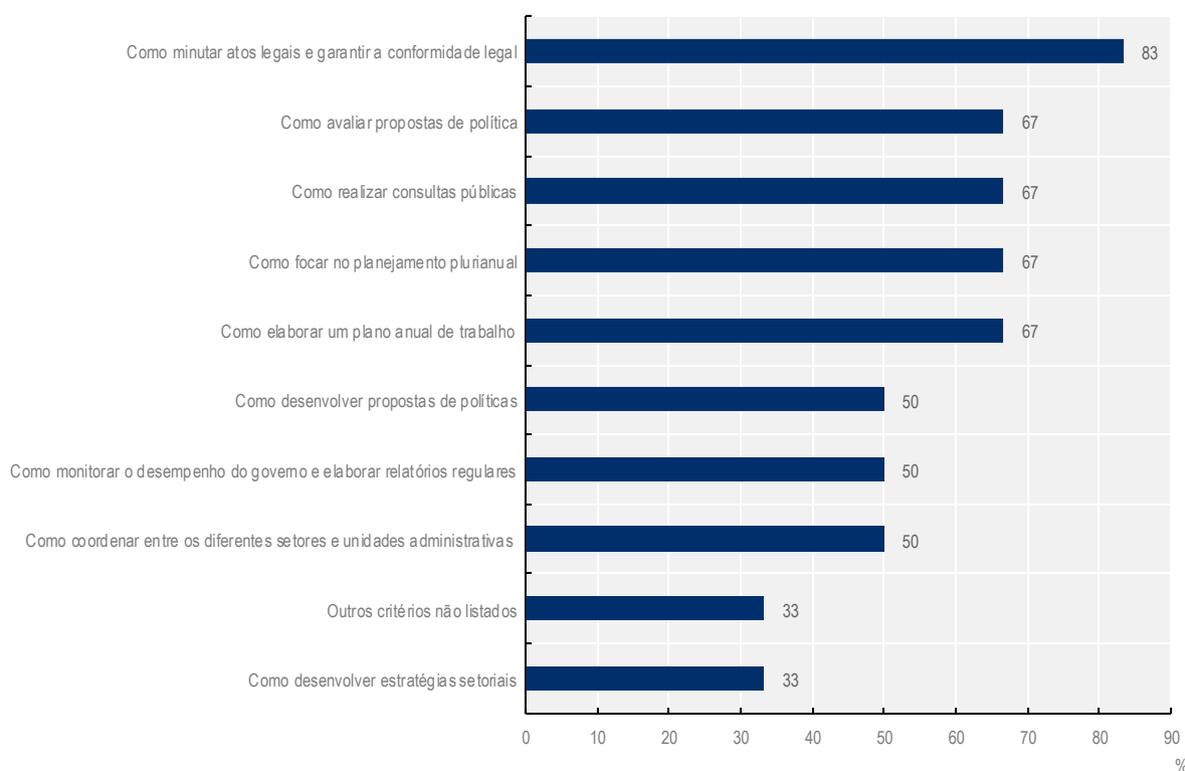
Apesar de um mandato formal com base em decretos ou leis poder ajudar a estabelecer responsabilidades de coordenação, os documentos de política, incluindo orientação por escrito, poderiam aumentar a conscientização da importância de coordenação horizontal, oferecendo assessoria aos servidores públicos encarregados da coordenação. Podem oferecer orientação e clareza, realçar boas práticas e objetivos que uma instituição em particular busca cumprir. Exemplos desses documentos de política com orientação incluem regras por escrito, manuais de instrução ou diretrizes sobre os procedimentos. Enquanto que a orientação pode ser consagrada em documentos de política separados, também pode estar integrada nos planos estratégicos. A referência à coordenação em estratégias de desenvolvimento poderia levar à conscientização de servidores públicos aos benefícios de coordenação como um catalisador para implementar os objetivos de política estratégica da unidade de CdG.

Apenas 38% das instituições entrevistadas de CdG utilizam a orientação por escrito como um instrumento para melhorar a coordenação horizontal no Brasil. A Figura 1.4 exige que as unidades de CdG do Brasil

atualmente ofereçam orientação sobre a minuta de atos legais e conformidade legal (83%). A existência de orientação sobre a condução de consultas públicas e a avaliação de propostas de política também foi declarada pela maioria das entidades de CdG pesquisadas. No entanto, apenas metade das instituições entrevistadas relataram a existência de orientação na coordenação entre os diferentes setores e unidades administrativas. Para essas unidades e instituições que utilizam orientação por escrito, é importante que revisem constantemente o uso de seus documentos para avaliar a extensão na qual trabalham.

Figura 1.4. Orientação do CdG fornecida aos ministérios atuantes

As unidades do CdG oferecem orientação (modelos, diretrizes, listas de verificação, treinamento, etc.) aos ministérios atuantes e outros órgãos do governo para aumentar a qualidade de conselho de políticas nos pontos a seguir:



Fonte: Material próprio do autor com base nas respostas do Brasil ao questionário de CdG da OECD (OECD, 2021^[15]).

Coordenação vertical de políticas com governos subnacionais

Gerenciar relações com governos integrados para coordenar políticas é de suma importância para o CdG em estados federativos, onde a soberania é compartilhada entre o nível federal e os governos subnacionais (OECD, 2018^[3]). Em sistemas federativos, os governos estaduais são autônomos em certas áreas de política, mas, muitas vezes, compartilham competências com o governo federal. Em particular, em áreas de competência compartilhada, a coordenação vertical entre os governos federal e estadual é importante. A coordenação conduzida pelo governo federal nas áreas de política constitucionalmente de responsabilidade dos estados se baseia na participação voluntária pelos estados – e normalmente é objeto de incentivos federais, como a promessa de recursos federais. Por esse motivo, não é de surpreender que em quase metade dos países-membros da OCDE (49%), o CdG tem uma função de coordenação por todas as esferas de governo. Na Austrália e Hungria, essa função é reportada como uma das quatro principais funções do CdG (OECD, 2018^[3]).

O sistema federativo brasileiro de três níveis é composto por 26 estados, um distrito federal e 5.570 municípios (Government of Brazil, 1988^[33]). O Brasil representa um caso excepcional entre os países de governo federativo, devido ao papel notável desempenhado pelos municípios, o alto grau de autonomia local e nenhum relacionamento hierárquico entre os governos estaduais e os municípios (OECD, 2020^[34]).

A produção de políticas e a entrega de serviços requerem acordos efetivos de coordenação para garantir que as estratégias e prioridades em nível nacional e subnacional estejam alinhadas. O governo do Brasil, assim como todos os governos federativos, confia em vias subnacionais para a real implementação de muitos de seus objetivos de política. A coordenação entre os níveis de governo é particularmente importante quando se trata de responsabilidades compartilhadas e sobrepostas, o que, muitas vezes, é o caso em países federativos. A coordenação pode ajudar a alinhar prioridades e objetivos e superar os desafios impostos pela atribuição não clara de responsabilidades ou por séries de informações, financiamento e lacunas de capacidade que impedem o uso eficiente de recursos. O governo multinível efetivo pode facilitar as políticas públicas bem gerenciadas e coordenadas em áreas de política descentralizadas, além de gerar economias substanciais. Por esse motivo, é importante desenvolver mecanismos de coordenação entre e por dentro de cada nível.

Dada a importância dos governos estaduais em atingir as ambições do governo federal, os relacionamentos verticais devem funcionar, e o CdG claramente desempenha um papel para torná-los eficientes e eficazes. Todos os países precisam gerenciar a interface com as camadas inferiores de governo e uma gama diversa de padrões de entrega. A coordenação vertical é, portanto, crucial. Pode ajudar a limitar o crescimento de desigualdades e garantir políticas coerentes em países federativos. Por meio do aumento do diálogo e troca de informações, a coordenação bem gerenciada pode ainda reforçar a confiança entre os diferentes níveis de governo e levar a uma implementação de política eficaz.

Em linha com as diretrizes sobre descentralização da OCDE (vide o Quadro 1.3), os mecanismos de coordenação entre os níveis também precisam ser fortalecidos pelo CdG que tem a capacidade de direcionar o desenvolvimento de políticas e sua implementação por meio de suporte e função consultiva para os governos subnacionais e partes não governamentais. A coordenação de política efetiva, de fato, requer uma abordagem de todo o governo, na qual o CdG compartilha com outros atores do governo algumas responsabilidades-chave, tais como, apoio na tomada de decisão efetiva, supervisão da qualidade do processo de política, facilitação da coordenação de políticas, comunicação de mensagens relevantes de política e monitoramento e avaliação dos resultados (OECD, 2018^[31]). A coordenação multinível também pode permitir um melhor ajuste das políticas às necessidades de diferentes localidades. Quando as decisões são tomadas em silos, os recursos provavelmente são atribuídos às políticas que não necessariamente respondem de forma efetiva às necessidades locais. Por meio de ações conjuntas, as políticas e a entrega de serviços poderiam visar a escala apropriada, internalizando vazamentos positivos ou negativos e implementando medidas complementares necessárias para se aproveitar ao máximo das intervenções. A programação plurianual e as políticas também poderiam sustentar uma abordagem coordenada e permitir uma melhor previsão e alinhamento dos objetivos por todas as esferas de governo.

Quadro 1.3. Diretrizes da OCDE para descentralizar o trabalho

Diretriz 5: Criar mecanismos de coordenação adequados entre as esferas de governo

Com relação à criação de mecanismos de coordenação adequados entre as esferas de governo, as diretrizes da OCDE para implementar a descentralização recomendam que os países estabeleçam mecanismos de governança para administrar responsabilidades conjuntas. Isso é crucial, uma vez que a maioria das responsabilidades é compartilhada. Criar uma cultura de cooperação e comunicação regular é essencial para a governança efetiva multinível e reforma de sucesso em longo prazo. As ferramentas para a coordenação vertical incluem, por exemplo, plataformas de diálogo, conselhos fiscais, comissões e conselhos de consulta intergovernamental e acordos contratuais. É importante evitar multiplicar mecanismos de coordenação sem função clara no processo de tomada de decisão.

Observação: O relatório *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers* detalha ainda a lógica para cada diretriz, oferece orientação prática, identificar armadilhas a serem evitadas, ressalta as boas práticas e inclui uma lista de verificação para ações.

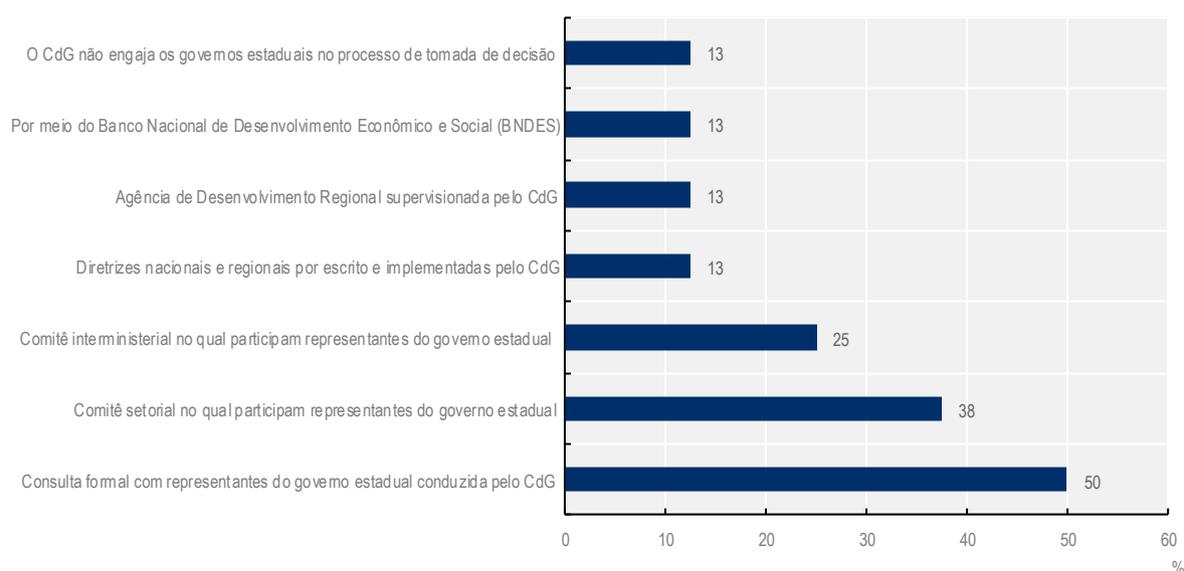
Fonte: OECD (2019^[35]), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.

Durante as missões de coleta de dados da OCDE, uma falta de alinhamento entre o governo federal e os estados e municípios foi relatada por diversos participantes. Ainda, no que tange ao trabalho conjunto de todos os três níveis de governo na solução de problemas e desenvolvimento de políticas e programas que avaliem o impacto das políticas na prática, um progresso limitado foi reportado durante as entrevistas da OCDE. Os processos implantados para comunicar e coordenar com governos subnacionais foram descritos como obstruídos por engajamento limitado e consenso sobre as prioridades claras e a especificidade de resultados claros. É importante reconhecer os limites legislativos do governo federal e o papel do CdG ao assumir uma abordagem sistemática para os resultados. Assim, o CdG pode desejar revisar a extensão na qual os programas prioritários são criados de cima abaixo com outras camadas de governo.

As Figuras 1.5 e 1.6 exibem o engajamento e coordenação do CdG com os governos subnacionais no processo de tomada de decisão. Metade das instituições de CdG pesquisadas (50%) no Brasil relatam o uso de consultas informais com representantes do governo estadual conduzidas pelo CdG. Segundo o Decreto 10.591/2019, a Secretaria Especial de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo da Presidência da República (SEAF/SEGOV) sustenta o diálogo do CdG com governos subnacionais, o que foi descrito como limitado durante as missões de coleta de dados da OCDE. Uma prática de consulta que cabe ressaltar é o diálogo do Ministério das Relações Exteriores com os representantes municipais. O ministério fornece suporte institucional com questões ligadas à política externa por meio de uma rede de gabinetes regionais (Decreto 9.683/2019).

As configurações temáticas do Comitê de Articulação Federativa (CAF) representaram os comitês setoriais dos quais representantes do governo estadual e municipal representantes participam no processo de produção de políticas. Apesar de revogadas pelo Decreto 9.784/2019, essas configurações temáticas assumiram uma função consultiva e visaram promover a formulação de estratégias e a implementação de ações coordenadas e cooperativas entre o CdG, os estados e o distrito federal e os municípios. O CAF foi presidido pelo Chefe da Secretaria de Governo e composto pelo Chefe de Estado da Presidência (Casa Civil), o Ministro da SG, o Ministro do Gabinete de Segurança Institucional, o Ministro da Controladoria Geral, o Ministro da Economia e representantes dos governos estaduais, a Associação Brasileira de Municípios, a Confederação Nacional de Municípios e a Frente Nacional de Prefeitos.

Figura 1.5. Engajamento e coordenação do CdG com governos estaduais no Brasil



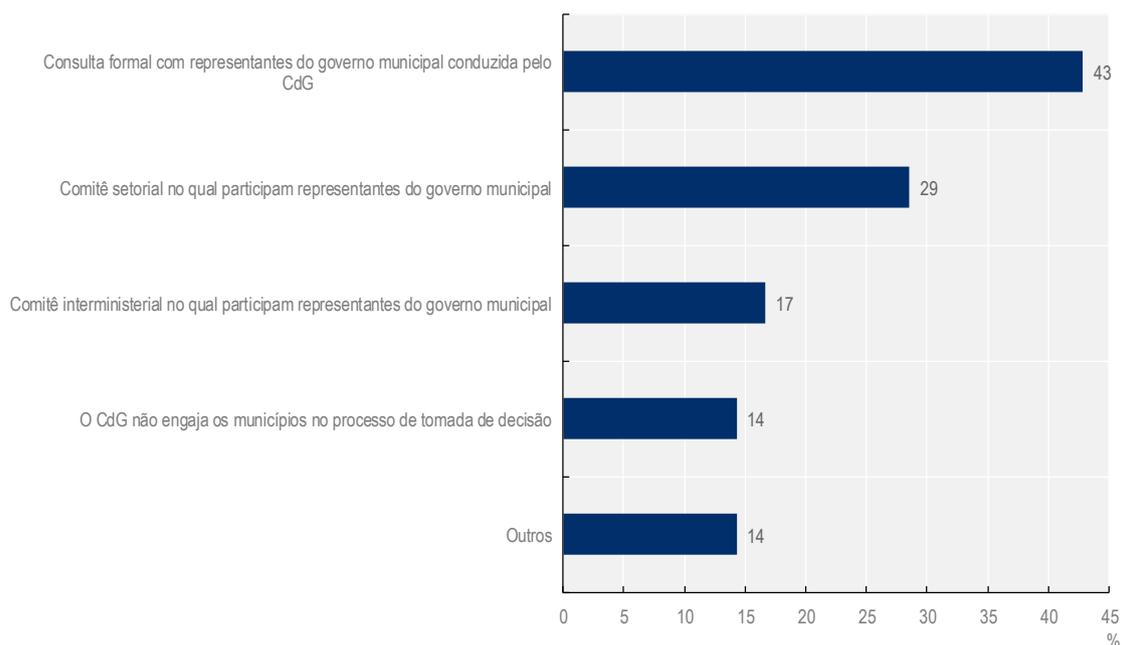
Fonte: Material próprio do autor com base nas respostas do Brasil ao questionário de CdG da OCDE (OECD, 2021^[15])

Outro exemplo de um comitê que facilita a coordenação vertical foi a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) criada para a implementação conjunta da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas em 2030. Antes de sua revogação em 2019 (Decreto 9.759), a comissão liderava como um órgão consultivo o processo de articulação, mobilização e diálogo nos SDGs com entidades federais e a sociedade civil. Segundo o Decreto 8.892/2016, o Chefe da Secretaria de Governo (SEGOV) presidiu a comissão que reuniu representantes dos governos federal, estadual, regional e municipal e a sociedade civil. A Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS/SEGOV) serviu como secretaria executiva da comissão. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM) representaram a esfera municipal.

Em diversos comitês interministeriais, estados, municípios ou outras entidades podem ser convidados para garantir a coordenação entre os esferas de governo. Dois exemplos são o Comitê Federal de Assistência Emergencial e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. A Lei 13.684/2018 estabelece o Comitê Federal de Assistência Emergencial, um órgão deliberativo, presidido pelo Chefe da Casa Civil com dez outros ministros como membros. Os representantes dos órgãos e entidades da união, estados, o distrito federal, municípios, OSSs, organizações internacionais e empresas privadas podem ser convidadas a colaborar com o escopo de suas atividades. Para facilitar a formulação, implementação e monitoramento das políticas na área de relações exteriores e defesa nacional que vão além do escopo da responsabilidade de um ministério, o Decreto 9.819/2019 criou a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. Apesar de ser um órgão consultivo composto por diferentes ministérios, os representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, regional e municipal e instituições privadas, incluindo organizações não governamentais, podem ser convidadas a participar de reuniões para sustentar o processo de tomada de decisão, mas sem direito a voto.

Comparando o nível de engajamento do CdG com os diferentes governos subnacionais, torna-se aparente que as consultas com os municípios ocorrem com menos frequência que aquelas com os governos estaduais. Embora as duas diferentes competências de níveis e o número de representantes oferecerem uma explicação para as diferenças de diálogo, o papel notável desempenhado pelos municípios no Brasil requer uma coordenação reforçada.

Figura 1.6. Engajamento do CdG e coordenação com os municípios no Brasil



Fonte: Material próprio do autor com base nas respostas do Brasil ao questionário de CdG da OCDE (OECD, 2021^[15])

Garantindo uma transição uniforme entre as administrações

As transições governamentais representam um pilar e um período particularmente sensível no processo democrático (Partnership for Public Service, 2018^[36]). A transferência regular de poder entre grupos políticos é entendida como um mecanismo crucial para a estabilidade dentro dos sistemas democráticos, pois reduz as “parcelas” de controle de poder e promove a aquisição de todas as partes interessadas na arena política (Ruiz-Rufino and Birch, 2020^[37]). A alternância de poder também opera como um mecanismo de prestação de contas em democracias e o respeito pelo resultado reflete a confiança pública nas instituições (Lundell, 2011^[38]). Por fim, o processo de transição em si requer cooperação entre o espectro político. As transições de sucesso também podem resultar em menos incerteza e medo de mudança, minimizando custos públicos e prejuízos econômicos durante o período de transição, enquanto intensifica a democracia e reduz a polarização. Apesar desses benefícios, as transferências de poder envolvem muitos riscos (Tabela 1.2).

Tabela 1.2. Riscos e desafios inerentes a transições políticas

	Candidatos e o governo seguinte	Incumbentes/ governo cessante	Servidores públicos
Antes das eleições	Preparo para governar enquanto faz campanha para vencer	Liderança nula durante período ineficiente*	Mantém a administração em funcionamento enquanto enfrenta incerteza sobre prioridades futuras
		Regulamentos brandos, práticas enterradas	Preparo e planejamento para a transição do governo enquanto servem o incumbente
Depois das eleições	As decisões iniciais são altamente antecipadas, mas o desempenho é limitado pela falta de experiência e/ou conhecimento	Disputa sobre a legitimação dos resultados das eleições	Adaptação das prioridades e estilo do governo seguinte
		Portas rotativas/servidores cessantes que entram no setor privado	Alto nível de rotatividade

Observação:

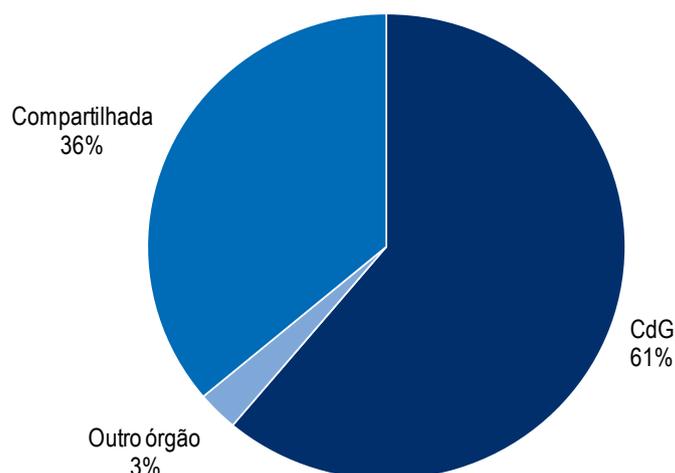
* Um período ineficiente (*lame-duck period*, significando alguém que não conseguiu se reeleger e ainda continua no cargo) também pode ocorrer após as eleições dependendo das regras eleitorais implantadas (por exemplo, como é o caso nos Estados Unidos).

A experiência de transferir ou preparar para transferir o poder após uma eleição, especialmente se essa transferência ocorrer entre um partido ou um líder de longa data no cargo para um candidato da oposição ou coalizão, requer foco significativo nos mecanismos que sustentam a governança sustentável e democrática. As transições efetivas apresentam uma oportunidade para exigem as maneiras nas quais os processos democráticos podem garantir a continuidade e sustentabilidade na governança, apesar das mudanças na liderança.

De acordo com os dados da OCDE, a grande maioria dos CdGs assume responsabilidade completa ou compartilhada pela administração da transição (Figura 1.7), apesar de apenas metade dos países entrevistados terem diretrizes por escrito que codifiquem transições no governo (OECD, 2018^[3]). As três tarefas mais comuns conduzidas pelo CdG no contexto de uma transição são (OECD, 2018^[3]):

- Fornecer assessoramento de políticas ao governo seguinte.
- Garantir que registros por escrito sejam transmitidos ao governo seguinte.
- Coordenar relatórios, manuais ou guias para os governos seguintes.

Figura 1.7. Responsabilidade pelo planejamento e administração da transição



Fonte: OECD (2017^[8]), "Survey on the organisation and functions of the centre of government", OECD, Paris; OECD (2018^[3]), Centre Stage 2 - The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries, OECD, Paris.

No Brasil, planejar e gerenciar a transferência de poder é crucial, pois as transições são caracterizadas por um alto grau de rotatividade no efetivo e na liderança. O encarregado do CdG é substituído quando há uma mudança no governo e mais de 50% do efetivo de alto escalão mudam com cada novo governo (OECD, 2017^[8]). Para fins de contextualização, 86% dos países-membros da OCDE entrevistados indicaram que menos de 50% da administração de alto escalão foram substituídos durante uma transição de governo (OECD, 2018^[3]).

O caso do Brasil representa uma das estruturas mais otimizadas de transições no governo na América Latina. O Brasil consagrou requisitos legais para o planejamento e gestão da transição. O processo estabelecido oferece orientações muito claras sobre os princípios a serem seguidos, a integração da equipe de transição e a forma de instruções. O processo de transição também é consequentemente financiado e há sanções para falta de conformidade. O processo de transição se baseia nos seguintes fundamentos legais:

- A Lei 10.609/2002 prevê a instituição de uma equipe de transição pelo candidato eleito ao cargo de presidente da república, cria cargos de comissão e outras medidas.
- O Decreto 4.199/2002 prevê a prestação de informações institucionais acerca da administração pública federal aos partidos políticos, coalizões e candidatos à Presidência da República até a data de divulgação oficial do resultado final da eleição.
- O Decreto 7.221/2010 prevê os princípios de execução para agências e entidades da administração pública federal durante o processo de transição governamental, a saber: i) colaboração entre o governo atual e o governo eleito; ii) transparência na administração pública; iii) planejamento de ações do governo; iv) continuidade dos serviços prestados à sociedade; v) supremacia do interesse público; e vi) boa-fé no cumprimento de atos administrativos.

O Brasil possui diretrizes legais implantadas, que delinham as responsabilidades para a transição, o estabelecimento de equipes de transição, sua composição e orçamento alocado a elas. Segundo a Lei 10.609/2002, o candidato eleito tem o direito de compor uma equipe de transição de até 50 pessoas livremente escolhidas. O objetivo da equipe de transição é conhecer o funcionamento dos órgãos e entidades que compõem a administração pública federal e elaborar o programa de política para a nova presidência. O candidato sucessor pode nomear os membros de sua equipe de transição e nomear um

coordenador de transição no segundo dia útil após o resultado da eleição. O coordenador é responsável por solicitar informações dos órgãos e entidades da administração pública federal em nome de toda a equipe, enquanto que os órgãos e entidades da administração pública federal são obrigados a fornecer as informações solicitadas pelo coordenador da equipe de transição. O candidato eleito nomeia os membros da equipe de transição, e a Casa Civil é responsável por nomear esses membros em até 50 cargos comissionados chamados Cargos Especiais de Transição Governamental (CETGs), provendo para essa equipe de transição infraestrutura e suporte administrativo necessário para desempenhar suas atividades.

As diretrizes sobre as informações e dados transmitidos compartilhados pelo governo em exercício com os candidatos e oficiais recém-eleitos antes e após as eleições são reguladas pelo Decreto 4.199 e pelo Decreto 7.221, respectivamente. Antes das eleições, o partido do candidato registrado ou coalizão tem o direito de solicitar informações da secretaria executiva da Casa Civil que pode, então, requerer à entidade apropriada a fornecer informações por escrito dentro de 15 dias. As informações e dados de domínio público são disponibilizados a qualquer momento, enquanto que as informações sobre segredos de estado, sigilo bancário, impostos ou justiça não podem ser comunicadas. De modo similar, após as eleições, o ministro da Casa Civil é responsável por coordenar o trabalho ligado ao processo de transição governamental. A equipe de transição nomeada pelo candidato recém-eleito pode ter acesso às informações contidas em registros, documentos, arquivos da administração federal sobre os seguintes assuntos:

- Atividades conduzidas pelos órgãos e entidades, incluindo aquelas ligadas a sua política, organização e serviços.
- Contas públicas do governo federal.
- Estrutura organizacional da administração pública.
- Implementação, monitoramento e resultados dos programas, projetos e ações de órgãos e entidades públicas, assim como alvos propostos e indicadores.
- Questões que exigem a adoção de medidas, ações ou decisões pela administração nos primeiros quatro meses do novo governo.

Durante a transição, todos os pedidos de acesso a informações devem ser feitos pelo coordenador de transição para a Secretaria Executiva da Casa Civil que, em contrapartida, solicita as informações dos órgãos relevantes dentro da administração. Além disso, a Secretaria Executiva da Casa Civil está autorizada a solicitar informações das secretarias executivas dos ministros e autoridades equivalentes sobre o seguinte: programas conduzidos e em execução sobre o mandato do presidente da república; agenda de compromissos com um cronograma definido por requisitos legais, contratuais e outros; projetos a serem implementados ou que foram suspensos; e um glossário de projetos, termos técnicos e acrônimos utilizados pela administração pública. Além desses processos legais, o Brasil desenvolveu um número de ferramentas para facilitar a transição da administração (Quadro 1.4).

Quadro 1.4. Ferramentas para facilitar a gestão de transição no Brasil

Portal de Transição: O portal de transição é um website desenvolvido pela Casa Civil para divulgar informações e permitir o acesso a bancos de dados, documentos e legislação. Esse portal é livremente acessível por meio do Portal do Governo para aqueles que ocupam cargos na Comissão Especial, diretores e assessores de alto escalão, incluindo cargos especiais de transição governamental, ou da equipe do candidato eleito.

Agenda 100: Ao listar todos os compromissos assumidos pelo governo acerca de requisitos legais, acordos internacionais, pautas do parlamento e aspectos econômicos, a Agenda 100 é uma importante ferramenta para o governo futuro. Delineia os riscos potenciais com relação a quebras unilaterais de contratos e acordos, multas e sanções legais, assim como sensibilidades diplomáticas.

Manual do Servidor: É um instrumento permanente de consulta para quaisquer membros do novo governo que não estejam familiarizados com as normas legais que regulam o relacionamento entre servidores públicos e a administração. Contém informações sobre a admissão de novos servidores civis, nomeação, recrutamento, remuneração, funções ou possíveis alterações.

Fonte: Material próprio do autor com base nas missões de coleta de dados da OCDE e informações fornecidas pelo governo do Brasil.

Alguns países-membros da OCDE estabelecem uma unidade temporária adequadamente equipada, presidida por um funcionário sênior do CdG, responsável por coordenar a transição entre o governo cessante e o futuro governo. Essas equipes designadas podem assessorar ministros no preparo para uma potencial transição e sustentar pedidos de informação e preparo do material em caso de mudança de governo. Um exemplo dessa unidade é o Conselho de Coordenação de Transição da Casa Branca (Quadro 1.5). Além disso, alguns países designam servidores civis de alto escalão em cada instituição do CdG e ministérios atuantes como contatos de transição para supervisionar as atividades de transição.

Quadro 1.5. Conselho de Coordenação de Transição da Casa Branca (Estados Unidos)

Seis meses antes de uma eleição, o presidente deve estabelecer o Conselho de Coordenação de Transição da Casa Branca, presidido por um funcionário de alto escalão do Gabinete Executivo do Presidente, consistido de outros oficiais de alto escalão, tais como: diretores de gabinete; Diretores do Gabinete de Administração e Orçamento, Gabinete de Administração de Pessoal e Gabinete de Ética Governamental; Administrador da Administração de Serviços Gerais (GSA); e o Arquivista dos Estados Unidos. Um representante de transição dos principais candidatos também integra o conselho. O conselho fornece orientação às agências em transição e facilita a comunicação entre a administração e as equipes de transição.

Fonte: Center for Presidential Transition (2020^[39]), *Presidential Transition Act*.

A OCDE identifica alguns desafios a serem tratados pelo CdG a fim de prevenir riscos e fornecer mais certeza e confiança no processo de transição no Brasil.

Promover ativamente um planejamento mais sólido da transição e dos primeiros dias de governo durante a fase pré-eleição poderia gerar um impacto positivo. A experiência comprova que equipes e candidatos mais bem preparados, com sólidos planos de políticas públicas, estão em melhor posição para “começar

com o pé direito” ao assumir o cargo. No Brasil, o governo cessante fornece informações a todos os candidatos presidenciais reconhecidos e suas equipes quando solicitado durante o processo eleitoral. Dada a importância do planejamento futuro, o governo do Brasil poderia ativamente elaborar e distribuir informações essenciais, por exemplo, sobre a organização do governo e respectivos organogramas, orçamento das instituições ou composição do efetivo, antes da eleição presidencial. No caso de uma mudança de governo, um material mais detalhado, elaborado com a ajuda de todos os ministérios atuantes nas semanas que antecedem a eleição, poderia facilitar ainda mais uma transição uniforme.

Limites à ação de políticas são controversos. Os mandatos normalmente incluem datas de término bastante claras, mas a legitimação em tomar decisões políticas não. Muitos dos riscos identificados em processos de transição no governo, tais como “regulamentos brandos” e “enterrados” ocorrem durante o período ineficiente chamado “lame-duck”. Para preveni-los, muitos países implementaram restrições de ações políticas que visam proteger o país de decisões políticas unilaterais que poderiam limitar ou diminuir a margem de manobras do governo recém-eleito. Embora essas decisões poderem ser legais, podem carecer de legitimação, sendo contrário ao que as pessoas ou o parlamento expressaram em uma eleição ou voto de confiança.

Três tipos principais de restrições podem ser identificados em diferentes países: limitação a ações de comprometimento financeiro ou orçamentário; limitação ao comprometimento de crédito público ou celebração de novos contratos públicos; e limitações na nomeação de recursos humanos permanentes ou representantes internacionais. No entanto, essas restrições são expressas de modos diferentes.

Na Espanha, por exemplo, há poucas limitações codificadas, porém bastante claras, naquilo que o governo em exercício não pode fazer. A Austrália contempla restrições similares que um governo em exercício nesse período deve evitar: tomar grandes decisões políticas que provavelmente comprometam um governo futuro; fazer nomeações significativas; e celebrar grandes contratos ou compromissos. Essas previsões são apresentadas nas diretrizes do gabinete (Tiernan, 2007^[40]).

No Reino Unido, não há nenhuma restrição codificada. No entanto, é comum que os ministros apliquem os critérios ao iniciar qualquer nova ação de caráter contínuo em longo prazo. Isso significa o adiamento de atividades, tais como: tomar ou anunciar grandes decisões políticas; celebrar contratos de compra grandes/controversos ou compromissos significativos em longo prazo; e fazer algumas nomeações de alto escalão e aprovar nomeações de servidores civis seniores, contanto que esse adiamento não seja prejudicial ao interesse nacional nem represente um desperdício de verbas públicas. Se as decisões não puderem aguardar, podem ser tratadas em acordos temporários ou após uma consulta relevante com a oposição (UK Government, 2010^[41]).

Outro exemplo é visto na Nova Zelândia. Conforme o disposto no Manual do Gabinete (Government of New Zealand, 2017^[42]), fica claro que o governo em exercício ainda é a autoridade legal executiva com todos os poderes e responsabilidades do cargo. No entanto, se houver clareza acerca do novo governo, a administração cessante fica limitada ao comprometimento de qualquer nova iniciativa de política, devendo agir sob a assessoria do governo futuro em quaisquer questões de importância constitucional, econômica ou outras que não podem ser adiadas até que o novo governo assuma a posse, mesmo se ambos discordarem sobre o curso de ação.

Similar à Austrália e Nova Zelândia, o governo do Brasil poderia, ainda, considerar introduzir orientação clara sobre a ação política para os responsáveis políticos do governo cessante a fim de impedir e desincentivar regulamentos enterrados, brandos, o comprometimento de futuras finanças e crédito ou outras decisões de política unilateral que limitam ou diminuem a margem para manobras do governo recém-eleito após as eleições e antes da entrega formal do governo. Apesar de comum no Brasil que uma administração cessante não tome decisões políticas ousadas quando está para deixar o cargo, cabe lembrar que a Lei 101/2000 sobre responsabilidade fiscal estabeleceu séries de restrições ligadas a gastos que limitam o governo no último ano de mandato.

Conforme o identificado acima, mudanças governamentais no Brasil normalmente implicam em uma grande mudança no pessoal de alto escalão no CdG. Isso poderia representar um desafio à continuidade de certos programas e políticas públicas e também pode levar a um período de treinamento prolongado para que o novo pessoal aprenda os circuitos de poder e administração. Em 2017, o Brasil está entre os países onde a alta administração no CdG muda bastante com uma mudança de governo. Em uma larga maioria dos países-membros da OCDE (27), apenas uma pequena proporção da alta administração do CdG (0-25%) muda quando um novo governo assume (OECD, 2018^[3]). Equipar o CdG com uma alta parcela de efetivo permanente que permanece encarregado de entregar políticas entre os governos (assim como em outros países federativos, como a Austrália, Áustria, Canadá, Alemanha, Portugal e Suíça) poderia resultar em maior estabilidade e continuidade de políticas.

Estudo de caso sobre a reforma do ambiente de negócios no Brasil

Um dos objetivos transversais de alto nível do Brasil é a transformação do ambiente de negócios para simplificar a composição e operação de negócios e atrair investimentos enquanto aperfeiçoa sua posição nos rankings internacionais de ambiente de negócios. Em 2019, no Fórum Econômico Mundial realizado em Davos, o Presidente Bolsonaro comprometeu trabalhar rumo a criar um novo ambiente para se fazer negócios visando transformar o Brasil em uma das 50 maiores economias do mundo. A reforma do ambiente de negócios possui três objetivos principais (OECD, 2021^[6]):

- Modernizar o ambiente de negócios como uma estratégia para a recuperação econômica pós-pandemia.
- Contribuir para a melhoria da posição do Brasil no ranking Doing Business do Banco Mundial, que ganhou ampla visibilidade e aceitação e foi considerado uma importante ferramenta para promover a economia do Brasil e atrair investimentos.
- Atrair investimentos diretos estrangeiros por meio de um ambiente institucional.

No contexto dessa prioridade, o Brasil promulgou uma nova lei, a Lei da Melhoria do Ambiente de Negócios (14.195/2021), desenvolveu diversos memorandos de entendimento que estabeleceu planos para modernizar o ambiente de negócios e implementou diversas iniciativas de políticas rumo ao objetivo de promover a modernização do ambiente de negócios no Brasil e consequentemente melhorar a posição do Brasil no ranking Doing Business do Banco Mundial.

A Secretaria Especial de Modernização do Estado (SEME) coordena a modernização do estado, acompanha e monitora os processos de modernização incluídos nos cinco eixos temáticos diferentes da Política Nacional de Modernização do Estado: i) ambiente de negócios próspero; ii) capacidades do estado moderno; iii) evolução dos serviços públicos; iv) cooperação e articulação dos agentes públicos e privados; e v) governo e sociedade digital. No eixo de ambiente de negócios próspero, a SEME acompanha e monitora as ações e projetos que podem afetar nas diferentes áreas do ranking Doing Business e articula com agentes públicos e entidades federais, estaduais e municipais que representam a sociedade civil com foco na melhoria de processos que compõem o ambiente de negócios.

O programa de reforma do ambiente de negócios do Brasil se beneficiou de uma delimitação clara de responsabilidades e boa coordenação dentro do CdG

As funções das diferentes instituições que trabalham na reforma do ambiente de negócios são claramente definidas e contribuíram para uma melhor coordenação entre os diferentes agentes do CdG conforme relatos de todos os participantes na missão de coleta de fatos da OCDE. Dentro do CdG, a Secretaria Geral (SG) é responsável pela modernização do estado, enquanto que o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG) do Ministério da Economia e a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital também desempenham esse papel. Em 2019, o SEME

assumiu as responsabilidades do antigo programa Bem Mais Simples que teve por objetivo simplificar e agilizar o acesso de cidadãos, empresas e entidades aos serviços públicos e informação, eliminando a burocracia na prestação de serviços públicos e modernizando a administração interna da administração pública entre 2015 e 2018.

Segundo o Decreto 9.982/2019, a SEME encarrega-se de orientar políticas públicas estratégicas e implementar políticas e ações que visam modernizar o estado e definir, coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar os programas de modernização do estado. Coordena o preparo do planejamento e formulação da Política Nacional de Modernização do Estado e, em particular, sustenta outros órgãos e entidades de administração pública ao definir, avaliar e supervisionar as ações do programa de modernização do estado. As importantes tarefas de coordenação, elaboração do projeto do ambiente de negócios e sua implementação, bem como o monitoramento são, conseqüentemente, também liderados pela SEME do SG. A secretaria também é responsável por identificar, acordar e apoiar projetos, medidas e planos de ação para a modernização do estado com os governos federais, estaduais e municipais e entidades públicas, com foco na melhoria dos processos que integram o ambiente de negócios. A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE/ME) é a segunda instituição encarregada da prioridade governamental de reforma do setor comercial. Pelo fato de a digitalização se enquadrar dentro da competência regulatória da SEME e a secretaria ter a responsabilidade pela coordenação, elaboração e implementação da Estratégia de Governo Digital do Brasil, nenhuma instituição adicional esteve envolvida para apoiar o trabalho nessa questão transversal do programa de reforma do ambiente de negócios. Além da digitalização, nenhuma outra questão transversal (tais como gênero, igualdade social, juventude ou ambiente) foi integrada no programa de reforma.

Apesar da responsabilidade da Secretaria de Governo (SEGOV) pelas negociações políticas com os ministérios atuantes e as relações do executivo com o legislativo, os governos subnacionais e agentes não governamentais, a SEGOV não esteve diretamente envolvida no desenvolvimento do programa de reforma e foi consultada apenas antes da submissão das propostas legislativas ao Congresso Nacional. Para questões de política relacionadas à responsabilidade dos diferentes ministérios, a Casa Civil decidiu sobre o envolvimento e liderança das entidades respectivas. Muitas das políticas incluídas na reforma do ambiente de negócios já existiam antes do lançamento da prioridade e eram coordenadas na estrutura do PPA ou por outros agentes na Casa Civil. No entanto, apesar do envolvimento tardio da SEGOV, o número relativamente baixo de normas legais recentemente propostas que não foram aprovadas indicou o funcionamento geral da coordenação dentro do CdG. A linha de comando clara e bem definida no CdG atinente a esse programa de reforma possibilitou que os esforços fossem bem coordenados: planos de ação não se sobrepondo, agentes relevantes cientes das diversas iniciativas, objetivos complementares e retroalimentados, e linha de prestação de contas clara a todos os agentes envolvidos.

Coordenação efetiva de um amplo escopo de temas durante a elaboração e implementação desse programa de reforma

O processo de desenvolvimento do programa de reforma viu a criação de dez Grupos Temáticos de Ação (GTAs), formado por especialistas em suas respectivas áreas de atuação, que apresentou uma avaliação e propostas de medidas e ações a serem incluídas no novo programa de reforma. Os participantes dos grupos de ação individuais foram selecionados e convidados pela SEME. Os participantes incluíram não apenas os ministérios atuantes e agências na esfera federal, mas também representantes de governos subnacionais (por exemplo, do Rio de Janeiro e de São Paulo), do judiciário, academia e setor privado. Apesar dessa ampla gama de participantes, OSSs não foram convidadas a participar dos grupos de ação para a elaboração do Plano de Modernização do Ambiente de Negócios e desenvolvimento de atos legislativos individuais.

Cada grupo de ação foi presidido por um coordenador, encarregado de facilitar as discussões e trocas. As reuniões individuais dos grupos de ação foram coordenadas pela SEME com foco nas diferentes dinâmicas e agendas de reuniões para cada grupo de ação. A SEME manteve contato regularmente com os 10 coordenadores por meio de reuniões fixas no nível de trabalho, realizadas a cada 15 dias pela SEME e com agentes de nível elevado de um grupo diretor interno com a participação do ministro de estado a cada 3 meses. Por meio da SEPEC, o Ministério da Economia foi representado em todas as reuniões de coordenação. Embora essa abordagem flexível tenha ajudado a evitar ter mecanismos de coordenação formais para questões de formalidade, os acordos formais de coordenação também podem ajudar a garantir a prestação de contas. A SEME e a SEPEC assumiram duas abordagens para garantir a prestação de contas. Primeiro, a SEME estabeleceu um sistema de gestão de projetos no qual todos os projetos individuais, fases e reuniões foram registrados. As atas de todas as reuniões foram disponibilizadas a todos os participantes do grupo de ação por meio de um repositório para cada projeto alcançado. Em segundo lugar, a SEPEC, institucional e conjuntamente responsável pela transformação do Brasil do ambiente de negócios, acompanhou de perto todos os projetos e questões apresentadas e possíveis soluções, quando necessário.

Após as discussões de cada grupo de ação, as metas propostas e os indicadores de desempenho foram eventualmente consolidados em um Plano de Modernização do Ambiente de Negócios (PMA) e memorandos de entendimento (MoUs) foram acordados com diferentes instituições relevantes na esfera federal. Os MoUs foram assinados de fevereiro a agosto de 2020 e pretenderam registrar o compromisso de promover a modernização do ambiente de negócios, por meio do uso de todos os esforços necessários pelos signatários para elevar o Brasil no ranking Doing Business. Os documentos definiram a responsabilidade compartilhada das entidades federais para os temas avaliados no PMA, estabelecendo metas e configurando o monitoramento de ações e atividades necessárias para o sucesso do projeto.

Como próxima etapa, as metas foram definidas para cada grupo de ação na forma de planos de ação a fim de monitorar a implementação do plano de modernização. Como o alvo governamental foi definido como uma posição em um ranking internacional que também inclui desenvolvimentos constantes em outros países, o alvo foi difícil de se atingir (consulte o Capítulo 4 sobre monitoramento e avaliação). A SEME e a SEPEC ainda recorreram a uma abordagem na qual todos os grupos temáticos tinham suas metas definidas por pontos – uma métrica mais simples de se planejar e controlar. Uma ferramenta de simulação na forma de uma planilha em Excel foi desenvolvida e estava acessível a todos os coordenadores do grupo de ação. Com base em dados estatísticos do ranking Doing Business do Banco Mundial, essa ferramenta permitiu que a equipe do SEME e os órgãos envolvidos conduzissem uma avaliação prospectiva dos pontos necessários em cada um dos dez temas para monitorar a implementação e progresso nas diferentes dimensões do programa de reforma.

Apesar da implementação das práticas e ferramentas para fomentar a coordenação, os participantes nos grupos de ação relataram a necessidade de mais tempo para consultas e discussão do grande número de diferentes questões que cada grupo era responsável. Foi calculado um total de 155 dias para a fase de planejamento do programa de reforma, algumas discussões foram reduzidas devido à submissão das políticas para o Congresso.

Apesar de o planejamento para a transformação da reforma do ambiente de negócios ser moldado à prioridade do governo, parece estar desconectado da administração mais ampla do CdG e do sistema de planejamento. Nem o PMA nem os MoUs estão integrados em uma estrutura de desempenho nacional mais ampla. Essa separação pode apontar para falhas nas ferramentas existentes de planejamento e gestão que o CdG atualmente implementou. Idealmente, esse programa de reforma seria gerenciado por meio do sistema de gestão de desempenho do CdG e considerado um programa transversal.

Recomendações

Além da presidência formalmente definida, o CdG do Brasil envolve um conjunto mais amplo de instituições que realizam funções tradicionalmente atribuídas ao CdG nos países-membros da OCDE. Atualmente, não há nenhum documento de política que descreva uma gama de objetivos e metas conjuntas que o centro visa cumprir para desempenhar um papel estratégico em todo o governo. A fragmentação institucional, mandatos incertos, sobreposições de diferentes funções de entidades e capacidade limitada atualmente restringem o desempenho do CdG como um gestor eficiente e eficaz de todo o governo com foco nos resultados para e com os cidadãos, além de aumentar a necessidade de uma coordenação mais efetiva.

Recomendações

Criar uma estrutura de política propícia para o CdG

- Estabelecer uma estrutura de desempenho do CdG orientada aos resultados que descreve um conjunto de prioridades transversais e metas e resultados conjuntos que o CdG trabalha para cumprir. Além de uma visão e narrativa compartilhadas, este documento de política deveria apresentar como o governo busca cumprir os objetivos e quais funções do CdG são necessárias.
 - Garantir que todas as instituições de CdG tenham responsabilidades claramente definidas e um conjunto de metas de desempenho ambiciosas e focadas nos resultados em médio e curto prazos.
 - Publicar uma visão geral integrada das metas e objetivos das instituições de CdG online e disponibilizar informações regulares acerca do progresso na consecução dessas prioridades.
- Criar rotinas de trabalho estruturadas e processos de administração, entre outros, a definição de metas, esclarecimento de metas e revisões orientadas a dados regularmente nas instituições integrantes do CdG a fim de avaliar o progresso das metas do CdG para garantir um foco na gestão dos resultados.
- Comunicar ativamente na estrutura do CdG, responsabilidades, mecanismos e atividades por todo o governo, levantando a conscientização da função do CdG na concepção e entrega de prioridades governamentais.

Melhorar o desempenho e coordenação dentro do CdG

- Conduzir revisões funcionais dos diferentes órgãos integrantes do CdG para aumentar a revisão das funções, responsabilidades e atividades que cada unidade do CdG deve conduzir e determinar quais unidades precisam ser reformadas, fundidas, criadas ou dissolvidas.
 - Atualizar a Lei 13.844/2019 para modificar as competências das diferentes entidades integrantes do CdG na legislação a fim de refletir o resultado da revisão funcional dos órgãos integrantes do CdG.
 - Evitar sobreposições no trabalho da Secretaria Geral (SG) e do Ministério da Economia para a modernização do estado e garantir a cooperação próxima para evitar conflitos e duplicação do trabalho.
- Prevenir sobreposições na implementação de programas e projetos prioritários pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) e Subsecretaria de

Articulação e Monitoramento (SAM) por meio de coordenação próxima e até mesmo esferas mais elevadas de integração entre as diversas unidades.

- Ancorar a responsabilidade pela coordenação da implementação de programas prioritários dentro de uma única entidade institucional na presidência e comunicar essa decisão amplamente por todo o governo.
- Garantir a coordenação com a SERG, a Secretaria de Governo (SEGOV), a Secretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ) da SG, o Ministério da Economia e a Controladoria Geral da União.
- Conceder autoridade para que a SAG devolva os itens aos ministérios atuantes se não cumprirem critérios específicos para garantir o mérito de todas as propostas legais e programas de governo e projetos e garantir que as políticas sejam acessíveis, próprias ao planejamento de recursos do setor público e alinhadas às prioridades governamentais.
- Verificar se a promoção da função da SEGOV como interlocutora principal com o legislativo poderia ajudar a evitar uma multiplicidade de diferentes posições governamentais, considerando as funções mais adequadas para a Casa Civil, a SG e o Ministério da Economia.
 - Garantir o reconhecimento do SEGOV como ponto de contato principal no CdG para a coordenação com governos subnacionais a fim de garantir que o governo se pronuncie em uma única voz.
- Estabelecer um único contato para o engajamento dos ministérios atuantes com diferentes entidades do CdG para produzir uma minuta legislativa considerada pelo chefe de governo para reduzir custos de oportunidade de tempo e esforço para os ministérios atuantes durante o processo legislativo.
 - Garantir que a SAG e a SG aumentem esforços para se coordenarem e internamente consolidarem comentários nas propostas de políticas dos ministérios atuantes encaminhados ao governo para decisão.
 - Esclarecer aos ministérios atuantes qual instituição do CdG é a interlocutora principal para questões não ligadas ao processo legislativo.
- Garantir a mensagem governamental coerente entre a Casa Civil, o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria Especial de Comunicação Social no recém-criado Ministério das Comunicações (consulte o Capítulo 5).

Intensificar as capacidades institucionais do CdG

- Avaliar a disponibilidade de recursos financeiros adequados, pessoal, experiência e suporte técnico a todas as instituições do CdG a fim de aumentar a capacidade e superar os desafios ligados a recursos humanos limitados.
 - Reduzir a frequência de rotatividade do efetivo, em particular de recursos em áreas-chave a fim de impedir perdas de importante conhecimento de processos institucionais, métodos e informações.
 - Permitir e incentivar atribuições de mobilidade em médio e curto prazos do efetivo nas diferentes instituições do CdG para fomentar o aprendizado e a troca de informações, promover a coordenação entre as diferentes entidades do CdG e ocasionalmente cumprir demandas de mão de obra em curto prazo.
 - Promover as competências de oficiais no planejamento, coordenação e priorização como fatores importantes para a promoção da eficácia do CdG e sua função estratégica (consulte os Capítulos 2 e 4).

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

- Garantir reuniões regulares das câmaras setoriais do Conselho de Governo visando a definição de prioridades e a coordenação da posição do governo em importantes questões de política para substituir a frequência reduzida das reuniões do conselho.
- Convocar o Comitê Interministerial de Governança (CIG) com maior frequência para propor medidas organizacionais, mecanismos e práticas para cumprir os princípios e diretrizes de governança pública e aprovar recomendações para outros órgãos a fim de garantir a coesão e a coordenação de programas e políticas de governo específicas.
 - Avaliar regularmente a necessidade de grupos de trabalho adicionais para apoiar o trabalho do CIG em outras áreas temáticas.
 - Considerar convocar o CIG em um nível mais técnico na elaboração para reuniões de nível mais elevado.
- Facilitar o funcionamento e a eficiência de conselhos, comitês e grupos de trabalho permanentes e existentes, equipando-os com recursos adequados, pessoal, experiência e suporte técnico para coordenar a produção de políticas.
 - Conceder acesso a todas as informações relevantes e fornecer as informações-chave necessárias para o cumprimento de seus mandatos.
- Continuar a avaliar sistematicamente o uso e a eficácia de conselhos e comitês existentes.
- Considerar revisar o Decreto 9.759/2019 para garantir que todos os conselhos e comitês remanescentes sejam eficientes, representativos e inclusivos. Uma revisão poderia se basear nas seguintes considerações:
 - Realizar um exercício de mapeamento de todos os grupos de trabalho existentes, incluindo sua composição, mandatos, objetivos e custos.
 - Consultar todas as partes interessadas relevantes, tais como membros do conselho e comitê, especialistas, servidores públicos e representantes da sociedade civil por todo o processo.
 - Explorar o uso de ferramentas digitais para as deliberações do conselho como uma alternativa para reuniões pessoais a fim de reduzir custos.
- Publicar uma lista de órgãos afetados pelo Decreto 9.759 e todo o registro de conselhos e comitês, incluindo sua composição, base legal e objetivos, em um único website para aumentar a transparência, facilitar informações de partes interessadas e gerar oportunidades de colaboração.
- Continuar a atualizar o registro de conselhos e comitês existentes mensalmente para facilitar futuras decisões graças a quais órgãos funcionam bem, quais se sobrepõem e onde existem gargalos.

Melhorar a coordenação vertical entre as esferas de governo

- Criar ou intensificar espaços institucionais com acordos de governança multiníveis para o desenvolvimento de um conjunto comum de objetivos estratégicos e indicadores entre as esferas de governo federal, estadual e municipal.
 - Estabelecer comitês setoriais de políticas para promover a produção de políticas integradas e a formulação de estratégias entre o CdG, os estados, o distrito federal e os municípios.
- Tornar mais frequente o uso da possibilidade de convidar representantes estaduais e municipais para as reuniões de comitês interministeriais a fim de garantir a coordenação entre as esferas de governo.

Promover a gestão da transição

- Fornecer informações a todos os candidatos presidenciais reconhecidos e suas equipes e partidos quando solicitados durante o processo eleitoral.
 - Elaborar ativamente e distribuir informações essenciais, por exemplo, acerca da organização de organogramas governamentais respectivos, orçamento de instituições ou composição do efetivo a candidatos antes da eleição presidencial.
- Apresentar a orientação sobre as ações de política para os formadores de política do governo cessante, após a eleição ser realizada e antes da entrega formal do governo, para desincentivar e prevenir regulamentos brandos, enterrados ou comprometer futuras finanças e créditos.
- Garantir um equilíbrio apropriado de continuidade e mobilidade do efetivo nas instituições do CdG para suportar a implementação da política e serviço além de um único ciclo político e equipar o CdG com uma parcela maior de efetivo permanente que permaneça encarregada de entregar a política entre os governos de forma a promover a estabilidade e a continuidade da política além dos mandatos governamentais.

References

- Agência Brasil (2019), “STF: maioria vota por limitar decreto que extingue conselhos federais”, [30]
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-maioria-vota-por-limitar-decreto-que-extingue-conselhos-federais>.
- Agência Brasil (2018), “Bolsonaro plans to create super Economy Ministry after merger”. [14]
- Alessandro, M., M. Lafuente and C. Santiso (2013), “The role of the center of government: A literature review”, *Institutions for Development Technical Note*, [10]
<https://publications.iadb.org/handle/11319/5988> (accessed on 11 September 2020).
- Brown, D., K. Kohli and S. Mignotte (2021), *Tools at the Centre of Government - Research and Practitioners' Insight*. [16]
- Center for Presidential Transition (2020), *Presidential Transition Act*. [39]
- Costa Cavalcante, P. and A. de Ávila Gomide (2018), *O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo*, IPEA Institute for Applied Economic Research. [26]
- Gaetani, F. (2011), “La dinámica de la coordinación en el ámbito del ejecutivo – una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula”, in Grau, N. and J. Toro (eds.), *Fortalecimiento del alto gobierno – aproximaciones conceptuales*. [27]
- Government of Brazil (2020), *Estrutura da Presidência*, <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-da-presidencia>. [12]
- Government of Brazil (2019), *Law 13.844 on the Basic Organization of the Presidency of the Republic Bodies and Ministries*, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm (accessed on 6 June 2021). [11]
- Government of Brazil (2019), *Relatório sobre a oficina sobre o centro de governo*. [13]

- Government of Brazil (2016), *Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo*, Portal TCU, Tribunal de Contas da União, <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm> (accessed on 6 June 2021). [1]
- Government of Brazil (1988), *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. [33]
- Government of Brazil/OECD (2019), *Terms of Reference of the “Toward an Integrated and Structured Centre of Government within the Federal Government of Brazil” Project*. [2]
- Government of New Zealand (2017), *The Cabinet Manual*. [42]
- Government of the United Kingdom (n.d.), *UK Civil Service Fast Stream Programme*, <https://www.faststream.gov.uk/>. [23]
- Janis, I. (1972), *Victims of Groupthink*, Houghton-Mifflin, Boston, MA. [28]
- Lundell, K. (2011), “Accountability and patterns of alternation in pluralitarian, majoritarian and consensus democracies”, *Government and Opposition*, Vol. 46/2, pp. 145-167. [38]
- Moynihan, D. and A. Kroll (2016), “Performance management routines that work? An early assessment of the GPRA Modernization Act”, *Public Administration Review*, Vol. 76/2, <https://doi.org/10.1111/puar.12434>. [17]
- OECD (2021), “Building a resilient response: The role of the Centre of Government in the management of the COVID-19 crisis and future recovery efforts”, Centre of Government Survey, OECD, Paris. [6]
- OECD (2021), *Centre of Government Questionnaire of Brazil (unpublished)*. [15]
- OECD (2020), *Auditing Decentralised Policies in Brazil: Collaborative and Evidence-Based Approaches for Better Outcomes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/30023307-en>. [34]
- OECD (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>. [4]
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>. [35]
- OECD (2019), *Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0381>. [32]
- OECD (2019), *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-en.pdf>. [20]
- OECD (2018), *Centre Stage 2 - The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*, OECD, Paris. [3]
- OECD (2018), *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301856-en>. [24]

- OECD (2017), “Survey on the organisation and functions of the centre of government”, OECD, Paris. [8]
- OECD (2004), “A comparative analysis of government offices in OECD countries”, OECD, Paris. [25]
- OECD (2004), “Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries”, *SIGMA Papers*, No. 35, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en>. [5]
- OECD (forthcoming), *Open Government Review of Brazil*, OECD Publishing, Paris. [29]
- OECD (forthcoming), *Public Service Leadership and Capability Review of Brazil*, OECD Publishing, Paris. [21]
- OECD (forthcoming), *Review and Support of Portugal’s State Legal Competency Centre (JurisAPP)*, OECD, Paris. [7]
- Partnership for Public Service (2018), *Presidential Transition Guide*, <https://ourpublicservice.org/wp-content/uploads/2018/01/Presidential-Transition-Guide-2018.pdf>. [36]
- Rhodes, R. and P. Dunleavy (1990), “Core executive studies in Britain”, *Public Administration*, Vol. 68, pp. 3-28. [9]
- Ruiz-Rufino, R. and S. Birch (2020), “The effect of alternation in power on electoral”, *Journal of Peace Research*, Vol. 57/1, pp. 126-139, <https://doi.org/10.1177/0022343319885171>. [37]
- Scottish Government (n.d.), *National Performance Framework*. [18]
- Teixeira, A., C. de Paiva Bezerra and M. Kunrath Silva (2019), “Participação e democracia: o Brasil precisa de conselhos”, *Nexo Jornal*, <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/Participa%C3%A7%C3%A3o-e-democracia-o-Brasil-precisa-de-conselhos>. [31]
- Tiernan, A. (2007), *Caretaker Conventions in Australasia: Minding the Shop for Government*, Australian National University Press, Canberra. [40]
- UK Government (2010), *The Cabinet Manual*. [41]
- US Government (n.d.), *Performance.gov*, General Services Administration/Office of Management and Budget, <https://www.performance.gov/>. [19]
- US Government (n.d.), *White House Leadership Development Program*, <https://www.pic.gov/whldp/> (accessed on 18 October 2021). [22]

2 Planejamento estratégico e priorização no Brasil

Este capítulo analisa o planejamento estratégico e a capacidade de priorização do Centro de Governo (CdG) do Brasil para atingir resultados. Apresenta uma avaliação dos acordos institucionais do CdG e a capacidade de traduzir compromissos políticos em objetivos estratégicos e planos mensuráveis. O capítulo ainda investiga a capacidade do CdG de relacionar esses objetivos e planos aos resultados pela priorização e melhor alinhamento entre os cronogramas, setores e níveis de governo. No geral, o capítulo reflete sobre as boas práticas da OCDE e dos países-chave parceiros que apoiam o Brasil em sua transição para um CdG estratégico e orientado aos resultados.

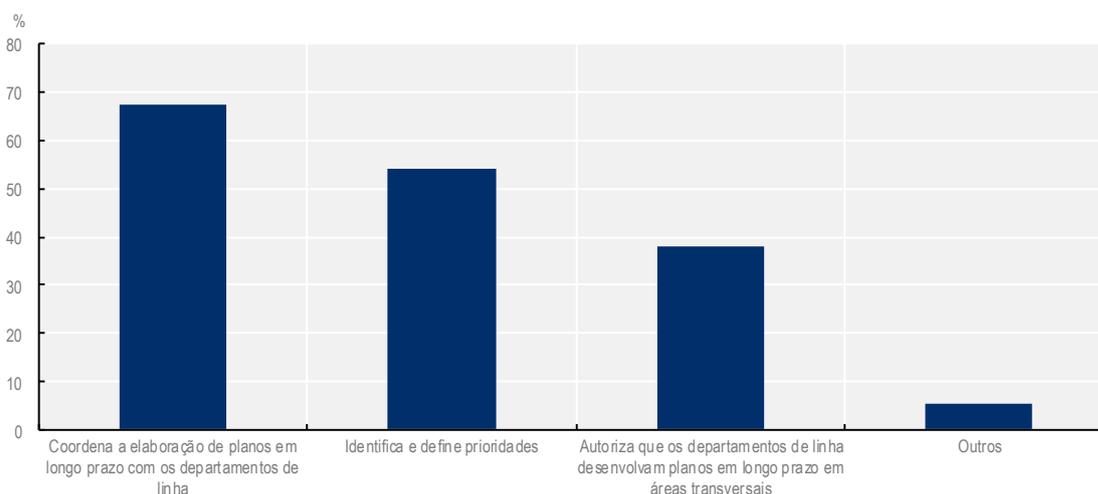
Introdução

Este capítulo apresenta uma visão geral de como os legisladores do CdG no Brasil podem desenvolver estruturas institucionais mais sólidas, ferramentas de gerenciamento e mecanismos para o planejamento estratégico e priorização. No contexto desta revisão, o planejamento estratégico pode ser amplamente definido como um “esforço deliberativo, disciplinado para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e orientam o que uma organização (ou outra entidade) é o que faz, e o porquê” (Bryson, 2011^[1]). Para ser considerado estratégico, o planejamento deve ser ancorado na prática mais ampla de administração estratégica, ligando o planejamento à implementação e resultados (Bryson, Hamilton Edwards and Van Slyke, 2018^[2]). Para esse efeito, os governos devem priorizar reformas, fazer escolhas entre uma infinidade de iniciativas, que poderiam promover suas metas finais, mas que não podem ser buscados imediatamente devido à limitação de recursos financeiros, capital político ou tempo. O processo de priorização poderia ainda ser entendido como uma maneira estruturada de avaliar o mérito relativo das propostas de reforma e, como tal, requer que o CdG atribua critérios explícitos ao que deveria ser avaliado, e arbitre entre ministérios em exercício e instituições ao decidir incluir ou deixar algo de fora da pauta.

Os governos são eleitos com base em um programa eleitoral que reflete uma visão estratégica específica para o futuro do país (OECD, 2018^[3]). Em um ambiente caracterizado pelo aumento de complexidade e natureza transversal da produção de políticas, o CdG está unicamente situado para liderar respostas de políticas integradas e traduzir manifestos eleitorais em planos nacionais que informem prioridades políticas e programas de trabalho. Como tal, na última década, o CdG tem desempenhado cada vez mais um papel estratégico e voltado para o futuro, incluindo por seu posicionamento à frente do planejamento estratégico de todo o governo (OECD, 2018^[3]).

Apesar dessas predisposições, a Pesquisa sobre Organizações e Funções do Centro de Governo de 2017 (2017^[4]) considerou que o planejamento estratégico era considerado apenas uma responsabilidade-chave do CdG em 56% dos países avaliados, com menos da metade indicando como uma das quatro principais prioridades do CdG (OECD, 2018^[3]). Ainda, o papel desempenhado pelo CdG em planejamento estratégico e priorização não é monolítico: na maioria dos casos (68%), o CdG desempenha um papel mais de coordenação e supervisão que um papel de identificação e definição de prioridades (54%). Em muitos casos (38%), isso significa garantir ou autorizar que os ministérios em exercício desenvolvam planos em longo prazo (Figura 2.1) (OECD, 2018^[3]).

Figura 2.1. Papel do CdG no estabelecimento de prioridades e alinhamento estratégico



Fonte: OECD (2017^[4]), “Survey on the organization and functions of the center of government”, OECD, Paris.

Nos últimos anos, e em particular no contexto da pandemia de COVID-19, os CdGs, contudo, expandiram suas responsabilidades no geral e em termos de planejamento estratégico em particular. Dos 76% dos países cujos CdGs são responsáveis pelo planejamento estratégico de todo o governo para suportar a recuperação, as três responsabilidades mais comuns foram as seguintes:

- Identificar prioridades para recuperação.
- Elaborar uma lista restrita das políticas prioritárias e programas a serem implementados.
- Coordenar a implementação de planos de recuperação.

A pesquisa existente tende a indicar um relacionamento positivo e consistente entre o planejamento, estratégia e desempenho, apesar de os estudos variarem acerca de sua magnitude (Andrews et al., 2012^[5]; Walker and Andrews, 2015^[6]; Elbanna, Andrews and Polannen, 2016^[7]). Além das ligações entre planejamento e resultados, o planejamento estratégico parece apresentar benefícios adicionais às administrações públicas, em particular, com a melhoria da comunicação, participação das partes interessadas e uma administração mais responsiva (Bryson, Hamilton Edwards and Van Slyke, 2018^[2]). O planejamento estratégico também permite a priorização e sequenciamento de decisões e sua implementação, assim como avaliação do desempenho do plano face aos resultados projetados. Sem uma estrutura clara de priorização, os governos poderiam apenas suceder a consecução de algumas poucas metas, ou uma grande meta à custa de outros e, como tal, não atingiriam seu plano estratégico global ou o manifesto eleitoral.

Apesar de alguns claros pontos fortes, o CdG do Brasil enfrenta desafios ligados à fragmentação¹ de seus atuais sistemas de planejamento. O cenário político-institucional brasileiro apresenta certas particularidades, tais como presidencialismo de coalizão, federalismo e mecanismos participativos para a produção de políticas, que tendem a criar um risco de fragmentação (Cavalcante and Gomide, 2016^[8]). O CdG no Brasil (definido no Capítulo 1) ainda enfrenta desafios estruturais ao planejar uma visão para o país, selecionando prioridades e ligando-as à implementação e desempenho. A arquitetura de planejamento do Brasil está de alguma maneira fragmentada em nível institucional (vide ainda Capítulo 1): a responsabilidade por resolver problemas, selecionar prioridades, desenvolver planos e monitorar sua implementação é distribuída entre seis órgãos que, em si, muitas vezes, possuem diversas unidades envolvidas. Essa fragmentação é refletida nos planos em si, pois o alinhamento entre planos gerais e setoriais e planos estaduais poderia ser aperfeiçoado. Por fim, os atuais acordos institucionais, mecanismos e ferramentas de planejamento parecem, em larga extensão, ser orientados a dados e processos em vez de resultados e desfechos. Selecionar poucas prioridades com mais clareza, compartilhadas pelo governo e sustentadas por uma estrutura de gestão de desempenho, engajamento de partes interessadas com propósitos e melhores ligações com o sistema orçamentário, contribuiriam muito no alinhamento de planos e objetivos com os resultados. Por fim, melhorar a governança de provas durante o processo de planejamento e priorização, especialmente durante a fase de análise dos problemas, tem o potencial de promover uma implementação de maior sucesso das intervenções governamentais e reduziria o risco de inadvertidamente gerar políticas ineficazes ou prejudiciais (OECD, 2020^[9]).

Este capítulo foca na capacidade de planejamento do governo em refletir as prioridades dos cidadãos e do governo. Em particular, este capítulo avaliará os acordos institucionais do CdG (vide ainda o Capítulo 1) e a capacidade de traduzir compromissos políticos em objetivos estratégicos e planos mensuráveis. O capítulo investigará a capacidade do CdG em ligar esses objetivos e planos aos resultados por meio de priorização, identificação de problemas e engajamento de partes interessadas. Por fim, este capítulo explorará como o Brasil pode garantir o alinhamento entre planos em longo e médio prazos, mecanismos setoriais e de todo o governo, além de equilibrar a autonomia do estado com a necessidade de traduzir decisões estratégicas em nível territorial.

Rumo a um sistema institucional sólido e prospectivo para o planejamento no Brasil

No Brasil, o planejamento é uma prática bem ancorada, resultando no estabelecimento de estruturas institucionais dedicadas e efetivo altamente treinado e competente no CdG. Além disso, diversas unidades e instituições do CdG são legalmente atribuídas a realizar funções-chave de planejamento. No entanto, as instituições do CdG no país passaram por reestruturação bastante frequente nas últimas décadas que, com o passar do tempo, levou a um grau de fragmentação e sobreposição nos mandatos e atividades. Essa fragmentação combinada a níveis comparativamente baixos de colaboração institucional (vide o Capítulo 1) dificulta a capacidade do governo de identificar prioridades políticas claras, tratar dos desafios multidimensionais e atingir seus objetivos estratégicos. O governo brasileiro mais recentemente começou a incluir práticas estratégicas preditivas e pensamento futuro em seus mecanismos de planejamento. No entanto, outras medidas são necessárias para embutir essa abordagem por todo o governo para um sistema de planejamento preditivo no Brasil.

Desde o início dos anos 2000, a capacidade institucional de assuntos estratégicos tem crescido substancialmente no Brasil. O sucesso na estabilização econômica e princípios da economia brasileira forneceram ao estado uma maior margem na participação direta e investimentos em desenvolvimento (IPEA, 2015_[10]). Desde então, o planejamento do governo se intensificou com a implementação dos Planos Plurianuais (PPAs), a criação de departamentos de planejamento estratégico dentro do CdG (por exemplo, a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência) e o estabelecimento de órgãos setoriais de planejamento estratégico (Empresa de Pesquisa Energética - EPE em 2004 e a Empresa de Planejamento e Logística - EPL em 2012) (Leite Lima et al., 2020_[11]; IPEA, 2015_[10]). Esta infraestrutura de política estratégica é suportada pela Escola Nacional de Administração (ENAP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que atua como produtores de conhecimento.

O CdG do Brasil se beneficiou da criação de carreiras dedicadas associadas ao planejamento. Em 1986, a ENAP foi criada para promover o treinamento a oficiais de alto escalão e servidores em funções estratégicas. Em linha com a ênfase ideológica do período, dois caminhos de carreira foram criados naquele momento: analistas de planejamento e orçamento (Analista de Planejamento e Orçamento, APO) e especialistas em políticas públicas e gestão governamental (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, EPPGG) (IPEA, 2015_[10]). Conforme o analisado na Revisão de Liderança e Capacidade de Serviço Público do Brasil da OCDE (OECD, forthcoming_[12]), muitas vezes as carreiras são concebidas de acordo com as necessidades do setor específico ou entidade para as quais foram desenvolvidas. A inclusão de competências mais estratégicas e transversais dentro da carreira é menos comum. A criação da carreira de EPPGG foi, de fato, inspirada pela experiência da Escola Nacional de Administração do Governo da França (*École Nationale d'Administration*, ENA) e sua carreira de administrador civil. Durante suas carreiras, os EPPGGs têm a oportunidade de participar de diversos treinamentos e cursos de aperfeiçoamento em diferentes instituições, incluindo a ENAP. Os cursos abrangem competências diversas, incluindo aquelas ligadas ao planejamento em médio e longo prazo, trabalho em equipe e pensamento crítico. Em 2019, a ENAP sofreu fusão com a Escola de Administração Fazendária (ESAF), ampliando o número de carreiras oferecidas pela ENAP.

As sobreposições e lacunas nos mandatos prejudicam a capacidade do CdG e cumprir sua função de planejamento estratégico

A função de planejamento estratégico dentro do CdG do Brasil é caracterizada por reconfigurações institucionais muito frequentes que contribuíram para a fragmentação de responsabilidades. Os CdGs em todo o mundo passam por reformas institucionais frequentes, fusões, divisões, etc. que, em si, não são exclusivas para o Brasil. Entre 2012 e 2017, 70% dos países entrevistados experimentaram uma mudança

no número e 64% no tipo de unidades dentro do CdG. A taxa dessas mudanças para com a estrutura institucional, em termos de número e tipos de unidades, todavia, é bastante alta no Brasil. Por exemplo, desde o início dos anos 2000, a Secretaria Geral (SG) foi reconfigurada mais de dez vezes, incluindo sua dissolução em 2016 e recriação em 2017. Com base nas décadas recentes, essas reformas institucionais ocorrem por dois motivos principais. O primeiro e mais comum deles é redução de despesas, conforme o demonstrado pela recente fusão do Ministério da Fazenda e Planejamento em um único superministério (Agência Brasil, 2018^[13]). O segundo motivo é trazer certos itens da carteira em um âmbito presidencial mais direto. Em 14 de fevereiro de 2020, por exemplo, o Presidente Bolsonaro emitiu um decreto no qual colocou a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) diretamente sob o controle do Presidente da República e ampliou suas responsabilidades (Guilherme, 2020^[14]). Em razão desses diversos fatores, os acordos institucionais de planejamento estratégico não são necessariamente concebidos para os fins de eficiência e, por esse motivo, as lacunas, sobreposições e duplicações em termos de mandatos podem facilmente ocorrer.

A arquitetura institucional para planejamento no CdG no Brasil abrange uma multitude de órgãos que são legalmente determinados para participar dos processos de planejamento estratégico em diversos níveis. Especificar melhor os mandatos das instituições de planejamento serviriam para esclarecer as responsabilidades e hierarquias por todo o governo a fim de evitar sobreposições ou lacunas e alavancar a continuidade e estabilidade em ações do governo (Duwe et al., 2017^[15]). Seus mandatos que se relacionam a planejamento podem ser descritos da seguinte forma (uma descrição mais ampla de todos os órgãos do CdG e seus mandatos podem ser encontrados no Capítulo 1):

- **A Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE)** foi concebida para fornecer dados sobre questões estratégicas para contribuir aos processos de tomada de decisão; planejar e formular políticas e estratégias nacionais em longo prazo; produzir dados para a formulação de planejamento estratégico nacional e ações estratégicas do estado; propor estratégias para a formulação de políticas; articular políticas nacionais em longo prazo e estratégias com órgãos e entidades públicas e privadas; coordenar e supervisionar projetos e programas necessários para a elaboração de ações estratégicas de estado. A SAE atualmente está ampliando suas capacidades para cumprir seu mandato e trabalhar em duas iniciativas de alto nível: formular a Agenda Estratégica Nacional, um conjunto de diretrizes e princípios estratégicos que visam sustentar as agências governamentais e planos estratégicos de ministérios em exercício; e o plano estratégico nacional em longo prazo.
- **A Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil):** com relação ao planejamento, a Casa Civil é amplamente responsável para a formulação da agenda estratégica, coordenação e articulação de prioridades governamentais, e monitoramento e avaliação de prioridades.² As unidades de importância particular ao sistema de planejamento e algumas de suas principais tarefas são:
 - A Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), responsável pela análise do mérito de propostas governamentais e liderança do processo de formulação da Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020-2031 (EFD 2020-2031) com o Ministério da Economia.
 - A Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) é responsável por monitorar as metas objetivas de prioridade definidos pelo Presidente da República e fornecer dados para a formulação da agenda do governo e assessoria em gestão de crises.
 - A Secretaria Especial de Relações Governamentais (SERG) é responsável, entre outros, por coordenar outros órgãos para apoiar o processo de tomada de decisão da Casa Civil dentro da Junta de Execução Orçamentária (JEO); articular e monitorar os projetos da SAM considerados prioridade pelo presidente; propor e submeter ao ministério de estado políticas públicas prioritárias de natureza transversal que requerem monitoramento específico;

fornecendo suporte técnico ao ministro de estado para o Comitê Interministerial de Governança.

- A **Secretaria Geral da Presidência da República** (SG) é responsável principalmente por formular e definir a estratégia do governo com relação à modernização do estado, garantindo suporte político para essa estratégia e liderando sua implementação.
- A **Secretaria de Governo** (SEGOV), por meio da Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS) com a Secretaria de Administração Federal, é responsável por conduzir a Agenda de Desenvolvimento Sustentável de 2030 no Brasil.
- A **Controladoria-Geral da União** (CGU): As unidades técnicas da CGU são responsáveis por monitorar a implementação das recomendações que advêm das avaliações conduzidas pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e gerenciar seu sistema de monitoramento eletrônico, segundo a Resolução CMAP 2/2020.
- O **Ministério da Economia** (ME) engloba competências relevantes ao planejamento, em particular (Artigo 1, Decreto 9.679/2019): a formulação do planejamento estratégico nacional e a elaboração dos dados para a formulação de políticas públicas de longo prazo que visam o desenvolvimento nacional; a avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do governo federal e a elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas (conforme o descrito no Capítulo 4); a preparação de estudos e pesquisas para monitorar a situação socioeconômica e a administração da preparação de sistemas estatísticos e cartográficos nacionais, monitoramento e avaliação do PPA; coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federais.
 - Algumas unidades dentro do Ministério da Economia desempenham um papel particularmente importante no planejamento estratégico, a saber, a Secretária de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP/ME); a Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA/ME); a Secretaria de Gestão (SEGES/ME); a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGG/ME).

Um número de órgãos interministeriais também se envolve no processo de planejamento e priorização no Brasil. Mais notavelmente, o **Comitê Interministerial de Governança** (CIG) é o órgão colegiado responsável por assessorar o Presidente da República sobre a política de governança da administração pública federal. É composto pelo Ministro da Casa Civil (que o coordena), o Ministro da Economia e o Ministro da CGU, e desempenha um papel-chave na concepção do PPA. Por meio da Resolução 1 de 24 de julho de 2019, o comitê implantou “medidas de governança” para os investimentos plurianuais do PPA em 2020-2023 e para o projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020.³ O comitê ativamente definiu 19 diretrizes e 30 projetos prioritários para investimentos no PPA. Os resultados do monitoramento dos 30 projetos prioritários do PPA também são periodicamente apresentados ao CIG. As recomendações do comitê servem para finalizar e formalizar a EFD 2020-2031.

Além disso, três instituições públicas apoiam substancialmente o processo de planejamento:

- O **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** (IPEA) envolveu-se em consultas sociais para o PPA e prestou serviços técnicos para a concepção da EFD.
- A **Escola Nacional de Administração Pública** (ENAP), historicamente, desempenha um papel relevante na formulação do PPA – plano orçamentário plurianual, que apresenta diretrizes mais amplas para o processo orçamentário federal. Em 2019, a preparação do Plano Plurianual 2020-2023 foi conduzida em mais de mil horas de oficinas, abrangendo 53 programas diferentes de PPA. A ENAP também providenciou o planejamento estratégico, alinhamento estratégico e serviços de governança para o CdG, particularmente para a Casa Civil, para a SG e para o Ministério da Economia.⁴
- O **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística** (IBGE), sob a tutela do Ministério da Economia, é o principal provedor das informações estatísticas e geográficas para uma variedade de órgãos

nas esferas estaduais e municipais, assim como a sociedade civil. Os dados e informações fornecidos pelo instituto são uma fonte confiável de evidências utilizadas por todo o processo de planejamento.

A multiplicação de órgãos de planejamento e a inerente fragmentação institucional criaram uma situação na qual os mandatos dessas instituições se sobrepõem em algumas áreas. Por exemplo, a SAE ficou encarregada do planejamento e formulação de políticas e estratégias nacionais de longo prazo. No entanto, o Ministério da Economia também é legalmente responsável pela elaboração dos dados para a formulação de políticas públicas de longo prazo que visam o desenvolvimento nacional e a estratégia de longo prazo existente foi produzida pela Casa Civil, pelo Ministério da Economia e pelo IPEA. Essa ambiguidade refletiu-se nas discussões realizadas com as partes interessadas por todo esse processo: os participantes ressaltaram a falta de clareza acerca de qual órgão liderava a definição e monitoramento das prioridades políticas. Enquanto alguns agentes salientaram a função desempenhada pela SAM na Casa Civil, outros mencionaram a SAG ou a recém-criada Unidade de Entrega dentro do Ministério da Economia.

Além disso, conforme o ressaltado no Capítulo 1 sobre coordenação, essa fragmentação é agravada pelos baixos níveis de colaboração institucional, que exacerbam algumas das deficiências inerentes do sistema de sistema de planejamento. Os baixos níveis de coordenação limitam a capacidade do governo em identificar claras prioridades políticas, consideram desafios multidimensionais e atingem seus objetivos estratégicos. A natureza do planejamento estratégico requer o envolvimento de muitas partes e, portanto, uma estrutura de desempenho mais sólida que esclarece as funções e os papéis de todos os agentes, além de criar mecanismos de coordenação sustentável entre eles.

Essa visão geral das instituições autorizadas a realizar diversas funções no processo de planejamento reflete a complexidade do CdG do Brasil, mas também a falta de clareza nas prioridades e planejamento governamental por sua implementação. Em particular, não fica claro quem “detém” o processo de planejamento entre o Ministério da Economia e as instituições centrais do CdG na presidência, a saber, a Casa Civil e a SAE. O Comitê Interministerial de Governança (CIG) faz essa ligação entre o Ministério da Economia e a Casa Civil; todavia, a identificação e o monitoramento das prioridades permanecem ambíguos. Ainda, pelo fato de a SAE se posicionar como o principal órgão de planejamento de alto nível e em longo prazo, são necessários caminhos de coordenação e esclarecimento adicionais. A questão em voga é criar um relacionamento articulado dentro do ecossistema que suporta a definição das prioridades de política e o sistema que garante sua implementação.

A fragmentação do sistema permite a criação e a sustentação de externalidades negativas, tais como, muitos planos para implementação efetiva; falta de conscientização em torno dos planos no nível operacional; risco de objetivos contraditórios nos instrumentos de planejamento gerados; conflito entre prazos; atribuição limitada e recursos para implementação; e, por fim, prestação de contas limitada aos cidadãos para a entrega do resultado do planejamento. Como tal, o CdG do Brasil se beneficiaria da racionalização, uniformização e simplificação de sua arquitetura de planejamento estratégico (vide Capítulo 1).

As práticas estratégicas prospectivas ainda não estão integradas no sistema de planejamento estratégico do Brasil

O governo brasileiro começou a criar a capacidade preditiva estratégica e pensamento em “futuros” para alimentar seu sistema de planejamento, mas poderia tomar outras medidas para incorporar essa abordagem geral para um governo mais resiliente, flexível e adaptável. A previsão estratégica é “uma maneira estruturada e sistemática de utilizar ideias sobre o futuro para antecipar e melhor preparar para mudanças” (OECD, 2019_[16]). É a capacidade de uma organização constantemente perceber, fazer sentido e agir em diferentes ideias do futuro emergente no presente (OECD-OPSI, 2021_[17]). A previsão estratégica é, não obstante, distinta da avaliação de risco, que concentra em eventos potenciais

individuais e os considera isoladamente, tentando quantificar sua probabilidade e impacto (OECD-OPSI, 2021^[17]). A seção a seguir foca nas capacidades e práticas de previsão estratégica, em vez de avaliação de risco ou atividades de coleta de inteligência.

Os governos no mundo todo usam a previsão estratégica para obter advertências prévias de interferências iminentes, criar resiliência e futura comprovação de planos, reestruturar e aumentar a eficácia de suas estratégias e gerar linguagem compartilhada e visões de sucesso (OECD-OPSI, 2021^[17]). Os governos e organizações internacionais em todo o mundo trouxeram exame e previsão na produção de políticas de diferentes maneiras, variando de exercícios *ad hoc* dentro de departamentos governamentais particulares para esforços institucionalizados mais amplos a fim de intensificar a previsão por todo o serviço público e informar o diálogo de política no nível político. Alguns exemplos marcantes incluem o Centro de Futuros Estratégicos no Gabinete do Primeiro Ministro de Singapura, o Centro de Previsão do Parlamento da Finlândia, Horizontes de Política do Canadá, o Conselho de Inteligência Nacional dos Estados Unidos e o Centro de Estratégia Política da Europa, entre muitos outros. Apesar de a previsão aumentar e suportar o desenvolvimento de planos estratégicos, é distinta do processo de planejamento e não pretende substituí-lo. Em vez disso, a previsão estratégica visa impor questões-chave que poderiam ser espontâneas ao desenvolver uma estratégia e revelar e desafiar suposições e expectativas criadas em políticas e planos atuais. As metodologias usadas na previsão estratégica são diversas, visam prever percepções para o desenvolvimento de políticas futuras prontas de diversas maneiras (Quadro 2.1).

Quadro 2.1. Métodos de previsão estratégica

A prática de previsão estratégica faz uso de uma ampla gama de metodologias que sempre precisam ser ajustadas ao contexto específico. Podem ser agrupadas em quatro categorias:

- **Exploração do horizonte:** Busca e pesquisa de sinais de mudança no presente e seus impactos futuros potenciais. A exploração do horizonte é o alicerce de qualquer processo de previsão estratégica. Pode envolver pesquisa de campo, pesquisa junto a especialistas e análise de literatura de “futuros”.
- **Análise de megatendências:** Explorar e revisar mudanças em larga escala construindo no presente na intersecção de diversos domínios de política, com impactos complexos e multidimensionais no futuro.
- **Planejamento do cenário:** Desenvolver diversas histórias ou imagens de como seria o futuro a fim de explorar e aprender deles em termos de implicações para o presente.
- **Visão e molde passado:** Desenvolver uma imagem de um estado futuro ideal (ou indesejável), e trabalhar de trás para frente a fim de identificar quais etapas tomar (ou evitar).

Fonte: OECD (2019^[16]), “Strategic Foresight for Better Policies - Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures” <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>.

O CdG do Brasil tentou integrar a previsão estratégica no processo de planejamento e tomada de decisão. Em particular, cenários alternativos representam um componente-chave da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (EFD 2020-2031). A EFD 2020-2031 apresenta três possíveis cenários para a evolução da economia brasileira no período até 2031, com 2020 sendo o ano-base (Ministério da Economia, 2020^[18]):

- O cenário de referência pressupõe estabilidade macroeconômica com reformas que viabilizariam o equilíbrio fiscal de longo prazo, permitindo a retomada de uma trajetória de crescimento sustentado.
- Já o cenário transformador considera um conjunto mais amplo de reformas que impulsionaria o aumento da produtividade geral da economia e da taxa de investimento, sobretudo em

infraestrutura; além do avanço mais intenso da escolaridade e, portanto, de ganhos em termos do capital humano e da taxa de participação da população em idade ativa.

- Por último, especula-se sobre um cenário de desequilíbrio fiscal, não quantificável, cujas consequências dramáticas confluíram para o risco de insolvência do Estado.

No entanto, esses cenários não poderiam ser considerados “cenários” tradicionais de previsão estratégica. Na verdade, os cenários desenvolvidos como parte da EFD exploram diversas ações alternativas que o governo poderia tomar e seus resultados relacionados (assumidos). Os cenários de previsão, por outro lado, não visam trabalhar com estratégias alternativas, mas com contextos alternativos – significando eventos que acontecem fora do controle de uma organização (por exemplo, pandemia global, crise financeira, avanços na tecnologia, etc.). O objetivo do exercício é, portanto, identificar quando uma organização teria a capacidade de agir/preparar-se/prever/alterar o curso, a fim de navegar nos melhores desses contextos externos.

Outros órgãos governamentais também poderiam fazer uso de métodos de previsão estratégica, apesar de a prática permanecer fragmentada e ainda não integrada no processo de planejamento. A Assessoria Especial de Gestão Estratégica (AEG) do Ministério das Relações Exteriores é responsável por produzir artigos, discursos e analisar cenários ligados a tendências internacionais, de modo a identificar novas questões, definir prioridades e sugerir planos de ação, envolvendo técnicas preditivas de maneira não estruturada. Esses documentos não são sistematicamente compartilhados com o CdG ou os ministérios em exercício. A Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) indicou ter utilizado cenários alternativos em longo prazo e um levantamento como ferramenta de previsão estratégica, proveniente de consultas de parcerias na academia e outras agências governamentais. Em particular, a instituição atualmente trabalha em um projeto interno com o IPEA e a Universidade de Denver (EUA) especialmente visando formular a base e cenários prospectivos, utilizando-os como ferramentas de planejamento. Por fim, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) desenvolve estudos temáticos e gera imagens georreferenciadas para cenários alternativos.

Em segundo lugar, o governo do Brasil indicou que a capacidade limitada para integrar práticas de previsão estratégica sistematicamente por todo o governo constitui um dos principais obstáculos para o CdG do Brasil, em particular, com relação à integração de sistemas, recursos financeiros e conscientização limitada. Idealmente, a capacidade preditiva deveria ser integrada por toda a organização, não apenas concentrada em unidades preditivas, em um esforço de promover a resiliência e superar as limitações orçamentárias potenciais. Isso requer treinamento muito específico ou orientação por oficiais, incluindo a teoria de futuros múltiplos e metodologias, tais como a exploração do horizonte e o planejamento de cenários. O Gabinete de Governo para a Ciência do Reino Unido, por exemplo, desenvolveu um Conjunto de Ferramentas de Futuros disseminado por todo o governo para garantir que as políticas e decisões governamentais pudessem ser informadas por pensamento estratégico em longo prazo (UK Government, 2017^[19]). Para impulsionar competências governamentais e capacidades preditivas incorporadas por todo o setor público, o CdG poderia desenvolver cursos de “Introdução à Previsão” com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Isso proporcionaria não apenas alavancar a capacidade, mas também começar a construir uma rede de defensores que compreendem o valor e os limites da previsão estratégica. Para otimizar a eficácia dessas oportunidades, esforços devem ser tomados para alternar os tópicos focais do curso a fim de cobrir uma ampla gama de interesses e engajar agentes por todo o setor público. Para desenvolver a capacidade, o Brasil necessitaria promover o desenvolvimento de currículos para diversas partes interessadas, assim como uma ligação direta ao processo de desenvolvimento da política.

A experiência da OCDE tende a mostrar que ter uma unidade central de previsão dedicada para advogar, conduzir, realizar e coordenar o trabalho de supervisão do governo é essencial para permitir a generalização efetiva e a integração de práticas de previsão por todos os departamentos do governo e dentro de processos centrais de tomada de decisão. Essas unidades centrais se beneficiam de redes por

todo o governo para disseminar suas descobertas e promover uma abordagem orientada a “futuros” para o planejamento estratégico e confirmar a adesão por todo o setor público. Considerando que diversas unidades do CdG apontaram para a fragmentação de organizações públicas como uma barreira para as atividades de previsão estratégica, a SAE poderia, em teoria, assumir esse papel dada sua atual incumbência. Além de abrigar a previsão estratégica em uma unidade dedicada, o CdG poderia conceber o início de uma rede de previsão estratégica governamental para promover uma comunidade de práticas em que o efetivo pode compartilhar o que vê como parte de seu trabalho contínuo. À medida que o número de defensores aumenta, novas unidades estratégicas podem ser criadas dentro de outros departamentos e ministérios setoriais. O Quadro 2.2 prevê uma gama de exemplos dos países-membros da OCDE em possíveis acordos institucionais para incorporar a previsão estratégica no planejamento e no processo de tomada de decisão.

Quadro 2.2. Acordos institucionais e práticas para incorporar a previsão estratégica no processo de planejamento: De abordagens centralizadas e abordagens incorporadas

Singapura

O Centro de Futuros Estratégicos (*Centre for Strategic Futures*) é uma unidade antiga que entrega e coordena trabalho preditivo por todo o governo e com parceiros. A Rede de Futuros Estratégicos (Strategic Futures Network - SFN) reúne elaboradores de política de alto escalão para introduzir novo vocabulário e criar conscientização de ministérios emergentes.

França

A unidade prospectiva do primeiro ministro criou uma rede interdepartamental para a exploração do horizonte e previsão em 2001 chamada *Réseau interministériel de veille et de prospective* (RIVP), que reuniu especialistas em previsão de diferentes ministérios. Sua visão era garantir a consistência no trabalho preditivo dos diferentes ministérios envolvidos. Embora que a RIVP tenha desaparecido por volta de 2009, as redes temáticas de previsão assumiram ou foram criadas gradualmente: A rede Prosper e a Aliança Nacional para Pesquisa Ambiental (AllEnvi) para previsão de pesquisa, a PIPAME (unidade interdepartamental para previsão e antecipação de mudanças econômicas) para a previsão dos setores industriais e o CIP (comitê interdepartamental de previsão) para defesa e previsão de segurança.

Nova Zelândia

A Lei de Serviços Públicos de 2020 requer que comunicações em longo prazo sejam produzidas pelo executivo-chefe de cada departamento de governo a cada três anos. A comunicação, não sigilosa, é tratar de tendências em médio e longo prazos, riscos e oportunidades. A capacidade de previsão existe em um número de departamentos do serviço público, incluindo o Ministério das Relações Exteriores e Comércio e o Ministério da Defesa. O Ministério da Defesa é composto principalmente por civis e colidera o pensamento de defesa em longo prazo com o serviço não público da Força de Defesa da Nova Zelândia.

Estados Unidos da América (EUA)

A capacidade descentralizada de previsão existe por todo o governo federal, incluindo a Agência Central de Inteligência (*Central Intelligence Agency* - CIA), as Forças Aéreas dos Estados Unidos, a Guarda Costeira dos Estados Unidos, o Serviço Florestal dos Estados Unidos, o Gabinete de Administração Pública, a Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço (NASA). Muitos departamentos desenvolveram programas internos, incluindo, por meio de parcerias com programas de estudos de “futuros”, tais como, nas Universidades do Havai e Houston.

Fonte: Roëls, C. (2020^[20]), “Foresight in the state public service in France: An overview”, <http://dx.doi.org/10.6531/JFS.202003>; SOIF (2021^[21]), *Features of Effective Systemic Foresight in Governments around the World*, <https://www.gov.uk/governo/publications/features-of-effective-systemic-foresight-in-governos-globally>.

Relacionar planejamento aos resultados por meio de práticas de priorização mais efetivas

Os governos possuem recursos limitados para tratar de problemas de política e atingir seus objetivos; por esse motivo, a priorização é parte crucial dos estágios prévios do planejamento estratégico e formulação de política (OECD, 2020^[22]). Permite compromissos mais realistas, aumenta a probabilidade de acompanhamento e no geral permite que as administrações desenvolvam planos mais críveis (OECD, 2020^[22]). A priorização inadequada gera problemas em nível operacional, pois os tomadores de decisão se esforçam para trabalhar em todas as iniciativas sem entender o que seria mais importante para a alta administração e os chefes de governo, muitas vezes, levando a trabalhos incompletos (Plant, 2009^[23]). O processo de planejamento estratégico ainda requer que os tomadores de decisão estipulem um número de objetivos apropriados e selecionem critérios rigorosos para definir quais devem ser considerados uma prioridade maior (Nutti, Vaneira and Vola, 2017^[24]). A priorização envolve inerentemente contrapartidas, especialmente equilíbrio em longo prazo face a metas em curto prazo e entre diversos grupos de interesse, sequenciamento, tudo diante de informações incompletas e imperfeitas (Andres, Biller and Dappe, 2016^[25]). Na prática, isso, muitas vezes, apresenta desafios para a maioria das administrações, dependendo da composição única institucional e política apresentada por dado país. O sistema de planejamento no Brasil é caracterizado pelo foco no processo, algumas vezes, à custa dos resultados. Em particular, os documentos de planejamento de todo o governo produzidos pelo CdG não claramente identificam prioridades amplas nem articular uma lógica explícita para a priorização de algumas medidas sobre outras. Ainda, a configuração institucional fragmentada para o planejamento delineado na seção anterior deste capítulo levou a propriedade incerta das prioridades definidas nos planos estratégicos, assim com processos paralelos de priorização. Por fim, o CdG limitou o escopo discricionário a sua disposição para priorizar certas ações ou áreas do ponto de vista orçamentário devido à rigidez orçamentária enraizada.

Os documentos de planejamento no Brasil não oferecem uma estrutura coerente para identificar e implementar prioridades governamentais

As metodologias de priorização desenvolvidas nos planos estratégicos existentes no Brasil não oferecem uma estrutura coerente para identificar e implementar prioridades governamentais. Mais especificamente, a estrutura existente não funciona como uma ferramenta para identificar prioridades, oferece uma lógica para sua seleção e conduzem todo o governo rumo a essas metas. Fundamentalmente, o CdG deveria possibilitar a disseminação de uma mensagem clara, coerente e consistente ao público e ao restante da administração acerca das prioridades de alto nível (vide ainda os Capítulos 1 e 5). Essa decisão usa a Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020-2031 e o PPA 2020-2023 para ilustrar esses pontos e sugere maneiras potenciais para melhor ligar esses documentos de planejamento com os resultados.

Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020-2031

A Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) 2020-2031 foi estabelecida pelo Decreto 10.531, em 26 de outubro de 2020. Substitui a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) que também estabelece uma visão nacional em longo prazo do mesmo período, mas nunca foi publicada oficialmente (Chiavari et al., 2020^[26]). A principal justificativa da EFD é aumentar a renda e a qualidade de vida do povo brasileiro com uma redução nas desigualdades sociais e regionais, com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas (NU), e em linha com o artigo 3 da Constituição Federal (Ministério da Economia, 2020^[18]). Além disso, essa estratégia em longo prazo é reforçada pelo uso dos Indicadores-Chave Nacionais (Ministério da Economia, 2020^[18]).

A estratégia federal é organizada em torno de cinco eixos: econômico, institucional, ambiental, social e de infraestrutura (Ministério da Economia, 2020^[18]). A EFD é entendida como uma estratégia largamente

social e econômica, que se abstém de outros setores centrais do governo, tais como política externa, ciência ou tecnologia. Os pilares são compostos dos seguintes elementos:

- As seis diretrizes representam os macro objetivos do Estado, refletindo uma leitura atualizada dos objetivos delineados no Artigo 3 da Constituição Federal. Cada um dos cinco eixos está associado a uma diretriz, com uma diretriz principal válida para todos os eixos (Ministério da Economia, 2020_[18]).
- Os dezoito desafios associados aos eixos são questões a serem tratadas por um conjunto específico de políticas públicas, com uma visão para se obter os macro objetivos definidos nas diretrizes.
- A lista de orientações lista o curso estratégico de ação ou políticas escolhidas pelo governo para tratar dos desafios identificados.
- Os 36 índices-chave nacionais representam a métrica de impacto para o diagnóstico e comparabilidade internacional da atual situação e futura trajetória do país para cada macro-objetivo.
- As 36 metas-alvo que são cálculos-alvo para cada índice-chave, ambos no cenário de referência e no cenário transformador.

Apesar de a EFD 2020-2031 ser organizada em uma estrutura transversal, a metodologia usada para priorizar os desafios contidos em cada diretriz não é explícito. Em abril de 2019, a Secretaria de Gestão (SEGES), responsável por esta estratégia, solicitou que o IPEA propusesse objetivos ligados a cada uma das áreas-chave e sustentasse discussões e validação com os ministérios em exercício ligados aos temas (Ministério da Economia, 2020_[18]). Em maio de 2019, reuniões internas foram realizadas no instituto, com outros departamentos para discussão e apresentação das metas e, apesar de as prioridades terem sido determinadas em dezembro de 2019, o processo foi reaberto devido a pandemia (Ministério da Economia, 2020_[18]). A seleção de metas levou em consideração os compromissos existentes do país a organizações multilaterais, planos setoriais e políticas nacionais predominantes em cada tema em um esforço de garantir o alinhamento em médio e longo prazo (Ministério da Economia, 2020_[18]). Não ficou claro se as prioridades do governo são eixos gerais, diretrizes, desafios-chave identificados dentro de cada eixo ou “orientações” mais numerosas para tratar de cada desafio. A fundamentação geral para selecionar as diretrizes da EFD é seu impacto no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país; entretanto, não há nenhuma lógica explícita articulando porque essas áreas do IDH foram priorizadas sobre outras, nem ajuda a priorizar o grande número de orientações associadas a cada desafio. Por exemplo, o eixo institucional contém mais de 50 orientações para tratar dos desafios identificados, sem indicação quanto ao sequenciamento ou priorização entre essas orientações.

Plano Plurianual (PPA)

Segundo a Constituição Federal, o PPA é um instrumento-chave de planejamento governamental que define objetivos e metas para o país no curso de quatro anos. O foco do PPA na estrutura orçamentária do governo, todavia, significa que, por vezes, um objetivo estratégico de estado não será incluído, pois não está associado a um projeto estratégico e gastos orçamentários relacionados. O PPA é elaborado pelo executivo e aprovado pelo legislativo no primeiro ano de cada mandato de governo e, portanto, em vigor a partir do segundo ano de mandato até o término do primeiro ano do mandato seguinte de forma a promover continuidade entre as administrações. O PPA estabelece diretrizes, metas e objetivos do governo federal e seus gastos. Entretanto, não extrai de instrumentos de planejamento de prazo mais extenso, tais como previsão estratégica ou planejamento fiscal plurianual.

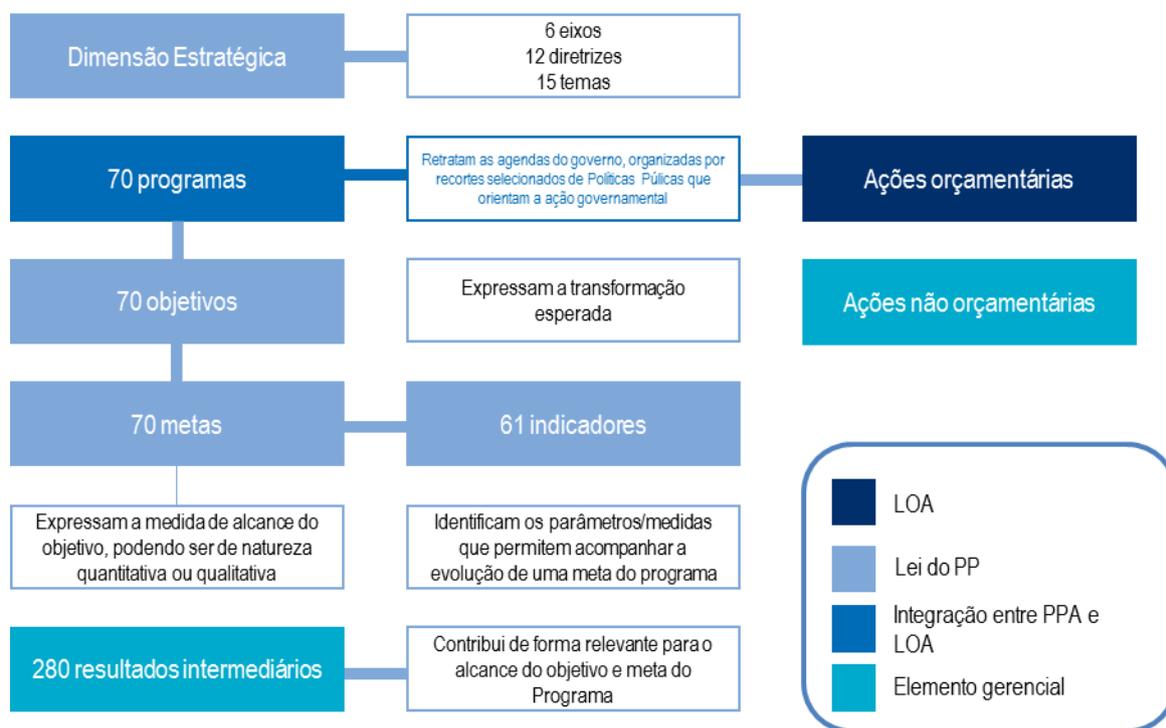
A estrutura do PPA 2020-2023 foi extensamente simplificada em comparação com seus antecessores (Figura 2.2). Considerando que o PPA 2016-2019 reuniu 54 programas temáticos, 304 objetivos, 542 indicadores, 1.136 metas e 3.101 iniciativas, o PPA 2020-2023 foi desdobrado em 6 eixos com 19 diretrizes e 15 temas, 70 programas e 70 objetivos e metas correspondentes, medidos por 61 indicadores

e produzindo 280 resultados intermediários (Ministério da Economia, 2019^[27]; Governo Federal - Brasil, 2020^[28]). Esses elementos são organizados em uma dimensão estratégica, tática ou operacional.

Esse esforço de simplificação está possivelmente ligado ao desenvolvimento de planos setoriais para a implementação de políticas públicas e o desenvolvimento de capacidades de planejamento estratégico no nível de agência. Não obstante, teve um custo: a organização setorial e em silos dos programas significa que o plano não foi concebido como uma ferramenta para tratar de questões transversais. Na verdade, apenas contém um item transversal na agenda: a pauta transversal e multisetorial da primeira infância, que envolve ações em saúde, assistência social, cultura, direitos humanos, segurança pública e educação. Os programas estão associados aos eixos e temas, mas o plano não interliga os programas nem define como alguns programas podem contribuir ou inibir o objetivo de outro programa. Por esse motivo, é difícil identificar sinergias e contrapartidas entre os programas. Mesmo assim, pelo fato de os programas estarem associados a uma das 19 diretrizes que possuem caráter transversal, os programas de áreas de políticas diferentes e instituições podem contribuir para a mesma diretriz. A organização setorial do PPA 2020-2023 significa que o PPA representa mais um agregado de prioridades setoriais associadas a temas e eixos globais, em vez de uma ferramenta para a priorização do governo e gestão das prioridades transversais.

Os diferentes níveis do PPA não estão articulados por meio de uma estrutura lógica; por esse motivo, não fica claro como os programas operacionais contribuem para as prioridades governamentais. Os programas estão associados a eixos e temas; mas não necessariamente fica claro como contribuem a eles e não explicitamente estão ligados a diretrizes estratégicas. Em particular, o manual técnico aponta que “não é possível estabelecer uma relação causal entre o desempenho de um programa e a conformidade com as diretrizes, a menos que uma avaliação seja conduzida sobre o impacto desses programas” (Ministério da Economia, 2019^[27]). Portanto, o CdG deveria prever intensificar a articulação entre a dimensão estratégica e a dimensão “tática” ou operacional em futuras versões do PPA.

Figura 2.2 Estrutura do Plano Plurianual 2020-2023



Fonte: Traduzido e adaptado do documento: Governo Federal - Brasil (2020^[28]), Painel do Planejamento Federal, <http://painelppa.planejamento.gov.br/analytics/index.html>.

Na prática, o PPA em si atende um papel limitado no esclarecimento das prioridades de política do governo, pois o instrumento atual constitucionalmente produzido com quais prioridades devem ser identificadas não é o PPA, mas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A LDO inclui um anexo de "metas e prioridades", que constitui uma lista de programas e ações para quem os recursos orçamentários devem ser alocados em base preferencial (IPEA, 2015_[10]). No entanto, o anexo não é acompanhado de nenhuma narrativa que explica os motivos pelos quais esses programas e ações foram selecionados e como se espera que contribuam a objetivos estratégicos mais amplos do governo, sejam "macro objetivos" ou metas de política setorial específicos (IPEA, 2015_[10]). Não obstante, é importante observar que a Resolução 1/2019 do Comitê Interministerial de Governança (CIG) criou um grupo de trabalho para investimentos em infraestrutura encarregado de priorizar investimentos plurianuais e oferece diretrizes amplas e critérios para a inclusão de projetos no PPA 2020-2023.⁵

Priorização de metodologias

O CdG do Brasil poderia intensificar as metodologias de priorização usadas em seus documentos estratégicos, baseando-se na experiência internacional. A OCDE publicou três metodologias de priorização, que podem oferecer certa clareza útil para o Brasil:

- A série **Going for Growth** agora abrange mais de 50 países, incluindo todos os países-membros da OECD. Identifica cinco reformas estruturais centrais para cada economia, servindo para alavancar o crescimento econômico em médio prazo de maneira inclusiva e sustentável (OECD, 2021_[29]). Embora a metodologia original da publicação tenha focado unicamente nas reformas que provavelmente afetariam o crescimento econômico, a estrutura se estendeu para incluir inclusão em 2017 e sustentabilidade ambiental em 2019 (OECD, 2021_[29]). Cada indicador de resultado econômico corresponde ao indicador de políticas comprovadas para seu tratamento; cada um desses pares resultado-política é então comparado com a média da OECD. Um par resultado-política se torna um candidato prioritário em certa economia quando o país é identificado como tendo baixas práticas na política e baixo desempenho no resultado (OECD, 2021_[29]). Então, a OECD seleciona cinco desses como desafios prioritários superiores enfrentados por cada economia. As prioridades da reforma estrutural de 2021 identificadas para o Brasil foram as seguintes (OECD, 2021_[30]):
 - **Proteção social:** Aumentar a eficácia dos benefícios sociais.
 - **Educação e competências:** Aumentar o patrimônio e os resultados em educação e treinamento profissional.
 - **Concorrência e regulação:** Reduzir as barreiras à concorrência e comércio.
 - **Sistema tributário:** Reduzir distorções no sistema tributário.
 - **Política ambiental:** Preservar ativos naturais e conter o desmatamento.
- A Estrutura de Medição do Bem-Estar e Progresso da OCDE, por outro lado, identifica 11 dimensões ligadas a: condições materiais que moldam as opções econômicas das pessoas; fatores de qualidade de vida que abrangem o quão bem as pessoas estão, o que sabem e o que podem fazer e o quão saudável e segura é sua situação de vida; e como as pessoas estão conectadas e engajadas (OECD, 2020_[31]). Os recursos que fundamentam essas condições e o futuro bem-estar foram divididos em quatro áreas principais: econômicos, naturais, humanos e sociais (OECD, 2020_[31]). Apesar de as dimensões-chave ressaltarem áreas cruciais para a reforma, a estrutura de bem-estar não tenta priorizar reformas e não considera sua viabilidade.
- **Ferramentas de priorização e repriorização SIGMA** para a reforma de administração pública (PAR). A Ferramenta de Priorização SIGMA abrange todas as áreas da PAR. Como um anexo ao conjunto de ferramentas para a preparação, implementação, monitoramento, relatório e avaliação da reforma da administração pública e estratégias do setor, sua visão é "estruturar e guiar a autoavaliação e identificação de questões centrais em cada área da PAR, assim como classificar

esses aspectos usando uma escala simples, e sugerir possíveis ações para tratar de problemas ou desafios identificados” (OECD/SIGMA, 2018^[32]). SIGMA posteriormente desenvolveu uma ferramenta de repriorização para complementar a ferramenta de análise da política existente a fim de ajudar os países sistematicamente analisarem seus objetivos e ações ligadas à PAR, à luz da crise de COVID-19 (OECD/SIGMA, 2021^[33]).

Outros governos ou instituições de pesquisa também desenvolveram priorização de reformas adequadas à finalidade que poderiam ser de interesse ao Brasil, a saber, a estrutura de priorização do Reino Unido (Quadro 2.3).

Quadro 2.3. Priorização no Reino Unido: Foco nos resultados

Em 2010, o governo do Reino Unido desejou sinalizar as prioridades nas quais desejam focar para a frente de servidores e o setor público – assim como cidadãos. Para essa finalidade, criaram um subcomitê de gabinete dedicado para identificar prioridades de todo o governo. O comitê iniciou pedindo que cada departamento determinasse suas prioridades que resultaram em prioridades condensadas e numerosas. Descobriu-se que a mudança que desejavam efetivar para atender às necessidades dos cidadãos seria apenas atingida se os departamentos trabalhassem em conjunto, não focando apenas no que cada um faria isoladamente. Por exemplo, para aumentar os níveis de emprego, era vital que as políticas e programas do Departamento de Trabalho e Pensões estivessem alinhados aos do Departamento de Inovação, Universidades e Competências, Departamento de Educação, Departamento de Comércio, Energia e Estratégia Industrial, Departamento de Comunidades e Departamento de Saúde e Assistência Social. Das prioridades departamentais, o comitê então intermediou um conjunto de prioridades que refletiriam a visão de mudança da administração – e, ao mesmo tempo, alterou a forma na qual o governo funcionava por meio da necessidade de acordo entre os departamentos nos programas para se atingir os resultados desejados e como o progresso seria medido. Ao trabalhar coletivamente e focar nos resultados, o governo tinha uma maior probabilidade de obter algo em seu mandato.

Mais recentemente em 2021, o governo do Reino Unido introduziu os Planos de Entrega de Resultados, criando e melhorando os Planos Departamentais Únicos anteriores. Esses planos estipulam como cada departamento do governo do Reino Unido trabalha rumo à entrega dos resultados de prioridade. Os Planos de Entrega de Resultados enfatizam mais no trabalho conjunto entre os departamentos, possibilitando que planejem em conjunto e entreguem resultados compartilhados. Os Planos de Entrega de Resultados ainda determinam os planos para entregar atividades críticas favoráveis que são fundamentais para a entrega de sucesso dos resultados, incluindo: atrair e investir em talentos; abraçar novas ideias; e fortalecer o conhecimento funcional para sustentar a entrega de melhores resultados.

Ainda, os Planos de Entrega de Resultados estipularam como os departamentos trabalham rumo a se tornarem mais sustentáveis e como o trabalho contribui para a entrega das Metas de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (SDGs) e os objetivos de igualdade do governo, garantindo que os departamentos do governo contribuam para essas prioridades governamentais gerais de excelência.

Fonte: Relatório interno elaborado por Ray Shostak no contexto desta análise; UK Government (2021^[34]), *Outcome Delivery Plans*, <https://www.gov.uk/government/collections/outcome-delivery-plans>.

Processos de priorização paralela que surgiram dentro do CdG do Brasil

O desalinhamento e fragmentação da arquitetura de planejamento delineadas na seção anterior deste capítulo contribuíram para a propriedade imprecisa das prioridades definidas nos planos estratégicos, assim como nos processos de priorização paralela. Durante a missão de coleta de dados, as partes interessadas expressaram que 280 resultados intermediários do PPA, derivados dos 195 Planos

Estratégicos Institucionais (PEIs), poderiam ser entendidos como prioridades separadas dos ministérios em exercício em vez do governo como um todo. Adicionalmente, a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil identificou 39 prioridades que monitoram. Novamente, as prioridades identificadas incluíam temas bastantes gerais, tais como “educação” ou “energia” e não estavam ligadas a nenhum dos planos estratégicos existentes. Em paralelo, uma unidade de entrega do Ministério da Economia foi recentemente criada para monitorar as prioridades do ministério e, por fim, aquelas relacionadas à pandemia. Essa unidade monitora em torno de 30 prioridades distribuídas em 3 pilares estratégicos (Suporte a cidadãos vulneráveis; Combate à pandemia; Renda e emprego). Otimizar o processo de priorização e reduzir esses sistemas paralelos é fundamental para garantir que o CdG desempenhe um papel verdadeiramente diretor para se atingir os objetivos de todo o governo.

Mais recentemente, o CdG do Brasil progrediu na tentativa de sinalizar prioridades por meio de uma pauta legislativa formalizada de prioridades. Em 2022, foi lançado o processo de consolidação de propostas para uma pauta legislativa de prioridades do governo federal. Após requerer sugestões, 531 propostas foram recebidas e avaliadas pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) com base nos seguintes critérios: adesão, contribuição, impacto e relevância da questão atinente às políticas e diretrizes de governo. Subsequentemente, as 95 melhores propostas foram selecionadas e submetidas para consideração. Ao final, 45 propostas foram priorizadas para compor a pauta legislativa de prioridades do governo federal em 2022. Apesar de a formalização da pauta legislativa de prioridades ser uma boa prática para desenvolver uma melhor participação e clareza por todo o governo sobre as prioridades governamentais, não ficou claro como esse exercício de priorização foi (se, de fato) utilizado para ajustar as prioridades monitoradas pelo CdG ou pelo Ministério da Economia.

A Casa Civil e o Ministério da Economia poderiam trabalhar com outros órgãos do CdG, ministérios em exercício e agências para definir um número limitado de metas orientadas ao resultado compartilhadas por todo o governo. Um número limitado de metas claras e concretas poderia servir como um ponto focal de esforço unificador para toda a administração, e atuar como um item de comunicação clara com o público (Quadro 2.4). Esse exercício é fundamental para criar uma clara estrutura de desempenho no CdG, focada em um conjunto definido de resultados esperados em vez de processos e, ao fazer isso, contribuiria para redefinir a função do CdG como um agente de ação pública verdadeiramente estratégico (vide a recomendação do Capítulo 1 sobre a criação de uma estrutura de política conducente para o CdG). Essas prioridades compartilhadas globais poderiam tratar do seguinte (Brown, Kohli and Mignotte, 2021^[35]):

- Objetivos que requerem ações de todo o governo, tais como, educação na infância ou tratar de mudanças climáticas.
- Funções de apoio à missão, tais como, melhorar os níveis de engajamento de funcionários ou cancelar sistemas de tecnologia da informação (TI) de legado.
- Problemas que se enquadrem na responsabilidade de uma única agência, mas que são definidos como cruciais pelo CdG.

Independentemente do escopo dessas metas de prioridade do governo, o CdG do Brasil deveria objetivar formular os objetivos associados a ele de maneira a claramente estabelecer qual seria seu sucesso. A adequação dos objetivos seria testada em relação ao modelo chamado SMART (específico, mensurável, orientado à ação, realista, com prazo definido) (Vági and Rimkute, 2018^[36]). Apesar de as metas de prioridade serem realistas, o governo deveria estar exaurido de definir as métricas de sucesso que são muito fáceis de se controlar ou atingir e que poderiam, ainda mais, se traduzir no impacto significativo para os cidadãos.

Quadro 2.4. Número específico de prioridades no programa de governo estratégico da Finlândia

O planejamento estratégico da Finlândia foi marcado por uma tradição política de governos de coalizão e uma administração pública em silos. Pelo fato de o número de partidos envolvidos na coalizão crescer, tentativas de capturar todos os seus objetivos nos programas de governo provaram ser difíceis e levaram à criação de muitos documentos de difícil gestão com centenas de metas. Em 2011, por exemplo, o governo tentava acompanhar aproximadamente 900 itens em pauta.

Em 2015, o governo da Finlândia tentou se desviar dessa tendência, movendo-se além das prioridades em silo com seu novo programa de governo estratégico Visão 2025. Esse sistema foi criado em torno de 26 objetivos estratégicos em 5 áreas de política, complementado por um conjunto de reformas estruturais. O governo alocou EUR 1 bilhão para garantir a implementação eficaz desses projetos-chave. Os representantes da Secretaria de Estratégia do Governo, criada no Gabinete do Primeiro Ministro em 2015, participou da rede dos cinco grupos de ministérios lidando com essas áreas de prioridade. O programa de governo estratégico foi acompanhado por um plano de implementação anual. As sessões de estratégia do Governo foram realizadas quinzenalmente – sessões de quatro horas – com uma agenda concebida pela secretaria de estratégia com o gabinete político do primeiro ministro. As mudanças introduzidas em 2015 parecem ter uma diferença em termos de matéria – na entrega de metas de política. Por exemplo, o governo realizou seu alvo para aumentar o índice de emprego de 65% para 72%.

Desenvolvendo sobre essa iniciativa de sucesso, as discussões sobre a importância das interligações aumentaram na Finlândia. O programa de governo 2019-23 do Primeiro Ministro Sanna Marin foi desenvolvido com base em objetivos estratégicos, que suportam uma abordagem transversal e visam tratar das interligações de maneira eficaz. O programa foi organizado em torno de sete “temas” estratégicos, cada um gerenciado por um grupo interministerial composto de ministros que possuem uma ligação substancial com o tema. O governo ainda focou em quatro grandes “metas de prioridade”: finanças equilibradas, taxa de emprego aos 75%, neutralização de carbono até 2035, e redução da desigualdade. Esses temas estratégicos e metas de prioridade foram especificados em cerca de 64 submetas com 70 indicadores.

Fonte: OECD (2018^[31]), *Centre Stage 2 - The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*, OECD, Paris; Informações fornecidas pelo governo da Finlândia; Global Government Forum (2019^[37]), “The power of priorities: goal-setting in Finland and New Zealand”, <https://www.globalgovernmentforum.com/the-power-of-priorities-goal-setting-in-finland-and-new-zealand/>.

Esse conjunto de metas prioritárias limitadas guiadas pelo CdG deve ser suportado pelas estruturas de gestão do desempenho e rotinas para conduzir sua implementação (vide o Capítulo 1 para uma discussão mais profunda sobre a gestão do desempenho). Os países da OCDE normalmente empregaram reuniões de rotina para revisar o progresso em metas de prioridade. Por exemplo, a Secretaria de Estratégia do Governo da Finlândia realiza sessões quinzenais de estratégia do governo para acompanhar o progresso rumo as prioridades estratégicas do governo (Quadro 2.4). De igual forma, nos Estados Unidos, as Metas de Prioridade Entre Agências são acompanhadas por reuniões de análise ativada por dados mensais ou trimestrais com líderes de agências (Brown, Kohli and Mignotte, 2021^[35]). Muitos países também optaram por estabelecer uma única estrutura dedicada dentro do CdG encarregada por impulsionar a implementação dessas prioridades essenciais, seja na forma de uma “unidade de entrega” clássica ou atribuir essa responsabilidade a uma secretaria existente como é o caso na Finlândia. Não obstante, as unidades de entrega possuem seus limites: sem o suporte político apropriado uma missão claramente definida e um mecanismo efetivo para ajudar as expectativas, essas unidades podem produzir resultados mistos (Gold, 2017^[38]).

A rigidez orçamentária limita o escopo discricionário do CdG para relacionar prioridades governamentais com recursos

Enquanto áreas de política específicas, os programas e reformas são reforçados em diversos documentos estratégicos, não necessariamente aparecem priorizados do ponto de vista orçamentário ou ações governamentais verdadeiramente orientadas (vide o Capítulo 3). Na verdade, durante as missões de descoberta de fatos, as partes interessadas indicaram que apenas em torno de 6% do orçamento poderia ser alocado a “novos programas da campanha presidencial”. Aproximadamente 94% do orçamento são determinados por alocações configurados em legislação, com apenas 6% dos gastos incrementais disponíveis às prioridades do governo. Com tão pequena proporção de recursos disponíveis para alocação em um orçamento federal, a concorrência por financiamento é elevada e deve ser complementada por capacidades bem desenvolvidas em priorização, todavia, da forma delineada na seção anterior, esse ainda não é o caso no Brasil. Há escopo para que o Ministério da Economia, com a Casa Civil, fortaleça a avaliação e a priorização dos gastos atuais para suportar a seleção de iniciativas de orçamento no contexto de recursos escassos.

Em particular e de maneira mais detalhada no Capítulo 3, criar uma estrutura de revisão de gastos no Brasil poderia ajudar a alinhar os gastos às prioridades governamentais. A introdução de um requisito para revisões de gastos periódicas poderia ajudar a tratar da questão de priorizar gastos, incluindo gastos obrigatórios (ou legislados).

Incorporando o uso de provas e engajamento da parte interessada na priorização, planejamento e práticas de tomada de decisão

O Brasil poderia melhorar a eficácia de seu aparato de priorização e planejamento estratégico, criando uma estrutura mais robusta e transparente para a identificação de problemas pelo melhor uso de provas e engajamento da parte interessada. A capacidade dos tomadores de decisão decidirem quando e como regular para atingir as metas do público também requer avaliação adequada de impacto regulatório, que, em si, confia em bases sólidas, competências para analisar e avaliar dados, e engajamento apropriado da parte interessada. Os ganhos em áreas de governança pública poderiam, ainda, melhorar a qualidade de priorização, planejamento estratégico e práticas de tomada de decisão no Brasil como um todo.

A identificação de problemas carece de questões de sequenciamento e poderia se beneficiar de normas harmonizadas para o uso de provas

A identificação de problemas, algumas vezes, denominada fase diagnóstica, é uma parte essencial de qualquer processo de desenvolvimento de estratégia. Pressupõe desenvolver uma análise com base em provas da situação atual (grandes resultados ou conquistas de estratégias anteriores e em curso, problemas-chave ou gargalos e suas causas-raiz), aprendizado de lições de programas, reformas e planos anteriores (Vági and Rimkute, 2018^[36]). Os resultados dessa análise devem, então, se alimentar em etapas subsequentes do processo de planejamento, ou seja, priorização, estabelecimento de objetivos e planejamento do processo de ação e, portanto, afetam a qualidade geral e relevância do plano como um todo. No Brasil, o processo de priorização está inadequadamente ligado ao processo de identificação de problemas e atividades de diagnóstico, seja devido a questões de sequenciamento ou uma base de provas insuficientes.

A extensão na qual a priorização de temas e ações na Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) se originou das atividades de análise de problemas é incerta. As informações contidas no plano em si não mencionam nenhum diagnóstico específico ou análise de problemas realizado pelos órgãos envolvidos em sua elaboração (Ministério da Economia, 2020^[18]). Por todo o ano de 2019 e primeiro semestre de 2020, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) e a Secretaria

Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGG/ME) coordenaram esforços para conceber o EFD. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) conduziu a dimensão técnica da estratégia, além de uma reflexão sobre os índices e alvos-chave. Além disso, a formulação da EFD se beneficiou de informações recebidas dos ministérios em exercício durante reuniões organizadas e conduzidas pela SAG e pela SEDGG.

De modo similar, a priorização inicial das propostas de programa durante a elaboração do Plano Plurianual (PPA) não foi informada por um diagnóstico. O manual técnico do PPA 2020-2023 indica que os ministérios em exercício conduziram a fase diagnóstica *após* a pré-seleção dos programas pela Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA/ME). Esta lista de programas foi extraída da percepção da unidade acerca dos principais problemas ou desafios encarados pelos ministérios em exercício e foi apresentada como ponto de partida para a discussão. Não obstante, a unidade enfatizou que a identificação e a definição dos programas eram mais sobre estabelecer exemplos claros e que não havia suposição de que os ministérios em exercício adeririam a essa pré-seleção. Apesar de oficinas posteriores com os ministérios em exercício apresentando a oportunidade de modificar ou excluir os programas extensivamente, a lista inicial pode ser vista como uma racionalização *ex post* dos programas existentes.

O escopo do diagnóstico foi restringido um pouco mais, pois as perguntas da análise de problemas levaram as propostas do programa do PPA como ponto de partida, em vez dos desafios ou esforços anteriores de reforma. Foi pedido aos ministérios em exercício e órgãos setoriais que conduzissem um diagnóstico para cada proposta de programa, respondendo às seguintes perguntas (Ministério da Economia, 2019^[27]):

- Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?
- O que causa o problema?
- Quais são as provas da existência do problema na realidade brasileira?
- Quais são os motivos para o governo federal intervir?

Para ter uma visão geral analítica mais abrangente do atual estado dos problemas, permitir o governo identificar os principais desafios e causas-raiz, as perguntas da análise de problemas não deveriam se limitar às propostas de programa relacionadas. A OCDE desenvolveu um conjunto de perguntas indicativas da análise de problemas que poderiam oferecer um diagnóstico mais abrangente (Quadro 2.5). A lista não é exaustiva, mas poderia, todavia, ser utilizada como base para a preparação de uma lista mais extensa de perguntas-chave.

Quadro 2.5. Lista de perguntas indicativas para a análise de problemas

1. Sobre os principais desafios e problemas relacionados à implementação das estratégias anteriores:
 - Quais são os principais desafios e problemas ainda não tratados ou tratados sem sucesso de acordo com os beneficiários das estratégias anteriores? Surgiram outros desafios (ou desafios similares) desde o início da implementação das estratégias anteriores?
 - Quais são as maiores reclamações acerca dos problemas das instituições que implementam medidas de reforma?
 - Quais são as visões das partes interessadas na implementação das estratégias anteriores?
2. Onde estariam as maiores lacunas de desempenho das reformas anteriores ou no funcionamento da administração pública como um todo ou um setor particular, com base em dados, incluindo quaisquer avaliações internas ou externas e relatórios de monitoramento e avaliação?

3. Sobre as principais causas dos problemas e lacunas de acordo com os dados disponíveis (das avaliações externas e internas):
 - o Por que os objetivos e alvos de desempenho não foram atingidos?
 - o Por que as atividades não foram implementadas?
 - o Quais atividades não planejadas tiveram de ser realizadas e por quê?
4. Quais são as visões das instituições e principais partes interessadas implementantes, incluindo os beneficiários, sobre as causas dos problemas e lacunas?
5. O quão significativo é o problema ou lacuna com base nos dados disponíveis e reclamações das instituições ou partes interessadas implementantes, incluindo beneficiários?
6. Como o país está atuando nas diversas áreas da administração pública ou em um setor particular em comparação com outros (países similares, a região e os melhores atuantes internacionais)?
7. Quais os motivos sistemáticos por detrás da diferença no desempenho em comparação com outros países?
8. Quais reformas ou ações poderiam ser adaptadas de reformas de outros países ou de bons performers e quais são as limitações dessa adaptação?

Fonte: Vági, P. and E. Rimkute (2018^[36]), "Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners", <https://doi.org/10.1787/37e212e6-en>.

Intensificar o uso de provas poderia ainda levar a uma identificação de problemas mais apropriada e melhor priorização de ações (vide Capítulo 4 para discussões adicionais nesse tópico). Uma fase diagnóstica robusta requer informações de alta qualidade aliada às excelentes competências em análise de dados e avaliação de política. No caso do Brasil, a fragmentação institucional do aparato de planejamento significa que a identificação de problemas e análises de diagnóstico sejam conduzidas por uma ampla gama de agentes (SEPLA, ministérios em exercício, SAE, IPEA, etc.). A equipe que lidera esse processo deve ser capaz de dominar diversos métodos de coleta de dados ou alcançar especialistas externos que os dominam (pesquisa documental, discussão de ideias, grupos focais, entrevistas, questionários orientados, levantamentos, etc. (Vági and Rimkute, 2018^[36]) para os diferentes tipos de provas: i) provas científicas; ii) avaliação de políticas; iii) observações empíricas; e iv) pesquisas de opinião subjetiva (OECD, 2020^[9]).

O CdG do Brasil poderia desenvolver padrões harmonizados para o uso de provas nas atividades de planejamento/identificação de problemas. Estudos preparatórios e perguntas da análise de problemas no Brasil são coordenados por diversas instituições com diferentes bases de informação e diferentes competências para documento estratégico. Um entendimento comum daquilo que é considerado prova qualitativa e apropriada poderia aprimorar a qualidade geral e a coerência dos documentos de planejamento/resultados. A OCDE recentemente realizou um levantamento para desenvolver princípios e padrões para mobilizar provas que visem a concepção de políticas, implementação e avaliação. Ao desenvolver e definir seus próprios padrões, o Brasil poderia fazer uso desse exercício e focar nos seguintes aspectos (OECD, 2020^[9]):

- Para serem apropriadas, as provas devem ser propositalmente relevantes às diversas considerações de políticas e ao contexto local, permitindo a consideração de alternativas e utilidade para se atingir as metas da política (OECD, 2020^[9]). No contexto da análise de problemas, também deveria ser útil identificar os efeitos positivos e negativos da intervenção do governo.

- A qualidade de provas pode ser amparada pelo estabelecimento de normas, de interesse particular durante a fase de análise de problemas do planejamento estratégico, tendo os seguintes padrões de provas:
 - **Padrões acerca da síntese de provas:** As sínteses de provas são revisões completas de literaturas, incluindo avaliações do impacto, que ajudam a manter os legisladores e praticantes informados sobre o que funciona, como e qual dano acidental poderia surgir (OECD, 2020^[9]). A boa prática em termos de gestão do conhecimento poderia ditar se os legisladores podem e devem avaliar a qualidade da síntese de provas e se empenhar para fundamentar as políticas em um conjunto completo de provas em vez de um único estudo (OECD, 2020^[9]).
 - **Teoria da mudança e lógica sustentando uma intervenção:** A teoria da mudança poderia ajudar os legisladores a identificarem se a intervenção deve funcionar (OECD, 2020^[9]). Em essência, há um conjunto de suposições interrelacionadas explicando como e por quê uma intervenção provavelmente produzirá os resultados desejados (OECD, 2020^[9]).
 - Normas acerca da concepção e desenvolvimento de políticas e programas focados em provas que testam a viabilidade de entregar uma política em prática (OECD, 2020^[9]).

As práticas de engajamento das partes interessadas são insuficientemente embutidas dentro do estabelecimento de prioridades e processos de planejamento

Conforme o delineado no Capítulo 5 desta análise, as recentes experiências dos países-membros da OCDE indicam que quando o processo de planejamento está aberto e inclui o engajamento⁶ da parte interessada e abordagens orientadas pelos cidadãos por meio de mecanismos de participação de cidadão⁷, o planejamento estratégico pode aumentar a legitimação da produção de políticas e aumentar a sustentabilidade das políticas além do ciclo eleitoral (OECD, 2020^[22]). O Quadro 2.6 delinea alguns exemplos de sucesso da Itália, Lituânia e Irlanda do Norte (Reino Unido) de estratégias que envolveram extensas consultas públicas e/ou processos de engajamento das partes interessadas. A inclusão de diversas perspectivas durante o processo de planejamento pode melhorar a qualidade da análise de problemas e eventualmente a implementação do plano (Burby, 2003^[39]; Bryson, 2011^[1]). As provas também tendem demonstrar como o engajamento dos cidadãos pode oferecer uma via para instruir os servidores sobre problemas específicos e informar soluções propostas (Blair, 2004^[40]). Em um sentido mais limitado, o engajamento do efetivo em todas as esferas do governo pode se beneficiar da ligação entre o planejamento estratégico e os resultados, considerando o conhecimento adquirido sobre suas respectivas áreas de organização (Donald, Lyons and Tribbey, 2001^[41]).

Em anos recentes, o Brasil multiplicou as oportunidades e ocasiões para engajar partes interessadas e a sociedade civil mais amplamente no processo federal de planejamento, a saber durante as consultas para a elaboração do PPA e por meio da organização de “conferências nacionais” em áreas temáticas. A elaboração do PPA 2020-2023 foi caracterizada por um grau elevado de colaboração com a sociedade civil. Pela primeira vez, a interação com a sociedade civil durante o processo de elaboração ocorreu eletronicamente, estendendo o alcance territorial do processo de consulta. A Secretária de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP) do Ministério da Economia, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), lançou uma consulta social online para a elaboração do PPA 2020-2023 em junho de 2019 (SECAP/Ministério da Economia, 2019^[42]). O resultado desse processo de consulta ficou em torno de 2.100 participações, 193 propostas de mudanças no programa e 1.815 concordâncias de propostas (SECAP/Ministério da Economia, 2019^[42]). No entanto, não ficou claro quantas propostas foram incluídas no produto final. O processo de elaboração, todavia, não incluiu os órgãos colegiados ou outros órgãos representativos. A elaboração da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), a precursora da EFD, incluiu uma audiência pública e grupos de trabalho de diversos interessados. Muito do material resultante foi subsequentemente utilizado como base para criar o texto definitivo da EFD. Embora a recente digitalização de um número de ponto

de iniciativas de participação social rumo a um compromisso para engajar de forma ampla com a população brasileira, independentemente da localização geográfica, esforços devem ser enviados para apontar o envolvimento de grupos sub-representados incapazes ou que não desejam participar.

Quadro 2.6. Exemplos de estratégias moldadas pelo engajamento de partes interessadas

Governo da Itália: Estratégia Trienal de Cooperação de Desenvolvimento

A legislação italiana (Lei 125/2014) para a cooperação de desenvolvimento prevê que a sociedade civil seja consultada durante a formulação da Estratégia Trienal de Cooperação de Desenvolvimento. Para isso, uma plataforma permanente sociedade civil-governo, *Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo* (CNCS), é presidida pelo Ministro Adjunto de Relações Exteriores e envolve ministérios relevantes e a Comissão Parlamentar de Relações Exteriores.

Governo da Lituânia: Estratégia Nacional Lituânia de 2030

O governo da Lituânia engajou em um processo profundo para definir sua estratégia nacional Lituânia de 2030. O Conselho Estadual de Progresso, liderado pelo CdG, foi responsável por minutar o processo da estratégia; autoridades do governo, líderes comerciais, grupos comunitários e figuras públicas proeminentes participaram de seu desenvolvimento. Três grupos de trabalho foram composto em economia inteligente, governança inteligente e sociedade inteligente. A consulta envolveu o nível nacional e lituanos que moram no exterior. O conselho também viajou para se reunir com prefeitos, representantes municipais, jovens e organizações não governamentais (ONGs). As abordagens inovativas foram desenvolvidas para envolver grupos de difícil alcance, incluindo jovens e idosos. O resultado é uma estratégia nacional que orienta as políticas de todo o país e cuja implementação é monitorada em um processo inclusivo.

Estratégia de Saúde da Irlanda do Norte

A Estratégia de Saúde da Irlanda do Norte “Investindo em Saúde” (2002) foi o resultado de um processo abrangente de engajamento de partes interessadas e uma parceria entre os diferentes departamentos, órgãos públicos e conselhos distritais. O processo de engajamento incluiu consultas, um debate na Assembleia da Irlanda do Norte, o envolvimento do Desenvolvimento da Comunidade e Rede de Saúde, e abordagens inovadoras, tais como um projeto de arte e um concurso de fotografia. A estratégia resultante assumiu uma abordagem mais ampla para saúde que a originalmente planejada, focando na melhoria do bem-estar e reduzindo desigualdades de saúde.

Fonte: OECD (2016^[43]), *The Governance of Inclusive Growth*, <https://doi.org/10.1787/9789264257993-en>; OECD (2019^[44]), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2019*, <https://dx.doi.org/10.1787/b1874a7a-en>.

Em nível federal, as responsabilidades institucionais ligadas à participação dos cidadãos e partes interessadas são compartilhadas por três instituições públicas: a Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV), a Casa Civil e a Controladoria-Geral da União (CGU). A Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS) na SEGOV está encarregada de supervisionar a agenda de participação (Lei 13.844/2019) enquanto o Decreto 9.759/2019 determina que a Casa Civil coordene a participação de instituições públicas federais nos órgãos colegiados (conselhos e conferências nacionais) e o Decreto 9.191/2017 estabelece que a Casa Civil é a entidade responsável por aprovar e coordenar consultas públicas organizadas por instituições públicas federais. Não obstante, nem a SEGOV nem a Casa Civil parecem ter produzido modelos detalhados ou orientação específica sobre como desenvolver uma estratégia de parte interessada ou diretrizes harmonizadas para realizar uma consulta pública eficaz.

Conferências nacionais são utilizadas para envolver partes interessadas em áreas de política setorial,

mas seus objetivos são, muitas vezes, incertos e permanecem suficientemente ligados ao processo de planejamento setorial e governamental como um todo. Desde o início dos anos 2000s, o Brasil testemunhou um aumento no número de conferências nacionais, mobilizando milhões de cidadãos, organizados em torno de áreas de política setorial (IPEA, 2015_[10]). A conferência é um processo participativo nacional organizado periodicamente, para coletar todas as partes interessadas relevantes a fim de avaliar a situação e propor diretrizes para a formulação de políticas na área de política dedicada. As conferências são processos multiníveis com estágios na esfera municipal, estadual e federal, normalmente formuladas em torno de uma pergunta específica ou uma questão de política. O resultado principal produzido por esses eventos é um documento final contendo propostas, que pode variar de números de dois a três dígitos (IPEA, 2015_[10]). O IPEA identificou três fatores que limitam a capacidade dessas conferências influenciar nas pautas do governo e prioridades (IPEA, 2015_[10]):

- Os objetivos da conferência não são claramente estabelecidos nem articulados, gerando expectativas diferentes entre as partes interessadas e o governo. Isso pode gerar uma repercussão na preparação das propostas durante a conferência.
- Dentro do governo, a falta de orientação clara sobre como integrar as propostas da conferência no processo de planejamento confunde seu impacto potencial. A confusão torna-se aparente pela proporção de gestores que identificam essas conferências como disseminação ou eventos de informação em vez de meio para incluir as partes interessadas no processo de planejamento.
- Por fim, as agendas da conferência não necessariamente se alinham ao processo de planejamento, enfraquecendo a integração das propostas nas estratégias setoriais ou de todo o governo.

Os mecanismos de participação dos cidadãos, tais como, consultas públicas, são amplamente utilizados pelos órgãos públicos e cada vez mais incentivam os cidadãos, mas não claramente alimentam o processo de priorização do governo. Mais recentemente, a Secretaria de Governo (SEGOV) lançou uma plataforma digital para promover a participação do governo (Quadro 2.7), embora muitas instituições utilizem seu próprio website para carregar suas consultas. Muitas das consultas organizadas por instituições públicas brasileiras se relacionam à elaboração dos regulamentos e, portanto, têm o potencial de verdadeiramente afetar o processo de priorização do governo. No entanto, as instituições públicas como um todo e o CdG em particular não possuem abordagens harmonizadas para a organização das consultas, não sistematicamente oferecem feedback aos participantes nem comunicam os resultados do processo e raramente avaliam o processo.

Quadro 2.7. Participa + Brasil

O Governo Federal criou a plataforma digital Participa + Brasil com o objetivo de promover e qualificar o processo de participação social, da disponibilidade de módulos para a disseminação de consultas e audiências públicas, pesquisa e promoção de boas práticas. A plataforma permite que os órgãos do governo carreguem:

- Consultas públicas.
- Audiências públicas.
- Pesquisas de opinião pública.
- Informações sobre “colegiados” (também chamados de comissões interministeriais ou conselhos em outros países) da administração pública federal, permitindo que os cidadãos participem em discussões específicas ligadas ao objetivo, composição, agendas, atas de reuniões e informativos.

Por meio de uma mensagem para o e-mail “participacaosocial@presidencia.gov.br”, cada cidadão pode enviar sugestões para as políticas públicas do governo federal.

Fonte: Informações coletadas no contexto deste projeto.

O CdG do Brasil implantou um número de medidas para garantir que o engajamento das partes interessadas seja inclusivo e melhor integrado no processo de planejamento e estabelecimento de prioridades. Em particular, o CdG deve fornecer orientações para assistir os órgãos públicos a esclarecerem os objetivos da participação dos cidadãos e atividade de engajamento das partes interessadas que desenvolvem, o que pode variar de informação à criação conjunta. O CdG também deve ajudar a promover e facilitar uma cultura administrativa de apoio, por exemplo, fornecendo orientação sobre como conceber estratégias de engajamento de partes interessadas em nível setorial ou agência, e ferramentas sobre práticas participativas como é o caso na Nova Zelândia e Reino Unido (UK Government, 2021^[45]; New Zealand Government, n.d.^[46]). Por fim, a estrutura institucional do engajamento de partes interessadas deve ser reforçada para construir rodadas de feedback efetivas, usando essas iniciativas para informar decisões no prazo devido e providenciando feedback às partes interessadas sobre como suas informações foram utilizadas.

Usando avaliações do impacto regulatório para priorizar intervenções de estado e atingir metas de política pública

Além de mecanismos de planejamento, os regulamentos também constituem uma ferramenta importante para atingir metas de prioridade social, econômica e ambiental. Para maximizar a eficiência e minimizar externalidades negativas em potencial, as análises de impacto regulatório (AIRs) fornecem aos tomadores de decisão informações cruciais sobre se e como regular para se obter os objetivos de políticas públicas e defender sua decisão para intervir ou não (OECD, 2020^[47]).

O Governo Federal recentemente começou a implementar uma estrutura de governança mais robusta para as AIRs. Em 30 de junho de 2020, o Brasil emitiu o Decreto 10.411, derivado de um estatuto de 2019, que dispõe as condições sobre as quais as AIRs devem ser conduzidas e estabelece os requisitos mínimos para seu conteúdo. Sob essas novas orientações, a maioria dos regulamentos deve agora ser precedido por uma AIR, excluindo algumas medidas emergenciais, atos desreguladores, aqueles de “significado limitado” e outros. Embora haja casos legítimos para isenções das AIRs, muitas podem oferecer oportunidades para a administração a fim de utilizar brechas para evitar conduzir essa análise (OECD, 2020^[47]).

A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) do Ministério da Economia, responsável por indicar sua opinião, quando considerada pertinente, sobre os impactos regulatórios das minutas e propostas para alterar atos normativos de interesse geral a agentes econômicos, consumidores ou usuários de serviços submetidos a consulta pública, incluindo suas AIRs (artigo 9, parágrafo 7 da Lei de Agências Reguladoras, aligado ao artigo 20 do Decreto das AIRs; artigos 119 e 120 do Decreto 9.745/2019). A SEAE revisa a qualidade das AIRs e os regulamentos e se expressa nesses pontos de maneira não vinculativa. Também age como o órgão responsável por disseminar boas práticas regulatórias e como um agente ativo para a simplificação administrativa e por reduzir a carga regulatória, com a publicação de manuais e ferramentas (Manual para Análise de Impacto Regulatório, Manual para Desregulação, CalReg [Calculadora de Custo Regulatório], etc.), além de promover reuniões regulares entre os órgãos reguladores da administração pública federal.

A OCDE desenvolveu princípios de melhores práticas para as AIRs que poderiam proporcionar ao Brasil um “instrumento prático para melhor conceber e implementar seus sistemas e estratégias de AIR” a fim de alcançar os objetivos públicos (OECD, 2020^[47]). Esses princípios são estruturados em torno de cinco pilares:

- Compromisso e comprometimento para as AIRs.
- Governança das AIRs – tendo a configuração correta ou a concepção do sistema.
- Incorporação das AIRs por meio do fortalecimento da capacidade e prestação de contas (*accountability*) da administração.
- Metodologia de AIR visada e apropriada.
- Monitoramento contínuo, avaliação e melhoria das AIRs.

O objetivo deste capítulo não é fornecer uma avaliação profunda da atual estrutura regulatória no Brasil, no entanto, alguns poucos princípios relevantes de melhores práticas da OCDE podem ser ressaltados no caso do Brasil, para ajudar a promover o uso de provas para se atingir prioridades estratégicas.

O artigo 7, parágrafo 1 do Decreto 10.411 indica que a escolha da metodologia específica utilizada para analisar os resultados de um regulamento deve ser justificado e apresentar uma comparação entre as alternativas sugeridas. Em outras palavras, os órgãos reguladores estão livres para escolher as ferramentas utilizadas para identificar e analisar os resultados, contanto que apresentem uma lógica. Essa abordagem está em linha com as melhores práticas da OCDE, pois os princípios ressaltam o fato de que a metodologia da AIR deve ser o mais simples e flexível possível, especialmente quando no modo “start-up” (OECD, 2020^[47]). Todavia, a meta da administração que implementa a AIR deve visar fazer uma análise integral de custo-benefício para as AIRs (OECD, 2020^[47]).

Além disso, apesar de esses novos procedimentos serem etapas positivas rumo a um sistema regulatório e de tomada de decisão com base e provas, os princípios de melhores práticas da OCDE para as AIRs sugerem que a qualidade das AIRs depende da identificação sistêmica dos problemas e estratégia de governança de dados e sistemas (OECD, 2020^[47]). Por esse motivo, o governo do Brasil deve continuar a investir na criação de capacidade para promover a qualidade de sistemas de dados disponíveis e fornecer orientação suficiente e treinamento para formadores de políticas a fim de obter competências em termos de coleta de dados e análise. Nesse sentido, as melhorias às infraestruturas de governança de dados e esforços para melhorar as competências analíticas dentro dos ministérios em exercício também se beneficiariam de um sistema de planejamento mais amplo.

Por fim, pelo fato de as AIRs produzidas pelos ministérios em exercício serem supervisionadas pelo Ministério da Economia, o CdG deve garantir que desenvolve mecanismos em colaboração com o ministério para garantir que as AIRs em produção sejam consideradas no processo de prioridades no CdG.

Alinhamento e integração do sistema de planejamento

Para que a implementação seja efetiva, o planejamento precisa ser sistemático e simplificado, garantindo o alinhamento entre os planos em médio e longo prazos, mecanismos setoriais e de todo o governo, além de equilibrar a autonomia do estado com a necessidade de traduzir decisões estratégicas no nível territorial (OECD, 2020^[22]). O renascimento de planejamento no Brasil desde os anos 2000 não foi acompanhado por mecanismos suficientes de articulação a fim de garantir que as atividades e metas se alimentem com o passar do tempo para melhorar os resultados.

No entanto, é absolutamente essencial observar que esses sistemas de planejamento hierárquicos, em cascata sejam densos e complexos e, por isso, muitas vezes os governos lutam para transformá-los em estruturas de desempenho real ligando a priorização de alto nível com a implementação, em vez de ferramentas de rastreamento dos gastos/relatórios. Em outras palavras, estratégias de todo o governo muito bem alinhadas, estratégias setoriais e estratégias estaduais não serão úteis na condução de fato da administração pública se não refletem uma visão global que afeta toda a ação pública e visa empregar recursos coordenados em torno de um conjunto limitado de prioridades definidas pelo CdG (veja uma discussão mais profunda sobre as estruturas de desempenho no Capítulo 1).

As estratégias de todo o governo são muito numerosas e carecem de mecanismos de integração efetivos entre os cronogramas

A articulação clara e explícita de instrumentos de planejamento estratégico permite que recursos limitados do governo estejam focados em poucas prioridades de política, enquanto esclarece como esses esforços contribuem mais amplamente para outras ambições estabelecidas. Apesar de o desenvolvimento e as reformas sejam complexos e evoluam em vez de processos lineares (Rao, 2014^[48]), articulando objetivos estratégicos entre os diferentes cronogramas é fundamental para garantir que os planos promovam sinergias inviabilizem esforços contraproducentes e apresentem uma visão coerente para o país. Isso é particularmente verdadeiro no Brasil que enfrenta diversos desafios transversais em curto, médio e longo prazos, incluindo, entre outros, gerenciar a recuperação socioeconômica da pandemia de COVID-19 em curto prazo, tratando da desigualdade arraigada em médio prazo, e as ameaças existenciais, tais como mudanças climáticas (Huck, 2020^[49]). No Brasil, a existência de diversas estratégias de todo o governo é uma complicação do sistema de planejamento e reflete o foco esmagador do CdG no processo. Todavia, esclarecer sua articulação garantindo que as metas se alimentem poderia ajudar a garantir sua eficácia.

Nesse sentido, a articulação entre a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) e o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 (e PPAs subsequentes) é bastante interessante. Durante a elaboração do PPA 2020-2023, apenas os Estudos Preparatórios para a Elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), que constituiu a base da EFD, estavam disponíveis. Para tanto, a ligação principal entre o PPA e a EFD abrange os cinco eixos temáticos da EFD, que são espelhados no atual PPA estratégico. No entanto, conforme o descrito na seção acima sobre documentos de planejamento no Brasil, o nível operacional do PPA não está ligado ao nível estratégico por meio de uma relação causal explícita entre o desempenho de um programa e a conformidade com as diretrizes. Com tal, a articulação entre os programas do PPA e a EFD é deficiente. A EFD em seu formato atual, todavia apresenta uma importante contribuição potencial na preparação do Plano Plurianual seguinte.

Os documentos de planejamento governamentais que operam em diferentes cronogramas no Brasil poderia ser melhor alinhado por meio de metas em cascata que se alimentam, acordos institucionais, sistemas de monitoramento e avaliação e ciclos de revisão. Pelo fato de a EFD ainda estar em elaboração durante a preparação do atual PPA, não há atualmente nenhuma articulação explícita e coerência desses dois planos. Integrar mecanismos de planejamento em médio prazo como o PPA a planos em longo prazo, tais como a EFD poderia ajudar a garantir que a ação do governo seja guiada de maneira coerente e que os objetivos em médio prazo alimentem metas em prazos mais extensos. Certamente, o parágrafo único

do decreto que estabelece a EFD revela que “As revisões dos planos estratégicos institucionais dos órgãos e das entidades integrantes – com as linhas da EFD – que constituem parte do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG), considerarão o Plano Plurianual da União (PPA)” (Decreto 10.531). Incluir e alinhar indicadores usados em ambos os documentos em futuras iterações do PPA poderia servir para esclarecer a articulação entre esses dois instrumentos. O alinhamento e a integração dos mecanismos de planejamento entre os diferentes prazos em ações climáticas propiciam uma visão adicional às melhores práticas (Quadro 2.8).

Quadro 2.8. Alinhamento de ações climáticas em curto prazo com as metas climáticas em longo prazo: Boas práticas para operacionalizar o alinhamento

Acordos institucionais

Em muitos países, o desenvolvimento de estratégias em longo prazo e ações climáticas em curto prazo está sendo alimentado por diferentes instituições ou equipes. O trabalho desses grupos nem sempre é coordenado, potencialmente provendo alinhamento entre os dois documentos desafiadores. Para operacionalizar a coordenação efetiva entre os diferentes acordos institucionais e a liderança do topo, um bom ponto de partida pode ser garantir que ambos os processos sejam iniciados e supervisionados pela mesma instituição central (por exemplo, um ministério específico ou uma agência). Por exemplo, esse é o caso da Costa Rica ou Singapura. Além disso, para que os acordos institucionais sejam efetivos, é importante que sejam definidos por funções e mandatos claros, guiados por liderança do topo e que garantam a coordenação no nível horizontal (ou seja, entre os diferentes ministérios) e vertical (ou seja, entre as partes interessadas nacionais e subnacionais). Uma recente análise da OCDE com base na experiência de países selecionados destaca que estabelecer um comitê interministerial pode ser particularmente benéfico no contexto de mudanças climáticas.

Sistemas de monitoramento e avaliação (M&E)

No contexto de contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) e em alinhamento de estratégias de desenvolvimento de baixa emissão em longo prazo (LT-LEDS), poderia ser útil que os países estabelecessem acordos de monitoramento e avaliação comuns às NDCs e LT-LEDS. Os sistemas de M&E comuns às LT-LEDS e NDC também podem resultar em redução de custos e estruturas institucionais simplificadas, pois podem confiar em processos comuns de pessoal coleta de dados e gestão. A fim de coordenar os sistemas de M&E para LT-LEDS e NDCs, poderia ser útil identificar os indicadores-chave comuns a ambos. E particular, a perspectiva em longo prazo das LT-LEDS pode identificar os indicadores para o progresso com metas de emissões ou outras metas de política em curto prazo.

Ciclos de análise e revisão

Profunda incerteza ligada ao planejamento em longo prazo torna desafiador identificar as claras estratégias e rotas de hoje rumo aos meados do século. Planejar a análise e revisão regular de estratégias em longo prazo é a chave para garantir que esses documentos permaneçam estratégicos e relevantes e reflitam as circunstâncias nacionais e internacionais de constante mudança dos países, assim como as tendências econômicas mais recentes.

Fonte: Adaptado de Falduto, C. and M. Rocha (2020^[50]) (2020), “Aligning short-term climate action with long-term climate goals: Opportunities and options for enhancing alignment between NDCs and long-term strategies”, <https://doi.org/10.1787/7c980fce-en>.

Além disso, algumas estratégias nacionais operam nas mesmas linhas temporais que a EFD e o Plano Plurianual (PPA), mas são menos claramente definidas e não integradas nem articuladas com elas. Por exemplo, anunciado no verão de 2020, o Programa Pró-Brasil constitui uma atividade do Governo Federal para integrar e aperfeiçoar ações estratégicas que visam a recuperação e retomada do crescimento

socioeconômico em resposta à crise de COVID-19. O governo não oficialmente formalizou esse programa, mas em torno de 140 projetos e investimentos integram sua minuta e são conduzidos pelos ministérios em exercício como ações estratégicas. As informações recebidas durante o curso desse projeto também sugerem que a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) está preparando sua própria estratégia em longo prazo para o país, apesar de seu valor agregado em comparação à EFD permanecer definido. O Quadro 2.9 se baseia na experiência da Polônia para ressaltar como um governo pode otimizar e racionalizar o cenário de documentos de planejamento estratégico em seu país.

Quadro 2.9. Levantamento de estratégias e programas de desenvolvimento da Polônia

A Lei de Política de Desenvolvimento (2006) foi a primeira etapa na evolução da estrutura de gestão de desenvolvimento da Polônia. Essa legislação não apenas estabeleceu uma instituição para definir e coordenar a política de desenvolvimento do país, mas também fez uso de uma série de planos de ação interligados para entregar o desenvolvimento nacional sustentado e equilibrado, assim como garantir a coesão regional socioeconômica.

Essa legislação – e toda a estrutura de gestão de desenvolvimento – foi informada por um levantamento de estratégias e programas de desenvolvimento da Polônia entre 1989 e 2006. O governo determinou que, nesse período, o Conselho de Ministros do país adotou não menos do que 406 estratégias nacionais (com escopos diversos e graus de implementação), das quais apenas 120 continuaram relevantes. Dessa forma, em 2009, o país aprovou o Plano de Reorganização de Estratégias de Desenvolvimento, que reduziu e reorganizou o número de estratégias vinculantes. Todas as iniciativas estratégicas desenvolvidas desde 2010 aderiram a esse novo sistema.

Fonte: Adaptado de OECD (2016^[51]), *Public Governance Reviews: Peru Integrated Governance for Inclusive Growth*, <https://doi.org/10.1787/9789264265172-en>.

As prioridades setoriais estão bem refletidas no PPA, todavia o CdG se esforça para desempenhar a função desafiadora e alinha estratégias setoriais com as prioridades governamentais

Apesar de mecanismos formalizados para alinhar os mecanismos de planejamento de todo o governo com planos setoriais, o desalinhamento entre prioridades governamentais e setoriais é identificado como um grande desafio pelo CdG do Brasil. A maioria das instituições pesquisadas para essa análise identificou o desalinhamento entre prioridades governamentais e setoriais como um desafio com relação ao estabelecimento e priorização de objetivos estratégicos. Ainda assim, o Ministério da Economia destaca o fato de que os programas do PPA demonstram alinhamento com o planejamento setorial, apesar dos documentos de planejamento diferirem em termos de escopo, tempo, prazos e nível de detalhes (Ministério da Economia, 2019^[27]). Certamente, como parte do esforço para simplificar o PPA, o governo brasileiro escolheu organizar o PPA em pastas setoriais. Além disso, os resultados intermediários do PPA derivam de Planos Estratégicos Institucionais (PEIs). Além disso, o artigo 2 do decreto que estabelece a EFD indica que os órgãos e entidades da administração federal considerarão em seus planejamentos e suas ações “os cenários macroeconômicos, as diretrizes, os desafios, as orientações, os índices-chave e as metas-alvo” estabelecidos no plano.

Esforços mais recentes focaram na gestão estratégica dentro dos ministérios em exercício e departamentos setoriais. A Instrução Normativa 24/2020 foi recentemente emitida pelo Ministério da Economia para regular uma gestão estratégica da administração pública na esfera federal, com enfoque pesado nos PEIs que possuem a mesma validade que o PPA. A secretaria de administração publicou

uma série de documentos, incluindo o Guia Técnico de Gestão Estratégica, o Guia de Referência de Gestão de Projetos e a carteira de projetos, além de um guia de referência para a construção e análise de indicadores.

Desse modo, parece que o alinhamento fundamental do PPA com prioridades setoriais está bem estabelecido no Brasil, mas o CdG por outro lado parece se esforçar para desempenhar a função desafiadora e efetivamente relacionar os PEIs às prioridades governamentais. Conforme o descrito na seção anterior, os planos e estratégias governamentais existentes não identificam um conjunto claro de prioridades globais. Como tal, a orientação do Ministério da Economia foca na melhoria da maturidade de gestão estratégica e na qualidade técnica de seus PEIs, mas há pouca orientação ou supervisão para alinhar os PEIs com as prioridades governamentais. A Instrução Normativa 24/2020 declara que os PEIs devem ser anualmente revistos, aprovados e monitorados de maneira sistemática e contínua, por seus respectivos comitês de governança interna, previstos no Decreto 9.203/2017. No entanto, o CdG limitou recursos para garantir que os PEIs atualizados sejam, de fato, alinhados e coordenados com outros instrumentos de planejamento. A Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério da Economia, orienta os órgãos públicos e recomenda que seus PEIs sejam elaborados e relacionados a outros instrumentos de planejamento; no entanto, não são determinados a observar o conteúdo das PEIs em si ou analisar o alinhamento das PEIs com outros instrumentos de planejamento.

Além de uma melhor integração de estratégias governamentais e setoriais, um melhor alinhamento também requer a melhoria da capacidade intrínseca de planejamento setorial no Brasil. Planejamento setorial é uma prática bem institucionalizada no Brasil, notavelmente, por meio dos PEIs. Entretanto, o CdG poderia oferecer orientação e treinamento adicional para criar mais sinergias entre os setores e facilitar a colaboração interministerial em questões transversais. Com base nas provas coletadas para esse projeto e ressaltadas em outros estudos, duas dimensões são de importância particular da perspectiva da OECD:

- Assimetria nas competências e recursos dedicados ao planejamento entre os ministérios em exercício, com qualidade desigual na concepção, implementação, monitoramento e avaliação da estrutura (Chiavari et al., 2020^[26]).
- O regime de planejamento não incentiva a colaboração interministerial e, como tal, diversas agências sobrepostas operando nos mesmos setores muitas vezes desenvolve planos sobrepostos. Um exemplo disso é o setor de transportes terrestres, que emitiu cinco planos para o setor desde 2008, criados por diversas agências governamentais e sem uma interface efetiva, entre eles, e nenhum deles foi formalmente revogado (Chiavari et al., 2020^[26]).

O CdG no Brasil ainda desempenha um papel na melhoria da harmonização dos planos setoriais e seu alinhamento com as prioridades nacionais. Algumas boas práticas internacionais poderiam fornecer algumas visões úteis para o CdG do Brasil (Quadro 2.10). Não obstante, alinhar e integrar planos estratégicos não irá contribuir para melhorar produção de políticas focadas em resultados se não houver nenhuma discussão estruturada sobre as prioridades de política no CdG.

Quadro 2.10. Otimização e alinhamento de estratégias setoriais na Irlanda

Plano de Renovação do Serviço Civil da Irlanda de 2014

- Ação 4: Consolidar o planejamento estratégico e processos de planejamento comercial.
 - Otimizar o ciclo de planejamento da Declaração de Estratégia (estratégias setoriais) com o Programa de Governo⁸ para que os processos de planejamento sejam alinhados.
 - Requerer que o Conselho de Administração do Serviço Civil analise e desafie cada Declaração de Estratégia antes da finalização a fim de garantir que integrem iniciativas transversais e relacionem efetivamente compromissos do Programa de Governo.
 - Desenvolver uma Declaração de Estratégia clara para o Serviço Civil que foca exclusivamente na estratégia para entregar iniciativas transversais envolvendo diversos departamentos, cargos e agências.
 - Estabelecer a expectativa de que cada Secretário-Geral se reúna anualmente com o comitê parlamentar relevante (*Oireachtas*) para discutir o progresso na entrega dos objetivos publicados na Declaração de Estratégia de cada departamento.
 - Iniciar varreduras estratégicas regulares para identificar riscos em longo prazo, desafios e oportunidades para a Irlanda em longo prazo (por exemplo, 10, 20, 30 anos no futuro).

Fonte: Republic of Ireland (2014^[52]), *The Civil Service Renewal Plan - A Vision and Three Year Action Plan for the Civil Service*, <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/4171/101218152156-e1206bb2c0964a53888531e0c96c356e.pdf#page=1> (acesso em 20 de outubro de 2021).

As estratégias nacionais e federais carecem de mecanismos de implementação na esfera local

O Brasil se depara com um desafio único aos países federativos: criar uma estrutura administrativa centralizada o suficiente para tomar decisões nacionais e descentralizada o suficiente para funcionar com base nessas decisões. Contudo e apesar de uma estrutura legal para esse efeito, o Brasil não alcançou esse equilíbrio no planejamento estratégico. Nesse aspecto, um dos principais desafios da governança multinível que o governo do Brasil em si ressaltou é sua incapacidade relativa de traduzir decisões estratégicas nacionais com parceiros de estado em políticas concretas no nível estadual territorial. O alinhamento das estratégias locais com estratégias do governo federal depende em grande extensão da articulação e aprovação de regulamentos pelo Congresso Nacional. Por esse motivo, a dimensão não depende exclusivamente aos membros do CdG, pois pertencem à autonomia de entidades federativas. Não obstante, conforme o explicado abaixo, o CdG pode desempenhar uma função ajudando a fomentar sinergias para produzir melhores resultados em nível local.

O alinhamento do planejamento estadual e nacional está consagrado na legislação brasileira. De acordo com a constituição, o Plano Plurianual (PPA) define, em base regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para o país em um período de quatro anos. Adicionalmente, o artigo 165, parágrafo 4 da Constituição dita que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o PPA e apreciados pelo Congresso Nacional. Na prática, as partes interessadas identificaram o desalinhamento de planos regionais e nacionais como um grande desafio. Em particular, indicaram que os estados e municípios possuem autonomia constitucional e podem ou não considerar o plano plurianual do governo federal em seus planos. Além disso, outros apontaram para o fato de que o alinhamento era esporádico e não conduzido pelo CdG. Consulte o Quadro 2.11 para um exemplo de alinhamento funcional entre os planos estaduais e prioridades nacionais no estado

mexicano de Guanajuato.

Quadro 2.11. Alinhamento entre os diferentes programas estaduais em Guanajuato (Mexico)

Em Guanajuato, o Programa do Governo Estadual (PG 2018-2024) é uma ferramenta estratégica importante que norteia as ações do executivo. Este documento também visa alinhar a estratégia de desenvolvimento do estado com outros instrumentos de planejamento nacionais e internacionais, tais como o Plano de Desenvolvimento Nacional (NDP) e SDGs. Por exemplo, todas as 17 SDGs correspondem a um ou diversos objetivos do PG 2018-2024. Para facilitar a coordenação com o governo federal, a estrutura do PG 2018-2024 também é compatível com o NDP do México. Finalmente, os objetivos do programa estão alinhados aos objetivos do plano de desenvolvimento estadual de Guanajuato 2040, outro grande instrumento de planejamento que visa promover o desenvolvimento do estado em longo prazo. Os dois instrumentos de planejamento possuem áreas estratégicas e objetivos similares. Por exemplo, um dos objetivos em longo prazo do plano de desenvolvimento do estado é combater a pobreza, enquanto que o programa do governo possui três objetivos intermediários relacionados: melhorar a situação de famílias de baixa renda, aumentar a segurança alimentar e fortalecer as relações sociais. Por esse motivo, o planejamento estratégico em Guanajuato envolve mecanismos de coordenação horizontal e vertical alinhando os prazos e objetivos dos diferentes instrumentos de planejamento. Essa coesão pode ajudar o executivo do estado a garantir que os gastos e esforços de implementação sejam focados em objetivos de política bem definidos com maior impacto.

Fonte: Adaptado de Estado de Guanajuato (2019^[53]), *Program de Gobierno 2018-2024 [State Government Program 2018-2024]*, <https://guanajuato.gob.mx/PDGV23.pdf>.

Harmonizar mecanismos de planejamento estadual e nacional requer uma interface clara e bem definida no CdG, ditada para coordenar e interagir com os estados. As entrevistas realizadas com as partes interessadas durante esse projeto revelaram que não pareceu ser um consenso na função do CdG coordenar com os estados em nível estratégico. Além disso, as respostas ao questionário indicam que há um nível de confusão quanto qual seria a unidade do CdG responsável por essa tarefa. Dentre os outros, foram listados o Ministério da Economia, a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), a Secretaria de Governo (SEGOV) e a Secretaria Especial de Relações Governamentais (SERG). Isso provavelmente gerará confusão considerável quando visto da perspectiva estadual. O governo do Brasil, assim como todos os governo federativos, confia em suas contrapartes estaduais para a real implementação de muitos objetivos de políticas encontrados no PPA e na EFD (Artigo 165, parágrafo 1 da Constituição Federal). Dada a importância dos governos estaduais na consecução de ambições nacionais, é vital que esses relacionamentos atuem e o CdG claramente desempenhe um papel para torná-los eficientes e eficazes.

O alinhamento e a harmonização do planejamento estadual com as estratégias nacionais é, portanto, um componente crucial para fomentar a implementação de estratégias nacionais e a consecução de prioridades governamentais. Essa tarefa permanece desafiadora no Brasil pois o estímulo para o alinhamento deve ser equilibrado com os princípios da autonomia estadual.

Estudo de caso sobre a reforma do ambiente de negócios no Brasil

Nos últimos anos, a reforma do ambiente de negócios surgiu como uma prioridade transversal e de alto nível para o governo do Brasil. O objetivo desta reforma ou programa é simplificar a composição e operação de negócios e atrair investimentos estrangeiros diretos por meio de um contexto institucional melhorado enquanto aperfeiçoa sua posição nos rankings internacionais de ambiente de negócios (em particular o Índice Doing Business do Banco Mundial). No contexto desse esforço de reforma, o Brasil

promulgou a nova Lei de Melhoria do Ambiente de Negócios (Lei 14.195/2021), desenvolveu diversos memorandos de entendimentos que estabelecem planos para modernizar o ambiente de negócios e implementou diversas iniciativas de política.

O planejamento e a priorização da reforma do ambiente de negócios no Brasil se beneficiaram de claras autoridades com relação à direção e coordenação desse domínio, da forma delineada no Capítulo 1. Com relação ao planejamento, esse nível acrescido de coordenação gerou claras linhas de prestação de contas (*accountability*) e objetivos complementares. Contudo, o CdG do Brasil poderia aprender dessa experiência para fortalecer ainda mais seus mecanismos de planejamento estratégico e priorização, com a ambição de guiar sua estrutura de planejamento nacional rumo aos resultados.

As abordagens de previsão estratégica poderiam ajudar a impulsionar esforços para melhorar o ambiente de negócios no Brasil

As práticas de previsão estratégica não foram implantadas durante a elaboração e a implementação das últimas reformas do ambiente de negócios no Brasil. O governo do Brasil e a Secretaria Especial de Modernização do Estado (SEME/PR) em particular poderiam considerar desenvolver ou explorar as capacidades de previsão para “comprovar futuramente” seus esforços de reforma e potencialmente maximizar seu retorno. Outros países tem implantado com sucesso essas ferramentas e práticas para aumentar sua competitividade global. Por exemplo, na Malásia, a Estrutura de Ciência, Tecnologia, Inovação e Economia da Malásia (MySTIE) foi lançada em 2020 (SOIF, 2021^[21]). Essa estrutura faz uso de abordagens preditivas para identificar condutores globais de ciência e tecnologia que poderiam aumentar o retorno sobre o valor de condutores socioeconômicos da Malásia. O objetivo dessa iniciativa é garantir que as políticas de ciência, tecnologia, inovação e desenvolvimento econômico aumentem o crescimento econômico e a competitividade global na Malásia (SOIF, 2021^[21]). Os esforços para institucionalizar ainda mais as práticas de previsão estratégica no sistema de planejamento do Brasil, da forma delineada na seção anterior deste capítulo, poderiam se beneficiar dos resultados para essa prioridade de alto nível.

A reforma do ambiente de negócios salienta algumas das deficiências do sistema nacional de planejamento

O recente impulso para a reforma do ambiente de negócios no Brasil resultou da declaração do Presidente Bolsonaro no Fórum Econômico Mundial realizado em Davos em 22 de janeiro de 2019, em vez do sistema de planejamento do governo englobado pelo PPA, pela Estratégia Federal de Desenvolvimento ou sua antecessora, a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social. Isso tende a confirmar o diagnóstico delineado anteriormente neste capítulo que sugere que o sistema de planejamento do governo existente não funciona atualmente como uma ferramenta para identificar prioridades, providenciar uma lógica para sua seleção e conduzir todo o governo rumo a essas metas. Idealmente, os documentos de planejamento do governo em médio e longo prazo deveriam funcionar como ferramentas para que o CdG possibilite a disseminação de uma mensagem clara e coerente para a administração acerca das prioridades de alto nível.

Por todas as trocas da OCDE com a SEME e a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE), as relações entre a reforma do ambiente de negócios, o PPA e a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) foram, de fato, destacadas. Por exemplo, no escopo da EFD para o Brasil no período de 2020 a 2031, estabelecido pelo Decreto 10.531, os seguintes eixos temáticos, desafios e diretrizes se relacionam à melhoria do ambiente de negócios:

- Aumentar a produtividade da economia brasileira, visando a expansão de esforços em educação, ciência, tecnologia e inovação. As diretrizes recomendam: "expandir mecanismos de incentivo

para ações conjuntas entre instituições públicas e privadas, a fim de gerar um ecossistema de inovação mais simbiótico e um ambiente de negócios mais empresarial e dinâmico".

- Expandir a competitividade do Brasil para se aproximar das economias em desenvolvimento, para a melhoria do ambiente de negócios.

De igual forma, o PPA possui três programas que se relacionam ao ambiente de negócios: 2201 - Brasil Moderniza; 2212 - Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade; e 2213 - Modernização Trabalhista e Trabalho Digno. No entanto, embora o projeto Doing Business e a reforma do ambiente de negócios mais no geral claramente alimentem essas metas e objetivos abrangentes, o PPA e a EFD não são catalisam nem orientam para a ação e, como tal, não são verdadeiramente utilizados como um meio para guiar e orientar o governo rumo aos resultados.

Em linha com as recomendações do Capítulo 1 sobre a criação de uma estrutura de desempenho do CdG orientada aos resultados, assim como as recomendações contidas neste capítulo, os órgãos do CdG, tais como, a Casa Civil, a SAE e o Ministério da Economia, poderiam trabalhar para definir e implementar um número limitado de metas orientadas aos resultados compartilhadas por todo o governo. As prioridades transversal de alto nível, tais como a reforma do ambiente de negócios, poderiam ser integradas nessa estrutura de gestão do desempenho, que inviabilizaria contradições e lacunas com outros esforços de reforma, identificar sinergias rumo a outras prioridades de alto nível e facilitar a entrega de resultados.

O processo de planejamento para o projeto Doing Business não estava efetivamente ligado ao planejamento com os resultados

As medidas dentro do projeto Doing Business foram extensamente priorizadas para aumentar a classificação do Brasil no relatório Doing Business do Banco Mundial. Esse foco e uso de uma metodologia pré-existente geraram benefícios claros: e mais importante, permitiu que a SEME conduzisse os esforços do governo rumo a uma meta clara sem exaurir os recursos e capacidade no CdG. A primeira medida tomada foi identificar a classificação necessária para que o Brasil seja o 50º país no ranking Doing Business no relatório de 2023. Com base em uma metodologia validada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o governo estabeleceu que, para figurar na 50ª posição, o Brasil precisaria ter, pelo menos, 76.82 pontos em 2023. Com base nessa metodologia, o Brasil desenvolveu uma simulação para precisamente avaliar a posição do país.

Sob a coordenação da SEME, dez grupos temáticos de ação, organizados com alguns tópicos-chave identificados para aumentar o ranking do Brasil no relatório do Banco Mundial, foram incumbidos para realizar um diagnóstico e apresentar propostas para medidas e ações. Essa fase inicial foi caracterizada por uma série de reuniões com os grupos temáticos para não apenas identificar o que poderia ser atingido com base nas melhores práticas listadas pelo Banco Mundial, mas também identificar alguns dos mais apropriados para o Brasil. Cada grupo temático subsequentemente compartilhou uma proposta inicial para ação, a fim de alcançar o objetivo de 76.82 pontos. O resultado desses grupos de trabalho foi consolidado nos Planos de Modernização do Ambiente de Negócios (PMAs), para a criação de negócios, comércio internacional, pagamento de impostos, obtenção de crédito, registro de propriedades, insolvência, compra de energia, autorizações de construção, formalização de contratos, proteções a investidores minoritários). De fevereiro a agosto de 2020, esses planos de modernização estavam diretamente ligados a uma estrutura de desempenho por meio de memorandos de entendimento (MoUs) assinados por instituições líderes em cada área-chave. A reforma do ambiente de negócios no Brasil é, portanto, um poderoso exemplo de como relacionar o planejamento com as metas e resultados por meio de um número limitado de claras prioridades compartilhadas pelo governo, o engajamento intencional das partes interessadas e o suporte de uma estrutura de gestão do desempenho.

A eficácia da reforma do ambiente de negócios poderia, todavia, ser aperfeiçoada ainda mais por meio de um ajuste fino nas metas de ação estabelecidas nos MoUs e PMAs. De fato, esses MoUs e PMAs ligados a eles são estruturados em torno de um objetivo global ligado ao relatório do Banco Mundial, seguido

pelas ações transversais e específicas associadas e seu impacto potencial na classificação do Brasil para esse indicador específico. Essa estrutura garante que as ações ou objetivos do MoU sejam relevantes, pois foram selecionados para seu impacto no relatório Doing Business do Banco Mundial. Ainda, o processo colaborativo que levou à criação desses planos de ação e MoUs deve ser um bom indício de que as ações e metas relacionadas sejam atingíveis. Por fim, as metas de ação transversais e específicas relacionadas nos planos de modernização ligados aos MoUs todas sejam estabelecidas com prazos. Não obstante, a qualidade das metas de ação listadas se difere substancialmente. Em particular, nem todas as metas de ação são suficientemente específicas ou mensuráveis, o que poderia prejudicar a implementação e o monitoramento da reforma.

Por vezes, as metas listadas nos MoUs são insuficientemente específicas: por exemplo, uma das ações listadas no MoU em “obtenção de energia” é “eliminar ou reduzir o passo de solicitar, aguardar e aceitar o orçamento”, que seria benéfico se fosse menos ambíguo. De modo similar, algumas das ações listadas no plano de modernização para “obtenção de crédito” são mais semelhantes às promessas para definir objetivos futuros com, por exemplo, um item, a saber, “definir os itens elegíveis a serem pontuados a fim de aumentar o índice de eficiência dos direitos legais em 04 pontos”. Também não ficou claro porque essa ação está associada a um aumento potencial de dez pontos no ranking do Banco Mundial.

Por fim, a implementação e monitoramento da reforma do ambiente de negócios poderia ser facilitada por um esforço rumo a metas de ação mais facilmente mensuráveis (vide o Capítulo 4 para uma discussão mais detalhada sobre essa questão). Por exemplo, uma das ações listadas no MoU em “obtenção de licenças e formalização de contratos” é “implementar o Portal de Licenciamento SP”. Essa meta poderia ser facilmente transformada em um conjunto de objetivos mensuráveis e quantificáveis. Atualmente, seria difícil avaliar a extensão na qual esse item seria cumprido.

O CdG do Brasil poderia aproveitar essa oportunidade para desenvolver metas de resultado ligadas à reforma do ambiente de negócios fora do ranking Doing Business do Banco Mundial. Apesar de aplicar uma metodologia internacional apresentar vantagens definidas e ser bastante engenhosa em termos de operação sob capacidade limitada, possui alguns inconvenientes definidos. Em primeiro lugar e pelo fato de o Brasil agora ter experimentado de primeira mão, caso o ranking desapareça, medir e comunicar os sucessos será mais difícil para o governo. Em segundo lugar, por natureza, a metodologia usada pelo Banco Mundial visa a comparação entre países e poderia, portanto, obscurecer os sucessos ou as deficiências em nível nacional (vide o Capítulo 4 para uma discussão mais profunda sobre a questão). Pensar nas metas de resultado fora do ranking do Banco Mundial poderia ser útil na personalização, ainda mais na reforma das necessidades do Brasil. Enquanto melhorar a pontuação do Brasil no Doing Business é uma propriedade completamente legítima, um engajamento construtivo com a reforma do ambiente de negócios poderia mediar esse objetivo global e fazer uso das iniciativas concebidas para consecução a fim de cumprir outras metas de resultado.

De nota particular tem-se o processo de engajamento extensivo de partes interessadas que fundamentou o processo de planejamento dos esforços da reforma do ambiente de negócios conduzidos pelo governo. No início em 2019, esforços globais foram iniciados com autoridades subnacionais, mais notavelmente os governos de São Paulo e Rio de Janeiro, assim como com os prefeitos de suas respectivas capitais. Essas trocas visaram promover um consenso e todo de objetivos compartilhados para a reforma do ambiente de negócios. Ao final de fevereiro de 2019, foi realizado um evento nas capitais com a presença do Ministro da SG-PR, governadores e prefeitos, visando concordar com ações para melhorar o ambiente de negócios. Além desse esforço global perante autoridades subnacionais, a SEME também obteve engajamento e contribuições dos órgãos do governo responsáveis pelos processos medidos pelo relatório Doing Business por meio dos grupos de trabalho descritos nas seções anteriores. Esse nível de engajamento gerou a inclusão de outras medidas que não diretamente afetaram o ranking do Brasil no relatório do Banco Mundial, mas foram, não obstante, ressaltadas como uma questão recorrente pelas partes interessadas nacionais. Além disso, a Lei de Melhoria do Ambiente de Negócios (Lei 14.195/2021), resultante da Medida Provisória 1040/2021, passou por uma consulta pública e uma audiência pública

virtual dentro do escopo da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da câmara dos deputados do Congresso Nacional. O texto inicial foi produzido pelo executivo com a colaboração de muitas ONGs (especialmente do setor da indústria e comércio). A Medida Provisória foi então apresentada ao Congresso e sujeita à consulta pública. Algumas das opiniões encaminhadas aos cidadãos foram então refletidas por emendas à medida proposta pelos membros do Congresso.

A reforma do ambiente de negócios também se beneficiou de um esforço do CdG para harmonizar e consolidar a base de prova ligadas a esse assunto. Por exemplo, a SEME coordenou com sucesso uma atualização e dados com o grupo temática de ação visando transmitir informações da equipe do Banco Mundial sobre as reformas e correções aos dados do país. Apesar de o relatório do Banco Mundial ter sido suspenso no momento, esse esforço de coleta de dados e verificação é crucial para garantir e melhorar a qualidade geral e coerência dos documentos e resultados de planejamento.

Recomendações

Por décadas de prática de planejamento, o CdG no Brasil desenvolveu um sistema institucional bem consolidado, porém fragmentado para o planejamento. De fato, com o passar do tempo, o país adquiriu estruturas institucionais dedicadas, unidades legalmente incumbidas e pessoal altamente treinado e competente para o planejamento. No entanto, a função de planejamento se tornou fragmentada por todo o governo, o que levou a algumas lacunas e sobreposições nos mandatos e atividades entre as unidades. Essa fragmentação é agravada por baixos níveis de colaboração institucional em algumas áreas (vide o Capítulo 1) que inibem a capacidade de governo identificar claras prioridades de políticas, tratar de desafios multidimensionais e atingir seus objetivos estratégicos.

O sistema de planejamento no Brasil é caracterizado por um foco no processo, algumas vezes, à custa dos resultados. Isso está, por exemplo, refletido na multiplicidade de planos e mecanismos que existem entre os cronogramas, setores e esferas de governo e, muitas vezes, carecem de relações significativas para promover sinergias ou identificar contradições entre si. Nesse sentido, o CdG do Brasil poderia eliminar documentos supérfluos, que apenas influam a complexa rede de documentos, e desenvolver algumas ferramentas para garantir que as atividades e metas delineadas nos diferentes planos se alimentem com o passar do tempo para melhorar os resultados gerais. Em tese, mesmo os sistemas de planejamento bem alinhados, e em cascata serem densos e complexo, serão inutilizados na condução verdadeira da administração pública se não refletirem uma visão global que afeta toda a ação pública em torno de um conjunto limitado de prioridades definidas e conduzidas pelo CdG.

Recomendações

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

- O CdG poderia tomar medidas para promover a qualidade do planejamento estratégico por todo o serviço civil e extrair da amplitude de experiência por toda a administração:
 - Investir no desenvolvimento de intermediários de conhecimento para sustentar o planejamento estratégico, mais notavelmente por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
 - Inserir competência de desenvolvimento de políticas estratégicas em termos de competências quantitativas, capacidades de previsão estratégica e abordagens informadas por provas no cerne das estratégias de serviço civil.
 - Garantir o treinamento fornecido pelo ENAP inclui o suporte em termos de planejamento do governo e questões transversais e não apenas reflete questões de planejamento setorial.
- O CdG do Brasil se beneficiaria de racionalizar, otimizar e simplificar sua arquitetura de planejamento estratégico:
 - Conduzir, como parte da revisão funcional sugerida no Capítulo 1 desta análise, uma análise funcional com um mapeamento detalhado de órgãos com funções de planejamento por todo o CdG para identificar lacunas e sobreposições de mandatos.
 - Ajudar as responsabilidades dos órgãos do CdG seguindo essa revisão funcional de forma a eliminar a sobreposição e duplicação de mandatos, especialmente no que tange à identificação e monitoramento de prioridades governamentais.
 - Esclarecer a função da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) no que tange ao Ministério da Economia e à Casa Civil em termos de planejamento de alto nível em longo prazo.
- Poderia ainda institucionalizar práticas de previsão estratégica no sistema de planejamento do Brasil:
 - Incumbir um órgão existente como unidade central preditiva dedicada a advogar, conduzir, realizar e coordenar o serviço de previsão por todo o governo. Em teoria, a SAE poderia assumir essa função dada sua atual incumbência. Essas unidades dedicadas podem ter dificuldades com um conjunto de limitações individuais, coletivas e institucionais que impedem o uso de conhecimento de “futuros” na formulação de políticas; por isso, o governo deveria em paralelo visar promover uma ligação direta com o processo de desenvolvimento de políticas.
 - Promover a criação de uma comunidade de prática em torno de governança antecipada e previsão estratégica, por exemplo, por meio do lançamento de uma rede de previsão estratégica por todo o governo para atenuar a fragmentação como uma barreira para a previsão estratégica.
 - Canalizar a capacidade preditiva por toda a organização por meio da criação de um currículo dedicado para diversas partes interessadas (profissionais de previsão, tomadores de decisão, uma rede ampliada, etc.) incluindo treinamento e orientação. A SAE poderia, por exemplo, desenvolver cursos de “Introdução à previsão” para outras unidades dentro do governo, com o apoio da ENAP, e desenvolver sua própria Ferramenta de Futuros disseminada por todo o governo.

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

- Em linha com o Capítulo 1, recomendações sobre a criação de uma estrutura de desempenho do CdG orientada aos resultados, os órgãos do CdG, tais como a Casa Civil, a SAE e o Ministério da Economia, poderiam trabalhar para definir e implementar um número limitado de metas orientadas aos resultados compartilhadas por todo o governo:
 - Essas prioridades globais compartilhadas poderiam tratar de objetivos que requerem ação de todo o governo, processos de suporte (distribuição de recursos, recrutamento, treinamento, acesso aos dados, etc.) ou questões que se enquadrem dentro da responsabilidade de uma única agência, mas são definidas como cruciais pelo CdG.
 - O processo para definir essas prioridades deve ser colaborativo e incluir um amplo processo de consulta, em particular com a SAE para garantir que as metas orientadas aos resultados estejam alinhadas à visão/objetivos em longo prazo do país.
 - A adequação desses objetivos deve ser testada face ao modelo SMART (eSpecifico, Mensurável, orientado à Ação, Realista e dentro do Tempo); no entanto, o CdG deve ser cuidadoso ao definir as métricas de sucesso que sejam muitos fáceis de se controlar ou atingir e poderia, portanto, deixar de traduzir em impacto significativo aos cidadãos.
 - Esse conjunto de metas de prioridade limitada conduzida pelo CdG deveria ser suportado por estruturas e rotinas de gestão do desempenho de forma a guiar sua implementação. Poderia incluir reuniões de revisão orientada aos dados ou sessões regulares de estratégia com agências líderes para acompanhar o progresso nessas prioridades, ou uma estrutura dedicada na Casa Civil ou monitoramento e avaliação (M&E) encarregado de conduzir a implementação dessas prioridades.
 - Os processos de monitoramento paralelo das prioridades de alto nível desenvolvidos dentro da Casa Civil (na SAG) e M&E (na unidade de entrega) devem ser otimizados para acompanhar e entregar esse conjunto compartilhado de prioridades governamentais. Isso deveria ocorrer em linha com a recomendação do Capítulo 4 que sugere que o CdG claramente defina os mandatos e responsabilidades de monitoramento do desempenho de todo o governo no Brasil.
 - O CdG do Brasil poderia ajudar a guiar seu sistema nacional de inovação rumo a esse número seletivo de prioridades governamentais ao desenvolver uma abordagem orientada à missão para as políticas de inovação.

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

- Criar uma estrutura de revisão de gastos para ajudar a alinhar os gastos com as prioridades governamentais.
 - O Ministério da Economia também poderia potencialmente introduzir “reservas” ou “repositórios de mudança” identificados como recursos financeiros adicionais para a implementação das prioridades governamentais. Em outras palavras, o teto total de gastos não seria apenas um agregado de tetos de gastos setoriais.

Integrado ao uso de provas e engajamento de partes interessadas em priorização, planejamento e práticas de tomada de decisão

- Intensificar e sistematizar a identificação de problemas dentro do processo de planejamento para melhor priorização e tomada de decisões:
 - Sistematizar a identificação de problemas dentro do processo de planejamento e priorizações em níveis nacionais e setoriais, incluindo estratégias em longo prazo e para a

identificação do número estabelecido de prioridades limitadas de alto nível sugeridas nas recomendações anteriores.

- Desenvolver padrões mínimos para o uso de provas (significando dados administrativos, informações de desempenho e orientação de políticas a partir da avaliação, relatórios e revisões) na identificação de problemas extraída dos princípios da OECD, compartilhados entre o CdG e os ministérios em exercício.
- A fase de identificação de problemas do Plano Plurianual (PPA) deveria ser conduzida pelos ministérios em exercício liderados pela Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA) do Ministério da Economia antes da listagem reduzida dos programas, de forma a não ser vista como um exercício de racionalização *ex post*.
- A SEPLA do Ministério da Economia poderia ajustar as perguntas de análise de problemas distribuídas aos ministérios em exercício na elaboração do PPA para um melhor alinhamento com as melhores práticas da OECD.
- A identificação de problemas requer competências excelentes e análise de dados e avaliação, e pode levar de dois a seis meses segundo evidências da OECD. A fase de diagnóstico inicial análise de futuras iterações do PPA ou qualquer outra atividade de planejamento poderiam então, ser conduzida por um grupo de trabalho constituído de servidores com capacidades complementares e experiência, complementado por peritos externos.
- Criar diretrizes detalhadas e conjuntos de ferramentas para integrar o engajamento de partes interessadas e a participação dos cidadãos no ciclo de planejamento:
 - A Secretaria de Governo (SEGOV) poderia fornecer orientação mais detalhada para ajudar os órgãos públicos a esclarecer os objetivos do engajamento de partes interessadas e atividades de participação dos cidadãos que realizam, que pode variar de informação a criação conjunta.
 - A SEGOV também poderia ajudar a promover e facilitar uma cultura administrativa de apoio, por exemplo, fornecendo orientação e modelos sobre como conceber estratégias do engajamento de partes interessadas ou realizar consultas públicas e audiências em nível setorial ou de agência.
 - Reforçar a estrutura institucional para o engajamento de partes interessadas criando ciclos efetivos de feedback, garantindo que as atividades de engajamento de partes interessadas e cidadãos (conferências nacionais, consultas, audiências) ocorram em prazo que permitam que seus resultados sejam incluídos no processo.
 - Exigir que as instituições forneçam feedback às partes interessadas sobre como seus dados foram utilizados.
 - Desenvolver mecanismos em colaboração com o Ministério da Economia a fim de garantir que as AIRs em produção sejam consideradas no processo de priorizações no CdG.

Alinhar e integrar o sistema de planejamento

- Eliminar documentos estratégicos governamentais supérfluos e alinhar objetivos e programas por todos os cronogramas para uma ação de governo mais efetiva.
- Realizar um levantamento dos documentos de planejamento do governo do Brasil para identificar e eliminar redundâncias e otimizar o processo de planejamento.
- As estratégias governamentais restantes de curto, médio e longo prazos deveriam ser articuladas por meio de metas em cascata, para garantir que as metas em curto prazo

- estejam alinhadas e alimentem as metas de médio prazo, de forma a contribuir para as metas em longo prazo, ou, no mínimo, não sejam contraditórias entre si.
- O CdG do Brasil também deveria desenvolver um sistema comum de M&E para as estratégias governamentais que operam em diferentes cronogramas.
 - Melhorar a função de desafio do centro de governo para melhor integrar estratégias governamentais e setoriais:
 - Incumbir uma unidade no CdG para analisar e desafiar os Planos Estratégicos Institucionais (PEIs) antes de finalizar de forma a garantir que tenham relação efetiva com as prioridades governamentais e a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD, ou qualquer estratégia em longo prazo posteriormente criada).
 - Incumbir, em linha com os esforços promovidos pela Lei 9.163/2017, explicitamente uma unidade no CdG para conduzir um levantamento das estratégias setoriais de forma a identificar planos sobrepostos de agências que atuam nos mesmos setores e convocar agentes para eliminar contradições e tratar de lacunas em potencial.
 - Melhorar a capacidade intrínseca de planejamento setorial no Brasil, em particular, para sanar a assimetria nas competências e recursos entre os ministérios em exercício.
 - Reforçar a capacidade do CdG para implementar prioridades em nível nacional nas esferas estaduais e locais.
 - Esclarecer a interface institucional no CdG incumbida de coordenar e interagir com os estados e identificar um único ponto focal para os estados interagirem com o CdG no processo de planejamento.
 - Alinhar o ciclo de planejamento em nível estadual com estratégias setoriais (PEI) e ciclos do PPA em termos de prazos.
 - Explorar maneiras para incluir a participação do estado em uma atualização da EFD. Isso poderia ser realizado por meio de planos de ação criando relações entre estratégias estaduais e objetivos governamentais.

Referências

- Agencia Brasil (2018), “Bolsonaro plans to create super Economy Ministry after merger”, [13]
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/politica/noticia/2018-10/bolsonaro-plans-create-super-economy-ministry-after-merger>.
- Andres, L., D. Biller and M. Dappe (2016), “A methodological framework for prioritizing infrastructure”, *Journal of Infrastructure Development*, Vol. 8/2, pp. 111-127. [25]
- Andrews, R. et al. (2012), *Strategic Management and Public Service*, Palgrave Macmillan. [5]
- Blair, R. (2004), “Public participation and community development: The role of strategic planning”, *Public Administration Quarterly*, pp. 102-147. [40]

- Brown, D., J. Kohli and S. Mignotte (2021), “Tools at the centre of government: Research and practitioner’s insight”. [35]
- Bryson, J. (2011), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass. [1]
- Bryson, J., L. Hamilton Edwards and D. Van Slyke (2018), “Getting strategic about strategic planning research”, *Public Management Review*, Vol. 20/3, pp. 317-339, <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285111>. [2]
- Burby, R. (2003), “Making plans that matter: Citizen involvement and government action”, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 69/1, pp. 33-49, <https://doi.org/10.1080/01944360308976292>. [39]
- Cavalcante and Gomide (2016), *O Presidente e seu Núcleo de Governo a coordenação do Poder Executivo*. [8]
- Chiavari, J. et al. (2020), “Brazil’s infrastructure project life cycles: From planning to viability - Creation of a new phase may increase project quality”, <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/11/PB-Brazils-infrastructure-project-life-cycles-from-planning-to-viability.pdf>. [26]
- Donald, C., T. Lyons and R. Tribbey (2001), “A partnership for strategic planning and management in a public organization”, *Public Performance and Management Review*, Vol. 25/2, pp. 176-183, <https://doi.org/10.1080/15309576.2001.11643653>. [41]
- Duwe, M. et al. (2017), ““Paris compatible” governance: Long-term policy frameworks to drive transformational change”, A comparative analysis of national and sub-national case studies, Ecologic Institute. [15]
- Elbanna, S., R. Andrews and R. Polannen (2016), “Strategic planning and implementation success in public service organizations: Evidence from Canada”, *Public Management Review*, Vol. 18/7, pp. 1017–1042, <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051576>. [7]
- Estado de Guanajuato (2019), *Program de Gobierno 2018-2024 [State Government Program 2018-2024]*, <https://guanajuato.gob.mx/PDGv23.pdf>. [53]
- Falduto, C. and M. Rocha (2020), “Aligning short-term climate action with long-term climate goals: Opportunities and options for enhancing alignment between NDCs and long-term strategies”, *OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers*, No. 2020/02, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7c980fce-en>. [50]
- Global Government Forum (2019), “The power of priorities: goal-setting in Finland and New Zealand”, <https://www.globalgovernmentforum.com/the-power-of-priorities-goal-setting-in-finland-and-new-zealand>. [37]
- Gold, J. (2017), “How to make delivery units work”, Institute for Government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/how-make-delivery-units-work>. [38]
- Governo Federal - Brasil (2020), *Painel do Planejamento Federal*, <http://painelppa.planejamento.gov.br/analytics/index.html>. [28]
- Guilherme, M. (2020), “Bolsonaro nomeia almirante para Secretaria de Assuntos Estratégicos”, *Globo*, <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/02/14/bolsonaro-nomeia-almirante-para-secretaria-de-assuntos-estrategicos.ghtml>. [14]

- Huck, L. (2020), “This country is vital to ‘global survival’ - Here’s the challenges they face”, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/what-happens-next-in-brazil-has-global-consequences-here-are-three-priorities-for-the-next-decade/>. [49]
- IPEA (2015), “Planejamento Brasi Século XXI: Inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir -”, No. 4, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. [10]
- Leite Lima, L. et al. (2020), “Government planning in Brazilian municipalities: Towards a research agenda”, *Cadernos EBAPE.BR*, Vol. 18/2, pp. 323-335, <https://doi.org/10.1590/1679-395177989x>. [11]
- Ministério da Economia (2020), *Estratégia Federal de Desenvolvimento*, <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/estrategia-federal-de-desenvolvimento>. [18]
- Ministério da Economia (2019), *Manual Técnico do Plano Pluri Anual 2020-2023*. [27]
- New Zealand Government (n.d.), *Plan Your Online Engagement*, <https://dns.govt.nz/standards-and-guidance/engagement/how-to-engage-with-people-online/1-plan-your-online-engagement/>. [46]
- Nuti, S., M. Vaneira and F. Vola (2017), “Priorities and targets: Supporting target-setting in healthcare”, *Public Money and Management*, Vol. 37/4, pp. 277-284. [24]
- OECD (2021), *Going for Growth 2021 - Brazil*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/economy/growth/Brazil-country-note-going-for-growth-2021.pdf>. [30]
- OECD (2021), *The OECD Going for Growth Framework*, OECD, Paris. [29]
- OECD (2020), *How’s Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9870c393-en>. [31]
- OECD (2020), *Mobilising Evidence for Good Governance: Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design, Implementation and Evaluation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f6f736b-en>. [9]
- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. [22]
- OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>. [47]
- OECD (2019), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2019*, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b1874a7a-en>. [44]
- OECD (2019), “Strategic Foresight for Better Policies - Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures”, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>. [16]
- OECD (2018), *Centre Stage 2 - The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*, OECD, Paris. [3]
- OECD (2017), “Survey on the organisation and functions of the centre of government”, OECD, Paris. [4]

- OECD (2016), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265172-en>. [51]
- OECD (2016), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264257993-en>. [43]
- OECD (forthcoming), *Public Service Leadership and Capability Review of Brazil*, OECD Publishing, Paris. [12]
- OECD/SIGMA (2021), "An approach for the re-prioritisation of the Public Administration Reform Agenda in response to COVID-19", <http://www.sigmaweb.org/publications/PAR-RePrioritisation-Tool-SIGMA-July-2020.pdf>. [33]
- OECD/SIGMA (2018), *Annex 1- Prioritisation Tool: Framework Questionnaire and Grading Table for Self-assessment; Guidance on Facilitating a Scoping and Prioritisation Discussion*, <http://sigmaweb.org/publications/strategy-toolkit.htm>. [32]
- OECD-OPSI (2021), *Towards a strategic foresight system in Ireland*, <https://www.ops.gov.ie/app/uploads/2021/05/Towards-a-Strategic-Foresight-System-in-Ireland.pdf> (accessed on 29 September 2021). [17]
- Plant, T. (2009), "Holistic strategic planning in the public sector", *Performance Improvement*, Vol. 48/2, pp. 38-43, <https://doi.org/10.1002/pfi.20052>. [23]
- Rao, S. (2014), "Prioritising and sequencing public sector reform", <http://gsdrc.org/docs/open/hdq1080.pdf>. [48]
- Republic of Ireland (2014), *The Civil Service Renewal Plan - A Vision and Three Year Action Plan for the Civil Service*, <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/4171/101218152156-e1206bb2c0964a53888531e0c96c356e.pdf#page=1> (accessed on 20 October 2021). [52]
- Roëls, C. (2020), "Foresight in the state public service in France: An overview", *Journal of Futures Studies*, Vol. 2020/3, pp. 63-77, <https://doi.org/10.6531/JFS.202003>. [20]
- SECAP/Ministério da Economia (2019), *Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023*. [42]
- SOIF (2021), *Features of Effective Systemic Foresight in Governments around the World*, School of International Futures, <https://www.gov.uk/government/publications/features-of-effective-systemic-foresight-in-governments-globally> (accessed on 21 October 2021). [21]
- UK Government (2021), *Ensuring Effective Stakeholder Engagement*, <https://gcs.civilservice.gov.uk/publications/ensuring-effective-stakeholder-engagement/>. [45]
- UK Government (2021), *Outcome Delivery Plans*, <https://www.gov.uk/government/collections/outcome-delivery-plans>. [34]
- UK Government (2017), *The Futures Toolkit - Tools for Futures Thinking and Foresight Across UK Government*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/674209/futures-toolkit-edition-1.pdf (accessed on 21 October 2021). [19]

- Vági, P. and E. Rimkute (2018), “Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners”, *SIGMA Papers*, No. 57, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/37e212e6-en>. [36]
- Walker, R. and R. Andrews (2015), “Local government management and performance: A review”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25/1, pp. 101-103. [6]

Notas

¹ Aqui fragmentação significando diversos níveis ou órgãos que executam as funções similares ou tratam de um desafio similar.

² Informações fornecidas no contexto deste projeto pelo governo do Brasil.

³ I – Execução financeira acumulada, acima dos 20% de seu custo total estimado na data-base de 30 de junho de 2019; II – Ausência de impedimento à execução imediata ou existência de impedimento remediável até 2020; III – Conclusão prevista dentro do prazo do PPA 2020-23.

⁴ Informações fornecidas em resposta ao questionário da OECD.

⁵ I - Execução financeira acumulada, acima dos 20% de seu custo total estimado na data-base de 30 de junho de 2019; II – Ausência de impedimento à execução imediata ou existência de impedimento remediável até 2020; III – Conclusão prevista dentro do prazo do PPA 2020-23.

⁶ Partes interessadas são qualquer parte interessada e/ou afetada, incluindo instituições e organizações, governamentais ou não governamentais, da sociedade civil, academia, mídia ou o setor privado.

⁷ Cidadãos são pessoas, independentemente de sua idade, gênero, orientação sexual, afiliação religiosa ou política e, em sentido mais amplo, “habitante de um local em particular”, que pode ser em referência a uma vila, cidade, município, região, estado ou país dependendo do contexto.

⁸ Consulte <https://www.gov.ie/en/publication/7e05d-programme-for-government-our-shared-future/> .

3

Orçamento no centro de governo no Brasil

Este capítulo centra-se nas capacidades do Centro de Governo (CdG) em contribuir para a estratégia do orçamento e colaborar com o Ministério da Economia nas configurações, prioridades e alocações para o orçamento federal. Considera como o CdG pode garantir que os planos em médio prazo e longo prazo do governo se alinham com a estrutura orçamentária federal e como o orçamento pode sustentar as principais políticas nacionais do governo de maneira coerente.

Introdução

O ambiente orçamentário é desafiador no Brasil. A pandemia de COVID-19 viu a posição orçamentária do Brasil se deteriorar com aumentos no déficit orçamentário, dívida pública e demanda por recursos públicos escassos. Esses desafios permanecerão em médio prazo e provavelmente levará tempo para a economia se recuperar da pandemia (OECD, 2020^[1]).

Ao mesmo tempo, a concepção do sistema orçamentário federal no Brasil enfrenta desafios ligados à coordenação, priorização e alocação de recursos orçamentários. O CdG no Brasil pediu assessoria para a OCDE sobre maneiras nas quais o centro pode reforçar suas capacidades nesse sentido.

O CdG executa um papel central no orçamento no Brasil devido à natureza federal do governo, sua função ao levar a legislação para o Congresso e sua responsabilidade pelo planejamento estratégico por todo o governo. O governo do Brasil examinou a administração de seu orçamento federal em muitas ocasiões. Já tomou ações sobre algumas questões, tais como a introdução de uma regra fiscal para gerenciar o crescimento nos gastos federais com o passar do tempo e a criação da Junta de Execução Orçamentária (JEO) como órgão consultivo para o presidente. A junta é composta de membros do Ministério da Economia e o Chefe da Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil).

Este capítulo considera os acordos institucionais que regem o orçamento no Brasil no CdG e observa como o processo orçamentário é conduzido a partir dessa perspectiva. O material apresentado nas seções a seguir ajuda a identificar cinco questões que podem afetar a capacidade do CdG em orçar seguramente e cinco áreas de reforma para melhorar a administração dos resultados orçamentários. Essas áreas são:

- Sustentabilidade fiscal e gestão dos gastos legislados.
- Previsibilidade orçamentária advinda de alterações durante o ano.
- A relação entre orçamento e planejamento de forma a sustentar a priorização.
- Investimento de capital e administração de riscos fiscais.
- Incentivos para examinar gastos de base.

A OCDE observou as capacidades que o CdG poderia trazer para o processo orçamentário e as informações que o centro requer para tomar decisões informadas a fim de ajudar a garantir que o orçamento federal siga as prioridades governamentais e tenha uma abordagem que foque nos resultados, valor monetário e prestação de contas (*accountability*). As recomendações propõem soluções gerenciais para melhorar a coordenação por todo o governo, assim como novos materiais não atualmente disponíveis para informar decisões orçamentárias e consolidar a estrutura orçamentária.

A análise da OCDE se baseia na Recomendação do Conselho sobre Governança Orçamentária (OECD, 2015^[2]) e vale-se de informações comparativas de todos os países-membros da OECD. Esse capítulo não considera a estrutura de governo, nem apresenta uma visão sobre as prioridades fiscais. Pelo contrário, foca na eficácia dos processos de tomada de decisão no orçamento com relação às responsabilidades do CdG.

Os acordos institucionais são únicos para o Brasil

O orçamento no governo federal do Brasil é caracterizado por obrigações estabelecidas na constituição nacional para cada órgão do governo, ministérios e entidades no executivo. Esta seção atenta para esses acordos acerca dos aspectos relevantes para o CdG no orçamento.

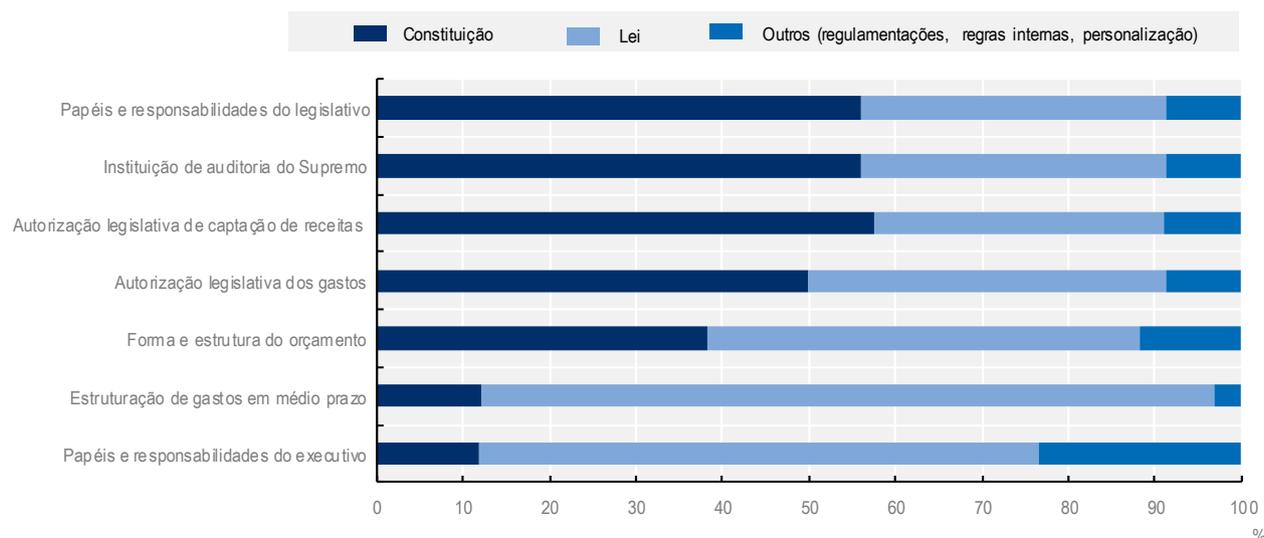
Os acordos orçamentários estão integrados na Constituição Federal

No Brasil, as obrigações do governo federal de elaborar e cumprir um orçamento estão expressas na Constituição Federal de 1988 e suas emendas. O artigo 165 prevê o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (Constitute, 2021^[3]). O plano plurianual relaciona os objetivos e metas do governo público federal para os atuais gastos, gastos de capital e outras despesas. As informações são apresentadas nas esferas federal e regional. A lei de diretrizes orçamentárias dita as metas e prioridades do governo. As diretrizes corroboram a transparência no orçamento exigindo que um relatório de implementação do orçamento seja publicado dentro de 30 dias de cada período bimensal. O relatório, intitulado Relatório Bimensal de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, está disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. A lei orçamentária anual indica a alocação de recursos para agências governamentais, investimento de capital e gastos e recursos de seguridade social. Refletindo sobre o caráter federal do Brasil, o orçamento também indica a distribuição regional de receitas, despesas, subsídios, isenções e empréstimos.

A Constituição do Brasil define os papéis e responsabilidades das instituições de supervisão legislativas, executivas e orçamentárias. Engloba os requisitos para regras fiscais, direitos e obrigações das regiões e requisitos para auditar as demonstrações financeiras. As constituições nacionais em muitos países-membros da OECD também abrangem artigos ligados a orçamentos (Figura 3.1.). Muitas das disposições são comparadas às contidas na Constituição do Brasil, por exemplo:

- **Leis orçamentárias anuais:** Apenas 10% dos países-membros da OECD definem os requisitos para os planos estratégicos em médio prazo nas constituições. A maioria dos países-membros da OECD fazem o uso de estatutos, tais como leis orçamentárias ou procedimentos administrativos.
- **Escopo orçamentário:** Os artigos da Constituição estabelecendo que todas as receitas e gastos do governo devem ser incluídos no orçamento são frequentes, por exemplo, na Alemanha, Grécia e Espanha. Alguns países, como a Espanha, exigem a divulgação de gastos fiscais. Outros países encaminham o orçamento de seguridade social, por exemplo, em Portugal. Alguns países-membros da OCDE também definem se os empreendimentos governamentais devem ser incluídos nas demonstrações financeiras do governo.
- **Estrutura orçamentária:** A estrutura do orçamento e a base para votação (item de linha, programa, por ministério, etc.) é normalmente estabelecida em uma legislação especial ou ordinária. Uma exceção é encontrada em Portugal, onde a Constituição dita que o orçamento seja estruturado por programas (artigo 105).

Figura 3.1. Base legal das práticas orçamentárias nos países-membros da OECD



Observação: A figura apresenta as proporções dos países pesquisados que forneceram respostas (34 países para a maioria das categorias).

Fonte: OECD (2019^[4]), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.

O legislativo possui poderes extensos sobre a legislação do orçamento

O Congresso é responsável por aprovar o orçamento federal proposto pelo governo. O Congresso exerce uma função ativa na determinação e aprovação do orçamento federal e frequentemente propõe emendas.

Um leque de propostas foi apresentado em diferentes ocasiões para limitar a responsabilidade do Congresso e reestimar a receita e impor restrições sobre as emendas que os representantes do Congresso podem introduzir. Algumas propostas tentaram consolidar o estágio do comitê de controle do Congresso da proposta de orçamento do executivo, por exemplo, combinando as unidades técnicas da Câmara e do Senado para reunir os recursos disponíveis para o Congresso (Tollini, 2009^[5]). No entanto, ganharam pouca tração e ilustram as limitações de importar instituições orçamentárias de outras jurisdições sem adaptá-las aos acordos existentes no Brasil.

As responsabilidades orçamentárias são compartilhadas entre as instituições no executivo

No executivo, o CdG é composto por diversas organizações que se localizam dentro e fora das instituições da presidência. Conforme o explicado no Capítulo 1, o CdG executa quatro funções centrais: planejamento estratégico, coordenação, comunicação e monitoramento. Essas funções incluem responsabilidades para a coordenação de políticas por todo o governo e com o Congresso.

As organizações dentro da presidência, tais como, a Secretaria Geral (SG) e a Casa Civil, possuem responsabilidades para o desenvolvimento de planos estratégicos, prioridades do setor e metas.¹ No caso da SG, a função de planejamento destina-se à administração interna da presidência e à modernização do estado em que o escopo de responsabilidade é definir metas e prioridades. Essas responsabilidades são relevantes para a elaboração do orçamento federal e são atribuídas extensamente a secretarias especiais e órgãos relacionados dentro de cada organização. A alocação de responsabilidades incitou a especialização e o desenvolvimento de competências; no entanto, as responsabilidades mudaram com os sucessivos mandatos presidenciais com funções sendo incluídas ou transferidas. As mudanças

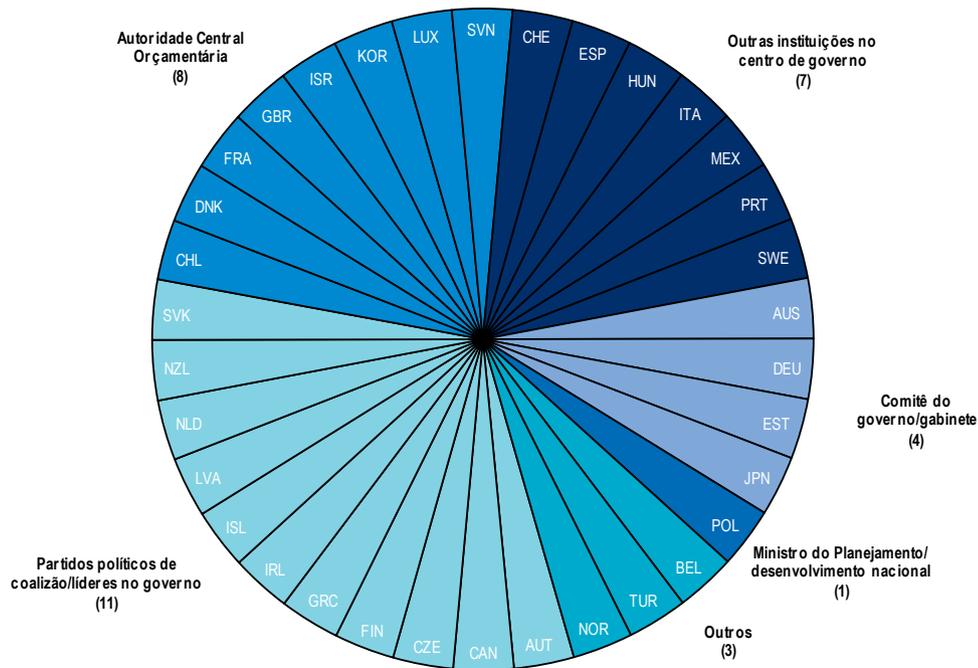
resultaram em duplicações em algumas áreas: por exemplo, a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE) é responsável por formular estratégias de planejamento nacional em termos de prioridades do setor e metas. De modo similar, a Casa Civil contribui para o processo de desenvolvimento da estratégia do governo, prioridades do setor e metas. Possui responsabilidades pelo relacionamento da presidência com o Congresso, assim como a Secretaria de Governo (SEGOV). A SEGOV assiste o Presidente da República em coordenação política e social, especialmente no relacionamento com o Congresso. Há algumas distinções, mas a convergência das funções ilustra a necessidade de coordenação por todas as quatro organizações em nível ministerial dentro da presidência acerca do planejamento estratégico e priorização para fins orçamentários.

Fora da presidência, o Ministério da Economia também possui responsabilidades pelo planejamento estratégico em relação ao orçamento. O ministério é responsável pelo orçamento, finanças públicas, previsão econômica e monitoramento dos gastos públicos, entre outros. No caso de organizações dentro da presidência e Ministério da Economia, as responsabilidades são estabelecidas em legislação. A Casa Civil também possui órgãos especiais com responsabilidades pelo orçamento (finanças públicas), política econômica e gestão pública. Novamente, as responsabilidades funcionais identificam um grau de sobreposição e a necessidade de coordenação.

As funções de planejamento e orçamento no governo deveriam ocorrer de maneira coordenada para maximizar o valor de cada função. Um orçamento ajuda a informar se os planos podem ser atingidos e um plano ajuda a orientar o orçamento de forma que possa contribuir para as prioridades do governo com o passar do tempo. No Brasil, o governo federal possui funções bem estabelecidas de planejamento e orçamento. A revisão de orçamento do Brasil de 2003 da OCDE observou que o orçamento e o planejamento ocorrem em paralelo e de maneira extensamente desconexa (Blöndal, Goretti and Kristensen, 2003^[6]). Todavia, desde então, o governo tem tomado ações para fortalecer os acordos institucionais, por exemplo, estabelecendo uma JEO, composta por representantes seniores de dentro da presidência e do Ministério da Economia.

Em alguns países-membros da OCDE, as responsabilidades institucionais de planejamento e orçamento são compartilhadas entre mais de uma organização e com o CdG. A responsabilidade compartilhada visa garantir que os aspectos do orçamento em médio prazo se alinhem com as prioridades estratégicas em médio prazo do governo. A Figura 3.2 mostra que, em 65% dos países-membros da OCDE, a responsabilidade pelo planejamento estratégico para os fins de orçamento recai em entidades mais próximas à liderança do país. Nesse sentido, as responsabilidades compartilhadas para planejamento e aspectos do orçamento federal no Brasil não são únicas.

Figura 3.2. Instituições responsáveis pelo planejamento estratégico para fins orçamentários em países-membros da OECD

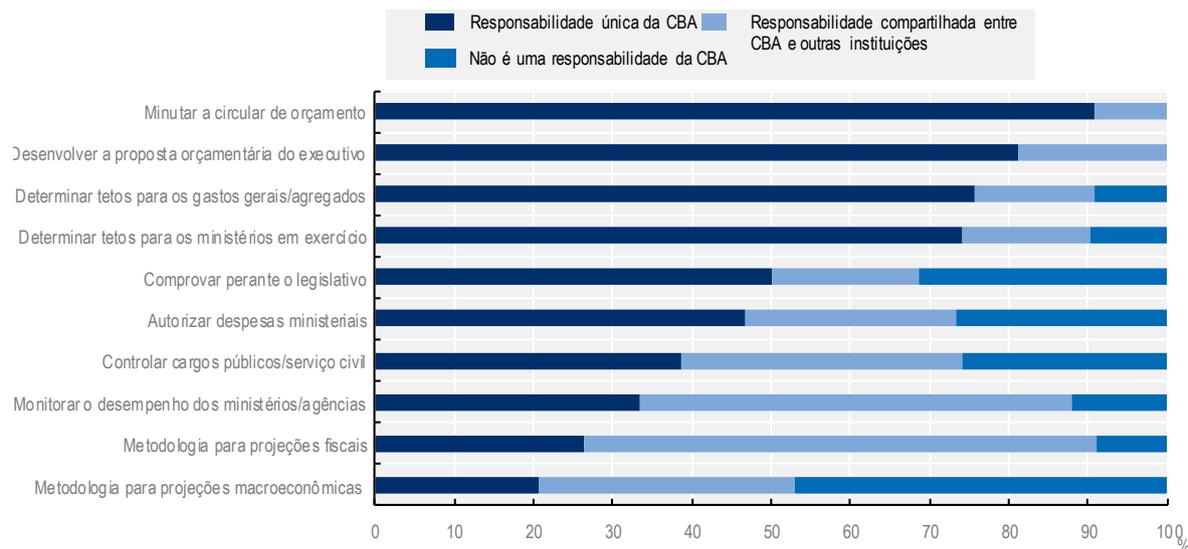


Fonte: OECD (2019^[4]), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.

No Brasil, o CdG é responsável pelas iniciativas de planejamento estratégico e pelo planejamento em médio prazo, ambos discutidos no Capítulo 2. A Casa Civil, com outras áreas da presidência, identifica e define prioridades estratégicas para todo o governo e desenha planos estratégicos em longo prazo. Essas capacidades não estão bem ligadas com a formulação da lei orçamentária anual, apesar do fato de a Casa Civil ter uma função em monitorar a implementação do orçamento.

A autoridade central de orçamento é responsável por conduzir o processo orçamentário. Na maioria (86%) dos países-membros da OECD, a autoridade central de orçamento se localiza no Ministério das Finanças ou seu equivalente (OECD, 2019^[4]). Na América Latina, a proporção de autoridades centrais de orçamento localizadas em Ministério das Finanças é uma porcentagem similar (84%) (OECD, 2020^[7]). No caso de quatro países-membros da OCDE (Austrália, Canadá, Irlanda e Estados Unidos (EUA)), as responsabilidades são alocadas em mais de uma agência do governo para o orçamento dos gastos e receitas. Na verdade, as responsabilidades compartilhadas existem por uma gama de funções orçamentárias, não apenas planejamento estratégico (Figura 3.3) nos países-membros da OCDE. No Brasil, as responsabilidades pelo planejamento estratégico em relação ao orçamento são compartilhadas por toda a Casa Civil e a Secretaria Especial dentro do CdG, assim como por unidades no Ministério da Economia responsáveis pelo orçamento, finanças públicas, previsão econômica e monitoramento de gastos públicos. Os desafios com esse acordo incluem a coordenação pelas organizações e processos para priorizar as iniciativas de planejamento estratégico para os fins de orçamento e, mais amplamente, alinhar de forma coerente o orçamento federal com os instrumentos de planejamento do Brasil (a saber, o Plano Plurianual (PPA)).

Figura 3.3. Responsabilidades das autoridades centrais de orçamento em países-membros da OECD



Observação: CBA: Autoridade central de orçamento.

Fonte: OECD (2019^[4]), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.

O judiciário desempenha um papel ativo na legalidade dos orçamentos federais

No Brasil, a função do judiciário proporciona uma proteção sobre o uso de recursos públicos, após o orçamento ser aprovado pelo Congresso, a fim de garantir que o uso dos recursos permaneça consistente com as leis existentes do país. O judiciário pode revisar o orçamento federal quando uma área de despesa do orçamento for incompatível ou transgredir uma legislação existente. O judiciário também pode determinar sobre o uso de decretos presidenciais para deslocar dinheiro de uma finalidade para outra durante certo ano. Como tal, a missão do judiciário vai além da determinação sobre processos de compra para concluir iniciativas que foram propostas no orçamento.

Da perspectiva do CdG, a missão do judiciário sobre o orçamento significa que Casa Civil permanece pronta para defender o orçamento de desafios legais mesmo após sua aprovação pelo Congresso. Essa responsabilidade é compartilhada com o Ministério da Economia.

O governo continuou a fortalecer sua arquitetura de finanças públicas

Mais de dois terços dos países-membros da OCDE agora possuem instituições fiscais independentes (cargos parlamentares independentes de orçamento ou conselhos fiscais, Instituições Fiscais Independentes - IFIs). O Brasil entrou no ranking em 2016 com o estabelecimento de sua Instituição Fiscal Independente no Senado para monitorar a política fiscal, apresentar análise econômica independente e fortalecer de forma geral a transparência no orçamento. A IFI, moldada em parte no Gabinete de Responsabilidade Orçamentária do Reino Unido, foi constituída por meio de uma legislação primária e conduzida por um conselho de três membros escolhidos pelo Senado (Federal Senate, 2016^[8]). Com tal, o modelo possui uma liderança coletiva comum de um conselho fiscal, mas é integrada ao poder legislativo. Além do conselho, também possui um Conselho Técnico Consultivo (moldado em parte nos quadros de consultoria do Gabinete Orçamentário do Congresso dos Estados Unidos).

A IFI do Brasil é responsável por: i) publicar estimativas de parâmetros econômicos e variáveis relevantes para a construção de cenários fiscais e orçamentários; ii) analisar a adesão de indicadores fiscais e

orçamentários para metas legalmente definidas; iii) medir o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente aqueles decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo custos de políticas monetárias, de crédito e câmbio; e iv) projetar a evolução de variáveis fiscais determinantes ao equilíbrio a longo prazo do setor público. A Resolução 42/2016 requer que a IFI do Brasil apresente suas projeções e análises fiscais para o Comitê de Assuntos Econômicos duas vezes por ano (Federal Senate, 2019^[9]).

A IFI é relevante para a Casa Civil, pois o CdG tem responsabilidade pelas interações do governo com o Congresso. A IFI apresenta a análise orçamentária para o Congresso, assistindo-o em sua função orçamentária. Ao fazer isso, a IFI agrega especialização e separação de funções orçamentárias entre o CdG, o Ministério da Economia e o Congresso. No período quinquenal desde seu estabelecimento, a IFI se tornou uma voz confiável em política orçamentária e fiscal; sua análise também pode ser útil para a Casa Civil, pois administra relações com o Congresso.

O CdG desempenha funções essenciais no orçamento

Esta seção considera os documentos orçamentários e o processo orçamentário como as ferramentas disponíveis para o governo administrar o orçamento federal efetivamente entre as organizações dentro do CdG.

Os documentos orçamentários estão prescritos em detalhes na legislação

No Brasil, os documentos orçamentários (Quadro 3.1) são elaborados pelo Ministério da Economia de acordo com a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000. A lei tem ajudado o Brasil a administrar sua responsabilidade orçamentária, exigindo cobertura abrangente do setor público no orçamento federal, incluindo transações do orçamento com estados e municípios. No entanto, a lei tem se diluído com o tempo: por exemplo, em 2009, a meta de superavit primário foi reduzida. Os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal em torno da transparência também são comprometidos por operações extras ao orçamento, tais como parcerias público-privadas e suporte financeiro a bancos locais.

Quadro 3.1. Documentos orçamentários no governo federal do Brasil

O orçamento é expresso em três documentos principais que se tornam leis quando aprovados pelo Congresso:

- **Plano Plurianual da União (PPA):** O PPA contém previsões macroeconômicas e objetivos fiscais por um período de quatro anos, que o governo prepara dentro de seu primeiro ano de mandato e submete ao Congresso para aprovação. O período de quatro anos do plano significa que o último ano se estende até o primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo de proporcionar continuidade entre os ciclos eleitorais.
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** As diretrizes estabelecem metas e prioridades para o governo federal no ano orçamentário seguinte. As metas e prioridades são estabelecidas a cada ano, no contexto de um prazo de dois anos – o ano atual e o ano seguinte. O objetivo das diretrizes é proporcionar orientação ao executivo sobre a elaboração da lei orçamentária anual.
- **Lei Orçamentária Anual (LOA):** A proposta de lei orçamentária anual deve ser compatível com o PPA e a LDO. Se não houve alteração no cenário econômico ou operacional, ou nas demandas políticas que o governo enfrenta, a soma dos quatro planos anuais deve amplamente equivaler ao PPA. No entanto, essas abstrações não representam a realidade.

Nos documentos orçamentários enviados ao Congresso, as informações sobre programas e subprogramas devem estar altamente detalhadas. Uma implicação do detalhamento é que a flexibilidade do orçamento se limita e altera a composição dos custos que deve ser submetida ao Congresso para aprovação. Como tal, o Congresso se envolve na definição de programas e detalhes programáticos e pode focar menos no cumprimento e resultados.

O PPA apresenta uma perspectiva em médio prazo das intenções orçamentárias do governo. O período do PPA e o prazo de sua preparação expressam a noção de continuidade entre dois mandatos governamentais. As diretrizes proporcionam metas, prioridades e parâmetros para a lei orçamentária anual; entretanto, deixa de ser uma estratégia fiscal. Os três documentos orçamentários deveriam criar um sistema interrelacionado de planejamento, orientação e alocação de orçamento. No entanto, a concepção clara é mais complexa na realidade. Da forma discutida no Quadro 3.1, o PPA permanece inalterado em grande parte durante o período de quatro anos e se torna cada vez mais distante das realidades do executivo em cada ano sucessivo de seu mandato. Contudo, há uma provisão legal para uma revisão anual do PPA, que via ajustes orçamentários aos programas e metas (Government of Brazil, 2020_[10]).

Separadamente ao plano de quatro anos, o CdG elabora planos estratégicos. Os planos estratégicos não são aprovados pelo Congresso, mas identificam uma visão em longo prazo e uma orientação de política de alto nível para o Brasil. A distinção entre os planos estratégicos e o PPA de quatro anos ilustra a atenção que o Brasil dá ao planejamento. Entretanto, em um contexto orçamentário, a separação de responsabilidades do planejamento dentro da presidência e do orçamento no Ministério da Economia cria desafios de coordenação para o fluxo de informações por todo o governo no Brasil, conforme o apresentado no Capítulo 1.

O processo orçamentário é bem desenvolvido

A Tabela 3.1. caracteriza as cinco fases do processo orçamentário. Na maioria dos países-membros da OECD, o CdG está envolvido na fase de estratégia do orçamento do processo orçamentário e na aprovação do orçamento quando a proposta orçamentária do executivo é submetida ao legislativo. Em cada caso, o envolvimento do CdG é conduzido com a autoridade central de orçamento.

Tabela 3.1. Cinco fases do processo orçamentário

Fase do orçamento	Descrição
Estratégia do orçamento	Objetivos, prioridades e configurações de alto nível que orientam a formulação da proposta orçamentária do executivo.
Formulação do orçamento	Preparação pelo executivo de seu orçamento proposto.
Aprovação do orçamento	Aprovação do legislativo do orçamento proposto, com ou sem modificação.
Execução do orçamento	Implementação do orçamento aprovado.
Revisão do orçamento	Revisão independente do orçamento concluído, incluindo as demonstrações financeiras do governo.

No Brasil, o centro tem uma grande influência na coordenação do governo e no orçamento em razão das responsabilidades da Casa Civil por avançar propostas legislativas. As capacidades da Casa Civil na avaliação *ex ante* de propostas legislativas e coordenação de relações com o Congresso podem sustentar a aprovação da legislação orçamentária de maneira não replicada por outros ministérios do governo.

A estratégia do orçamento requer uma abordagem coordenada com o CdG

A coordenação entre um CdG e uma autoridade central de orçamento sobre a estratégia do orçamento ajuda a garantir que as prioridades do governo sejam parte da estratégia do orçamento.

No Brasil, o processo orçamentário é bem estabelecido em suas fases de componente. No entanto, em 2017, o Fundo Monetário Internacional observou que os documentos orçamentários não apresentavam um cenário claro da estratégia fiscal ou medidas de política para ajudar a atingir os objetivos do governo na política fiscal (IMF, 2017^[11]). Desde então, o Ministério da Economia, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, intensificou sua preparação de um anexo de risco fiscal nos documentos orçamentários (Decreto 9.679/2019). Além disso, a secretaria prepara cenários em médio e longo prazo e estabelece diretrizes de política fiscal no planejamento fiscal e na identificação de riscos fiscais. Esse processo envolve monitoramento e avaliações para melhorar o processo orçamentário e financeiro do governo federal. Esses desenvolvimentos ajudam a aproximar o Brasil de uma operação de estrutura de gastos completa a médio prazo que informa a estratégia do orçamento e as decisões.

A formulação do orçamento é determinada por legislação existente

No Brasil, o orçamento federal é elaborado pelo Ministério da Economia na base de caixa e foca nos gastos incrementais enquanto cumpre os requisitos constitucionais e outros legislativos (obrigatórios) na alocação dos gastos. Aproximadamente 94% do orçamento é determinado por alocações estabelecidas na legislação. Nesse sentido, a maioria do orçamento é concluída antes de o processo orçamentário iniciar, pois apenas 6% dos gastos incrementais estão disponíveis para alocação às prioridades do governo. A alocação legislada dos gastos não considera a inovação, qualidade ou o volume de serviços que podem ser exigidos.

Os gastos legislados criam desafios para a sustentabilidade fiscal, pois o governo não é capaz de alterar a estrutura de custo do orçamento para responder às mudanças em circunstâncias econômicas e sociais. Além disso, os gastos legislados tornam desafiadores o exame dos gastos existentes para identificar atividades que são ineficazes e ineficientes. Consequentemente, o governo tem duas opções:

- Buscar uma emenda legislativa para a despesa.
- Fazer uso de decretos presidenciais durante o ano para realocar certos gastos.

Em torno de 6% disponíveis para as prioridades de política do governo incluem prioridades em investimentos públicos. Com uma pequena proporção de fundos disponíveis para a alocação em um orçamento federal, a competição por financiamento é alta e deve fluir por meio de capacidades bem desenvolvidas para priorização. No entanto, isso nem sempre parece ser o caso. Há escopo para o Ministério da Economia, com a Casa Civil, consolidar a avaliação e priorização dos gastos atuais para sustentar a seleção de iniciativas do orçamento no contexto de recursos escassos. Uma área em que a priorização melhorou durante a formulação do orçamento foi a de despesas de capital quando o governo identificou projetos específicos a serem concluídos.

Os processos de aprovação do orçamento no legislativo são complexos e imprevisíveis

No Brasil, há quatro orçamentos efetivos e cada um é diferente do outro.

- O orçamento planejado, expresso no PPA do governo.
- A proposta orçamentária que o executivo submete ao Congresso para aprovação.
- O orçamento aprovado que contém as emendas do Congresso.
- O orçamento executado que é ajustado com decretos presidenciais e está sujeito ao caixa disponível.

Apesar de as diretrizes permitirem atualizações ao PPA, as autoridades observaram que o PPA pode se tornar desatualizado no período de quatro anos (vide o Capítulo 2 sobre planejamento). A proposta orçamentária que o executivo submete para o Congresso está sujeito a emendas e o orçamento aprovado não é atingível à medida que a receita é sobrestimada. O processo de reestimar receitas e propor novos gastos pode ajudar a revelar as pressões de gastos existentes no país e identificar à extensão na qual há

um consenso político nessas pressões. No entanto, os aumentos além e acima das previsões submetidas ao Congresso pelo governo criam o desafio de como assumir os gastos se a receita não se materializa. Como tal, a previsão do orçamento é um desafio, pois o governo precisa gerenciar novos gastos com base no caixa disponível, o que pode significar que novas iniciativas podem levar mais tempo que o planejado para serem implementadas.

A regra de gastos fortaleceu a estrutura orçamentária do governo

As regras fiscais comprometem o um governo de como determinar o tamanho geral do orçamento. É um meio de comunicação importante da estratégia orçamentária do governo, em particular, a forma como o governo propõe gerenciar os desafios de sustentabilidade fiscal com o passar do tempo.

No Brasil, em dezembro de 2016, o Congresso aprovou uma emenda constitucional (Emenda 195, Teto de Gastos) para colocar um teto sobre os gastos federais por um período de vinte anos (até 2036). A emenda limita o crescimento nos gastos em qualquer ano para não mais do que o índice de inflação do ano anterior. O objetivo da regra é manter os gastos constantes em termos reais com o passar do tempo. A regra de gastos se aplica aos poderes executivo, judiciário e legislativo do governo federal. Se um órgão do governo não ficar dentro do teto de gastos, no ano seguinte, fica impedido de aumentar salários, contratar pessoal ou iniciar licitações até a retomada das despesas para dentro do teto. Assumindo que o crescimento econômico continua a um índice superior ao da inflação, o nível de dívida como um percentual do produto interno bruto (PIB) é reduzir em um período de 20 anos e melhorar a sustentabilidade fiscal. Os sinais iniciais são que a regra de gastos fornece um meio efetivo de controlar os gastos excedentes e sustenta a confiança no mercado, mas, ao mesmo tempo, agrega às pressões de priorização nas propostas de orçamento.

Um CdG desempenha um papel importante em termos de crise quando o presidente dirige em resposta a um desastre natural ou uma emergência de saúde. Em 2020, durante o surto de COVID-19, o Congresso ratificou uma emenda constitucional para permitir a separação de despesas ligadas à COVID-19 do orçamento regular do governo federal. A emenda suspendeu a regra de ouro brasileira sobre o orçamento para permitir que o governo captasse dívida para ajudar a gerenciar a crise de saúde (Quadro 3.2). A emenda ilustrou o envolvimento do CdG em questões orçamentárias como resultado da COVID-19. Uma Secretaria Especial de Enfrentamento à COVID-19 criou comitês para ajudar os governos estaduais e municipais a acessarem recursos federais. Ordinariamente, a regra de ouro significaria que os empréstimos do governo não poderiam exceder as despesas de capital.

Quadro 3.2. Respostas orçamentárias à COVID-19 no Brasil

Em 2020, o Congresso declarou estado de emergência e concedeu uma isenção à meta no orçamento de 2020. Aprovou gastos públicos adicionais em torno de 8,5% do PIB para proteção social, saúde e outras áreas de gastos, incluindo:

- Mais recursos para a saúde, incluindo transferências para governos do estado e municípios.
- O Banco de Desenvolvimento do Brasil anunciou novas linhas de crédito para empresas.
- Para empresas de pequeno e médio portes, uma linha de crédito emergencial foi aberta para cobrir dois meses de salários para empregados.
- Para trabalhadores formais e seus empregadores, um novo programa de trabalho em curto prazo de seguro-desemprego.

- Para trabalhadores informais e desempregados, um novo benefício temporário, contanto que ganhem menos da metade de um salário mínimo e não estejam cobertos por outros benefícios sociais, exceto o Bolsa Família.
- Saques das contas de seguro-desemprego individuais também foram autorizados.

Fonte: OECD (n.d._[12]), *Country Policy Tracker*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>.

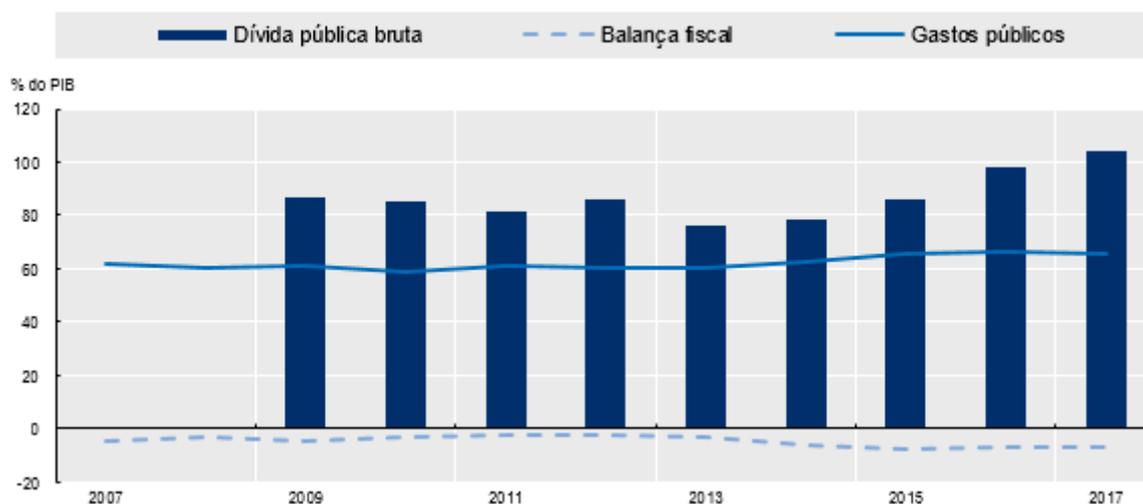
Cinco questões sobre orçamento no CdG

Essa seção foca em cinco questões que podem afetar o orçamento no CdG no Brasil, com base nas seções anteriores.

Os aumentos nos gastos federais criam desafios para a sustentabilidade fiscal

O Brasil enfrenta desafios para com a sustentabilidade fiscal de aumentos nos déficits fiscais, o tamanho do governo e a dívida pública bruta. A Figura 3.4 mostra as tendências no cumprimento dessas métricas para o governo no geral, que são definidas como gastos do governo federal, estadual, municipal e de pagamento social.

Figura 3.4. Tendências no desempenho orçamentário no Brasil



Observação: O Gráfico se refere à balança fiscal geral do governo, a dívida bruta geral do governo e os gastos gerais do governo.

Fonte: OECD (n.d._[13]), *OECD National Accounts Statistics (database)*, <https://doi.org/10.1787/na-data-en>.

Mesmo antes da COVID-19, o nível de dívida pública bruta no Brasil era alto para uma economia de mercado emergente em termos relativos. As simulações de dívida pela OCDE indicam que a trajetória da dívida continuará a aumentar nos próximos anos, apesar de o caminho exato depender da pauta de reforma do governo (OECD, 2020_[11]). A regra de gastos intensificou a estrutura orçamentária no Brasil e traçou um caminho para melhorar a sustentabilidade fiscal. A balança fiscal primária geral do governo melhorou desde a introdução da regra de gastos e antes das respostas orçamentárias à pandemia de COVID-19.

No Brasil, a Secretaria de Governo possui responsabilidades para com as interações governamentais com o Congresso, por exemplo:

- **Os gastos legislados podem prejudicar a sustentabilidade fiscal no Brasil:** A despesa fixa na legislação pode retirar o incentivo de melhorar a base de custo e de se adaptar a circunstâncias mutáveis. A título de ilustração, a Constituição Federal especifica que 25% das receitas fiscais municipais sejam alocadas à educação. No entanto, variações na distribuição de renda entre os estados limitam a capacidade do governo federal utilizar o orçamento da educação para tratar dos níveis mais baixos de atingimento educacional em alguns estados com relação a outros (World Bank, 2017^[14]).
- **As configurações orçamentárias existentes são consideradas insustentáveis:** A previdência estadual é um exemplo de gasto orçamentário monitorado pelo governo constantemente, mas, até a data desta revisão, aumenta a cada ano. A reforma na previdência no Brasil não é nova, nem as questões que fundamentam a reforma. A contribuição central pelo CdG para a sustentabilidade fiscal do orçamento federal é prosseguir com a reforma legislativa para melhorar a viabilidade das políticas existentes. A liderança pelo CdG é essencial, pois pode haver falta de incentivo para prosseguir com a reforma no setor público (Quadro 3.3). Sobre isso, a Secretaria de Governo (Secretaria de Relações Internacionais e Interinstitucionais (SRI) e Assuntos Parlamentares) está envolvida na revisão das configurações orçamentárias.

Quadro 3.3. A reforma da previdência no Brasil

A lacuna salarial entre trabalhadores do setor público e privado no Brasil é significativa, que flui através da aposentadoria onde os benefícios são calculados como uma proporção do salário. A maioria dos servidores públicos está no quintil mais abastado da população. A população do país está envelhecendo e o índice idade-dependência está aumentando.

Em 2018, a deficiência no pagamento da aposentadoria em relação às contribuições nos principais programas de aposentadoria para trabalhadores do setor público e do setor privado contribuiu para uma responsabilidade não capitalizada considerável. Provavelmente a responsabilidade aumentará muito na próxima década. Em fevereiro de 2019, o governo submeteu uma proposta de reforma da previdência para o Congresso. As reformas elevaram a idade de aposentadoria para homens e mulheres e introduziram um período de contribuição mínima para os programas antes que os beneficiários possam receber os pagamentos.

Fonte: OECD (2020^[15]), "Civil service pension reform in developing countries: Experiences and lessons", <https://doi.org/10.1787/f872f328-en>.

As estruturas de gastos em médio prazo suportam a previsão orçamentária

A ausência de uma estrutura de gastos em médio prazo no orçamento reduz a previsibilidade do orçamento por um período além de 12 meses (World Bank, 2017^[14]). Pelo fato de o Brasil não possuir uma perspectiva plurianual totalmente desenvolvida em termos de orçamento, o governo realiza reformas para consolidar os aspectos de sua perspectiva em médio prazo no orçamento, o artigo 9 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 (Lei 14.116/2020), por exemplo, estabelece projetos de investimento plurianuais para projetos de gastos de capital de alto valor (acima de R\$ 50 milhões). Além disso, o PPA 2020-2023 (Lei 13.971/2019) se refere à prioridade nos investimentos. No entanto, as áreas permanecem quando o governo poderia atualizar suas reformas, pois o PPA não está vinculado ao orçamento e se limita ao governo federal; não determinar planejamento orçamentário em médio prazo para estados e municípios.

A ausência de uma estrutura completa de gastos em médio prazo contrasta com a maioria dos países-membros da OECD (OECD, 2019^[4]). Apresentam-se dois exemplos: Suécia e Estados Unidos:

- **Suécia:** Como resultado de uma crise econômica, o governo sueco implementou um sistema orçamentário descendente para transferir de um foco em um único ano para um orçamento com uma perspectiva de médio prazo com forte controle fiscal sobre os gastos agregados (Quadro 3.4).
- **Estados Unidos:** O orçamento federal contém uma perspectiva plurianual. O orçamento destina-se por um ano e os documentos orçamentários reúnem estimativas de receitas e despesas para os próximos quatro anos, que, no total, preveem uma visão quinquenal dos impactos potenciais das políticas do governo em termos fiscais. As apropriações plurianuais se aplicam aos investimentos públicos.

O orçamento foca em gastos federais por um único ano. Dentro de um orçamento de um ano, há três maneiras nas quais o governo pode alterar orçamento após sua aprovação pelo Congresso:

- Créditos orçamentários suplementares, que tratam de um decreto presidencial para realocar os gastos dentro dos limites estabelecidos pela lei orçamentária anual.
- Créditos orçamentários especiais, que tratam de um novo gasto que não estava incluído na lei orçamentária anual e requer aprovação do Congresso.
- Créditos orçamentários extraordinários, que tratam de gastos urgentes, tais como, desastres naturais, em que se exige a aprovação do Congresso após o fato e se sujeitam a certos requisitos, tais como aprovação do executivo em base provisória até a aprovação do Congresso ser obtida.

O impacto na previsibilidade do orçamento também pode se aplicar quando o Congresso concede autorização prévia na implementação de um decreto, pois o prazo e a extensão da resposta do governo à autorização ainda precisam ser determinados. Apesar de as leis orçamentárias nos países-membros da OCDE permitirem realocações, elas ocorrem com condições ou restrições. Por exemplo, na Austrália, as realocações podem ocorrer apenas dentro de uma área de desempenho e, na Alemanha, a realocação deve ser pré-aprovada pelo Parlamento (OECD, 2019^[4]).

Quadro 3.4. Orçamento descendente em médio prazo na Suécia

Nos anos 1990, a Suécia vivenciou uma crise econômica. A inflação estava em torno de 10%, o que gerou desequilíbrios econômicos na forma de uma taxa de câmbio fixa sobrevalorizada e preços aumentando cada vez mais rápido para ativos reais e financeiros. O PIB caiu por três anos seguidos de 1991-1993 e a dívida geral do governo como um percentual do PIB praticamente dobrou no curso de poucos anos, atingindo os 75% em 1994.

O processo orçamentário do governo era deficiente por comparação internacional: foco ascendente, impulsionado por demanda e com foco de um ano. Nos anos 1990, um processo orçamentário reformado era necessário para ganhar o controle do crescimento dos gastos. O processo orçamentário reformado utiliza uma estrutura descendente e em médio prazo, com um teto agregado de gastos que é aprovado pelo parlamento por três anos e uma meta estrutural para as finanças gerais do governo. A crise estimulou diversas outras reformas, incluindo no sistema de previdência. O estabelecimento de uma instituição fiscal independente, o Conselho fiscal de Política da Suécia, complementou e reforçou essas reformas.

Para consolidar a priorização no sistema político, o teto de gastos se refere a todos os gastos centrais do governo. Isso inclui todos os sistemas de titularidade legalmente fundamentados, tais como, pensões e benefícios em caso de desemprego. Apenas os pagamentos de juros foram deixados de fora do teto. Na Suécia, uma margem de orçamento permite oscilações limitadas dentro do teto fixo, mas além da margem, gastos mais elevados devem ser financiados pelo corte nos outros gastos.

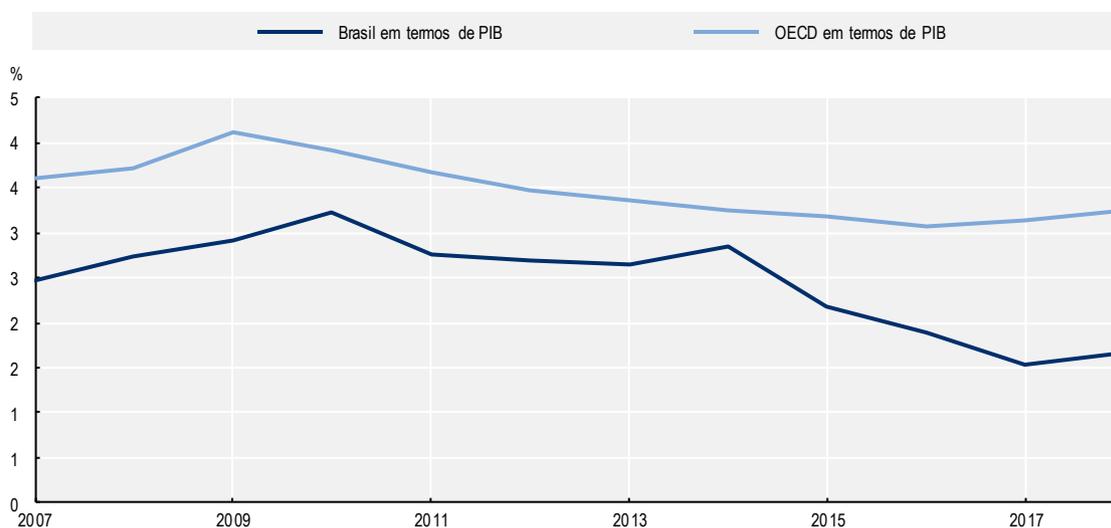
Com base nas experiências em um ambiente econômico instável, o governo atualiza continuamente suas previsões e projeções macroeconômicas de base de suas finanças. A previsão melhorada permite que o governo detecte gastos que poderiam ameaçar o teto. Quando mais cedo um possível desvio é detectado, maiores as possibilidades para o sistema político tomar ação. Desde 2021, o governo sueco produz previsões quinquenais todos os anos.

Fonte: Ministry of Finance, Sweden; Blöndal, J. (2001^[16]), "Budgeting in Sweden", <https://doi.org/10.1787/budget-v1-art4-en>.

O investimento de capital efetivo e a gestão de risco fiscal sustentam os resultados do orçamento

No Brasil, o orçamento federal concede prioridade especial para o investimento de capital dentro dos recursos disponíveis para sustentar o crescimento e a produtividade econômica. A Casa Civil tem consideração especial para os investimentos de capital que assegurem que os investimentos prioritários do presidente sejam implementados. Investimentos principais podem incluir infraestrutura, equipamentos de defesa e modernização de tecnologias. Contudo, os investimentos de capital propostos pelo governo federal enfrentam desafios, pois os investimentos que foram aprovados pelo Congresso no orçamento ainda podem sofrer atrasos na implementação. O desafio é notável, porque o índice de investimento de gastos de capital pelo governo federal no Brasil é baixo em relação ao índice médio pelos países-membros da OCDE (Figura 3.5). Desenvolvimentos recentes, incluindo uma emenda constitucional (102/2019) relacionada à Lei de Diretrizes Orçamentárias, que ditam a proporção de recursos que deve ser alocada aos investimentos públicos na Lei Orçamentária Anual, apresentam certo otimismo para a melhoria dos resultados nos próximos anos.

Figura 3.5. Investimentos públicos no Brasil



Observação: O Gráfico se refere à parcela de gastos totais do governo.

Fonte: OECD (n.d.^[13]), *OECD National Accounts Statistics (database)*, <https://doi.org/10.1787/na-data-en>.

Outras melhorias incluem informações disponíveis ao Ministério da Economia e à Casa Civil ao tomar decisões sobre propostas prospectivas de investimento de capital, por exemplo, o uso de informações tempestivas e abrangentes sobre os riscos fiscais. A Secretaria do Tesouro Nacional elabora cenários em

médio e longo prazos para as finanças públicas, que informam a identificação dos riscos fiscais. As avaliações de risco fiscal constituem parte da Lei de Diretrizes Orçamentárias e são periodicamente atualizadas.

Uma estrutura de gestão de risco fiscal e regime de relatório estão disponíveis para a JEO. Antes das reuniões do conselho, os itens da pauta são analisados pela Secretaria de Orçamento Federal, para garantir que a assessoria analítica esteja disponível ao conselho. No entanto, os relatórios de risco fiscal não identificam impactos orçamentários em potencial ou respostas se surgir um risco. Além disso, a estrutura de risco fiscal não requer que os ministérios em exercício tenham uma estrutura de gestão de risco fiscal a fim de ajudar a garantir que as medidas de mitigação de risco possam ser gerenciadas pelos ministérios.

Por meio de uma prática comparativa, na Austrália, os relatórios de risco fiscal ajudam a articular a extensão dos riscos, concentrações específicas de riscos e os tratamentos de risco implementados (Quadro 3.5).

Quadro 3.5. Gestão de risco fiscal na Austrália

Como um país federal, a Austrália possui um registro estabelecido de gestão de riscos fiscais. Em 1998, a Austrália adotou a Carta-Estatuto de Honestidade Orçamentária, que requer que o governo elabore uma declaração dos riscos, quantificados quando viáveis, que possam gerar em um efeito relevante no cenário fiscal. A estrutura de gestão de risco fiscal do governo possui dois objetivos:

- Identificar a ampla gama de fatores que podem influenciar o atual resultado do orçamento em anos futuros.
- Gerenciar e mitigar, quando possível, esses riscos de acordo com o princípio de gestão financeira sólida.

Para conferir efeito à estrutura, o governo opera uma Ferramenta de Avaliação Potencial de Risco para ajudar suas entidades a avaliar os riscos, orientando-as em como considerar itens como se uma nova iniciativa é uma prioridade estratégica do governo e os riscos associados com a iniciativa. As entidades devem fornecer informações da ferramenta para o departamento de finanças. Uma declaração de riscos é incluída nos documentos orçamentários e está disponível publicamente. Os documentos orçamentários também apresentam uma análise dos riscos fiscais associados a incertezas no cenário econômico.

Fonte: Moretti, D. (forthcoming^[17]), "Managing fiscal risks: Lessons from case studies of selected OECD countries", *Journal on Budgeting*.

Orçamento e planejamento são funções interdependentes

Um orçamento ajuda a determinar a extensão na qual um plano é realista e um plano ajuda a priorizar a alocação de recursos, para que possa ser atingido. Um plano desconectado do orçamento estabelece uma visão sem o meio prático para atingi-lo. No Brasil, a contribuição pela secretaria de planejamento no CdG é em grande parte um evento em quatro anos, ao elaborar o PPA e há outros planos em longo prazo desconexos dos processos orçamentários. O PPA de quatro anos fica isolado das outras atividades de planejamento do governo, principalmente aquelas desenvolvidas pelo CdG. Nesse sentido, as funções de planejamento e orçamento no governo federal do Brasil enfrentam um "paradoxo de Stockdale" naquele planejamento para o futuro não podendo estar desconectado dos fatos da realidade atual (Collins, 2001^[18]). O valor dos processos orçamentários seria acrescido ao trazer os planos governamentais para o processo de orçamento e estabelecer um entrave no orçamento para o planejamento, ajudando a garantir que seja atingido com o passar do tempo.

Apesar de o relacionamento entre orçamento e planejamento conter uma lógica inerente, pode ser difícil de se implementar em um governo no qual as funções não são coordenadas de perto. Não deve ser necessário ter uma solução estrutural, tal como uma organização única para se ter uma abordagem coordenada. Conforme o discutido no Capítulo 1, uma abordagem coordenada ressalta a importância de acordos de governança bem definidos que articular as responsabilidades funcionais e a experiência de cada organização, o fluxo de informações que está para ocorrer e as decisões e resultados que advêm da coordenação.

No Brasil, o orçamento federal é técnico e normativo. Os aspectos técnicos são devidos ao grau refinado de detalhes no formato do orçamento. Os gastos são categorizados por organização, função, programa, projeto, atividade, contribuições, região e outros critérios. Segundo o Manual Técnico do Orçamento, há 13 categorias de despesas (Government of Brazil, 2021^[19]). O nível de detalhes permite o controle sobre as despesas, mas propicia menos flexibilidade para as mudanças nas circunstâncias. O planejamento e a implementação do projeto são prejudicados, pois o detalhe impede as realocações de orçamento que cumprem necessidades operacionais.

O CdG possui uma função nas visões elevadas acima dos requisitos detalhados para identificar iniciativas que importam para grande parte do governo. Dois países onde esses processos operam a partir do CdG são:

- **Reino Unido:** o CdG (gabinete) foca principalmente em estratégia, priorização e prestação de contas (*accountability*) em relação ao orçamento (Quadro 3.6).
- **Estados Unidos:** Em 2020, havia 90 prioridades, aproximadamente 3-4 para cada departamento federal e o CdG usou processos e rotinas centralmente coordenados para ajudar a conduzir o progresso.

Em ambos os casos, as prioridades do governo informam a forma do orçamento e as iniciativas que são suportadas.

Quadro 3.6. Funções ligadas ao orçamento no CdG do Reino Unido

O CdG no Reino Unido se resume principalmente ao Gabinete do Primeiro Ministro e ao Gabinete de Governo. Muitas das funções realizadas pela Tesouraria de Vossa Majestade também são relevantes para o CdG. No orçamento, a Tesouraria foca na estratégia do orçamento, priorização e prestação de contas (*accountability*). Essas funções também são de interesse-chave ao Gabinete do Primeiro Ministro e ao Gabinete de Governo. A estratégia do orçamento inclui o envolvimento do Primeiro Ministro nos estágios iniciais do processo orçamentário. A priorização fica em grande parte em iniciativas principais que ajudam a definir a agenda política do governo, e as funções de prestação de contas (*accountability*) podem se referir à transparência, entrega e orientação aos padrões e metodologias.

A ênfase aplicada à estratégia do orçamento, priorização e prestação de contas (*accountability*) pode variar dependendo das prioridades do Primeiro Ministro do dia e as necessidades do governo. A título de exemplo, em 2002, o então Primeiro Ministro, Tony Blair, estabeleceu uma unidade de entrega para fortalecer a função de prestação de contas (*accountability*) do CdG monitorando o progresso das prioridades principais do governo. Os Primeiros Ministros seguintes alteraram o foco da unidade. Os aspectos duradouros de cada função foram aqueles complementares e não duplicados de funções realizadas por outros ministérios.

Examinar os gastos de base ajuda o governo a atingir suas prioridades

Aplicar análise à alocação dos gastos existentes do governo possui dimensões políticas e administrativas. Alterar a composição ou entrega de serviços públicos pode exigir que uma liderança política explique a

mudança, podendo resultar em alterações na carteira de um ministério. Ao mesmo tempo, o conhecimento operacional dos serviços recai com os ministérios e entidades do governo. O orçamento efetivamente requer um conhecimento sólido de cumprimento dos gastos que já foram comprometidos para garantir que ofereça valor monetário e sejam alocados a áreas de que mais necessitam.

Em muitos países, o Brasil, entre eles, um orçamento abrange um novo gasto que agrega à base do gasto existente. No entanto, o gasto existente não é estático, pois a composição dos serviços públicos muda com o passar do tempo, com base nas alterações à demanda por serviços e novas maneiras de entregar os serviços. Isso significa que a composição dos gastos existentes pode ser alterada, enquanto ainda produz os mesmos serviços.

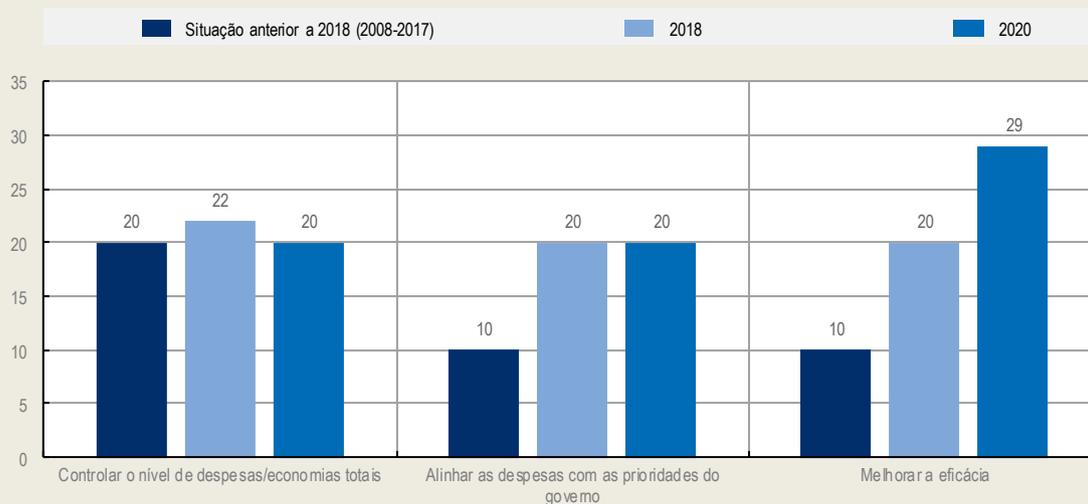
No Brasil, a alocação legislada de gastos pode representar uma barreira para a melhoria da eficácia e eficiência dos gastos. As funções de monitoramento dos ministérios em exercício desempenham um papel crucial garantindo a eficácia dos gastos existentes. Entretanto, o monitoramento não revela de maneira sistêmica as áreas onde as mudanças à composição dos gastos podem ser garantidas. Uma avaliação da eficácia das funções de monitoramento e uma estrutura de análise de gastos (Quadro 3.7) compatível com as instituições orçamentárias do Brasil são as duas áreas nas quais o governo poderia iniciar reformas para melhorar os processos orçamentários.

Quadro 3.7. As revisões de gastos ajudam a avaliar a eficácia dos gastos existentes

As revisões de gastos proporcionam uma avaliação dos gastos públicos que já foram apropriados aos ministérios e agências e apresentam aos líderes políticos recomendações sobre formas de melhorar a eficiência e eficácia desse gasto. Em seu cerne, uma revisão de gastos diz respeito à identificação de opções de financiamento que os ministérios do governo podem escolher para prosseguir com as prioridades governamentais e aumentar o valor em dinheiro dos gastos públicos.

A pesquisa da OCDE indica que, desde 2008, a maioria dos países-membros da OCDE adotou revisões de gastos. Os objetivos das revisões de gastos melhoraram cada vez mais a eficácia dos gastos (Figura 3.6).

Figura 3.6. Objetivos das revisões de gastos nos países-membros da OECD (por número de países)



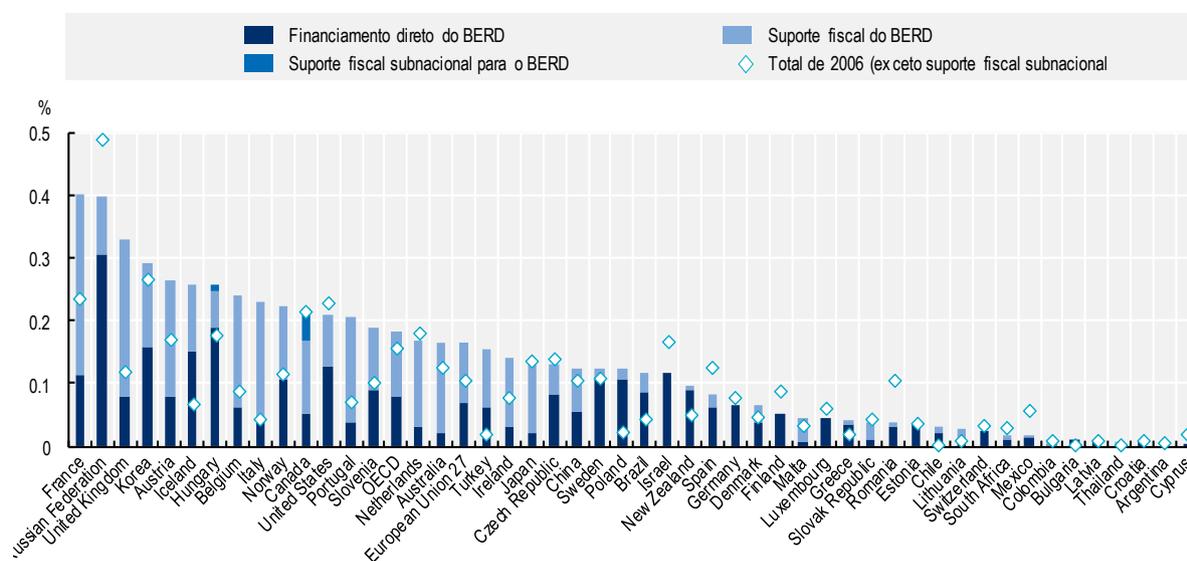
Fonte: OECD (forthcoming^[20]), *Best Practices for Spending Reviews in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.

Estudo de caso sobre a reforma do ambiente de negócios no Brasil

Um dos objetivos transversais do governo federal se refere à transformação do ambiente de negócios para simplificar a composição e operação de negócios e atrair investimentos enquanto aperfeiçoa a posição do país nos rankings internacionais de ambiente de negócios. De uma perspectiva do orçamento federal, a alocação de recursos para transformar o ambiente de negócios é modesta. O progresso rumo a essa meta transversal é em grande parte advinda de iniciativas não financeiras, além da priorização e promoção das atividades existentes.

Os gastos federais sobre a transformação de negócios não se relacionam diretamente à governança orçamentária ou à gestão de finanças públicas do governo. Na ocasião desta revisão, o Brasil não havia fornecido os dados para a OCDE acerca das Classificações de Funções de Governo (COFOG) para os fins de classificar os gastos em atividades governamentais. No entanto, medidas substitutivas estão disponíveis: a Figura 3.7 mostra o financiamento direto e o suporte fiscal pelo governo brasileiro para a pesquisa e inovação em negócios (referida como BERD), que mais que duplicou no período de 2006 a 2018. A figura também indica que a combinação de recursos diretos e o suporte fiscal podem variar em grande parte entre os países. O Brasil figura aproximadamente no meio da distribuição entre os países, mas aos 0,12% do PIB, está abaixo da média da OCDE de 0,18%.

Figura 3.7. Financiamento direto do governo e suporte fiscal do governo para pesquisa e desenvolvimento de negócios, 2006 e 2018



Compatível com essa revisão, o Cenário Econômico da OECD de 2021 (OECD, 2021_[22]) também aponta que fortalecer a estrutura fiscal em médio prazo contribui para impulsionar a confiança do mercado e o investimento privado que, em contrapartida, pode sustentar a transformação de negócios.

Recomendações

O governo federal do Brasil possui uma estrutura legislativa bem articulada para o orçamento. Ao mesmo tempo, o Brasil vivencia uma deterioração em suas medidas gerais de orçamento de aumentos na dívida pública, o tamanho do governo e o déficit orçamentário. Apesar de as medidas orçamentárias para conter a disseminação da COVID-19 fornecerem um motivo atual e evidente para parte da deterioração, fatores sistêmicos ligados à operação da estrutura orçamentária são uma causa mais fundamental.

O governo federal tomou ações para fortalecer os acordos orçamentários adotando uma regra fiscal para conter o crescimento nos gastos. O Brasil também estabeleceu uma instituição fiscal independente. O CdG e o Ministério da Economia tomaram medidas para melhorar a coordenação, estabelecendo a Junta de Execução Orçamentária, composta por representantes do CdG e do Ministério da Economia.

Neste relatório, a OCDE considerou que o envolvimento do CdG em aspectos do processo de orçamento federal é bem colocado, notavelmente na fase estratégica do orçamento. O envolvimento é consistente com a maioria dos países-membros da OCDE. A OCDE considerou que as reformas previstas nas cinco áreas abaixo poderiam ser desenvolvidas nas reformas que o governo federal já adotou. As cinco áreas se referem aos Princípios de Governança Orçamentária da OCDE 2, 8 e 9, apresentados no anexo.

Recomendações

- Considerar uma maior utilização da reforma legislativa para atualizar e aperfeiçoar os gastos públicos legislados de forma a justificar a sustentabilidade fiscal e outros objetivos governamentais no processo orçamentário.
 - O CdG possui uma função especialista na formulação do orçamento federal porque, por meio da presidência, pode prosseguir com iniciativas de política que requerem reforma legislativa.
- Continuar a fortalecer a estrutura de gastos em médio prazo para melhorar a previsibilidade do orçamento federal, garantindo que a estrutura se aplique a todas as receitas e gastos federais e sustente a operação da regra de gastos fiscais.
 - Fortalecer a cobertura e aplicação da estrutura de gastos em médio prazo é relevante para as informações disponíveis para a Junta de Execução Orçamentária (JEO) no CdG.
- Ampliar a aplicação da estrutura de gestão de risco fiscal e do regime de relatório de forma a incluir impactos orçamentários em potencial se ocorrer um risco fiscal, e garantir que os ministérios em exercício implementem políticas de gestão de risco fiscal alinhadas à estrutura no Ministério da Economia.
- Garantir que a JEO extraia os resultados da função de planejamento no CdG na fase de estratégia do processo orçamentário.
 - No Brasil, o CdG possui uma estrutura de planejamento bem desenvolvida; contudo, muitos aspectos dela estão desconectados do processo orçamentário. O governo deveria envidar esforços para garantir que haja uma coordenação entre os processos de planejamento e orçamento.

- Conceber e implementar uma estrutura de revisão de gastos para avaliar o desempenho dos gastos existentes em relação aos objetivos de política desse gasto.
 - Essa estrutura deveria ser desenvolvida pelo Ministério da Economia.
 - O CdG deveria ter uma função na condução de revisões de gastos de forma a garantir que os gastos federais estejam alinhados às prioridades do governo e identificar as implicações legislativas de qualquer mudança prospectiva à alocação de gastos existentes.

Referências

- Blöndal, J. (2001), “Budgeting in Sweden”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/1, [16]
<https://doi.org/10.1787/budget-v1-art4-en>.
- Blöndal, J., C. Goretti and J. Kristensen (2003), “Budgeting in Brazil”, *OECD Journal on Budgeting*, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/40139608.pdf>. [6]
- Collins, J. (2001), *Good to Great*, Harper Collins Publishers. [18]
- Constitute (2021), *Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through to 2017*, Constitution of Brazil, <http://www.constituteproject.org/countries/Americas/Brazil?lang=en>. [3]
- Federal Senate (2019), *Approval of Works by the Independent Fiscal Institution*, [9]
<https://www12.senado.leg.br/ifi/arquivos-atas/2019/termo-de-aprovacao-dos-trabalhos-produzidos-pela-instituicao-fiscal-independente-2013-ifi-do-senado-federal-em-2019>.
- Federal Senate (2016), *Resolution of the Federal Senate No. 42*, [8]
<https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>.
- Government of Brazil (2021), *Budget Technical Manual*, [19]
<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao14.pdf>.
- Government of Brazil (2020), *Review Guide of the PPA: Sectoral Bodies*, [10]
<http://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/guia-revisao-ppa-20-23-exercicio-2021.pdf>.
- IMF (2017), *Fiscal Transparency Evaluation of Brazil*, International Monetary Fund, [11]
<http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/03/Brazil-Fiscal-Transparency-Evaluation-44874>.
- Moretti, D. (forthcoming), “Managing fiscal risks: Lessons from case studies of selected OECD countries”, *Journal on Budgeting*. [17]
- OECD (2021), *OECD Economic Outlook, Volume 2021 Issue 2*, OECD Publishing, Paris, [22]
<https://doi.org/10.1787/66c5ac2c-en>.
- OECD (2021), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2021: Times of Crisis and Opportunity*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/75f79015-en>. [21]

- OECD (2020), “Civil service pension reform in developing countries: Experiences and lessons”, *OECD Development Policy Papers*, No. 33, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f872f328-en>. [15]
- OECD (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>. [7]
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Brazil 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/250240ad-en>. [1]
- OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries in 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>. [4]
- OECD (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. [2]
- OECD (forthcoming), *Best Practices for Spending Reviews in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. [20]
- OECD (n.d.), *Country Policy Tracker*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>. [12]
- OECD (n.d.), *OECD National Accounts Statistics (database)*, OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/na-data-en>. [13]
- Tollini, H. (2009), “Reforming the budget formulation process in the Brazilian Congress”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2009/1. [5]
- World Bank (2017), *A Fair Adjustment: Efficiency and Equity in Public Spending in Brazil*, Public Expenditure Review of Brazil, World Bank, Washington, DC, <https://www.worldbank.org/en/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. [14]

Nota

¹ Decreto 9/982, de 20 de agosto de 2019, Anexo 1.

Annex 3.A. Recomendações do Conselho sobre Governança Orçamentária da OECD

A Recomendação do Conselho sobre Governança Orçamentária da OECD (2015^[2]) dispõe de dez princípios. Os princípios foram utilizados para informar a análise nesse capítulo e suas conclusões.

1. Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.
2. Alinhar de perto os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
3. Conceber a estrutura de orçamento de capital a fim de cumprir as necessidades de desenvolvimento nacional com custo-benefício e de maneira coerente.
4. Garantir que os documentos orçamentários e os dados sejam abertos, transparentes e acessíveis.
5. Propiciar um debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.
6. Apresentar uma responsabilização abrangente, precisa e confiável das finanças públicas.
7. Planejar de forma ativa, gerenciar e monitorar a execução do orçamento.
8. Garantir que o desempenho, avaliação e valor em dinheiro sejam partes integrantes do processo orçamentário.
9. Identificar, avaliar e gerenciar de maneira prudente a sustentabilidade em longo prazo e outros riscos fiscais.
10. Promover a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, planos fiscais e a implementação orçamentária por meio de garantia de qualidade rigorosa, incluindo auditoria independente.

4

Monitoramento e avaliação das prioridades do centro no Brasil

Este capítulo examina as capacidades do centro de governo (CdG) em monitorar e avaliar o cumprimento das principais prioridades de políticas e programas, além de fazer uso dessas informações para melhorar a produção de políticas e a entrega de serviços. Apresenta uma avaliação profunda da estrutura institucional para monitoramento e avaliação (M&E). O capítulo também analisa a qualidade de M&E, bem como o uso dos resultados de M&E.

Introdução

Este capítulo focará nas capacidades do CdG em monitorar e avaliar o desempenho das prioridades-chave de políticas e programas, coletando e usando informações e provas no processo de formulação de políticas. Para essa finalidade, o capítulo apresenta uma avaliação e recomendações sobre:

- A estrutura institucional de monitoramento e avaliação (M&E) no Brasil, por meio de uma análise da prática do CdG, estruturas de política e diretrizes, os principais agentes envolvidos, com um enfoque no fortalecimento do M&E para programas transversais.
- A qualidade do M&E, incluindo garantia de qualidade e mecanismos de controle, a definição dos principais indicadores nacionais, diretrizes e práticas para desenvolver competências e capacidades sobre M&E, bem como mecanismos de engajamento de partes interessadas, com um enfoque na divulgação e uso sistemático de mecanismos.
- O uso dos resultados de M&E, em particular, a capacidade do CdG em integrar e gerenciar estrategicamente as informações de desempenho, com um enfoque na promoção do acesso a dados de alta qualidade.

Um sistema de M&E robusto é essencial para atingir objetivos em curto, médio e longo prazos, conforme o mencionado no Capítulo 2. Quando o M&E reporta informações alimentadas para decisores políticos e tomadores de decisão, pode fornecer dados e informações necessários para orientar o planejamento estratégico, conceber e implementar programas e projetos, além de alocar e realocar recursos de melhores maneiras (OECD, 2021^[1]). Adicionalmente, o monitoramento em tempo real oferece um fluxo contínuo de dados relevantes e atuais de onde os administradores podem imediatamente identificar graves problemas e ajustar políticas em médio curso. Um M&E adequado pode ajudar a identificar barreiras na implementação de políticas e maneiras de considerá-las (OECD, 2019^[2]). Além disso, o M&E permite que os agentes aprendam um da experiência do outro, fornecendo ferramentas para acompanhar o desenvolvimento das atividades de outros. Além do aprendizado de políticas (ou seja, aumento no entendimento quando decisores políticos comparam um conjunto de problemas de política a outros), o M&E também pode fomentar a transparência e a prestação de contas (*accountability*), fornecendo informações de desempenho para cidadãos acerca do progresso na consecução de objetivos do governo (Vági and Rimkute, 2018^[3]). Apesar de interconectado, M&E são práticas distintas (conforme o delineado na Tabela 4.1) e por isso é importante distinguir entre eles (OECD, 2020^[4]).

No Brasil, as definições de M&E podem ser encontradas no Guia Prático de Avaliação *Ex Post* e no Guia Prático de Análise *Ex Ante*. A avaliação também está definida no projeto de lei para a nova Lei de Finanças Públicas (atualmente Lei 4.320/1964), presente na pauta do CdG. Adotar uma definição abrangente de M&E em lei ajudaria a definir seus objetivos e ações a serem tomados para serem atingidos.

Tabela 4.1. Comparando monitoramento de políticas e avaliação de políticas

Monitoramento de políticas	Avaliação de políticas
Contínuo (resulta em uma tomada de decisão operacional)	Pontual (resulta em uma tomada de decisão estratégica)
Os sistemas de monitoramento no geral são adequados para questões/problemas mais amplos previstos na concepção da política	Específica por problema
As medidas são desenvolvidas e os dados normalmente coletados por meio de processos de rotina	As medidas são normalmente personalizadas a cada avaliação de políticas
A atribuição é no geral assumida	A atribuição dos resultados observados é normalmente um problema-chave
Por ser contínuo, os recursos são normalmente parte do programa ou da infraestrutura organizacional	Os recursos visados são necessários para cada avaliação de políticas
O uso de informações pode evoluir com o tempo para refletir necessidades e prioridades mutantes de informações	As finalidades pretendidas da avaliação de políticas são normalmente negociadas antecipadamente

Fonte: Adaptado de McDavid, J. and L. Hawthorn (2006^[5]), *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*, Sage Publications, Inc., in OECD (2019^[2]), *Open Government in Biscay*, *OECD Public Governance Reviews*, <https://doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>.

Conforme o descrito no Capítulo 1, o monitoramento é uma função-chave do CdG no Brasil e em países-membros da OCDE. Os dados da OCDE indicam que, em metade dos países pesquisados (55%), os CdGs são responsáveis por monitorar a implementação das políticas do governo (OECD, 2018^[6]). A pesquisa da OCDE sobre avaliação de políticas (2018^[7]) também considera que o CdG desempenha um papel crucial na integração de uma abordagem de todo o governo para a avaliação de políticas (OECD, 2020^[4]). Por exemplo, em 16 países-membros da OCDE (18 países no total), a incumbência do CdG inclui a definição e atualização da avaliação, enquanto que em 15 países, inclui a oferta de incentivos para conduzir a avaliação de políticas. O CdG serve o executivo e desempenha um papel crucial na garantia de que o governo toma decisões com base em evidências, que um sistema de M&E robusto pode ajudar. O M&E é especialmente essencial para o planejamento estratégico efetivo, priorização e finalidades de sequenciamento para todo o CdG (Capítulo 2). O sucesso de qualquer programa de governo parcialmente depende da capacidade de o CdG supervisionar a qualidade do processo de formulação de políticas, de desenvolvimento de uma política ao monitoramento e avaliação de seu resultado (OECD, 2018^[6]).

Segundo os entrevistados do questionário da OECD, no Brasil, os principais objetivos de monitoramento são: i) melhorar a transparência; ii) verificar se as políticas atingem os objetivos esperados e estão em linha com as necessidades e demandas do povo brasileiro; iii) promover um aprendizado organizacional; e iv) aumentar o uso da avaliação entre unidades federais e agências a fim de fornecer serviços públicos melhores para a sociedade, com mais eficiência e melhor conformidade, assim como uma melhor alocação de recursos.

No que tange à avaliação de políticas, um dos principais objetivos para conduzi-los é avaliar políticas públicas financiadas por gastos diretos ou subsídios do governo, para medir o benefício gerado para o cidadão e coletar dados para redirecionar ou melhorar a concepção de políticas públicas (Lei 13.971/2019). No Brasil, a avaliação de políticas é um princípio de administração pública (Artigo 37 da emenda constitucional).

O capítulo analisa a configuração institucional do Brasil, identifica os desafios-chave e sugere maneiras para melhorar a qualidade geral dos mecanismos de M&E no CdG.

Criando uma estrutura institucional sólida para o monitoramento e avaliação das prioridades de política

Um sistema de M&E sólido significa que ambas as práticas, monitoramento e avaliação sejam partes integrantes e parte do ciclo de política; são conduzidos de maneira sistemática e rigorosa; e os tomadores de decisão utilizam seus resultados (Lázaro, 2015^[8]). Um sistema de M&E implica no seguinte:

- Sólida estrutura institucional, com base em medidas corretas legais, de política e organizacionais para suportar o desempenho das políticas públicas.
- Mecanismos para promover o uso de provas e M&E de política ao investir em competências do setor público, processos de formulação de políticas e suporte ao engajamento de partes interessadas.
- Mecanismos para promover a qualidade de M&E de política, por exemplo, por meio do desenvolvimento de diretrizes, investimento em modelagem de capacidade, análise *ex post* e mecanismos de controle (OECD, 2019^[2]).

Planos Plurianuais: Um sistema de relatório bem desenvolvido não utilizado para monitoramento em tempo real e tomada de decisão

O sistema de monitoramento do Brasil possui seu principal ponto de fixação institucional nos Planos Plurianuais (PPAs), que estabelecem mecanismos e práticas para a maioria das ações de monitoramento no Brasil. O PPA é um instrumento de planejamento do governo que define as diretrizes, objetivos e metas

da administração pública federal. Conforme o explicado nos Capítulos 2 e 3, o PPA contém previsões macroeconômicas e objetivos fiscais por um período de quatro anos, que o governo elabora dentro de seu primeiro ano de mandato e submete ao Congresso para aprovação. O período de quatro anos do plano significa que o último ano se estende até o primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo de fornecer a continuidade entre os ciclos eleitorais. O PPA 2020-2023 contém 19 diretrizes, 15 temas, 70 programas, objetivos, metas e indicadores, além de 328 resultados intermediários.

O processo de monitoramento do PPA 2020-2023 é coordenado pelo Ministério da Economia, em particular, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), que oferece metodologia, orientação e suporte técnico para atingir os objetivos e metas estabelecidos no plano. O plano contém o seguinte tipo de programas (Ministerio da Economia, 2020^[9]):

- **Programas Finalísticos** são os principais programas a serem monitorados no PPA. Retratam a agenda do governo, organizada por políticas públicas selecionadas que orientam a ação governamental.
- **Programas de Gestão**, utilizados por todos os ministérios, refletem as despesas operacionais das agências, em particular despesas de pessoal e custos operacionais administrativos.
- Uma **Agenda Multisetorial**, para promover a coordenação por todo o governo. No caso do PPA 2020-2023, o único item da pauta transversal é primeira infância, coordenado por meio de um grupo de trabalho específico.

Os órgãos responsáveis pela implementação de um programa (ministérios em exercício, agências) devem reportar duas vezes por ano na implementação das metas, resultados intermediários e Investimentos Plurianuais de Prioridade associados a seus respectivos programas. No caso de programas multisetoriais, a agência responsável coletará informações sobre os objetivos e metas de outras agências. O relatório de monitoramento sobre os programas fiscais, seus atributos e espera-se que os Investimentos Plurianuais de Prioridade sejam consolidados anualmente, encaminhados ao Congresso Nacional e disponibilizados no website do Ministério da Economia (www.economia.gov.br). Por esse motivo, o governo do Brasil estabeleceu um processo estruturado e permanente para monitorar o PPA, centrado nos objetivos prioritários do governo federal e seus ministérios (Ministerio da Economia, 2020^[9]).

A definição de quais resultados intermediários estarão sujeitos ao relatório é o resultado de um trabalho conjunto pelos ministérios em exercício e pela SECAP. Segundo a Lei 13.971/2019 (artigo 22), o Plano Estratégico Institucional (PEI) deve estar alinhado com o PPA e os planos nacionais, setoriais e regionais. O ministério em exercício envia para a SECAP uma indicação de quais atributos do PEI – ou seja, o instrumento de planejamento institucional que estabelece uma visão estratégica e estabelece prioridades, objetivos, metas e requisitos de recurso de órgãos e agências do setor público – apresenta os resultados intermediários para alcançar a meta do PPA e, com a SECAP, seleciona entre eles.

Os resultados acordados devem ser compatíveis com a capacidade operacional do ministério e a disponibilidade orçamentária e financeira. Há três eventos de relatório por ano, cujos prazos, objetivos e processos constam delineados na Tabela 4.2.

Com o objetivo de orientar o processo de monitoramento do PPA, o Plano de Monitoramento funciona como um guia para a SECAP tratar das principais questões com os ministérios em exercício. Seu objetivo é registrar os principais resultados intermediários que contribuem para a consecução de meta em cada programa, as principais restrições que precisam ser superadas e as medidas necessárias para se atingir cada resultado e como a SECAP contribuirá para esse processo na coordenação com os ministérios.

O relacionamento explícito entre a Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020-2031 (EFD 2020-2031) e o PPA ocorre por meio de cinco eixos, que são comuns a ambos os planos. Os resultados dos programas do PPA contribuem para a consecução dos objetivos da EFD, mas não há nenhuma relação sistemática entre eles. Por esse motivo, não há nenhum monitoramento da evolução dos objetivos da EFD com base no M&E dos programas do PPA. A dimensão estratégica reflete a agenda do governo que o chefe do

poder executivo, por meio de seus ministérios, pretende implementar. Essas são as prioridades definidas pela cúpula do governo e representam uma tradução dos compromissos do Presidente eleito para o país. No PPA 2020-2023, a dimensão estratégica foi desdobrada em duas categorias: diretrizes e temas. Do ponto de vista conceitual, as diretrizes representam as demandas da população, assumidas pelo governo eleito e orientam a modelagem dos programas do PPA. Em contrapartida os temas, ligados à nova estrutura institucional do governo federal, correspondem às principais áreas setoriais a serem mobilizadas para se atingir os objetivos incluídos nas diretrizes. No PPA 2020-2023, as diretrizes e os temas são desdobrados em programas, que possuem objetivos e metas. Deve ser observado que a metodologia do PPA 2020-2023 não oferece a definição de metas e indicadores para as diretrizes e temas. Isso porque as diretrizes expressam trajetórias a serem buscadas, enquanto os temas expressam grandes áreas, que constituem amplos agregadores setoriais.

Tabela 4.2. Reporte de eventos

	Prazo	Objetivo	Processo
Definição dos resultados intermediários	Dentro de 30 dias após a publicação do primeiro Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do ano.	<ul style="list-style-type: none"> Concordar, com base no anexo do decreto que regula a Lei 13.971/2019 e sobre a disponibilidade orçamentária e financeira da agência, os resultados intermediários que serão entregues no ano. Registrar ou atualizar as principais restrições e medidas ligadas a cada resultado acordado. Definir o Plano de Monitoramento para o ano. 	Após os órgãos encarregados pelos Programas Finalísticos do PPA serem compatíveis com o PEI e o PPA, eles enviarão informações referentes ao anexo do Decreto 10.321 de 15 de abril de 2020 para a SECAP, com a lista dos principais resultados intermediários. Dessa lista e com o conhecimento da disponibilidade orçamentária e financeira da agência, haverá uma reunião para se concordar com os resultados e seus atributos entre a SECAP e o órgão setorial. O produto dessa reunião será o Plano de Monitoramento. Quando o plano for finalizado, o Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) será aberto ao órgão para conclusão/atualização dos resultados intermediários e seus atributos.
Acompanhamento do progresso	6 meses após o primeiro evento	<ul style="list-style-type: none"> Rastrear o progresso dos resultados acordados e atualizar as restrições, medidas e o Plano de Monitoramento. 	Reunião de monitoramento entre a agência e a SECAP.
Registro do progresso	60 dias após o término do ano fiscal	Registrar o progresso dos indicadores e metas do programa, assim como os resultados intermediários e a consecução do objetivo do programa. Essas informações serão consolidadas no relatório de monitoramento a ser enviado ao Congresso Nacional anualmente.	Reunião de monitoramento entre a agência e a SECAP, e a agência alimenta o SIOP com os resultados obtidos durante o ano.

Fonte: Elaboração própria do autor com base no Ministério da Economia (2020^[9]), *Manual Técnico do PPA 2020-2023*.

O PPA apresenta umas das mais recentes tentativas do Brasil para relacionar planejamento e orçamento, pela implementação de um planejamento de governo em médio e longo prazos, coordenando ações do governo, e estabelecendo as diretrizes, objetivos e as metas para a administração pública de forma a orientar a alocação de recursos públicos. Em relação aos investimentos plurianuais de prioridade, o PPA é a principal fonte de informação para o CdG, tornando possível acompanhar o progresso de todos os 30 investimentos prioritários. O PPA está sendo aprimorado com ferramentas para ser tornar a tomada de decisão mais útil, por exemplo, de acordo com a Emenda Constitucional 109 de 2021, artigo 165, da Constituição Federal, agora estabelece que o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) observam, quando apropriado, os resultados do M&E de políticas públicas.

Adicionalmente, os boletins de monitoramento do PPA são enviados aos ministérios (secretários executivos) e contêm uma análise dos principais resultados de monitoramento, buscando incentivar uma reflexão sobre as áreas para adotar medidas que visam atingir as metas e melhorar as políticas públicas, por exemplo:

- realocação dos recursos orçamentários entre as políticas
- realocação de pessoal
- ajustes à estrutura organizacional
- mudança no acordo institucional de políticas públicas (concepção e estrutura legal)
- maneiras de aperfeiçoar a implementação
- revisão do plano.

Não obstante, na prática, o PPA trabalha como uma ferramenta de conformidade e relatório e não permite a discussão do desempenho e/ou como superar as barreiras de implementação. Como será analisado abaixo, não há uma ligação clara entre o monitoramento do PPA e o Gabinete Civil da Presidência (Casa Civil) das prioridades de política. Enquanto o PPA comprovou ser uma ferramenta útil para acompanhar os gastos públicos e informar sobre a consecução dos programas, um trabalho adicional pode ser realizado para relacionar o monitoramento do programa com a tomada de decisão orientada ao resultado no CdG.

Diversos agentes com a responsabilidade pelo monitoramento e nenhum alinhamento claro entre eles

Em paralelo com o sistema de monitoramento ligado ao PPA, a Casa Civil lidera o monitoramento das prioridades presidenciais. Possui dois órgãos especiais com responsabilidades pelo monitoramento das prioridades de política:

- A Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) monitora os programas e ações do governo consideradas uma prioridade pelo Presidente da República.
- A Subchefia de Análise e Monitoramento de Políticas Governamentais (SAG) seleciona as políticas públicas para conduzir uma análise *ex ante* e *ex post* com os ministérios responsáveis a fim de revisá-las e atualizá-las.

O instrumento da Casa Civil para o monitoramento de projetos se chama Governar. O sistema Governar é o software desenvolvido pela Casa Civil com o objetivo de digitalizar a administração de projetos em nível federal. Trabalha principalmente como uma ferramenta de administração interna, apesar de alguns usuários fora da Casa Civil terem acesso a algumas das funcionalidades do sistema. No Governar, os ministérios em exercício precisam fornecer dados em projetos diferentes em implementação, o que inclui todos os projetos de prioridade do governo federal e todos os projetos do PPA. Os gerentes de alto escalão da Casa Civil validam essas informações. A cada três meses, os ministérios recebem feedback sobre o avanço de cada projeto de prioridade e onde as discussões ocorrem. Esse sistema foi afetado pela pandemia de COVID-19, de forma que o Governar seja adaptado como um resultado. Isso não foi uma surpresa para as necessidades de carteira do presidente serem constantemente revisadas, especialmente após a pandemia.

O Governar é o sistema de informações gerenciais que integra e exhibe diferentes projetos federais (incluindo o PPA) em uma única plataforma. No entanto, o sistema não está ligado a nenhuma estrutura de desempenho nem afeta informações que suporta a priorização no CdG e, por esse motivo, não oferece base para um monitoramento estruturado e um diálogo de performance em torno de prioridades de política transversais. Além disso, conforme o discutido nos capítulos anteriores, as prioridades de política definidas pela Presidência e suportadas pela SAM e pela SAG não estão, em diversos casos, traduzidas no PPA. Isso é explicado, em certa extensão, pela natureza e concepção do PPA e pela rigidez

orçamentária explicada nos capítulos anteriores: o governo eleito não tem a capacidade de alinhar o sistema de planejamento e estratégica a suas próprias prioridades, resultando na criação de novas estruturas de planejamento e monitoramento. Outra explicação pode ser encontrada na estrutura do PPA. Enquanto é uma ferramenta de monitoramento útil para acompanhar os gastos e alguns resultados intermediários podem ser compartilhados por diversos ministérios, por exemplo no caso do projeto Oceanos, Zona Costeira e Antártica e também no projeto Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas, o plano foca principalmente em iniciativas setoriais. Esses resultados intermediários representam um exemplo interessante de metas de política integrada e relatório comum, mas não necessariamente propiciam a estrutura para a colaboração ativa e um diálogo de desempenho entre diferentes agências governamentais em um conjunto bastante limitado de prioridades transversais de política para ser conduzido ou gerenciado pelo CdG.

A complexidade do sistema de planejamento e priorização gerou uma sobreposição das unidades de monitoramento

Conforme o explicado no Capítulo 2 sobre planejamento, o Brasil possui uma cultura de planejamento de longa data. Não obstante, conforme o Capítulo 2 também destaca, isso também criou alguns desafios ligados à multiplicação de planejamento e estruturas de monitoramento no governo. Havia um consenso geral entre as partes interessadas sobre a falta de clareza de quem é responsável por monitorar as prioridades de política: para alguns, a SAM na Casa Civil, outros mencionaram a SAG e outros ainda fizeram referência ao Ministério da Economia, em particular a SECAP e a Unidade de Entrega, que foi criada para monitorar as prioridades do Ministério da Economia e, por fim, as prioridades ligadas à gestão da pandemia (descrita no Capítulo 2).

Essa sobreposição entre as funções da Casa Civil e do Ministério da Economia ocorre também em outros países. Nessas circunstâncias, os ministérios em exercício normalmente tendem a focar mais no processo do Ministério da Economia por razões econômicas. Como o Ministério da Economia – ou similar – normalmente gerencia as finanças, os ministérios em exercício tendem a focar seus esforços no alinhamento de suas ações ao planejamento e solicitações. Essa sobreposição gera uma multiplicação de sistemas de relatório, causando perda de eficiência e fragmentação. Conforme o mencionado no Capítulo 1, a coordenação é essencial para um CdG do Brasil em bom funcionamento devido a sua alta fragmentação institucional, o que pode levar, em alguns casos, a determinar sobreposições ou duplicações. O CdG do Brasil poderia considerar refinar os mecanismos de coordenação dos sistemas de monitoramento dentro do CdG, assim como entre o CdG e os agentes externos a fim de evitar sobreposições e desperdício de recursos. Mais especificamente, poderiam considerar estabelecer maior clareza na definição dos papéis e tarefas que a Casa Civil e o Ministério da Economia possuem no monitoramento, da forma mencionada no Capítulo 2. Adicionalmente, o Brasil pode considerar a coordenação de prioridades transversais. A estrutura de desempenho dos Estados Unidos (EUA) performance estrutura (liderada pelo Gabinete de Administração e Orçamento dentro do Gabinete Executivo do Presidente) inclui, entre suas Metas de Prioridade Entre Agências (CAP), metas de “suporte à missão” que representam um bom exemplo da coordenação das prioridades transversais que visam melhorar o desempenho das agências e promover a colaboração ativa entre diversas agências (Quadro 4.1).

Quadro 4.1. Estados Unidos: Metas de suporte à missão em Performance.gov

Performance.gov é uma janela para esforços das agências federais para entregar um governo mais inteligente, simples e efetivo. Esse site cumpre os requisitos estatutários para um portal de relatório de desempenho centralizado online exigido pela Lei de Modernização de Desempenho e Resultados do Governo (GPRA) de 2010. O site fornece ao público, agências, membros do Congresso e à mídia uma visão no progresso em andamento para cortar o desperdício, otimizar o governo e melhorar o desempenho.

Performance.gov comunica as metas e objetivos que o governo federal trabalha para cumprir, como busca cumprir essas metas e porque esses esforços são importantes. Todos os departamentos do gabinete e outras grandes agências possuem páginas no Performance.gov. A página de cada agência apresenta uma visão geral da agência, sua missão, metas de prioridade para serem atingidas, as autoridades públicas e os servidores civis responsáveis por sua implementação e ligações com seus planos e relatórios estratégicos e de desempenho.

O governo federal estabelece metas de prioridade – entre agências e dentro das agências – que são de curto prazo, prioridades de liderança focadas na implementação, e objetivos estratégicos que são abrangentes entre as missões das agências.

Por natureza de longo prazo, as Metas Entre Agências (CAP) constituem uma ferramenta utilizada pela liderança para acelerar o progresso em um número limitado de áreas de prioridade presidencial, em que a implementação requer colaboração ativa entre diversas agências. As CAP impulsionam a colaboração de todo o governo para tratar dos desafios administrativos governamentais que afetam a maioria das agências. Como um subconjunto de prioridades presidenciais, essas metas são utilizadas para implementar a Agenda de Administração do presidente e são complementadas por outros esforços de coordenação entre agências e estabelecimento de metas. As CAP são estabelecidas a cada quatro anos, mas podem tratar de metas que requerem prazos mais extensos. As metas de desempenho serão revistas e consideradas para fins de atualização, pelo menos, anualmente com o Orçamento do Presidente. Quando as CAP tiverem atingido um nível de maturidade e implementação que permita que as equipes demonstrem e escalem o impacto e institucionalizem essas reformas, se tornam apropriadas para reenquadrar suas atividades do planejamento rumo aos resultados demonstrados. Como tal, essas metas continuarão a serem acompanhadas em Performance.gov, mas o relatório mudará dos marcos detalhados e planejamento de ação para reportar sobre os resultados de implementação. A recategorização dessas metas será anotada na página de metas de cada CAP.

As CAP incluem metas orientadas aos resultados que abrangem um número limitado de áreas de políticas transversais assim como metas de “suporte à missão” que tratam de áreas, tais como aquelas ligadas à melhoria do desempenho da agência. As metas de suporte à missão anteriores incluíram:

- **Eficácia:** Entregar serviço mais inteligente, melhor, mais rápido aos cidadãos (atendimento ao cliente; entrega de tecnologia da informação mais inteligente (TI)).
- **Eficiência:** Maximizar o valor das despesas federais (administração de categoria; serviços compartilhados; *benchmark* e melhoria das operações de suporte à missão).
- **Crescimento econômico:** Inovação de suporte, crescimento econômico e criação de empregos (dados abertos; do laboratório para o mercado).
- **Pessoas e cultura:** Empregar uma força de trabalho de primeira classe e criar uma cultura de excelência.

Fonte: US Government (n.d.^[10]), *Performance.gov*, <https://www.performance.gov> (acesso em 12 de maio de 2022).

A criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) representa um passo à frente na criação de um sistema de avaliação

Na área de avaliação de políticas, o sistema de avaliação do Brasil é o resultado de mais de 30 anos de reformas de governança. Foram estabelecidas no Brasil nos anos 1990 e a adoção desses procedimentos foi incorporada em dispositivos da Constituição de 1988 (Artigos 165, 74, 37), que estabelecem que os sistemas de controle interno do executivo, legislativo e judiciário devem objetivar “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a implementação dos programas de governo e os orçamentos da União”. O sistema de controle interno também é responsável por conduzir as avaliações dos programas de governo (Artigo 88). Segundo o governo do Brasil, os principais desafios enfrentados na promoção de uma cultura de avaliação são:

- A disponibilidade limitada dos dados ligados a algumas políticas públicas
- A confusão geral entre M&Es
- A cultura subdesenvolvida da avaliação dentro dos ministérios em exercício
- O desalinhamento do CdG e dos ministérios em exercício sobre o processo de avaliação
- A disponibilidade limitada de recursos humanos
- O treinamento insuficiente em ferramentas de avaliação de políticas.

Para lidar com esses desafios, o Brasil criou em 2019 (pelo Decreto 9.834) o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), um órgão do governo de avaliação de políticas responsável por avaliar as políticas públicas financiadas por despesas diretas e subsídios do governo (selecionados anualmente dos Programas Finalísticos do PPA). O CMAP também monitora as recomendações resultantes dessas avaliações e é composto de secretários executivos do Ministério da Economia, que o coordena, da Casa Civil e da Controladoria Geral da União. Pelo CMAP envolver entidades centrais de governo, seu estabelecimento é um passo à frente na sistematização do M&E por todo o governo. Até o estabelecimento do CMAP, uma única entidade com responsabilidade exclusiva pelas metas transversais de avaliação não existia, mas, havia órgãos separados responsáveis por avaliar o PPA, tais como a Secretaria de Planejamento e Investimento do antigo Ministério de Planejamento e a Secretaria de Orçamento Federal. O Quadro 4.2 explica em detalhes como o CMAP funciona.

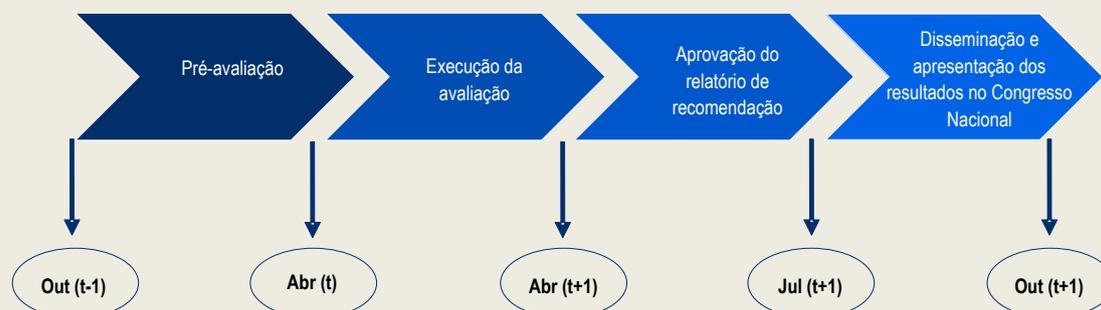
No topo do recém-criado CMAP, os principais agentes responsáveis pela avaliação são:

- A **Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (SETO)** dentro do Ministério da Economia, responsável por, entre outras competências, avaliar os impactos socioeconômicos das políticas e programas do governo federal e elaborar estudos específicos para a formulação de políticas.
- A **Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP)** do Ministério da Economia, responsável por supervisionar o processo de avaliação conduzido pelos membros ou apoiadores do CMAP, ou externamente.
- A **Secretaria Geral** da Presidência da República (SG) é responsável por agir na formulação de propostas e na definição, avaliação e supervisão das ações dos programas de modernização do estado.
- A **Controladoria Geral da União (CGU)**, por meio de sua **Secretaria Nacional de Controle Interno**, órgão central do Sistema de Auditoria Interna Federal no poder executivo do governo federal. A CGU realiza serviços de avaliação e consultoria focados em políticas públicas e visa suportar a avaliação da consecução das metas estabelecidas nos Planos Plurianuais (PPA), a execução de programas de governo e o orçamento do gabinete, entre outros objetivos.
- A **Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**, o **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)** e o **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** são órgãos que sustentam, dentro do escopo de suas competências, o desenvolvimento das atividades de avaliação e pesquisa do CMAS e CMAG.

Quadro 4.2. Funcionamento do CMAP

1. Esse conselho aprova os critérios para a seleção de políticas públicas a serem avaliadas, observando os aspectos de relevância, criticidade e importância, entre outros, e aprova a lista anual de políticas públicas a serem avaliadas e suas mudanças, assim como o plano anual de avaliação. Cada ciclo de avaliação *ex post* passa por 4 fases que duram 24 meses no geral. Ainda, o ciclo do ano de referência (t) inicia em outubro do ano anterior (t-1) e se encerra em setembro do ano seguinte (t+1) (Ministerio da Economia, 2020^[9]).
2. Avaliações e análises são apresentadas a gestores que, em contrapartida, devem submeter um plano de ação. Isso significa realizar uma avaliação efetiva na transformação de políticas, mas, muitas vezes, é desconsiderado pelos gestores. Há a necessidade de criar incentivos para que os gestores implementem as recomendações.
3. O conselho se reúne ordinariamente a cada seis meses e extraordinariamente sempre que convocado pelo coordenador. A estrutura do CMAP abrange:
 - O Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG), com o objetivo de prestar suporte técnico às atribuições do CMAP com consideração às políticas públicas financiadas pelos gastos diretos.
 - O Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), com o objetivo de prestar suporte técnico aos devedores do CMAP com consideração às políticas públicas financiadas pelos subsídios da União.
4. Os comitês do CMAP elaboram e submetem ao CMAP para aprovação:
 - Os critérios para a seleção de políticas públicas a serem avaliadas.
 - A lista anual de políticas públicas a serem avaliadas, segundo critérios estabelecidos, e o cronograma de avaliação.
 - *Benchmarks* para as metodologias de avaliação de políticas públicas.
 - Recomendações de critérios técnicos para a elaboração de estudos de viabilidade para as propostas de políticas públicas aos órgãos da administração.
 - Alterações propostas às políticas públicas avaliadas.
5. Além disso, avaliam políticas públicas selecionadas, com a colaboração dos órgãos administrativos dessas políticas ou em parceria com entidades públicas ou privadas e monitoram a implementação das recomendações avaliadas (tarefa executada pela Controladoria Geral da União). Também solicitam informações sobre políticas públicas dos ministérios em exercício, em particular aqueles selecionados para avaliação pelo CMAP. Por fim, garantem a transparência ativa de suas ações e divulgam aos órgãos gestores referências metodológicas e critérios aprovados pelo conselho e editam os atos necessários para seu exercício de poder.
6. A Figura 4. 1 descreve o processo brasileiro e o prazo para a avaliação de políticas.

Figura 4. 1. Cronograma de Avaliação no Brasil



A presença de incumbências de avaliação de políticas bem definidas não implica em si o desenvolvimento de sucesso de um sistema de avaliação por todo o governo. Fatores, tais como, sistema político, culturas de administração pública e lógica para avaliação moldam o desenvolvimento e as características das culturas de avaliação (OECD, 2020^[4]). Um sistema de avaliação de sucesso, no qual as avaliações são sistematicamente utilizadas para aperfeiçoar as práticas de governança pública, formulação de políticas e entrega de serviços, requer uma estrutura que promova ativamente a qualidade das avaliações e o uso de seus resultados nos processos de tomada de decisão. Isso implica em fatores mutáveis fora da esfera da avaliação, tais como a disponibilidade dos dados, instrumentos de coordenação por todo o governo e mecanismos para o engajamento de partes interessadas, entre outros (OECD, 2020^[11]).

Melhoria da qualidade de M&E

Uma estrutura legal sólida para o M&E não é suficiente. Deve haver mecanismos implantados para controlar e melhorar a qualidade de práticas de M&E. M&E de alta qualidade gera resultados robustos e viáveis que podem ser utilizados com confiança, permitindo que as políticas sejam aperfeiçoadas. Um M&E de qualidade também tem o potencial de aumentar a prestação de contas (*accountability*) das políticas, pois oferece provas confiáveis sobre como os recursos são gastos, quais benefícios foram atingidos e quais foram os retornos. Adversamente, M&E de baixa qualidade carregam o risco de fornecer provas inapropriadas ou provas que estejam sujeitas à influência tendenciosa e indevida. M&E de baixa qualidade também implica que uma política ineficaz, ou ainda prejudicial, poderia ser implementada ou continuar sendo. Por fim, oportunidades para utilizar recursos públicos com mais eficácia podem ser perdidas (OECD, 2020^[4]).

Qualidade de monitoramento: Falta de garantia de mecanismos de qualidade além do PPA e desafios na interoperabilidade dos dados

Alguns países criaram mecanismos para garantir que o monitoramento seja apropriadamente conduzido, a saber, que o processo de coletar e analisar honra certos critérios de qualidade. Para isso, os países desenvolveram mecanismos de garantia de qualidade e controle de qualidade. O Quadro 4.3 explora em maiores detalhes a diferença entre ambos.

Quadro 4.3. Garantia de qualidade e controle de qualidade no monitoramento

Mecanismos de garantia de qualidade garantem que o monitoramento seja apropriadamente conduzido. Para isso, os países desenvolveram normas de qualidade para o monitoramento. Essas normas e diretrizes servem para impor certa uniformidade no processo de monitoramento por todo o governo (Picciotto, 2007^[12]).

Enquanto alguns governos podem escolher criar um padrão, outros podem considerar ser mais apropriado adotar diferentes abordagens dependendo das diferentes finalidades de uso dos dados (Van Ooijen, Ubaldi and Welby, 2019^[13]). Atividades de limpeza de dados ou automação dos processos de coleta de dados também podem ser considerados mecanismos de garantia de qualidade. Alguns países investiram no uso de inteligência artificial e *machine learning* para ajudar a identificar dados que divergem dos níveis estabelecidos de qualidade (Van Ooijen, Ubaldi and Welby, 2019^[13]).

Em diversos países, os mecanismos de controle de qualidade também foram desenvolvidos. Os mecanismos para o controle de qualidade garantem que a coleta de dados e a análise foram apropriadamente conduzidos para atender a critérios de qualidade predeterminados. Embora os mecanismos de garantia de qualidade busquem garantir credibilidade sobre como a avaliação é conduzida (o processo), as ferramentas de controle de qualidade garantem que o produto final do monitoramento (os dados de desempenho) cumpra certo padrão de qualidade.

Ambos são elementos-chave na garantia de robustez de um sistema de monitoramento (HM Treasury, 2011^[14]). Mecanismos de controle de qualidade podem assumir a forma de auditorias. As abordagens que buscam comunicar dados de desempenho ou torná-los disponíveis ao exame público também podem ser incluídos nos esforços de controle de qualidade de forma que diversos olhos examinem os dados e potencialmente confirmem a qualidade (Van Ooijen, Ubaldi and Welby, 2019^[13]).

Fonte: OECD (2021^[1]), Monitoring and Evaluating the Strategic Plan of Nuevo León 2015-2030: Using Evidence to Achieve Sustainable Development, <https://dx.doi.org/10.1787/8ba79961-en>; Picciotto, S. (2007^[12]), "Constructing compliance: Game playing, tax law, and the regulatory state", <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2007.00243.x>; Van Ooijen, C., B. Ubaldi and B. Welby (2019^[13]), "A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance", <https://dx.doi.org/10.1787/09ab162c-en>; HM Treasury (2011^[14]), Magenta Book: Central Government Guidance on Evaluation, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf.

O monitoramento do PPA se beneficia de um número de mecanismos sistemáticos de garantia de qualidade e de controle. São eles:

- O **Manual Técnico do PPA** orienta sobre a condução de processos de monitoramento de qualidade. Estabelece critérios específicos e objetivos para monitorar o PPA. Cabe observar que o Manual Técnico do PPA inclui orientação em relação ao Plano de Monitoramento e um modelo do plano no anexo, que pode ajudar a fomentar processos de monitoramento de qualidade para o PPA.
- O **Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento** (SIOP) é uma ferramenta que coleta informações sobre a implementação de programas do PPA, com seus respectivos objetivos, metas, indicadores e resultados intermediários. Envolve todas as entidades do governo responsáveis por esses atributos respectivos (Ministerio da Economia, 2020^[9]). Isso vale para o PPA do Brasil – a base para o planejamento e orçamento do governo – que está disponível de forma transparente no formato de dados abertos. Isso inclui dados sobre sua estrutura, metas e iniciativas, assim como indicadores utilizados para suas avaliações.¹

Além do escopo do PPA, não há nenhum mecanismo de garantia de qualidade implementado para monitoramento (OECD, 2017^[15]), potencialmente gerando um monitoramento de baixa qualidade fora do PPA. A garantia de qualidade é essencial para garantir a robustez das avaliações, de forma que o Governo Federal considere ainda desenvolver mecanismos de garantia de qualidade para os sistemas de monitoramento fora do PPA (OECD, 2020^[4]).

Um elemento que afeta a qualidade do monitoramento é a variedade dos sistemas de gerenciamento de dados dentro do Governo Federal e os desafios resultantes ligados à interoperabilidade. O compartilhamento de informações e a coleta de dados conjuntos de diferentes unidades e instituições foram reportados como desafiadores para o funcionamento do CdG. De preferência, os dados existentes fornecidos ao CdG criam "uma versão da verdade" e são efetivamente utilizados para melhorar o desempenho. As partes interessadas entrevistadas durante esse projeto sugeriram que o Brasil tivesse um grande volume de dados e registros, mas o acesso a essas plataformas para monitoramento e avaliação é desafiador, pois são largamente desenvolvidos por cada agência para uma finalidade específica. Além dos dados fornecidos por instituições públicas, diversas instituições do CdG começaram a obter dados do IPEA.

Por exemplo, o IPEA possui uma plataforma privada de compartilhamento de dados na qual os pesquisadores podem acessar uma variedade de dados. Adicionalmente, estabeleceu um sistema por meio do qual, para ter acesso aos dados, em reuniões de pré-avaliação, as entidades precisam indicar de quais dados necessitam e fazer solicitações formais a diferentes ministérios. A CGU também tentou criar uma plataforma similar internamente. Não obstante, não há nenhum mecanismo de comunicação para evitar a formação de silos de informação entre as diferentes instituições.

Isso ocorrer apesar da existência de políticas de dados abertos que tornam o acesso aberto obrigatório para processos de avaliação e tomada de decisão. O Decreto 8.777 (2016) obriga que cada órgão do governo publique um Plano de Dados Abertos, para melhorar a disponibilidade dos conjuntos de dados do governo em padrões de dados abertos. Os outros instrumentos principais que governam a Política de Dados Abertos são o Decreto 9.903/2019 e a Resolução 3 do Comitê Gestor da INDA (CGINDA).

Algumas iniciativas, não obstante, foram implementadas para integrar esses diversos sistemas de gestão de dados. Entre elas, o Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) coleta informações de monitoramento e o Planejamento Estratégico Institucional será publicado no website, de forma que os dados sejam transparente para todas as partes interessadas. O SIOP é uma ferramenta que coleta informações sobre a implementação dos programas, com seu respectivo objetivo, alvo, indicador e resultados intermediários, e envolve todas as entidades do governo responsáveis por esses atributos.

Adicionalmente, ciente da necessidade de melhorar a coerência da provisão de serviços digitais por toda a administração federal, o Governo Federal lançou a Plataforma de Cidadania Digital em dezembro de 2016. A iniciativa transversal foca na transformação da entrega de serviços públicos online por meio da melhoria do Portal de Serviços, o desenvolvimento de um sistema de autenticação digital único e um aumento no número de serviços totalmente transacionais. Isso permitirá melhor a avaliação da satisfação dos cidadãos com serviços digitais e melhorar o monitoramento global da entrega de serviços digitais (OECD, 2018^[16]).

As evidências da missão de coleta de dados sugerem que o CdG do Brasil poderia considerar fortalecer sua capacidade de integrar e gerenciar informações de desempenho por meio da criação de plataformas de diálogo, ou seja, mecanismos que permitem que formuladores de políticas e tomadores de decisão se dediquem regularmente entre as instituições, quando a integração entre os diferentes órgãos públicos pode acontecer, evitando o efeito dos silos existentes. Criar acesso centralizado aos dados poderia ajudar a obter um mecanismo claro de M&E que trabalha entre as instituições. Criar um acesso melhor aos dados, o uso de revisões impulsionadas por dados poderia ser incrementado (Quadro 4.4).

Quadro 4.4. Revisões impulsionadas por dados

As revisões impulsionadas por dados avaliam os dados em relação ao progresso, normalmente face às metas de prioridade e podem ser uma ferramenta poderosa no CdG. Usando dados para regularmente acompanhar o progresso permite um foco continuado nas prioridades que não se dissipam após grandes anúncios de políticas. Adicionalmente, o uso de revisões impulsionadas por dados pode criar uma cultura de aprendizado que visa melhorar o conhecimento daquilo que funciona e como melhorar a implementação dos programas.

As revisões impulsionadas por dados de sucesso requerem um foco claro no progresso rumo às metas e claramente definiram metas de prioridade, assim como dados e competências analíticas sofisticadas para interpretar dados e apresentar soluções para ajustar os problemas identificados. Um dos maiores obstáculos às revisões impulsionadas por dados são os limites de acesso, disponibilidade, compartilhamento e qualidade dos dados por todos os governos. Ainda assim, é importante identificar a gama de dados existentes que poderiam ser alavancados por revisões impulsionadas por dados sem ter que criar um novo ônus. Adicionalmente, alguns ministérios em exercício poderiam perceber negativamente a análise do CdG na implementação. Por esse motivo, para que as revisões impulsionadas por dados tenham sucesso, o CdG deveria persuadir os ministérios em exercício que a meta das revisões impulsionadas por dados é assistir com melhor implementação em vez de apenas criar formas mais sólidas de prestação de contas (*accountability*).

Fonte: Brown, D., J. Kohli and S. Mignotte (2021^[17]), "Tools at the centre of government: Research and practitioners' insight".

Produzir indicadores de qualidade ainda é um desafio para o Brasil

No geral, os indicadores agem como mecanismos de feedback para que os governos saibam o que está funcionando e o que precisa ser melhorado e eles conectam atividades a objetivos, metas estratégicas e, por fim, a missão (OECD, 2017^[15]). Produzir indicadores de qualidade ainda é um desafio para o Brasil, principalmente devido a uma falta de interoperabilidade de dados, competências e orientação sobre a avaliação da qualidade dos indicadores, e o intervalo dos dados disponíveis (é comum que as informações disponibilizadas por meio dos indicadores estejam desatualizadas).

Especificamente, há uma falta de clareza acerca dos indicadores-chave de desempenho (KPIs) e/ou indicadores-chave nacionais (KNIs). Os KPIs são indicadores de desempenho que visam medir o progresso rumo a metas de alto nível. Os KPIs que focam em uma perspectiva ampla e equilibrada da organização podem oferecer grandes contribuições para seu funcionamento e serem uma ferramenta útil para a gestão do desempenho (EC, 2020^[18]). Enquanto que, em alguns países, consideram-se KPIs, os KNIs partes do sistema de planejamento estratégico e se referindo à atividade do governo, em outros, os KNIs se baseiam em indicadores tradicionais macroeconômicos, desenvolvidos por serviços estatísticos nacionais (INTOSAI, 2013^[19]).

Como parte de sua EFD, o IPEA definiu em 2020 um conjunto de KNIs com base em amplas metas socioeconômicas. Algumas delas são, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano ou Índice de Competitividade global do Fórum Econômico Mundial (WEF). Apesar de esses tipos de indicadores podem oferecerem um amplo entendimento de como o Brasil está se desempenhando em áreas socioeconômicas, eles não ajudam a mensurar o desempenho do governo ou, mais especificamente, como as políticas do governo contribuem para a melhoria dos resultados. Não há clareza sobre como esses indicadores devem ser utilizados para melhorar o desempenho de políticas no Brasil.

Além disso, as principais partes interessadas do governo do Brasil possuíam visões contrastantes sobre a existência ou não de KPIs e KNIs, o que demonstra que há propriedade limitada e socialização dos atuais KNIs e uma falta de clareza sobre seu uso potencial para avaliar o desempenho do governo. Não há nenhum consenso sobre qual seria o órgão no Brasil encarregado de desenvolver KPIs e, mais importante, quem deveria se encarregar de seu monitoramento. Enquanto que alguns agentes expressaram que os indicadores do PPA são os KPIs que o governo utiliza para mensurar o sucesso na implementação das políticas públicas, outros órgãos mencionaram que os KNIs desenvolveram na estrutura da EFD. No geral, o principal desafio identificado pelo governo do Brasil é selecionar alguns indicadores que sejam reconhecidos, possuam uma base estatística confiável e dados que podem ser comparados com os indicadores usados por outros países.

Conforme o discutido nos capítulos anteriores, o desenvolvimento de uma estrutura de desempenho no CdG facilitaria uma melhor organização dos esforços do CdG em torno de um conjunto limitado prioridades e indicadores. Sem uma clara estrutura sistemática que permite a discussão em termos de desempenho, o desenvolvimento de KPIs poderia ser um esforço fútil, pois não há nenhum mecanismo que efetivamente identifique os fatores de sucesso, barreiras de implementação e que promova o aprendizado organizacional orientado aos resultados. A Estrutura de Desempenho Nacional da Escócia (Quadro 4.5) é um bom exemplo de integração de KPIs em uma estrutura de desempenho mais ampla.

Além disso, conforme o citado no Capítulo 3, o Brasil não conduz o orçamento de desempenho como prática geral. Consequentemente, os KPIs não serão capazes de mensurar o desempenho nos gastos, nem podem ser utilizados para relacionar o desempenho nos gastos com a consecução dos objetivos de planejamento estratégico. Isso está em linha com a abordagem geral em silo nessa área, que, muitas vezes, resulta em limitações sobre a eficácia do sistema de M&E no geral. O Brasil poderia considerar desenvolver esforços integrados para relacionar, no futuro, o orçamento de desempenho para um conjunto de KPIs.

Quadro 4.5. Estrutura de Desempenho Nacional da Escócia

A Estrutura de Desempenho Nacional da Escócia oferece uma meta para que sociedade escocesa atinja. Para ajudar nesse objetivo, a estrutura estabelece Resultados Nacionais que refletem os valores e as aspirações do povo da Escócia, que estão alinhados com as Metas de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e ajudam a acompanhar o progresso na redução da desigualdade. Esses resultados incluem:

- “Temos uma economia globalmente competitiva, empresarial, inclusiva e sustentável”, no que tange à econômica escocesa.
- “Somos saudáveis e ativos”, no que tange à saúde.
- “Respeitamos, protegemos e cumprimentos os direitos humanos e vivemos livres da discriminação”, no que tange aos direitos humanos.

Cada Resultado Nacional possui um conjunto de 81 indicadores de resultado regulares que informam o governo sobre como a administração atua em relação à estrutura. Um *dashboard* de dados onde os cidadãos podem acessar os dados nesses indicadores está disponível no website Scottish Government Equality Evidence Finder.

Fonte: Government of Scotland (2020_[20]), *National Performance Framework*.

Por fim, apesar de envolver um órgão técnico, como o IPEA, na definição de indicadores ser uma boa prática conforme a OECD, a falta de clareza sobre a existência ou não de KPIs entre as principais partes interessadas do CdG é uma indicação de sua falta de socialização/propriedade dentro e fora da administração. Aumentar o engajamento de partes interessadas no desenvolvimento de KPIs pode aumentar sua legitimização assim como sua qualidade, pois, algumas vezes, as partes interessadas estão melhores inseridas a fim de identificar quais dimensões de mudança poderiam constituir o foco de atenção (DG NEAR, 2016_[21]).

Sobre a qualidade dos indicadores, existem algumas diretrizes sobre a produção de indicadores de qualidade no Brasil, mas elas não são sistematicamente utilizadas. São elas:

- O Manual de Auditoria Operacional de 2010 do Tribunal de Contas da União – Brasil (TCU) elabora sobre os desafios que os gestores podem enfrentar na criação de informações de desempenho, incluindo sistemas de informação inadequados ou não confiáveis, assim como a dificuldade de relacionar os resultados às políticas ou ações específicas (TCU, 2010_[22]). O manual oferece considerações gerais para avaliar a qualidade dos indicadores (OECD, 2017_[15]).
- O Guia Técnico de Gestão Estratégica, elaborado pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital dentro do Ministério da Economia, que apresenta recomendações para a formulação de indicadores, especialmente para os Planos Estratégicos Institucionais (PEIs).
- As Diretrizes de Indicadores do PPA 2020-2023 da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP). Essas diretrizes possuem os seguintes objetivos:
 - Apresentar uma revisão teórico-conceitual dos indicadores.
 - Assistir os ministérios em exercício e as agências na escolha dos indicadores mais apropriados para o M&E de seus programas do PPA 2020-2023.
 - Incentivar e induzir o uso de indicadores sobre a melhoria da governança e ações do programa, considerando os aspectos de eficiência e, acima de tudo, eficácia.

Apesar da existência dessas diretrizes, uma das principais barreiras se refere à falta de competências em instituições governamentais para a definição e análise dos KPIs. A Controladoria Geral da União (CGU), por exemplo, tem tentado estabelecer indicadores, mas enfrenta dificuldades nesse sentido. O Conselho

de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) trabalha para estabelecer um conjunto de indicadores com base nos resultados de algumas avaliações, mas ainda como forma de gerar provas que podem sustentar a tomada de decisão no ciclo de orçamento. Ainda assim, algumas vezes as instituições buscam suporte na concepção dos indicadores de instituições externas, tais como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Por fim, algumas entidades publicam seus indicadores. O Ministério da Economia, por exemplo, logo publicará seus indicadores em seu website. Não obstante, mesmo quando os indicadores estão publicamente disponíveis, isso não garante a comunicação efetiva ao público maior.

Qualidade das avaliações: Diretrizes sobre avaliação de políticas e outros mecanismos para promover a qualidade

Assim como a maioria dos países (20 dos 31 países, dos quais 17 são membros da OECD) (OECD, 2020^[4]) o Brasil desenvolveu diretrizes que buscam tratar da qualidade técnica e da boa governança das avaliações. As diretrizes desenvolvidas pelos países consideram uma ampla variedade de tópicos específicos, incluindo a concepção das abordagens de avaliação, o curso de ação para comissionar as avaliações, seu planejamento, concepção de métodos de coleta de dados, avaliação de metodologias ou conduta ética dos examinadores. A Tabela 4.3 apresenta uma visão geral dos diferentes padrões de qualidade, em termos de governança e qualidade que países membros e não membros da OECD incluíram em suas diretrizes.

As diretrizes sobre a avaliação de políticas e outros mecanismos para promover a qualidade estão disponíveis ao CdG do Brasil:

- O Guia Prático de Análise *Ex Ante* (Ipea, 2018^[23]) inclui uma orientação útil acerca das seguintes questões:
 - Quando uma análise *ex ante* tiver de ser conduzida e quem tem as competências para executá-la. Também inclui uma lista e exemplos práticos para a análise *ex ante*.
 - Informações técnicas ligadas aos modelos lógicos, criação de indicadores e análise SWOT (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades, ameaças).
 - Informações sobre os objetivos de análises orçamentárias e financeiras, estratégias de implementação, estratégias para estabelecer a confiança e suporte, estratégias gerais sobre monitoramento, avaliação e controle, e medição de retorno econômico e social. Apesar de essas informações serem todas úteis para a concepção de uma política, incluindo sua avaliação, não oferece orientação prática sobre a execução dos processos de avaliação de qualidade *ex ante*.
- O Guia Prático de Análise *Ex Post* (Ipea, 2018^[24]) serve como referência para o CMAG (para políticas orçamentárias que avalia) e o CMAS (para políticas públicas financiadas por subsídios da União). Esse guia oferece:
 - Uma definição da avaliação de políticas públicas, políticas públicas e monitoramento. Também claramente estabelece a importância de distinguir o monitoramento das práticas de avaliação.
 - Exemplos de sistemas de M&E em outros países.
 - Um cálculo detalhando um processo de avaliação cronológico e coordenado: seleção de políticas públicas a serem avaliadas, execução da avaliação, apresentação dos resultados e proposições para melhorias, pacto para que melhorias sejam feitas nas políticas públicas, implementação das melhorias e, por fim, melhoria das políticas públicas.
 - Uma descrição de um sistema de dados e informações do governo federal, tais como a plataforma Govdata² e sua estrutura legal.
 - Uma lista das etapas para gerenciar informações para integrar a avaliação de políticas.

- Informações sobre os diferentes tipos de avaliação (avaliação dos resultados, impacto, eficiência, etc.) e seus objetivos.
- Informações sobre a ligação entre avaliação e gestão orçamentária e requisitos.
- Informações técnicas para conduzir avaliações, tais como manual passo a passo para realizar avaliações executivas, avaliações de concepção, implementação, governança de políticas públicas, resultados, impacto e avaliações de retorno econômico e social (com exemplos).
- O Guia de Análise de Impacto Regulatório (SEAE, 2020_[25]) é um exemplo de um documento útil para realizar avaliações de qualidade. Em junho de 2008, o Governo Federal emitiu suas primeiras Diretrizes de Análise de Impacto Regulatório (AIR) (publicadas como Manual de AIR). É coordenado pela Subchefia de Análise e Avaliação de Políticas Governamentais (SAG) (Guimaraes, 2020_[26]). No escopo do Manual de AIR, a SAG também trabalhou com o Ministério da Fazenda e o Ministério de Planejamento (ambos sofreram fusão no Ministério da Economia em 2019).
 - Com relação ao engajamento de partes interessadas, as diretrizes ressaltam a importância das consultas públicas durante o processo de AIR e apresentam recomendações sobre quando elas devem ocorrer (Guimaraes, 2020_[26]). O engajamento de partes interessadas tem sido uma das principais preocupações da SAG e de outros órgãos regulatórios, que recomendam sua ocorrência durante dois momentos do processo de AIR: antes de a nova regra ser minutada ou alterada e após o relatório de AIR ser acordado.
 - Referem-se ao Livro Magenta³ para descrever os diferentes tipos de avaliação (ou seja, processo, impacto e avaliações econômicas) e como as partes interessadas se dedicam em cada uma delas (Guimaraes, 2020_[26]).
 - Também fazem uma distinção clara entre M&E *ex ante* e *ex post* (Guimaraes, 2020_[26]).
 - Atentam para a Avaliação Regulatória de Resultado (ARR), que definem como “o processo de avaliação sistemático de uma intervenção para determinar se seus objetivos foram atingidos” (SEAE, 2020_[25]) e descreve como uma forma de avaliação *ex post*. São opostos ao AIR, uma “forma de análise de política *ex ante*” e ressaltam que o ROE não deve ser confundido com a inspeção do AIR do processo de monitoramento. Quanto ao ROE, ou AIR *ex post*, as diretrizes ainda estabelecem quando um ROE deve ser conduzidos, ou seja, os casos diferentes onde devem ser conduzidos e o prazo para sua condução.

Tabela 4.3. Padrões de Qualidade incluídos nas diretrizes de avaliação

	Qualidade técnica das avaliações						Boa governança das avaliações		
	Identificação e concepção das abordagens de avaliação	Curso de ação para comissionar avaliações	Estabelecimento de um calendário para avaliar as políticas	Identificação de recursos humanos e financeiros	Concepção dos métodos de coleta de dados	Padrões de qualidade das avaliações	Independência das avaliações	Conduta ética das avaliações	Nenhuma das anteriores
Austrália	○	○	○	●	○	○	○	○	○
Áustria	○	○	○	●	●	○	○	○	○
Canadá	●	○	○	○	●	●	●	●	○
Colômbia	●	●	○	○	○	○	●	●	○
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●	○
República Tcheca	●	○	○	○	●	●	●	●	○
Estônia	●	●	○	●	●	●	●	●	○
Finlândia	○	●	●	○	○	●	●	●	○
França	●	○	○	○	○	○	○	○	○
Alemanha	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Grã-Bretanha	●	○	●	●	●	●	●	●	○
Grécia	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Irlanda	●	○	○	○	●	●	●	○	○
Itália	○	●	○	●	○	○	●	○	○
Japão	●	○	●	○	●	●	○	○	○
Coreia	●	○	●	○	●	●	○	○	○
Letônia	●	●	●	●	●	●	○	○	○
Lituânia	●	○	○	●	●	○	●	○	○
México	●	●	●	○	○	●	●	●	○
Holanda	○	○	○	○	○	●	○	○	○
Nova Zelândia	●	●	○	●	●	●	●	●	○

O Guia Prático de Análise *Ex Ante* (Ipea, 2018^[23]) e o Manual Prático para Análise *Ex Post* (Ipea, 2018^[24]) são providenciados pela Casa Civil, com a colaboração do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério da Economia, da Controladoria Geral da União (CGU) e de outros ministérios em exercício, e foram aprovados pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG). Podem ser utilizados por outros agentes além do CMAP (CMAG/CMAS). Deve ser observado que todas as avaliações encaminhadas para a CMAP devem seguir as diretrizes do Guia Prático de Análise *Ex Ante* e/ou do Guia Prático de Análise *Ex Post* para a avaliação das políticas públicas.

A CGU executa serviços de consultoria em avaliação, dentro do escopo de seu papel de auditoria interna, de acordo com a Referência Técnica (Instrução Normativa SFC/CGU 3 de 9 de junho de 2017). A Referência Técnica, com o manual de diretrizes técnicas para a atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal (Instrução Normativa SFC/CGU 8 de 6 de dezembro de 2017), fornecendo uma estrutura para avaliações de diversos objetivos avaliados dentro do escopo das atividades de auditoria interna, assim como servindo com um subsídio para o trabalho de avaliação conduzido por suas equipes dentro do escopo do CMAP.

Adicionalmente, durante o último ciclo, o CMAP aperfeiçoou as redes de avaliação e fortaleceu o rol de examinadores. Os examinadores possuem experiências diversas, tais como em institutos de pesquisa, universidades, organizações sem fins lucrativos e organizações internacionais.

Por fim, a CGU desenvolveu diretrizes com base nas melhores práticas internacionais para a atividade de auditoria interna para os fins de planejar e conduzir avaliações com base nos riscos, sustentados por provas, metas para aumentar seu nível de maturidade técnica segundo o modelo de capacidade de auditoria interna. A experiência e a melhoria das equipes de auditoria adquiridas ao conduzir a avaliação de políticas públicas, assim como sua presença física por todo o território nacional, permitem que obtenham provas de diferentes maneiras, seja por meio do uso de técnicas de *big data* ou muitas vezes coletando as provas necessárias diretamente dos benefícios da política.

As competências e capacidades para o M&E são heterogêneas por todas as instituições no Brasil

As competências e capacidades relevantes para o M&E são importantes, pois as pessoas com o conjunto correto das competências estão mais propensas a produzir avaliações e análises de alta qualidade e focadas no uso (McGuire and Zorzi, 2005^[27]). As competências corretas implicam ter as competências apropriadas, conhecimento, experiência e capacidades. No Brasil, o Ministério da Economia promove treinamento para desenvolver competências, capacidades e/ou qualificações de examinadores. O governo realiza esse treinamento por meio de suas escolas de governo – como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – e possui a assistência técnica do IPEA. Está em linha com outros países-membros da OECD, em cuja maioria reconheceram o importante papel das competências ao promover avaliações de qualidade. Na verdade, os dados da pesquisa comprovam que a maioria dos países (17 entrevistados, sendo 13 países-membros da OECD) utiliza mecanismos para suportar o desenvolvimento de competências dos examinadores (OECD, 2020^[4]).

Apesar da existência de capacidades bem desenvolvidas, no Brasil, há uma ausência de especialistas treinados para conduzir avaliações. O número de peritos existentes não sustenta a necessidade de avaliações, especialmente em termos de emergência. Os órgãos setoriais são incentivados a fazer avaliações em seu próprio órgão, mas isso pode ser desafiador, pois raramente possuem força de trabalho grande o suficiente para suprir suas necessidades. Por esse motivo, a construção de capacidade e treinamento poderiam ser úteis no Brasil. Além disso, criaria um efeito multiplicador e levaria a um aumento significativo no número de profissionais capazes de conduzir avaliações.

Alguns agentes intimamente ligados ao CdG, tais como a ENAP, o IPEA e o IBGE possuem as capacidades e as competências para garantir que as atividades de avaliação de qualidade sejam conduzidas. As

secretarias do Ministério da Economia (Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Secretaria de Orçamento Federal - SOF, SECAP) e a CGU também são capazes de coordenar e conduzir diferentes tipos de avaliações.

- O IPEA, por exemplo, pode ele próprio conduzir avaliações e contribuiu para a coordenação e execução de avaliações, além de apoiar o CMAP em um projeto para desenvolver um inventário de políticas públicas federais. Também possui um programa para promover a pesquisa por meio de bolsas de estudo e trazer examinadores da academia para ajudar com as avaliações.
- O IBGE pode ajudar na prestação de bases de dados e informações.
- O ENAP pode oferecer treinamento para os decisores políticos encarregados da avaliação. A escola possui um papel cada vez mais crescente na disseminação de boas práticas ou diretrizes que promovem processos e resultados de qualidade. A ENAP oferece treinamento, especialmente cursos práticos em avaliação *ex ante* e *ex post* de políticas públicas e consultoria técnica em avaliação de políticas públicas.
- A CGU pode ajudar nas atividades de avaliação oferecendo consultoria. Isso é possível em razão de sua capilaridade no território nacional e das auditorias, incluindo aquelas que visam avaliar políticas públicas, são processos conduzidos de maneira sistemática e disciplinada, incluindo com a existência de um programa de garantia de qualidade. A experiência que a CGU ganhou com o passar dos anos pode servir como uma referência para órgãos setoriais quando conduzem suas próprias avaliações de políticas públicas.

Esses órgãos podem ainda exercer a função de coordenadoria ou realizadora das avaliações conduzidas dentro do escopo do CMAP. O coordenador é responsável por elaborar o plano de trabalho, garantindo que a realização da avaliação, avaliando os riscos que podem afetar os resultados, apresentando os produtos intermediários ao comitê, o relatório de avaliação final e o relatório de recomendações.

Outra iniciativa interessante para a promoção de criação de capacidade é a colaboração entre a ENAP e a Iniciativa CLEAR, parte do Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial (IEG). Realizam seminários e oficinas sobre M&E para servidores civis, além da cooperação para o desenvolvimento de capacidades em avaliação por meio dos Serviços Consultivos de Avaliação da ENAP.

Apesar de a ENAP estar contribuindo para criar a capacidade de avaliação nos ministérios em exercício independentemente e ainda como uma importante apoiadora do CMAP, a maneira na qual os ministérios em exercício conduzem as avaliações é heterogênea no governo federal. Alguns ministérios possuem capacidades excelentes, mas isso não é uma realidade para os demais. Ainda, dentro dos ministérios, podem haver setores específicos mais avançados que outros em termos de capacidades e competências para M&E. O Brasil deveria se certificar de que há competências básicas analíticas para o M&E em todos os ministérios, uma massa crítica de competências de avaliação dentro de cada ministério a fim de se certificar de que podem conduzir avaliações e competências para comissionar e supervisionar avaliações no nível do serviço civil de alto escalão.

Uma primeira etapa no fortalecimento das capacidades analíticas do setor público brasileiro seria avaliar as capacidades e as necessidades do Governo Federal em termos de competências de M&E. Esse exercício poderia ser realizado pelo IPEA ou pela ENAP e inspirado pelo exemplo do Reino Unido (RU) de desenvolvimento de uma Estrutura de Profissionais Digitais (Quadro 4.6).

Quadro 4.6. Estrutura de Profissionais Digitais do Reino Unido

Em 2015, os Serviços Digitais do Governo do Reino Unido (GDS) começou a conduzir um amplo mapeamento das competências digitais no governo para avaliar as capacidades e necessidades do governo do Reino Unido, de forma a promover um serviço civil conduzido digitalmente moderno e ágil. Esse mapeamento viu os profissionais digitais assim como papéis dos gestores de produto, pesquisadores de usuários e gerente de entrega – todos indispensáveis para o bom funcionamento dos serviços digitais. Esse exercício de mapeamento demonstrou que os funcionários com competências digitais tinham diferentes cargos, funções e salários dentro do setor público britânico.

Com base nesse mapeamento, o GDS desenvolveu a Estrutura de Capacidade Digital, Dados e Tecnologia que abrange 37 cargos e identifica as competências necessárias para cada um deles, assim como as competências necessárias para avançar a um cargo de nível mais elevado dentro de cada função. Essa estrutura ajudou o serviço civil do Reino Unido a tratar de questões de recrutamento de profissionais digitais e avanço de carreira, identificar lacunas de capacidade para esquematizar treinamento e facilitou a criação de uma comunidade de prática.

Fonte: OECD (2021^[26]), "The future of the public service: Preparing the workforce for change in a context of uncertainty", <https://doi.org/10.1787/1a9499ff-en>.

Ainda, de acordo com as entrevistas conduzidas durante as missões de coleta de dados, a alocação de capacidades, ou seja, como as capacidades são distribuídas entre os departamentos das entidades e/ou equipes, representa uma questão. Na verdade, a alocação de capacidade dentro das entidades pode ser ditada pela inércia de alocações passadas e não adaptadas às mudanças internas nas necessidades de capacidade e, portanto, com um risco de resultar em alocação indevida das capacidades existentes e um subaproveitamento dos recursos humanos existentes. Uma possível solução para essa questão recai na coordenação, mas isso resultou em uma problemática devido à alta heterogeneidade dos agentes.

Por fim, o investimento em capacidades analíticas para M&E normalmente ocorre em nível individual. Em vez disso, seria aconselhável implementar estruturas analíticas para investimento em capacidades analíticas dentro dos ministérios em exercício no nível institucional, em vez de individual. Isso requer a elaboração de uma estratégia ampla do governo para atrair e reter efetivo analítico altamente qualificado. O setor público brasileiro poderia criar um registro analítico dentro da estrutura de serviço civil, que proporcionaria treinamento em análise de políticas e métodos de avaliação, métodos de análise, métodos quantitativos e avançados de dados e economia aplicada. Os graduados desse registro analítico seriam contratados centralmente e, então, distribuídos nas unidades analíticas dentro dos diversos ministérios. Esses analistas poderiam receber salários relativamente mais altos, trajetórias de carreira bem definidas e oportunidades de promoção, aumentando a atratividade desse fluxo de profissionais. Diversos outros países-membros da OECD criaram registros dedicados de análise de política dentro do serviço civil (Quadro 4.7).

Quadro 4.7. Registro de análise de políticas na França, Irlanda e Reino Unido

Na **Irlanda**, o Serviço Econômico e de Avaliação do Governo da Irlanda (IGEES) possui uma função como coordenador de recursos econômicos e analíticos por todo o governo. O IGEES gerencia uma rede de pessoal analítico contratado centralmente e posteriormente adiado em departamentos de linha. O efetivo do IGEES conduz avaliações e análises econômicas e, no geral, contribuem para uma melhor formulação de políticas nos departamentos em exercício. O IGEES foi lançado em 2012 na repercussão da crise financeira global, inicialmente visando garantir a qualidade em dinheiro das políticas públicas em resposta às pressões orçamentárias.

Em média, 20 recém-graduados foram contratados por meio desse programa todos os anos, elevando o número total de analistas contratados pelo IGEES para mais de 150 em todo o governo. O IGEES também suporta a criação de rede e compartilhamento de conhecimento, oferecendo a seu pessoal incentivos para mobilidade: após um período inicial de dois anos, o efetivo será transferido dentro do próprio departamento ou para outro. Uma Estrutura de Aprendizado e Desenvolvimento também foi estabelecida, na qual o efetivo do IGEES recebe treinamento nas seguintes áreas: análise de políticas e métodos de avaliação, métodos de análise, métodos quantitativos e avançados de dados e economia aplicada.

No **Reino Unido**, há em torno de 15.000 “profissionais de política” que trabalham como analistas pelos diferentes departamentos do governo. O termo reagrupa diversas faixas profissionais, tais como serviço econômico do governo, serviço estatístico do governo e serviços de pesquisa social do governo. A estrutura da profissão de política abrange um programa de aprendiz de dois anos, e um curso em nível superior de três anos. Ainda, há uma estrutura comum para todos os profissionais de política, que incluem um conjunto compartilhado de competências (18 competências em 3 áreas: análise e uso de provas, política e democracia, entrega de política), 3 níveis de experiência, e uma clara estrutura de treinamento e progressão de carreira.

Na **França**, o Instituto Nacional de Estudos Estatísticos e Econômicos (INSEE) possui um sistema integrado de educação do terceiro setor, que treina especialistas em análise econômica, estatística e econométrica por meio da escola ENSAE, e estatísticos e cientistas de dados na escola ENSAI. Uma parcela dos alunos graduados dessas escolas é inscrita no serviço civil e recebe uma bolsa durante seus estudos em troca de trabalho no serviço civil por um período mínimo de oito anos. Dentro do serviço civil, os graduados da ENSAE/ENSAI atuam nos gabinetes analíticos em cada ministério, assim como uma variedade de instituições públicas, tais como a Stratégie da França ou o Banco Central. No nível de entrada, esse grupo de graduados é coordenado centralmente pelo INSEE, criando ainda um mercado compartilhado para competências analíticas e estatísticas no setor público. Além disso, o instituto nacional desempenha um importante papel na promoção e desenvolvimento de competências por todo o governo, fornecendo treinamento profissional visado em todos os servidores civis, organizando seminários que promovam o compartilhamento de conhecimento e incentivando a mobilidade de efetivo analítico entre os ministérios em exercício. O esquema, que funciona desde o início do INSEE em 1946, foi parte de um conjunto de reformas importantes que visaram modernizar o serviço civil na recuperação do pós-guerra para garantir que o aparelho do estado francês pudesse estar bem equipado para tratar de desafios modernos.

Fonte: OECD (2021^[29]), *Mobilising Evidence at the Centre of Government in Lithuania: Strengthening Decision Making and Policy Evaluation for Long-term Development*, <https://dx.doi.org/10.1787/323e3500-en>.

Promovendo o uso de resultados de M&E

Usar um sistema para medir os resultados em termos de desempenho e entrega é a finalidade principal para criar uma configuração de M&E. Em outras palavras, produzir resultados de M&E não terá serventia alguma se essas informações não chegarem aos usuários apropriados no prazo devido, de forma que o feedback de

desempenho possa ser utilizado para melhorar as políticas. O uso efetivo dos resultados de M&E é essencial para incorporá-los no processo de formulação de políticas e gerar os incentivos para a disseminação de práticas de M&E. É uma fonte crítica de feedback para gerar novas políticas e desenvolver uma lógica para as intervenções do governo. Se os resultados de M&E não forem utilizados, as lacunas permanecerão entre o que é conhecido como efetivo, conforme o sugerido por provas e políticas, e a tomada de decisão na prática. Colocando de maneira simples, os resultados de M&E não utilizados representam oportunidades perdidas de aprendizado e prestação de contas (*accountability*) (OECD, 2020^[4]).

As informações de M&E são compartilhadas e feitas públicas por meio de diferentes canais, dependendo da instituição emissora e dos dados envolvidos

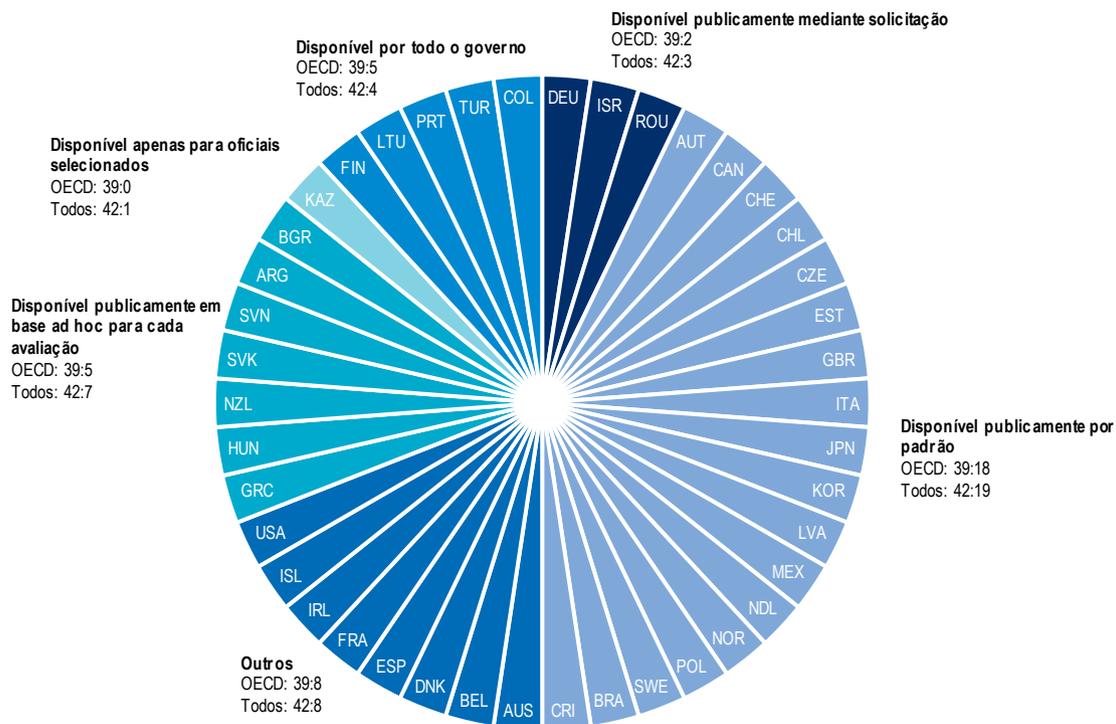
Tornar os resultados públicos é um elemento importante para garantir o impacto e, assim, aumentar o uso das avaliações. O acesso público é um importante fator no uso dos dados, pois os analistas podem não estar cientes de outra maneira dos conjuntos de dados existentes ou podem não ter acesso a eles. Os resultados das avaliações estão sendo cada vez mais disponibilizados pelos países, por meio de aumento na abertura e transparência. Conforme o apresentado na Figura 4.2, a maioria dos países fazem descobertas de avaliação e recomendações disponíveis ao público geral por padrão, por exemplo, publicando os relatórios no website da instituição em questão. Essa disponibilidade é importante para promover o uso como, se os cidadãos estão cientes dos resultados e implicações, também poderá criar uma pressão para que os decisores políticos prestem a atenção nos resultados e garantam que se alimentem na formulação de políticas (OECD, 2020^[4]).

No Brasil, os mecanismos compartilhados para informações de M&E variam de acordo com a instituição emissora e os tipos de dados envolvidos. Eis alguns exemplos:

- Relatório anual de monitoramento dos Planos Plurianuais (PPA), previsto no artigo 16 da Lei 13.971/2019, encaminhado ao Congresso Nacional, de 2021 a agosto de cada ano, e disponibilizado no website¹ do Ministério da Economia (Ministerio da Economia, 2020^[9]). Um relatório com os resultados das avaliações também é enviado ao Congresso Nacional anualmente, a partir do Ciclo de Avaliação de 2020. Os relatórios de avaliação final e relatórios de recomendação estão disponíveis ao público, gestores e autoridades públicas no website do CMAP.²
- A Unidade de Entrega do Ministério da Economia é responsável por coletar informações atualizadas dos departamentos de implementação e compilá-las em relatórios que serão enviados à secretaria do executivo. Não apenas esses relatórios trazem informações atualizadas sobre os indicadores de prioridade, mas também comprovam o status dos planos de ação e identificam os riscos na implementação propondo sugestões para mitigação. Esses relatórios são utilizados pelo líder do sistema nas reuniões no Gabinete de Crise e ministério e, por fim, também servem para quaisquer atualizações com o presidente. Uma versão otimizada dos mesmos relatórios também é enviada às Unidades de Comunicação para ser compartilhada com os cidadãos em comunicações externas (imprensa, mídia social e websites).
- A Secretaria Especial de Assuntos Federativos da Secretaria de Governo é responsável pelo Diagnóstico Federativo, uma solução online de TI em tempo real que indica o uso dos recursos federais de todos os 5.570 municípios brasileiros.

Via de regra, cada relatório de avaliação de impacto está disponível por lei, apesar de algumas informações poderem estar total ou parcialmente restritas devido a uma isenção legal, tais como proteção de informações fiscais ou proteção de direitos de propriedade.

Figura 4.2. Publicação de resultados das avaliações



Observação: n=42. Os dados refletem respostas à pergunta: “Os resultados da avaliação são: [possíveis respostas indicadas na figura]”. Em “Outros”, a maioria dos países concordou que a disponibilidade pública dos resultados das avaliações dependeria da agência específica que comissionou a avaliação e em sua organização.

Fonte: OECD (2018_[7]), “Survey on Policy Evaluation”, OECD, Paris.

Enquanto os relatórios de monitoramento são criados e publicados, o formato da publicação, algumas vezes, não promove seu uso por decisores políticos

Os resultados do monitoramento das atividades do governo federal devem ser utilizados para redirecionar as políticas públicas segundo os objetivos estratégicos do governo, revisar a pertinência desses objetivos estratégicos e reformular e eventualmente suspender ou concluir ações ou programas federais. Não obstante, enquanto o uso dos resultados de monitoramento pretende contribuir para o aprendizado de políticas no Brasil, o uso real das provas para a formulação de políticas ainda está em estágio inicial de desenvolvimento e ainda precisa ser visto. Enquanto os relatórios de monitoramento são criados, algumas vezes ainda não cumprem padrões ou procedimentos que poderiam facilitar seu uso por decisores políticos. Além disso, o relatório de monitoramento deve se adequar à finalidade e os relatórios devem ser personalizados a seus destinatários e usuários. A estratégia de monitoramento MIDE do estado mexicano de Jalisco descrita no Quadro 4.8 pode ser um exemplo de um relatório bem coordenado e transparente de informações de monitoramento.

Quadro 4.8. MIDE Jalisco: Boa prática de relatório transparente de informações de monitoramento

MIDE Jalisco é a estratégia de monitoramento abrangente do estado de Jalisco, operada por sua Secretaria de Planejamento, Administração e Finanças e que envolve 35 agências e entidades do executivo estadual. Facilita o monitoramento dinâmico e periódico dos indicadores quantitativos atinentes às metas do Plano de Governança e Desenvolvimento do estado. Esse mecanismo de monitoramento contém 27 indicadores de impacto em longo prazo no desenvolvimento do estado, 133 indicadores em médio prazo que medem o impacto direto na população, assim como 194 indicadores que capturam informações em curto e médio prazos na implementação de programas e políticas. MIDE Jalisco possui dados desde 2006 para a maioria de seus indicadores. Além de ser uma plataforma bem coordenada, interinstitucional e centralizada para monitorar o instrumento de planejamento estratégico do Jalisco, MIDE Jalisco representa uma boa prática para efetivamente comunicar os resultados de monitoramento às partes interessadas. Isso porque MIDE Jalisco é hospedado em uma plataforma online, onde os membros da academia, a imprensa, organizações da sociedade civil (CSOs) e o público podem acessar os indicadores como dados disponíveis. Além disso, uma vez que esses indicadores são atualizados pelo menos uma vez por mês (e com maior frequência se a fonte de dados permitir), as partes interessadas relevantes podem acessar os resultados de monitoramento em tempo real (ou quase real). Ainda, esse sistema promove a participação dos cidadãos e a prestação de contas (*accountability*). Essa participação ainda é facilitada pela existência do Conselho de Cidadãos MIDE Jalisco, que permite a colaboração entre servidores públicos, especialistas e cidadãos para melhorar a seleção dos indicadores e estabelecimento de metas.

Fonte: State of Jalisco (2020_[30]), *Open Government Partnership*; Elmqvist, T. et al. (eds.) (2018_[31]), *Urban Planet: Knowledge Towards Sustainable Cities*, Cambridge University Press; OECD/CAF/ECLAC (2018_[32]), *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*, <https://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-en>, in OECD (2021_[1]), *Monitoring and Evaluating the Strategic Plan of Nuevo León 2015-2030: Using Evidence to Achieve Sustainable Development*, <https://dx.doi.org/10.1787/8ba79961-en>.

Além disso, mecanismos em pleno funcionamento para gerar e usar provas requerem interesse da liderança política e capacidades dentro de um governo para promover análise confiável e em tempo hábil (ou seja, o suprimento de provas), assim como utilizar provas (ou seja, demanda de provas). No Brasil, a conscientização e demanda por provas do M&E ainda é insuficiente de um número de agentes dentro do governo, apesar do reconhecimento de sua importância. Além disso, a criação de novas políticas públicas ainda carece do uso recorrente de provas de qualidade. Similarmente, há uma ausência de uso pelos gestores de provas de qualidade nos estágios de concepção, escolha de intervenção e alternativas de monitoramento. Isso influencia a alocação apropriada de recursos públicos, afetando a probabilidade de solucionar o problema relacionado pela agenda política. O CdG do Brasil poderia considerar incentivar o uso de resultados de monitoramento, por exemplo, tornando-os intuitivos, incluindo um sumário executivo e tornando-os concisos e claros.

Aumentar o impacto dos resultados de monitoramento requer desenvolver uma estrutura de desempenho focada no tratamento de barreiras de implementação

É crucial que os resultados de monitoramento sejam apresentados de maneira que seja atrativa a seu público. Ligar objetivos de desempenho (consulte as recomendações nos Capítulos 1 e 2) e atividades de monitoramento é, por esse motivo, essencial. Os *dashboards* deveriam incluir uma narrativa sobre desempenho, interpretando e usando os resultados para compreender lacunas de implementação e propor ação corretiva de políticas de maneira que crie uma narrativa coerente e de impacto (Vági and Rimkute, 2018_[3]). O governo do Brasil precisará filtrar os dados relevantes e focar nas informações apresentadas nos gargalos mais urgentes ou reformas com o maior impacto potencial. As mensagens-chave, conclusões e cursos de ação sugeridos devem acompanhar quaisquer dados não processados (ou seja, indicadores).

Os acordos institucionais e mecanismos constituem um sólido alicerce para o uso de provas na política e tomada de decisão. Os mecanismos que permitem a criação de voltas de feedback entre monitoramento e implementação de políticas podem ser incorporados:

- No processo de monitoramento em si, tais como por meio do ciclo de desempenho (no qual as provas de desempenho são discutidas no nível do ministério individual em exercício ou CdG).
- Por meio da incorporação de descobertas de desempenho em outros processos, por exemplo, ciclo de formulação de políticas, avaliação de desempenho anual dos executivos de alto escalão do setor público, ciclo de orçamento ou discussões no Congresso.

A criação de um diálogo de desempenho estruturado, ou seja, rotinas de trabalho, poderia permitir que praticantes e tomadores de decisão utilizem as provas de monitoramento a fim de identificar problemas de implementação, limitações e adaptar seus esforços/recursos para solucioná-los. Em particular, relacionar objetivos estratégicos com objetivos de desempenho individuais é essencial para criar incentivos para os resultados no governo, particularmente no nível dos executivos de alto escalão do setor público e liderança. Há uma necessidade para garantir a participação de oficiais do governo, tais como encarregados de agências ou departamentos, e que sua organização contribui para o avanço dos resultados de alta prioridade de todo o governo. No Chile, por exemplo, ambos incentivos coletivos e individuais foram utilizados para promover o desempenho do setor público em linha com os objetivos estratégicos (vide o Quadro 4.9 para uma explicação mais detalhada desse sistema).

Quadro 4.9. Sistemas de monitoramento e incentivos acessórios para desempenho no Chile

O sistema de monitoramento chileno possui três participantes principais: o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento Social e os ministérios em exercício. O sistema é composto de quatro subsistemas que monitoram os seguintes elementos:

- O Formulário H (*Formulario H*), documento que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária e reúne indicadores de desempenho que incluem informações qualitativas sobre os bens e serviços públicos. Está sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda.
- O monitoramento do programa com o objetivo de acompanhar a execução do programa e mensurar o progresso face às metas, sob a responsabilidade do Ministério da Fazenda.
- O monitoramento de programas sociais, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social.
- Indicadores de gestão interna (*Indicadores de Gestión Interna*) que focam em processos e procedimentos internos.

Em paralelo, há três mecanismos principais para criar incentivos de desempenho:

- Programa de Melhoria da Gestão (*Programa de Mejoramiento de la Gestión*) que concede bônus a servidores públicos que atingem metas específicas.
- Convênios de desempenho coletivo (*Convenios de desempeño colectivo*) que incentivam o trabalho em equipe dentro das unidades de trabalho rumo às metas institucionais anuais.
- Convênios de desempenho individual (*Convenios de desempeño individual*) que estabelecem metas de gestão estratégica para cada servidor civil.

Fonte: Irarrazaval, I. and B. Ríos (2014^[33]), "Monitoreo y Evaluación de políticas Públicas", <http://dx.doi.org/10.13140/2.1.4072.2886>; OECD (2021^[11]), *Monitoring and Evaluating the Strategic Plan of Nuevo León 2015-2030: Using Evidence to Achieve Sustainable Development*, <https://dx.doi.org/10.1787/8ba79961-en>.

Mais comunicação estratégica de resultados das avaliações poderia promover seu uso

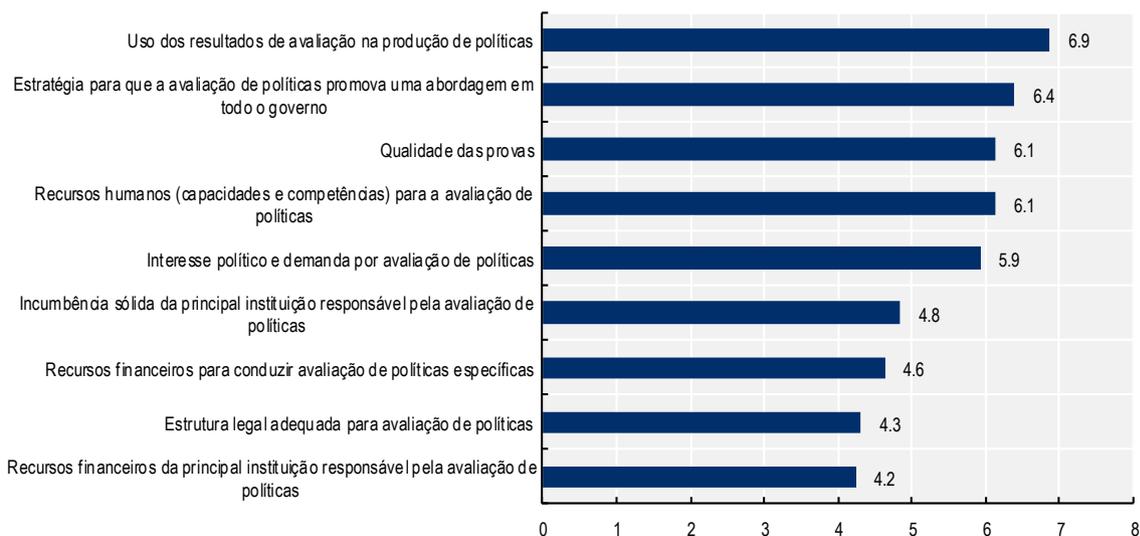
Conforme o apresentado na Figura 4.3, o uso de resultados das avaliações na formulação de políticas foi identificado como o principal desafio para promover a avaliação de políticas por todo o governo por diversos entrevistados do questionário da OECD.

No Brasil, o ambiente político e regulatório do país está se desenvolvendo para permitir o uso de provas na tomada de decisão. Dentro do escopo dos setores regulados, em 2019, a legislação foi promulgada para estender o uso compulsório do impacto regulatório da avaliação das agências regulatórias para outros órgãos reguladores na administração (Lei 13.874/2019). O uso da AIR por agências regulatórias e a publicação dos resultados das audiências e consultas públicas está se espalhando. Gradualmente, há um esforço percebido das agências para melhorar suas notas técnicas, divulgar as contribuições recebidas da sociedade e produzir relatórios comentando sobre as contribuições e apoiando as decisões tomadas. Espera-se que o uso das provas e transparência das informações aumente, pois são elementos essenciais das AIRs. Nesse sentido, se o uso da AIR se tornar normalizado, o ambiente político poderia alterar e o uso da avaliação, no geral, se tornaria uma prática comum também do Governo Federal (OECD, 2018^[16]).

Conforme o mencionado anteriormente, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) foi recentemente constituído e ainda não está bem adaptado à promoção do uso de resultados das avaliações. De fato, todos os anos, o CMAP seleciona, com base em critérios objetivos, um grupo de políticas para a avaliação de prioridades e gerencia sua avaliação, resume os resultados e fornece recomendações para o CdG (todas sendo publicadas no website).³ Os órgãos responsáveis pelos programas do PPA devem submeter ao CMAP, quando apropriado, um plano de implementação com base nas recomendações aprovadas para as políticas públicas avaliadas. Com base nos resultados das avaliações, um relatório com recomendações para melhorar as políticas é elaborado. Esse relatório é considerado pelo comitê respectivo (CMAG ou CMAS) e aprovado pelo CMAP. Os órgãos de CMAP do CdG consideram o relatório de recomendações. Os comitês de governança interna dos órgãos regentes das políticas avaliadas – ou, antes da implementação, os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) – serão as principais unidades de contato do CMAP e de seus comitês e isso durante o processo de avaliar e monitorar a implementação das propostas para alterar políticas públicas resultantes da avaliação. São responsáveis por mediar a comunicação com as áreas técnicas relevantes, sempre que necessário (Ministerio da Economia, 2020^[9]).

Não obstante, não há clareza sobre quando e como o CdG utilizará as informações de avaliação geradas pelo CMAP. Na verdade, apesar de promover a avaliação de políticas públicas selecionadas e incentivar o uso dos resultados das avaliações para melhorar os resultados do programa e desempenho, segundo os participantes da reunião de coleta de dados, a maioria das descobertas é utilizada na discussão política acerca das políticas públicas, mas não de maneira sistemática. Conforme o explicado anteriormente, os mecanismos para a promoção do uso de resultados das avaliações se aplicam exclusivamente ao PPA, pois não há nenhum acordo para outros instrumentos de planejamento além do PPA. A Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP) elaborou o primeiro relatório anual do CMAP, que foi enviado e apresentado ao Congresso em agosto/setembro de 2021. Conforme o previsto na Lei 13.971/2019, esse relatório submete os resultados das avaliações do ciclo de 2020: oito políticas federais de subsídios e oito políticas ou programas financiados pelos subsídios da União, selecionados dos Programas Finalísticos do PPA. Cada avaliação, à exceção de uma, também apresenta propostas para a melhoria de políticas, que são incorporadas nas recomendações pelo CMAP.

Figura 4.3. Desafios para promover a avaliação de políticas em todo o governo



Observação: Para a principal instituição, n=42 (37 países-membros da OECD). Os dados refletem respostas à pergunta: “Quais os atuais desafios do governo para promover avaliações de políticas?”. Desafio percebido de 0 a 10.

Fonte: OECD (2018^[7]), “Survey on Policy Evaluation”, OECD, Paris.

Para promover o uso das avaliações, os países adotaram os seguintes mecanismos:

- Conduzir processos avaliativos focados na utilização
- Promover o acesso às avaliações
- Sustentar a adoção dos resultados das avaliações
- Aumentar a demanda por avaliações por meio do desenvolvimento de competências
- Incorporar o uso na configuração institucional, dentro e fora do executivo.

Os mecanismos de boas práticas para promover o uso das avaliações implementados por outros países podem ser encontrados nos Quadros 4.10 e 4.11.

Quadro 4.10. Portais de avaliação para promover o uso de provas

Banco de dados nacional de avaliação da Polônia para a avaliação de política de coesão

Todas as avaliações comissionadas na Polônia, incluindo aquelas ligadas à implementação de recursos da União Europeia, devem estar acessíveis ao público. Sobre as avaliações ligadas à política de coesão, um banco de dados nacional foi criado: todas as avaliações são publicadas no website www.ewaluacja.gov.pl. Essa plataforma compartilha os resultados de mais de mil estudos conduzidos desde 2004, assim como as ferramentas metodológicas visadas nos examinadores.

Portal de avaliação da Noruega

O portal de avaliação da Noruega (<https://evalueringsportalen.no/>) é um serviço web publicamente acessível que coleta todas as descobertas de avaliações conduzidas pelo governo central. Esse banco de dados é operado pela Diretoria de Gestão Financeira e pela Biblioteca Nacional da Noruega. Contém avaliações conduzidas em nome das agências governamentais de 2005 até os dias de hoje, assim como uma seleção de avaliações centrais de 1994 a 2004. Os relatórios de avaliação são registrados no banco de dados assim que disponibilizados ao público. Além disso, o portal fornece diretrizes de avaliação, calendário das atividades-chave na área de avaliação e notícias e documentos profissionais. Ao aumentar a acessibilidade aos resultados das avaliações, o portal permite o uso e reuso do conhecimento e das descobertas das avaliações em todas as áreas de política do estado, em futuras avaliações e na sociedade como um todo. Por fim, permite uma maior legitimação e transparência acerca das atividades do governo.

Fonte: OECD Survey on Policy Evaluation (2018), in OECD (2020^[4]), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.

Quadro 4.11. Diretrizes para a interpretação de Mapas de Lacunas de Provas: Ferramenta para a tomada de decisão na Colômbia

O Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia (DNP) criou diretrizes para a interpretação de mapas de lacunas de provas (MBEs) para fortalecer a tomada de decisão com base em provas. Os MBEs sistematizam e sintetizam os resultados das avaliações de maneira clara, conferindo aos tomadores de decisão acesso fácil e abrangente a eles e, enfim, reforçando o uso.

Essas diretrizes podem ser utilizadas por qualquer entidade pública nacional e organização internacional interessadas na melhoria de seus processos de tomada de decisão. Apresentam as medidas necessárias para a interpretação de um MBE, acompanhadas por exemplos e recomendações concretos. Também descrevem os recursos humanos necessários para criar a equipe responsável por interpretar o MBE assim como o planejamento ideal para ele.

Fonte: Ministry of Planning of Colombia (2019^[34]), *Guideline for the Construction of Evidence Gaps Maps: A Tool for Decision Making*, in OECD (2020^[4]), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também poderia desempenhar um papel importante no aumento da conscientização dos resultados das avaliações e compartilhamento de orientação sobre como promover seu uso efetivo. Primeiro, o TCU coletou dados relevantes avaliando a maturidade do sistema de M&E do Brasil, com foco particular no uso de “conhecimento avaliativo”. Em 2013, o TCU conduziu uma auditoria de 27 agências federais para avaliar a maturidade dos sistemas de M&E por todo o governo. O índice de maturidade (ISA-Gov) quantificou o nível de institucionalização dos sistemas, observando quatro elementos:

- Demandas avaliativas
- Produção de conhecimento avaliativo
- Capacidade de aprendizado organizacional
- Utilização das informações avaliativas.

Os gestores que responderam à pesquisa consideraram eles próprios como tendo alta capacidade para a utilização dos resultados (TCU, 2013^[35]). Enquanto que a ferramenta ISA-Gov revelou que a utilização do conhecimento avaliativo era, em média, “está presente e é parcialmente suficiente para atender às necessidades dos gestores”, outros auditores do TCU sugeriram margem para melhoria nessa área – particularmente no uso de informações de desempenho para fins orçamentários (OECD, 2017^[15]).

Conforme o mencionado no Capítulo 3, no Brasil, aproximadamente 94% do orçamento é determinado pelas alocações que se configuram em legislação, enquanto que apenas 6% dos gastos incrementais estão disponíveis para serem alocados às prioridades do governo. A alocação obrigatória dos gastos não deixa espaço para a utilização dos resultados das avaliações e não considera inovação, qualidade nem o volume dos serviços que podem ser exigidos, pois a maioria do orçamento é concluída antes do processo orçamentário iniciar. Mesmo nos gastos obrigatórios, as avaliações, se bem personalizadas, podem promover eficiência e eficácia, potencialmente gerando uma melhor alocação de recursos. Conforme o anteriormente mencionado neste capítulo, o Brasil não conduz orçamento de desempenho como prática geral. Consequentemente, as informações de avaliação não são utilizadas para relacionar gastos de desempenho com a consecução dos objetivos de planejamento estratégico. Essa abordagem geral em silo muitas vezes resulta em limitações na eficácia do sistema de M&E no geral.

Estudo de caso sobre a reforma do ambiente de negócios no Brasil

Nos últimos anos, a reforma do ambiente de negócios surgiu como uma prioridade transversal de alto nível para o governo do Brasil. O objetivo desse esforço de reforma ou programa é simplificar a configuração e operação de um negócio, atrair investimentos estrangeiros diretos por meio de um contexto institucional aperfeiçoado, enquanto melhora sua posição nos rankings internacionais de ambiente de negócios (em particular o Índice Doing Business do Banco Mundial). No contexto desse esforço de reforma, o Brasil promulgou uma nova Lei de Ambiente de Negócios (Lei 14.195/2021), desenvolveu diversos Memorandos de Entendimento que estabelecem planos para modernizar o ambiente de negócios e implementou diversas iniciativas de política.

Três indicadores internacionais são utilizados para monitorar os objetivos da reforma do ambiente de negócios no Brasil (vide os Capítulos 1 e 2 para mais informações):

- Índice Doing Business do Banco Mundial: Em setembro de 2021, o Banco Mundial suspendeu a publicação do relatório Doing Business 2021 devido à inconsistência de dados. Não obstante, o relatório executivo do Projeto “Doing Business” de 2021, elaborado pela Secretaria Especial de Modernização do Estado (SEME) com a finalidade de apresentar uma síntese do trabalho desenvolvido e dos resultados obtidos pelo Governo Federal em relação à modernização do ambiente de negócios, se baseia em temas do relatório Doing Business. O relatório executivo (Government of Brazil, 2021^[36]) apresenta as principais ações desenvolvidas e uma simulação da evolução do Brasil no indicador Doing Business. Um *dashboard* online também foi criado para monitorar cada indicador

e tema. A meta do governo foi definida como uma posição no ranking Doing Business, mas pode ser uma meta difícil de gerenciar devido ao movimento de outros países no ranking. De fato, o progresso brasileiro pode ser ofuscado pelo progresso de outros países, ou alguns países podem experimentar uma queda no ranking e a posição brasileira pode se elevar sem uma melhoria correspondente no dinamismo do ambiente de negócios. Por esse motivo, maior ênfase poderia ser colocada em metas temáticas definidas por pontos, uma métrica mais simples de planejar e controlar.

- Além do ranking Doing Business, o Brasil utiliza outros índices internacionais para avaliar o ambiente de negócios, em particular o Índice Global de Competitividade do Fórum Econômico Mundial.
- O Índice de Liberdade Econômica do Instituto Fraser.

Conforme o mencionado anteriormente no capítulo, produzir indicadores de qualidade ainda é um desafio para o Brasil e, enquanto os indicadores internacionais podem oferecer um amplo entendimento de como o Brasil está se desenvolvendo em áreas socioeconômicas, não ajudam a mensurar como as políticas do governo estão contribuindo para melhorar os resultados.

Com a definição dos Planos de Modernização do Ambiente de Negócios (PMAs), Memorandos de Entendimento (MoUs) são acordados com as autoridades responsáveis na esfera federal para as questões estipuladas no relatório Doing Business. Os MoUs pretendem registrar o compromisso para promover a modernização do ambiente de negócios por meio do emprego de todos os esforços necessários pelos signatários a fim de aumentar a posição do Brasil no ranking Doing Business. O documento define a responsabilidade compartilhada com gestores federais para os tópicos avaliados no relatório, o estabelecimento de metas e a configuração de monitoramento das ações e atividades necessárias para o sucesso do projeto.

As metas são definidas para cada um dos dez Grupos Temáticos de Ação (GTAs) monitorando a evolução dos planos. Para atingir as metas, dez ações foram definidas e as atividades correspondentes foram desenvolvidas. Por exemplo, a primeira ação “Abrir um negócio” possui oito atividades correspondentes, dentre as quais: criar uma única forma de abrir um negócio (‘balcão único’), uma linha de atendimento para abrir um negócio, etc.

O monitoramento da reforma do ambiente de negócios beneficiaria de marcos em médio prazo e indicadores de desempenho. O monitoramento dos PMAs é conduzido por meio de reuniões trimestrais, com a presença da alta administração das agências envolvidas (Secretarias Especiais, Diretor Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Diretor do Banco Central, Presidente da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e Secretaria Especial de Modernização do Estado (SEME)), responsável por conduzir o monitoramento das ações e projetos que podem gerar um impacto nos temas do relatório Doing Business. São reuniões estruturadas com uma pauta de discussão bem definida. Na verdade, em cada reunião, as atas da reunião anterior são consultadas para verificar se os compromissos foram alcançados. Novos compromissos não são criados antes que os existentes sejam considerados. Não obstante, esses compromissos não estão refletidos em nenhum indicador específico, nem são parte de uma conversa informal (por meio de WhatsApp, Google Drive, etc.). Não há clareza sobre os dados de desempenho empregados para sustentar essas discussões e avaliar se os atuais esforços gerarão as expectativas e os resultados esperados e não há nenhum indicador de desempenho. Para obter maior clareza, no topo dos indicadores de resultado existentes, poderiam ser desenvolvidos indicadores de desempenho e marcos em médio prazo para melhorar tomada de decisão e prestação de contas (*accountability*).

Além disso, a informalidade das reuniões de monitoramento, de um lado, as torna mais recorrentes, mas, por outro lado, menos estruturadas e difíceis de institucionalizar. O Brasil se beneficiaria da criação de ciclos regulares de feedback e discussões estruturadas em torno do desenvolvimento de ações diferentes. Em particular, seria importante melhorar a sistematização e a padronização dos procedimentos, que confirma o diagnóstico delineado anteriormente neste capítulo.

Atualmente não há nenhum planejamento de avaliação no programa. Um processo de monitoramento mais estruturado suportará não apenas a implementação de projetos, mas também eventuais avaliações ou revisões para outras edições e comunicação com a sociedade. Não apenas essas práticas se complementam, mas a avaliação de políticas também desempenha um papel distinto no fornecimento de provas críveis para os diversos esforços de administração pública, tais como monitoramento ou orçamento de desempenho (OECD, 2020^[4]). Conforme o anteriormente mencionado no capítulo, a criação do CMAP sinaliza a relevância de práticas de avaliação no Brasil e a reforma do ambiente de negócios não deve ser uma exceção.

Recomendações

Nos últimos anos, o Brasil implementou diversas iniciativas para fortalecer seu sistema de M&E. O sistema de avaliação no Brasil foi recentemente reestruturado com a introdução do CMAP em 2019. Essa mudança tem o potencial de melhorar o sistema de avaliação brasileiro, mas considerando o quão recente é, os resultados ainda serão vistos.

O sistema de monitoramento está principalmente ligado ao PPA, que representa uma ferramenta de planejamento relevante em médio prazo para organizar o trabalho dos ministérios em exercício. Não obstante, a concepção do PPA, em termos de prazo e estrutura, não permite a definição e o monitoramento de prioridades transversais de política do governo. Isso resultou no desenvolvimento de práticas de monitoramento alternativo, sistemas e órgãos, tanto na Casa Civil quanto no Ministério da Economia.

Todavia, todo o sistema de M&E permanece em estágio inicial de desenvolvimento. Ainda carece de institucionalização suficiente e os agentes mobilizados para as práticas de M&E nem sempre são bem coordenados. Além disso, as provas sugerem que os mecanismos para promover a qualidade e o uso dos resultados de M&E não são difundidos nem sistematicamente utilizados. Um desafio particular para o governo é o acesso a dados de qualidade e a ausência de uso do orçamento para avaliar a busca dos objetivos de planejamento estratégico por meio de indicadores de gastos em um sistema orçamentário com base no desempenho. O governo deve continuar seus esforços para institucionalizar os processos-chave, aumentar a coordenação e promover a qualidade e o uso de M&E.

Recomendações

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

- Adotar uma definição abrangente de monitoramento e/ou avaliação para estabelecer um entendimento compartilhado de seus objetivos e modalidades dentro do setor público, e a diferença entre eles.
 - Esclarecer, por exemplo, por meio de diretrizes, as diferentes configurações – incluindo os agentes envolvidos, prazos, metodologia e ferramentas para monitoramento, para cada objetivo buscado pelas atividades de monitoramento, tais como:
 - Monitorar as prioridades transversais de política no CdG: intimamente ligadas às responsabilidades-chave da Casa Civil.
 - Monitorar o uso dos recursos, a eficiência dos processos de administração interna ou os resultados de certa iniciativa de política, sob a responsabilidade do Ministério da Economia e ligados aos Planos Plurianuais (PPA).
 - A adoção de uma definição de avaliação poderia ser o resultado de um exercício coletivo dentro do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

- Definir claramente as incumbências e responsabilidades de monitoramento de desempenho de todo o governo no Brasil.
 - Isso inclui atribuir responsabilidades e evitar lacunas, sobreposições e melhorar a coordenação, especialmente entre a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), a Subchefia de Análise e Avaliação de Políticas Governamentais (SAG) e o Ministério da Economia acerca da coleta de dados, análise de dados, utilização dos dados, coordenação do processo de monitoramento, promoção do monitoramento por todo o governo, criação de capacidade e concepção das diretrizes de monitoramento. A revisão funcional recomendada nos Capítulos 1 e 2 deve ser utilizada também para essa finalidade.
 - Considerar o desenvolvimento progressivo de uma estrutura de gestão de desempenho (vide as recomendações nos Capítulos 1 e 2), que relaciona incentivos coletivos e individuais para o desempenho. Considerar progressivamente alinhar e/ou integrar os dados-chave do PPA e as informações de monitoramento nessa estrutura de desempenho. A Casa Civil poderia iniciar esse processo com alguns programas piloto.
- Desenvolver e harmonizar as ferramentas de monitoramento e rotinas de trabalho dentro da Casa Civil.
 - Configurar um diálogo de desempenho para melhorar a tomada de decisão no CdG.
 - Centrar esse diálogo de desempenho em uma clara estrutura de desempenho, com objetivos orientados aos resultados e claro impacto (longo prazo), produção e indicadores de processo (vide os Capítulos 1 e 2).
 - Estabelecer um procedimento claro para discutir o desempenho com os ministérios em exercício (por exemplo, uma base bianual). Tomar medidas para garantir a presença de autoridades de alto nível nas reuniões.
 - Focar no diálogo de desempenho em políticas e programas que requerem coordenação interministerial e criam pontos focais em cada ministério e agência.
 - Desenvolver, com base na plataforma Governa, um *dashboard* para o diálogo de desempenho que integra informações sobre a implementação de prioridades de política e sua contribuição para o PPA, assim como estrutura de desempenho abrangente/plano em longo prazo. Proporcionar uma análise intuitiva e adequada a sua finalidade nos *dashboards*. Os *dashboards* devem incluir uma narrativa sobre o desempenho, interpretando e usando os resultados para entender as lacunas de implementação e propor ação corretiva de política de maneira que crie uma narrativa coerente e impactante. O governo do Brasil precisará filtrar dados relevantes e focará nas informações apresentadas nos gargalhos mais urgentes ou reformas com o maior impacto potencial. As mensagens-chave, conclusões e cursos de ação sugeridos devem acompanhar quaisquer dados não processados (ou seja, indicadores).
 - Elaborar claras diretrizes por escrito para o relatório, discussões e ações de acompanhamento a serem realizadas após reuniões de diálogo de desempenho. Isso inclui como conduzir revisões de desempenho, a pauta de sessões de revisão e como as decisões devem ser tomadas e acompanhadas.

Promover a qualidade de M&E

- Fortalecer a robustez dos indicadores-chave nacionais (KNIs).
 - Atualizar e/ou validar os indicadores por meio de um processo de engajamento de partes interessadas, para criar propriedade e promover a prestação de contas (*accountability*).
 - Explicar claramente como cada objetivo estratégico da Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020-2031 (EFD) está ligado aos KNIs.

- Continuar a investir em uma interoperabilidade única de arquitetura de dados (em linha com as recomendações da Revisão de Governo Digital de 2018 da OECD). Isso poderia contribuir para a disponibilidade e qualidade dos dados e provas necessárias para os fins de planejamento (vide o Capítulo 2).
- Desenvolver um conjunto de indicadores robustos para garantir o monitoramento das prioridades de política.
 - Cada indicador deve estar explicitamente ligado a, pelo menos, um KNI, para o desenvolvimento dessa cadeia causal entre prioridades de política e metas em longo prazo.
 - Diversificar o tipo de indicadores utilizados para medir a consecução de cada prioridade de política, a fim de capturar todos os aspectos centrais da política/programa (tais como, concepção, processo, contexto, indicadores de resultado).
 - Desenvolver, para cada indicador a ser utilizado dentro da Casa Civil, informações-chave de sustentação, incluindo bases e metas, para facilitar o M&E.
 - Avaliar a robustez dos indicadores em face do modelo RACER e substituir os indicadores que não cumprem esses critérios. O modelo RACER estabelece que todos os indicadores devem ser: relevante, aceitos, viáveis, fáceis, robustos.
- Desenvolver mecanismos de garantia de qualidade para o sistema de monitoramento na Casa Civil para garantir a credibilidade e a relevância do processo de monitoramento.
 - Conceber diretrizes específicas para o monitoramento das prioridades de política a serem aplicadas em cada ministério em exercício para fortalecer a qualidade do processo de coleta de dados. Esclarecer os critérios para escalar os problemas no nível do ministério em exercício para o nível do CdG nessas diretrizes.
 - Valer-se de ferramentas e da experiência já desenvolvida para monitorar o PPA. O governo poderia considerar incluir o monitoramento das prioridades definidas pelo CdG na dinâmica do PPA e aproximá-lo da Casa Civil. A plataforma Governa e um painel público também poderiam ser operados pelo SIOP, o mesmo sistema utilizado na gestão do PPA e ainda no processo orçamentário.
- Aumentar as capacidades para monitorar prioridades de política:
 - Desenvolver, ainda mais, as competências na Casa Civil, incluindo competências analíticas e competências de comunicação.
 - Dedicar recursos específicos para monitorar, para se ter uma massa crítica de efetivo e gestores tecnicamente treinados, e ferramentas apropriadas de TI.
- Investir no desenvolvimento de capacidades analíticas de M&E dentro dos ministérios em exercício, em nível institucional, em vez de individual. Para essa finalidade:
 - Mapear as competências analíticas em cada ministério e por todo o governo, avaliar as necessidades e as oportunidades. Esse exercício exigiria estabelecer um entendimento compartilhado sobre quais implicam essas competências.
 - Elaborar uma estratégia de todo o governo para atrair e reter efetivo analíticos altamente qualificados, que podem incluir a criação de um registro analítico de M&E dentro da estrutura de serviço civil. Os graduados desse registro analítico seriam contratados centralmente e, então, distribuídos nas unidades analíticas dentro dos diversos ministérios. Esses analistas poderiam receber salários relativamente mais altos, ter trajetórias de carreira bem definidas e oportunidades de promoção, para aumentar a atratividade desse influxo profissional.
- Desenvolver mecanismos explícitos e sistemáticos de garantia de qualidade e controle dentro do CMAP para garantir a credibilidade do processo de avaliação, tais como:
 - Desenvolver competências de avaliação apropriadas:

- Fortalecer (ou promover o desenvolvimento) das sociedades e redes de avaliação.
- Desenvolver alianças estratégicas com redes de avaliação para promover o treinamento de autoridades públicas.
- Mapear capacidades de avaliação por todo o governo e criar um quadro público e atualizado de examinadores.
- Desenvolver capacidades para as avaliações de comissão por todo o governo.
- Desenvolver procedimentos de controle de qualidade explícitos e sistemáticos para que as avaliações garantam que a concepção da avaliação, planejamento e relatório sejam apropriadamente conduzidas. Isso inclui implementar procedimentos para:
 - Conceber uma lista de autoavaliação para que os examinadores controlem a qualidade de seu trabalho.
 - Efetuar revisões por pares (processo e conteúdo) por peritos antes que sejam publicadas.
 - Conduzir meta-avaliações.

Promover o uso dos resultados de M&E

- Fazer com que as instituições publiquem relatórios de monitoramento de modo intuitivo, nos níveis do governo e ministério.
- Garantir que todos os relatórios de avaliação (produzidos por todos os ministérios, mas também por algumas partes externas, como associações comerciais, etc.) e descobertas estejam facilmente disponíveis para a Casa Civil e a outros órgãos do CdG.
- Desenvolver um *dashboard* público para informar aos cidadãos e partes interessadas sobre o progresso feito pelo governo na implementação de prioridades de política e seu resultado esperado.
- Produzir um plano de comunicação que inclua um progresso publicamente apresentando, uma vez por ano, o progresso do governo na implementação de suas prioridades de política (vide o Capítulo 5 sobre comunicação pública).
- Elaborar uma estratégia de comunicação para adaptar a forma na qual as descobertas de pesquisa do CMAP são apresentadas a seus usuários em potencial, incluindo:
 - Desenvolver ainda mais o website do CMAP para torná-lo mais intuitivo. O website poderia incluir sumários executivos e números-chave para cada avaliação, que são especialmente úteis aos tomadores de decisão.
 - Sistematizar o uso de infográficos, sínteses personalizadas de provas de pesquisa, linguagem mais simples e disseminação visual por meio das mídias sociais.

Referências

- Brown, D., J. Kohli and S. Mignotte (2021), “Tools at the centre of government: Research and practitioners’ insight”. [17]
- DG NEAR (2016), “Guidelines on linking planning/programming, monitoring and evaluation”. [21]
- EC (2020), *A Starting Guide on Creating KPIs and Measuring Success for PES*, European Commission. [18]

- Elmqvist, T. et al. (eds.) (2018), *Urban Planet: Knowledge Towards Sustainable Cities*, Cambridge University Press. [31]
- Government of Brazil (2021), *Executive report*. [36]
- Government of Scotland (2020), *National Performance Framework*. [20]
- Guimaraes, D. (2020), “Antitrust in new regulatory proceedings”, in Gonçalves, P. and E. Farina (eds.), *The Future of Antitrust*, IBRAC/Editora Singular, Sao Paulo. [26]
- HM Treasury (2011), *Magenta Book: Central Government Guidance on Evaluation*, HM Treasury, London,
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf. [14]
- INTOSAI (2013), “White paper on key national indicators”, INTOSAI Working Group on Key National Indicators. [19]
- Ipea (2018), *Guia Prático de Análise Ex Ante*. [23]
- Ipea (2018), *Guia Prático de Análise Ex Post*. [24]
- Irrarrazaval, I. and B. Ríos (2014), “Monitoreo y Evaluación de políticas Públicas”,
<https://doi.org/10.13140/2.1.4072.2886>. [33]
- Lázaro, B. (2015), *Comparative Study on the Institutionalisation of Evaluation in Europe and Latin America*, Eurosociál Programme, http://sia.eurosociál-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf. [8]
- McDavid, J. and L. Hawthorn (2006), *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*, Sage Publications, Inc. [5]
- McGuire, M. and R. Zorzi (2005), “Evaluator competences and performance development”, *Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 20/2, pp. 73-99. [27]
- Ministerio da Economia (2020), *Manual Técnico do PPA 2020-2023*. [9]
- Ministry of Planning of Colombia (2019), *Guideline for the Construction of Evidence Gaps Maps: A Tool for Decision Making*. [34]
- OECD (2021), *Mobilising Evidence at the Centre of Government in Lithuania: Strengthening Decision Making and Policy Evaluation for Long-term Development*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/323e3500-en>. [29]
- OECD (2021), *Monitoring and Evaluating the Strategic Plan of Nuevo León 2015-2030: Using Evidence to Achieve Sustainable Development*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ba79961-en>. [1]
- OECD (2021), “The future of the public service: Preparing the workforce for change in a context of uncertainty”, in *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a9499ff-en>. [28]
- OECD (2020), *How Can Governments Leverage Policy Evaluation to Improve Evidence Informed Policy Making? Highlights from an OECD Comparative Study*, OECD, Paris,
<https://www.oecd.org/gov/policy-evaluation-comparative-study-highlights.pdf>. [11]

- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [4]
- OECD (2019), *Open Government in Biscay*, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e4e1a40c-en>. [2]
- OECD (2018), *Centre Stage 2 - The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*, OECD, Paris. [6]
- OECD (2018), *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307636-en>. [16]
- OECD (2018), “Survey on Policy Evaluation”, OECD, Paris. [7]
- OECD (2017), *Brazil’s Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264279247-en>. [15]
- OECD/CAF/ECLAC (2018), *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/leo-2018-en>. [32]
- Picciotto, S. (2007), “Constructing compliance: Game playing, tax law, and the regulatory state”, *Law and Policy*, Vol. 29/1, pp. 11-30, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2007.00243.x>. [12]
- SEAE (2020), *Guia de Análise de Impacto Regulatório*. [25]
- State of Jalisco (2020), *Open Government Partnership*. [30]
- TCU (2013), “Avaliação do perfil e do índice de maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais dos órgãos da administração direta do poder executivo federal”, Tribunal de Contas da União, <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D92800B323307>. [35]
- TCU (2010), *Performance Audit Manual*, Tribunal de Contas da União, Brazil. [22]
- US Government (n.d.), *Performance.gov*, General Services Administration/Office of Management and Budget, <https://www.performance.gov/> (accessed on 12 May 2022). [10]
- Vági, P. and E. Rimkute (2018), “Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners”, *SIGMA Papers*, No. 57, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/37e212e6-en>. [3]
- Van Ooijen, C., B. Ubaldi and B. Welby (2019), “A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 33, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>. [13]

Notas

¹ Vide <http://dados.gov.br/dataset/plano-plurianual-2016-2019-programacao-qualitativa> e <http://dados.gov.br/dataset/plano-plurianual-2016-2019-avaliacao>.

² Vide <https://www.govdata.gov.br/>.

³ O Livro Magenta apresenta uma orientação sobre a avaliação no governo do Reino Unido: seu escopo, formulação, condução, utilização e disseminação, assim como as capacidades exigidas dos avaliadores do governo.

¹ Vide <https://www.gov.br/economia/pt-br>.

² Vide <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>.

³ Idem.

5 Comunicação pública para políticas mais adequadas e um governo mais aberto no Brasil

Este capítulo examina as oportunidades e desafios para o Centro de Governo (CdG) no Brasil alavancar a contribuição da comunicação pública em apoio às políticas mais adequadas e a um governo mais aberto. Permite uma avaliação profunda da governança de comunicação pública, o uso de evidências para direcionar essa função e seu papel na promoção de um governo mais aberto. Para isso, o capítulo reflete sobre as boas práticas da OECD e de países parceiros importantes que assiste o Brasil em transição para abordagem uma comunicação pública mais estratégica fundamentada nos princípios de governo aberto de transparência, integridade, prestação de contas (*accountability*) e participação de partes interessadas.

Introdução

A comunicação pública é uma função central de governo e uma colaboradora importante para os princípios de governo aberto de transparência, integridade, prestação de contas (*accountability*) e participação de partes interessadas. Em seu cerne, é a prática de retransmitir e receber informações por uma instituição pública para o bem comum, que diferentemente da comunicação política não busca favorecer uma agenda de certo grupo de interesses (OECD, 2020^[1]). Quando aplicada estrategicamente, pode permitir que os governos assegurem que as informações fluam de maneira ideal, as principais questões de política sejam publicamente debatidas e a implementação de políticas públicas seja monitorada e avaliada da maneira apropriada dentro e além do governo (OECD, 2021^[2]).

Ao elaborar a Recomendação do Conselho sobre Governo Aberto da OCDE (2017^[3]), a OECD identifica os pilares da comunicação pública efetiva que podem ajudar a criar e reforçar os princípios de governo aberto. Primeiramente, os acordos de governança são um pré-requisito para o funcionamento efetivo e a institucionalização da comunicação pública. Esses acordos incluem estruturas legais e administrativas, assim como recursos financeiros e humanos que respaldam esforços integrados, estratégicos e coordenados. Em segundo lugar, profissionalizar capacidades e integrar a experiência técnica necessária dentro das unidades de comunicação podem promover um diálogo de duas vias com o público, consolidando o conhecimento correto e as ferramentas nesse sentido. Em terceiro lugar, preservar o ambiente de mídia propício no qual a comunicação pública deve operar também é essencial para promover uma variedade mais ampla no ciclo de formulação de políticas e combater as ameaças emergentes da desinformação e da falta de informação. No geral, essa estrutura destaca como uma abordagem de comunicação pública ancorada em princípios de governo aberto pode ser um instrumento para criar confiança, aumentar a conscientização em torno de reformas-chave e alterar os comportamentos.

O Brasil tomou medidas importantes rumo ao estabelecimento de uma abordagem de comunicação estratégica. Particularmente, passou por uma reorganização recentemente dessa função para consolidar uma direção mais centralizada de comunicações por toda a administração pública. Esse compromisso foi inscrito na estratégia e plano de comunicação pública de todo o governo (Plano de Comunicação de Governo 2019 e Planejamento Estratégico SECOM 2019-2020), no qual a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM) identificou a necessidade de adotar um modelo estratégico que insere os cidadãos no cerne dos esforços de comunicação. Garantir a tradução dessa visão ambiciosa em ação será o mais importante pois a disseminação de desinformação e informações falsas¹, aliada aos desafios socioeconômicos e aos baixos níveis de confiança no governo, ameaça a eficácia da resposta à COVID-19 e medidas de recuperação.

Este capítulo examinará as oportunidades e os desafios para o CdG no Brasil alavancando a contribuição de comunicação pública em apoio a um governo mais aberto. Com base na estrutura analítica da OCDE, propiciará uma avaliação profunda da governança de comunicação pública, o uso de evidências para direcionar essa função e seu papel na promoção de transparência e participação de partes interessadas. Ainda explorará como alguns desses elementos podem sustentar esforços para alavancar essa função como um instrumento para a formulação de políticas apropriadas, observando no caso da comunicação do Brasil a Política de Transformação do Meio Ambiente de Negócios. Conforme o observado durante a revisão por pares, essas áreas temáticas respondem às prioridades do governo do Brasil para uma transição rumo a uma abordagem estratégica de comunicação mais proativa. No geral, o capítulo apresentará assessoramento em políticas com base nas respostas do país à Pesquisa sobre Comunicação Pública para CdGs² da OCDE (“Pesquisa da OCDE”) e recorrer a sucessos da OCDE e de países parceiros para ilustrar boas práticas nesse campo.

Fortalecer a governança e a institucionalização das comunicações estratégicas no Brasil

As estruturas institucionais e capacidades de comunicação do Brasil podem ser examinadas versus dois modelos de governança para a comunicação pública: táticos e estratégicos. Essas estruturas se desenvolvem na literatura existente no capô e são definidas por objetivos, posição e recursos da função de comunicações dentro do governo (Tabela 5.1) (Sanders and Canel, 2013^[4]). Sob um prisma, o modelo tático é orientado ruo à busca de metas modestas em curto e médio prazo por meio de táticas *ad hoc*, que podem incluir postagens *ad hoc* em mídias sociais ou emissão de comunicados à imprensa como o único meio de engajamento. Com pouca coordenação interna e sem visão para servir metas institucionais globais, a comunicação nesse modelo é acessória para as atividades centrais das organizações. Por outro lado, o modelo estratégico é construído em torno de planejamento direcionado às visões de comunicação altamente coordenada por todo o governo, promovendo objetivos centrais de política em curto, médio e longo prazos. Isso implica que as funções de comunicação estão integradas nos mais altos níveis de tomada de decisão para servir como um instrumento-chave para a consecução de prioridades governamentais.

Tabela 5.1. Características dos modelos de governança tática e estratégica de comunicação pública

Variação de características de táticas (esquerda) para estratégicas (direito)

	Tática	Em Transição	Estratégica
Estruturas de comunicação pública	<ul style="list-style-type: none"> • O pessoal cobre as atividades de comunicação de maneira irregular e com outras funções • Apenas um oficial de imprensa está encarregado de todos os aspectos de comunicação • Autoridade limitada e/ou contato com tomadores de decisão 	<ul style="list-style-type: none"> • Um profissional de comunicação administra todas as atividades • Algum acesso e aquisição dos tomadores de decisão 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidade dedicada com pessoal especializado e treinado • Unidade representada no nível do tomador de decisão
Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> • A comunicação é conduzida em silos, sem conscientização das atividades em outras agências do governo • Não são práticas nem padrões comuns • As mensagens sobre assuntos centrais variam entre departamentos ou não são respeitadas • Sobreposição no trabalho das unidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Há certa coordenação do CdG ou de outra entidade, talvez cobrindo apenas algumas áreas de comunicação ou projetos específicos, tais como governo aberto • Algumas mensagens principais são acordadas e usadas com mais frequência e consistência • Algumas medidas são tomadas para harmonizar a identidade visual do governo 	<ul style="list-style-type: none"> • Há uma coordenação consistente do CdG ou de outra entidade, incluindo em outras prioridades ou estratégias de políticas relevantes, tais como governo aberto • Os processos e protocolos são claros e atendem e criam eficiências • Há uma alta disciplina na mensagem • As tarefas muito intensas (por exemplo, monitoramento) são centralizadas dentro de uma entidade dedicada
Formalização das abordagens de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • A comunicação acompanha os eventos sem planejamento adiantado • Os objetivos de atividades ou estratégias de comunicação não são acordados por escrito • As atividades e os canais de comunicação não são 	<ul style="list-style-type: none"> • Alguns objetivos globais são estabelecidos e elaborados em uma estratégia, mas partes da atividade de comunicação permanecem <i>ad hoc</i> e sem relação com eles • Alguma comunicação acompanha planos predefinidos 	<ul style="list-style-type: none"> • As prioridades de comunicação são acordadas em consulta com os formuladores de políticas e outras partes interessadas relevantes e são direcionadas por objetivos organizacionais • O planejamento em curto prazo é gerenciado por meio de uma

	Tática	Em Transição	Estratégica
	diferenciados por públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Visões do público comum • Algumas comunicações são personalizadas a públicos específicos 	<p>grade de planejamento futuro</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estratégias informadas por visões do público, monitoradas e avaliadas • Implementação dos planos
Recursos humanos e competências	<ul style="list-style-type: none"> • O pessoal de comunicação é nomeado por políticos e muda a cada eleição ou mudança no topo • O pessoal não tem experiência especializada e/ou treinamento • Nenhuma descrição da função claramente definida 	<ul style="list-style-type: none"> • O pessoal inclui nomeados políticos e servidores civis • O pessoal recebe treinamento básico ou tem experiência prévia relevante 	<ul style="list-style-type: none"> • Os servidores civis são encarregados da comunicação pública, mantida separada da comunicação política • O pessoal é altamente profissionalizado e regularmente treinado para estar lado a lado com a inovação
Recursos financeiros	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum orçamento dedicado está disponível e/ou os recursos para a equipe e as atividades de comunicação são voláteis • Falta de eficiência no orçamento 	<ul style="list-style-type: none"> • O orçamento é compartilhado com outra função ou é <i>ad hoc</i> • Há um orçamento dedicado, mas ele não corresponde aos objetivos de comunicação/é insuficiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Um orçamento dedicado garante a entrega contínua face aos objetivos • Transparência financeira e prestação de contas (<i>accountability</i>) de desempenho para maximizar a eficiência de orçamento

Fonte: OECD (2021^[5]), Citizens' Voice in Jordan: The Role of Public Communication and Media for a More Open Government, <https://dx.doi.org/10.1787/da85277c-en>.

Na prática, os modelos de governança de comunicação pública variam de uma combinação de elementos táticos e estratégicos, com transições variadas em termos de estruturas, acordos institucionais, competências e recursos com o passar do tempo. Enquanto um modelo tático pode apresentar menor complexidade e custo em curto prazo, uma transição rumo a mais estratégica abordagem é, enfim, mais eficiente e eficaz no cumprimento dos objetivos-chave da organização e transformação do relacionamento governo-cidadão. Por esse motivo, essa seção examinará as vias potenciais para suportar os esforços contínuos do governo do Brasil para adotar uma comunicação orientada mais estratégica por meio de sua recente reorganização. Para isso, passará por uma avaliação profunda das estruturas apoiando o modelo geral de comunicação, a estrutura estratégica na qual os comunicadores públicos operam e as capacidades necessárias para profissionalizar essa função.

Sendo o gabinete encarregado pela comunicação de todo o governo, a SECOM poderia ainda institucionalizar processos, esclarecer papéis e responsabilidades

As estruturas formais encarregadas por organizar os acordos de comunicação pública desempenham um importante papel na condução da comunicação pública estratégica. Ao determinar o escopo das interações com diversos públicos, alocar responsabilidades e facilitar a coordenação com partes interessadas internas e externas, essas estruturas ajudam a garantir que as atividades de comunicação por todo o governo estejam alinhadas e atinjam seus resultados desejados. No CdG no Brasil, a responsabilidade por conduzir a comunicação pública em seu mais alto nível recai com a SECOM. Apesar de historicamente beneficiada de sua proximidade com a Presidência, a SECOM foi recentemente transferida da Secretaria de Governo (SEGOV) para o recém-criado Ministério das Comunicações como parte da reorganização dessa função em junho de 2020. Conforme suas atribuições originalmente estipuladas na Medida Provisória 980 de 10 de junho de 2020, o ministério se beneficia de alta visibilidade e coordenação direta com o Gabinete da Casa Civil da Presidência da República ("Casa Civil") e o presidente. Está encarregado de conduzir os assuntos de todo o governo pertinentes aos seguintes assuntos:

- Política nacional de telecomunicações.
- Política nacional de radiodifusão.
- Serviços postais, telecomunicações e radiodifusão.
- Política de comunicação e divulgação do Governo federal.
- Relacionamento do Governo federal com a imprensa regional, nacional e internacional.
- Convocação de redes obrigatórias de rádio e televisão.
- Pesquisa de opinião pública.
- Sistema brasileiro de televisão pública.

Dentro do recém-criado Ministério das Comunicações, a SECOM se beneficia de uma incumbência explícita para conduzir as comunicações de todo o governo ancoradas na estrutura regulatória mais ampla do país por meio da Lei 14.074 (de 14 de outubro de 2020).³ O estabelecimento de suas atribuições e estrutura dentro dessa nova estrutura regulatória não apenas confere poderes à instituição, mas também sinaliza a atribuição de valor dessa função como um braço importante para o governo entregar em seus objetivos.

Na prática, a organização da função de comunicação pública se difere significativamente por toda a OECD e países parceiros, particularmente com relação ao grau no qual essas unidades estão centralizadas (OECD, 2021^[2]). Por exemplo, a comunicação pública na Austrália é uma responsabilidade compartilhada entre as diversas agências do governo, considerando que no Reino Unido (RU), essa função é conduzida por uma unidade idade no CdG. No caso do Brasil, a SECOM age como um nó central estabelecendo a estratégia de comunicação do governo, garantindo a disseminação de informações públicas e aumentando a conscientização sobre os direitos e os serviços públicos disponíveis aos cidadãos. A entidade lidera a comunicação em torno das reformas (ou seja, tributos, pensões, desburocratização e modernização), a pauta econômica e outras prioridades do governo definidas pelo presidente (ou seja, segurança e prestação de contas (*accountability*)). A SECOM também conduz a comunicação em nome do CdG e assessora estrategicamente os ministérios, empresas públicas e outras entidades do Poder Executivo Federal. Como tal, também desempenha um papel fundamental na supervisão das relações da imprensa do governo e canais de mídia nacional, podendo desempenhar um papel importante na promoção da transparência, participação e prestação de contas (*accountability*).

Independentemente de sua localização, há elementos comuns que suportam o funcionamento efetivo das estruturas de comunicação pública no mais alto nível de governo. Em primeiro lugar, estabelecer uma incumbência para a comunicação de todo o governo no formato escrito, além de papeis e responsabilidades claros é um fator importante na garantia da legitimação da instituição (OECD, 2021^[2]). Em segundo lugar, o empoderamento de todos os comunicadores dentro da organização – como um resultado de linhas claras de prestação de contas (*accountability*), objetivos e monitoramento do desempenho – é essencial para garantir a eficácia das operações (Luoma-aho and Canel, 2020^[5]). Por fim, estabelecer um conjunto de valores centrais norteando o trabalho dos comunicadores públicos em uma única abordagem desconectada das prioridades políticas é crucial para garantir que a função possa sustentar os princípios de governo aberto de transparência, integridade, prestação de contas (*accountability*) e participação de partes interessadas. Esses elementos, com os recursos financeiros e humanos adequados, desempenham um papel-chave na entrega de estruturas de comunicação efetivas.

Apesar de a incumbência da SECOM ser clara, há um risco de que a nova ancoragem institucional e os acordos de reporte possam apresentar desafios na distinção de natureza pública versus política das comunicações. Durante as entrevistas de revisão por pares, as partes interessadas notaram que a SECOM define sua política de comunicação do governo com base na incumbência direta e prioridades do presidente. A sólida linha de comando de cima para baixo que governa a modelagem e a entrega das atividades de comunicação pública pode aumentar os riscos de que as mensagens e o conteúdo possam refletir interesses partidários. Isso pode comprometer a imparcialidade das principais mensagens do

governo, resultando em narrativas concorrentes e desgastando a confiança do cidadão no governo como uma fonte de informação. Para essa finalidade, os países onde a comunicação pública coexiste com sua contraparte política (por exemplo, Finlândia, Holanda e Eslovênia) fazem uma clara distinção entre os conceitos e as atribuições para servidores civis (OECD, 2021^[2]). Por exemplo, o governo da Holanda em seus Princípios de Comunicação do Governo requer uma “clara separação dos interesses partidários [...] em acordos firmes entre o porta-voz do governo, claramente identificando suas responsabilidades relevantes” (Government of the Netherlands, 2017^[6]).

Além disso, o governo também atingiu progresso notável na consolidação de uma estrutura definida e robusta para que a SECOM entregue suas responsabilidades. Segundo os resultados da pesquisa da OECD, a SECOM possui uma equipe que trabalha em tempo integral de mais de 100 pessoas organizadas em subestruturas com times dedicados encarregados de competências específicas de comunicação. Conforme o disposto no Decreto 697 (de 10 de setembro de 2020), Decreto 10.747 (de 13 de julho de 2021) e Lei 14.074, a SECOM se divide nas seguintes subestruturas, entre as quais:

- **Secretaria de Comunicação Institucional:** divulga informações sobre políticas, programas e ações, com ênfase em ditar recursos estratégicos e alinhar as mensagens do governo entre os departamentos.
- **Secretaria de Publicidade e Promoção:** responsável por anunciar, patrocinar e monitorar a opinião pública, incluindo alocar tetos de gastos aos membros do Poder Executivo Federal durante os anos de eleição, com o Departamento de Normas Administrativas.
- **Subsecretaria de Imprensa:** gerencia a cobertura das relações do governo com a imprensa e a gestão dos canais de mídia do estado.
- **Subsecretaria de Gestão e Normas:** responsável por coordenar o planejamento e orçamento das atividades de comunicação pública conduzidas pelo ministério. Para isso, também coordena o desenvolvimento e revisão da orientação e manuais da instituição.
- **Subsecretaria de Articulação:** responsável por supervisionar as estratégias de comunicação conjunta dentro da instituição para posicionar corretamente e alinhar a mensagem-chave das políticas, programas e ações do governo relevantes.

Apesar da introdução de mudanças pela reorganização, as partes interessadas durante entrevistas da revisão por pares da OCDE indicaram que a SECOM desfrutou de uma transição relativamente uniforme da SEGOV para o Ministério das Comunicações. Embora certa adaptação tenha sido exigida, as partes interessadas sugeriram que não houve nenhuma mudança significativa na incumbência da SECOM ou suas atribuições, permitindo que mantivesse seu trabalho transversal como uma unidade que atende aos departamentos por todo o governo e o Poder Executivo Federal. Os ajustes dentro do departamento resultaram principalmente do novo decreto de 2021, que alterou a relação entre a SECOM e os ministérios e atribuiu a responsabilidade por conduzir a coordenação interna do governo. Todavia, foi observado que esses acordos institucionais suscitaram desafios em termos de centralizar as informações efetivamente, alinhar as mensagens e garantir sua rápida disseminação, assim como esclarecer papéis e responsabilidades com o cenário multi-institucional na administração do Brasil.

No presente, os ministérios são responsáveis por seu trabalho de comunicação individual, mas coordenam com a SECOM de forma irregular para garantir o alinhamento com o CdG e entre os setores principais. A SECOM, em contrapartida, desempenha o papel de “gabinete controlador”, ajudando os ministérios a estabelecer prioridades, narrativas e objetivos estratégicos por todos os setores temáticos. Embora esse sistema seja completo, os resultados da pesquisa da OCDE revelaram que a atual complexa interação dos agentes, processos e linhas hierárquicas pode resultar em grandes volumes de informação que são difíceis de centralizar, gerando ineficiências e duplicação potencial. Esses acordos também podem apresentar linhas hierárquicas onerosas e procedimentos burocráticos, que podem prejudicar o impacto e a velocidade na qual as mensagens são empregadas, desincentivar a coordenação e, por fim, separar os cidadãos por meio de comunicação insensível.

Por detrás desse cenário, há margem para fortalecer o papel da SECOM estabelecendo uma estrutura sistemática de coordenação horizontal e suporte para as unidades de comunicação pública por todo o governo. Considerando que essa função foi recentemente reestruturada, os mecanismos de coordenação interna do governo nesse sentido são relativamente novos e devem operar em uma característica de ambiente complexo dos países federais, com diversos atores e responsabilidades interligadas. Na verdade, os resultados da pesquisa da OCDE indicam que a coordenação sobre os principais problemas de comunicação ocorre em base *ad hoc*. Os acordos entre os ministérios do governo, departamentos e agências parece ser principalmente informal e incluem reuniões, e-mails, telefonemas e citações para comunicados entre os departamentos.

Os atuais acordos institucionais que regem a comunicação pública no Brasil poderiam, portanto, se beneficiar da prestação aumentada de suporte técnico pela SECOM para os ministérios em exercício e o estabelecimento de métodos de trabalho conjuntos para evitar esforços em silo. Os resultados da pesquisa da OCDE revelam que os esforços iniciais nesse sentido ocorrem por meio da consolidação do Sistema de Comunicação do Poder Executivo Federal (SICOM), composto pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM) e as unidades administrativas das entidades relevantes do poder executivo federal, gerenciando as atividades de comunicação setoriais.⁴ Seu objetivo é facilitar o compartilhamento de informações entre as instituições públicas e o emprego de campanhas estratégicas conjuntas conduzidas pela SECOM. Para melhor alavancar essa plataforma, a rede do SICOM poderia ser utilizada de maneira mais orientada e ativa, realizando reuniões regulares com o objetivo de compartilhar resultados das principais atividades, incentivando a troca de boas práticas entre os ministérios, definindo prioridades de comunicação, desenvolvendo material de orientação técnica e organizando treinamento de capacidade.

Para essa finalidade, a SECOM poderia potencializar seu papel como nó central esclarecer ainda mais os processos, papéis e responsabilidades a fim de reduzir as duplicações em potencial, simplificar métodos de trabalho e permitir que a administração fale em uma única voz. O governo do Brasil deveria considerar a codificação de processos-chave de comunicação pública, esclarecimento das linhas hierárquicas e alocação de papéis e responsabilidades concretos para agentes específicos do setor, por exemplo, por meio de diretrizes dedicadas existentes, manuais ou sua estratégia de comunicação pública. A SECOM possui um repositório de diretrizes e manuais⁵ que também poderia ser atualizado para promover uma comunicação mais proativa e coordenada pelo governo. Conforme será discutido na seção a seguir, a estratégia de comunicação pública da SECOM também poderia ser um instrumento-chave para essa finalidade, mapeando atribuições específicas para cada instituição, com os objetivos globais e medidas para efetivamente empregar as atividades de comunicação planejadas.

Além disso, a nova posição da SECOM no Ministério das Comunicações representa uma oportunidade para tratar de lacunas existentes de coordenação com os ministérios em exercício enquanto retém os benefícios potenciais ligados a sua ancoragem no mais alto nível do governo. Há exemplos de governos que estabelecem planejamento de comunicação compartilhada e ferramentas de coordenação, por meio de plataformas digitais ou colaborativas. O Serviço de Comunicação do Governo do Reino Unido (GCS), por exemplo, estabelece uma estrutura formal para alinhar o planejamento da comunicação e faz uso de uma ferramenta em grade para coordenar a implementação de grandes campanhas governamentais (Quadro 5.1).

Quadro 5.1. Facilitando que as instituições falem uma só voz no Reino Unido

Modelo OASIS de Serviço de Comunicação do Governo do Reino Unido

O GCS do Reino Unido desenvolveu o Manual de Campanha OASIS para fazer com que as comunicações do governo entreguem comunicações governamentais de primeira classe. Para o desenvolvimento de campanha rigoroso e sistemático, a equipe do GCS segue a estrutura de campanha OASIS e faz o uso seletivo de outras ferramentas de planejamento de campanha do GCS, quando necessário.

O guia delinea cinco etapas ou elementos para criar uma campanha de sucesso:

- Estabelecimento de objetivos.
- Público/opiniões.
- Estratégia/Ideias.
- Implementação.
- Marcadores/avaliação.

Grade do GCS do Reino Unido como uma ferramenta de coordenação de todo o governo

A grade do governo central é a ferramenta de programação estratégica que coordena todos os anúncios do governo. É um documento de uma página por semana que estabelece tudo o que o governo está fazendo e qualquer item que provavelmente requeiram resposta do governo ou que sejam de interesse público.

Esse processo permite que o governo definir sua agenda de maneira sistemática e ajuda a modelar a narrativa do governo que busca gerenciar o ciclo de notícias 24/7. Atua dessa maneira por meio de diversas etapas:

- **Etapa 1:** O objetivo do governo (política ou serviço) é estabelecido. As equipes de comunicação trabalham com a equipe da política para desenvolver o plano de comunicação, incluindo objetivos e a mensagem principal.
- **Etapa 2:** Cada ministério/departamento preenche a grade de uma a duas semanas com base nas atividades futuras. Essas informações são enviadas ao coordenador central da grade. Todos os departamentos submetem suas informações até às 12h00 todas as terças-feiras.
- **Etapa 3:** Essas informações são inseridas em uma grade central em minuta antes de uma reunião presidida pelo coordenador central na quarta-feira, 12h00. Serve para discutir os itens-chave e os planos em curso.
- **Etapa 4:** Na quinta-feira à tarde, todos os departamentos são informados dos dias em que podem fazer os anúncios. A grade finalizada é compartilhada com o primeiro ministro e os ministérios.

Fonte: Trabalho próprio com base no GCS (2020_[7]), *A Guide to Campaign Planning*, <https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/marketing/delivering-government-campaigns/guide-to-campaign-planning-oasis/>

Rumo a um processo de planejamento estratégico robusto para a comunicação pública no Brasil

A estratégia de comunicação pública pode unificar esforços, otimizar as operações dos departamentos de comunicação e estabelecer mensagens coerentes e relevantes (OECD, 2020_[1]). Pode ajudar a aproximar os cidadãos do governo por meio de consistência incutida entre as metas de curto, médio e longo prazos, além de horizontalmente por uma instituição. Por fim, ao sustentar interações entre as pessoas e os governos que sejam relevantes e coerentes, esses esforços podem ajudar a estabelecer relacionamentos mais positivos e confiáveis. Particularmente dentro do setor público, onde é importante distinguir entre

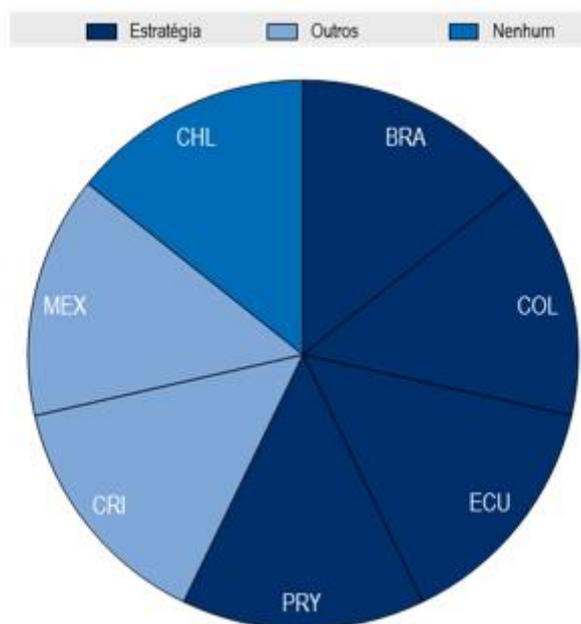
mensagens de comunicação pública e política, uma estratégia é um instrumento-chave norteador nesse sentido (Gelders and Ihlen, 2010^[8]). Por exemplo, o governo da Finlândia destaca a importância da comunicação pública e política dentro de sua estratégia e o manual oficial, mas convoca as entidades para esclarecer a distinção explícita e modelar essa última para promover uma cultura de abertura (Government of Finland, 2016^[9]).

A OCDE define a estratégia de comunicação como um documento escrito adotado para médio a longo prazos que delinea os elementos-chave, tais como “quem conduz atividades específicas”, “para quais públicos”, “por meio de quais mensagens”, “por qual motivo” e “para quais metas organizacionais” (OECD, 2020^[1]). Apresenta uma visão futura de todo o ciclo de comunicação, dos estágios iniciais de planejamento, coordenação, implementação, para sua avaliação. Embora a estratégia de comunicação ser um documento norteador para alcançar toda a organização, um plano define os prazos específicos, táticas e acordos de recursos para transmitir uma mensagem específica ou política para seu público. Os dois documentos são mutuamente consolidadores, pois as estratégias de comunicação são de pouco uso, sem os planos verem à frente, e o risco dos planos de comunicação sendo sem foco ou arbitrário sem nortear a visão de todo o governo.

A institucionalização de comunicação pública por meio de documentos estratégicos dedicados é uma prática extensamente adotada na região da América Latina e Caribe (LAC) (OECD, 2021^[2]). De fato, dos sete países da LAC pesquisados pela OCDE, quatro declararam ter uma estratégia e/ou plano de comunicação dedicado, uma política de comunicação e outros planos temáticos (Figura 5.1). Reconhecer estratégias como instrumentos importantes para sustentar a supervisão estratégica que a comunicação requer ser efetiva, as evidências sugerem que os CdGs na região da LAC focaram em modelar mecanismos de implementação para fortalecer a consecução dos objetivos estabelecidos.

O Brasil não é exceção, uma vez que o governo fez importante progresso na consolidação da estratégia de todo o governo para a comunicação pública. Com a SECOM e a Casa Civil trabalhando juntas para garantir que as informações corretas sejam comunicadas ao público no momento certo, pelos canais certos e com os mecanismos de medição corretos para avaliar o sucesso, o Brasil empreendeu esforços iniciais para estabelecer uma estrutura de planejamento robusta. Os elementos estratégicos desse regime foram ditados em 2019 em uma estratégia de comunicação (Plano de Comunicação de Governo) e concebidos em um plano (Planejamento Estratégico SECOM 2019-2020). Os documentos articular a forma de implementação da visão global do governo para a comunicação pública e especificam prioridades setoriais para os ministérios em exercício. Além disso, a SECOM desenvolve planos de comunicação independentes para tratar de temas específicos, programas, reformas, políticas e realizações.

Figura 5.1. Disponibilidade de estratégias de comunicação pública na região da LAC



Fonte: OECD (2020^[11]), "OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication", OECD, Paris.

O Plano de Comunicação de Governo delinea o compromisso do governo com a comunicação pública em apoio a um "Brasil próspero, justo e seguro". O documento destaca a importância de comunicação transparente, atualizada e relevante sobre as principais ações governamentais como precursor para "estimar a participação da sociedade no debate, formulação e monitoramento de políticas públicas". O plano destaca como uma estratégia de comunicação unificada ajudará o governo do Brasil a cumprir seus objetivos e estabelece uma mensagem-chave de que o governo do Brasil está comprometido em "assumir sua posição entre as maiores nações do mundo" acabando com a burocracia e a corrupção e comprometendo-se com o desenvolvimento econômico. Para isso, a SECOM está encarregada de implementar uma estratégia de comunicação focada na comunicação direta com os cidadãos que estão integrados por todo o governo, com base em métodos eficientes e eficazes para comunicar as questões de interesse social.

Embora o Plano de Comunicação de Governo delinear traços gerais da visão de comunicação do governo e seus objetivos-chave, o Planejamento Estratégico SECOM 2019-2020 trata da execução do plano em detalhes mais finos. O plano estratégico inicia "diagnosticando" a atual visão dos cidadãos brasileiros sobre o governo para identificar as áreas mais importantes de melhoria. Então, identifica alguns dos principais desafios para a comunicação no primeiro ano do plano, incluindo integrar a comunicação por todo o governo, melhorar o acesso à imprensa, integrar novas tecnologias e combater informações falsas e a desinformação, entre outros. O plano estratégico lista 11 objetivos-chave para a comunicação do governo e temas para cada ministério dentro do governo. Por fim, o documento dita campanhas estratégicas a serem conduzidas pela equipe central e propostas detalhadas para seu sucesso.

Apesar de esses documentos se beneficiarem de um mapeamento extensivo informando seu desenvolvimento, outros esforços poderiam ajudar a garantir que as prioridades de comunicação respondam melhor às necessidades de partes interessadas do governo para melhor distinguir a comunicação política da pública. A SECOM personalizou mensagens e prioridades para os ministérios relevantes, e esse processo poderia ser melhorado envolvendo esses agentes diretamente no processo de planejamento da SECOM. O envolvimento desse tipo ajudaria a garantir a separação entre a comunicação política da pública,

assegurando que a SECOM e os ministérios em exercício mantivessem o controle sobre certas mensagens e atividades em resposta a necessidades setoriais mais amplas. Conforme o discutido em outros capítulos, também poderia ajudar a articular melhor com a Subsecretaria de Articulação e Monitoramento (SAM), a unidade de entrega, para estruturar a comunicação em torno das políticas-chave e serviços ao público, assim como as prioridades estratégicas do governo como um todo. Um maior envolvimento dos ministérios e pessoas responsáveis pela entrega poderia promover um apoio para a implementação e ajudar a manter o foco das comunicações em mensagens neutras, centradas na política visando aumentar a conscientização, mudança de comportamentos e inclusão de novos espaços para que os cidadãos participem da vida pública.

Além do processo de priorização, diversos desafios também foram levantados no sentido da implementação de planos estratégicos. Na verdade, “implementar planos de comunicação amplos do governo” foi o desafio mais urgente selecionado pela SECOM para a pesquisa da OCDE. Em particular, os recursos humanos (RH), coordenação e percepção de baixo valor agregado foram citados como as principais dificuldades na implementação dos objetivos e marcos ora estipulados. Com relação ao RH, os entrevistados identificaram dificuldades na garantia de competências apropriadas para conceber, monitorar e implementar ajustes. No que tange à coordenação, as respostas indicaram que o processo foi *ad hoc* em vez de sistêmico e realizado principalmente para casos de alta prioridade ou em resposta às emergências. A percepção de que a estratégia de comunicação teve um baixo valor agregado se desenvolveu como consequência da mudança de prioridades e competição entre as entidades do governo. A saber, 26 dos 38 CdGs da OCDE e países parceiros, incluindo todos os 6 entrevistados da região da LAC, identificaram produzir e/ou implementar estratégias de comunicação e/ou planos como parte dos 3 maiores desafios dentro de sua instituição. O governo de alguns países, como o Equador, intensificou seu apoio ao desenvolvimento e avaliação de planos de comunicação ministerial com a criação de um comitê de revisão que supervisiona o conteúdo dos planos e monitora sua avaliação no final do ano (Quadro 5.2).

Quadro 5.2. Comitê de revisão dos planos de comunicação ministerial no Equador

A Secretaria Geral das Comunicações no Equador, localizada no Gabinete do Primeiro Ministro, está encarregada da comunicação de todo o governo. Em sua capacidade, a secretaria é responsável pela revisão e aprovação de todos os planos de comunicação ministerial para garantir que as atividades estejam em linha com sua estratégia global de governo.

Para traduzir a estratégia em ação, a secretaria criou um Comitê de Revisão dos Planos de Comunicação interno (*Comité de Revisión de Planes de Comunicación*) para revisar, analisar e aprovar diretrizes específicas do ministério. Nesse sentido, o comitê revisou um total de 110 documentos, dos quais 65 planos de comunicação foram aprovados e 17 projetos de investimento em comunicação endossados.

Fonte: OECD (2021^[2]), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, <https://dx.doi.org/10.1787/22f8031c-en>.

Para garantir a tradução da visão estratégica em ação, o governo também deveria considerar o envolvimento direto de representantes da comunicação pública dos ministérios em exercício no atual processo de planejamento estratégico e priorização. Essa abordagem abrangente não apenas enriqueceria a qualidade de seu conteúdo, mas também permitiria uma melhor articulação das prioridades de política, com entidades, tais como o SAM para diferenciar a comunicação política da pública. O governo da Turquia, por exemplo, envolveu diretamente o pessoal do governo, além de liderança política, no desenvolvimento de sua estratégia de comunicação de 2019 para essa finalidade (Quadro 5.3).

Quadro 5.3. Consultas internas para a estratégia de comunicação do governo de 2019 na Turquia

Em 2019, o governo da Turquia criou o Comitê de Planejamento Estratégico, reunindo autoridades de alto escalão dentro da instituição e pessoal do Departamento das Comunicações (DoC). Como parte do processo de planejamento estratégico, o comitê organizou reuniões semanais cujos estudos conduzidos pelos subcomitês temáticos do Departamento de Desenvolvimento Estratégico foram avaliados. Esses estudos compilaram uma série de necessidades, comentários e dados sobre prioridades estratégicas de partes interessadas internas e externas coletados por meio de pesquisas.

Para complementar essa abordagem, o governo lançou um programa de treinamento para aumentar o entendimento das atividades dentro da estratégia em todos os níveis do DoC e além para ganhar feedback sobre as ações e políticas implementadas, trocar informação e incentivar a comunicação em duas vias. Além disso, as pesquisas de satisfação e entrevistas do grupo foram conduzidas com o pessoal para medir suas visões, atitudes e percepções além de identificar os níveis de satisfação. Com base nessas reuniões e iniciativas, a estratégia de comunicação de 2019 do governo foi minutada e finalizou a minuta de feedback, recomendações e ideias recebidas de todo o pessoal do governo.

Fonte: OECD (2021^[2]), Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward.

Profissionalizando capacidades para a aplicação estratégica de comunicação pública

A profissionalização da função de comunicação pública é essencial em um ambiente caracterizado pelo rápido desenvolvimento tecnológico e desafios cada vez mais multifacetados. Na verdade, as qualificações normalmente utilizadas dentro do setor público são conhecidas por não estarem em ritmo acelerado de mudança nas sociedades onde visam sustentar e melhorar (OECD, 2019^[10]). Assim, os investimentos nas capacidades profissionais das pessoas que conduzem o trabalho diário de comunicação pública podem impulsionar a capacidade do governo em responder aos desafios urgentes do século 21.

A administração estratégica de RH é uma ferramenta efetiva para melhorar a eficiência, qualidade e resposta de uma gama de serviços do governo, dos quais a comunicação não é uma exceção. Nesse sentido, a Recomendação do Conselho sobre a Liderança de Serviço Público e Capacidade da OCDE (2019^[10]) define três pilares centrais garantindo que o serviço público é adequado para sua finalidade, a saber uma cultura e liderança direcionada de valores, investindo em servidores públicos capacitados e efetivos e sistemas de emprego responsivo (OECD, 2019^[11]). Para isso, os governos desempenham um papel central para desempenhar do início do estágio de planejamento da força de trabalho, por meio do treinamento e desenvolvimento de talentos da gestão de desempenho (Visser and Van der Togt, 2016^[12]). Uma abordagem sistêmica para a gestão de pessoas pode fornecer maneiras concretas de obter um serviço público mais produtivo, responsivo e responsável. Isso inclui avaliar as competências necessárias e disponíveis em relação às prioridades estratégicas e requisitos, conseqüentemente definindo novas publicações, garantindo políticas que atraiam e retenham conhecimento por demanda, concebendo medidas de modelagem da capacidade em linha com as competências e necessidades de capacidade, avaliando e recompensando o desempenho, talento e inovação.

Conforme o anteriormente descrito, o governo do Brasil possui um órgão relativamente bem estabelecido de comunicadores públicos na SECOM. Com um efetivo de mais de 100 pessoas trabalhando em tempo integral e dedicadas a competências específicas, a equipe de comunicação pública é altamente especializada. Essas equipes conduzem a comunicação em nome do CdG e fornecem orientação estratégica aos ministérios, empresas públicas e outras entidades do Poder Executivo Federal. As equipes

dedicadas da instituição focam em áreas como: desenvolvimento de estratégias de comunicação; campanhas de comunicação; coleta de visões; relações com mídia e comunicações digitais; comunicação de crises; comunicação interna; avaliação; e contenção de desinformação. Enquanto que a maioria dos membros do efetivo são servidores civis, a nomeação política de papéis de alto escalão pode representar riscos no sentido de diferenciar prioridades políticas da comunicação pública que estruturam o trabalho dessas equipes.

Similarmente à maioria dos países-membros da OCDE, a gestão estratégica de RH foi não obstante enfatizada pela SECOM como um dos principais desafios para implementar competências de comunicação. Apesar do quão bem essa função está de recursos, as autoridades indicadas que implementam os planos de comunicação, comunicando durante uma crise e avaliando a comunicação pública como áreas específicas que requerem assistência adicional da perspectiva da gestão de RH. Os resultados da pesquisa revelaram que esses desafios centram na ausência de capacidades técnicas do efetivo para garantir a entrega de tarefas altamente especializadas, em vez de disponibilidade de RH. Isso é devido ao fato de que as unidades de gestão de RH estão, muitas vezes, sobrecarregadas com tarefas administrativas e possuem recursos limitados e capacidades para uma gestão de pessoas mais estratégica (OECD, forthcoming).

Como o braço do governo que dá suporte de comunicação aos ministérios, esforços são necessários para adiantar a profissionalização do efetivo dentro da SECOM e além. No presente, os resultados da pesquisa da OECD revelaram que não há um sistema de treinamento formal em curso. De fato, essa função particular é a única das 11 competências de comunicação para a qual a SECOM não tem uma equipe dedicada, pois está externamente contratada em base *ad hoc*. Além disso, dentro das estruturas existentes, não há nenhuma competência consistentemente definida que requer que comunicadores públicos e servidores públicos sejam mais amplos, pois há pré-requisitos de contratação ou a serem adquiridos por meio do treinamento prático (OECD, 2019_[11]). Em vez disso, empregar práticas que sigam o padrão do mercado para fins educacionais e competências de comunicação não é distinto de outros campos de conhecimento, tais como ciências sociais, política ou relações internacionais. Quando em serviço, o efetivo é treinado para conduzir o trabalho da SECOM em base *ad hoc*, por facilitadores internos ou externos, mediante solicitação ou conforme a disponibilidade. Além disso, o treinamento disponível foca em capacidades técnicas, uso de software específico ou condução de funções específicas do trabalho, tais como relações de mídia ou uso de mídia social, em vez de entendimentos teóricos ou estratégicos mais amplos da disciplina.

Em linha com a revisão da OCDE sobre Competências de Inovação e Liderança no Setor Público do Brasil (2019_[11]), os governos desenvolveram um programa de treinamento abrangente focado em funções-chave estratégicas para fortalecer a profissão de comunicação pública. O currículo de treinamento para comunicadores públicos pode ajudar a promover o alcance, relevância e sustentabilidade de oportunidades de desenvolvimento profissional (Quadro 5.4). Esses esforços suportam a profissionalização das capacidades de comunicação estratégica, tais como governo aberto, segmentação do público, narrativas, ciência de dados e avaliação do impacto.

Quadro 5.4. Currículo da academia de setor público na Holanda para comunicadores públicos

A Academia de Comunicações do Governo ajuda o governo central a apoiar a profissionalização e treinamento de servidores civis na função de comunicação, e representa o centro de conhecimento e experiência do Serviço Público e de Comunicação do Ministério de Assuntos Gerais. Seu principal papel é ajudar o pessoal de comunicação a formar conhecimento profissional, manter-se atualizado em tendências respectivas dentro de seus campos, desenvolver vias de aprendizado e criar redes interministeriais.

Todos os cursos de treinamento são agrupados em um programa de treinamento coerente, chamado Linha de Aprendizado. O objetivo é criar um treinamento mais uniforme da equipe de comunicação, empregabilidade em todo o governo e *networking*. Os cursos estão disponíveis apenas a servidores civis. A academia oferece uma ampla gama de cursos e treinamento que incluem: um curso introdutório sobre comunicação no governo nacional; treinamento profissional para editores experientes, funcionários de imprensa e redatores; módulos sobre compartimento e comunicação visual; assessoria estratégica e conexão com a liderança e podcasts e criação de conteúdo.

Além disso, a academia organiza reuniões para estimular o compartilhar de conhecimento por meio de webinars em temas atuais, conferências anuais para a comunicação do governo, assim como redes de aprendizado em torno de temas específicos (tais como inclusão ou Instagram) no qual os colegas compartilham conhecimento por meio de reuniões online e o registram para disseminação. Além de cursos de treinamento, as redes de aprendizado e webinars de conhecimento, a academia oferece uma plataforma online, *Ons CommunicatieRijk*, onde profissionais de comunicação podem compartilhar conhecimento, fazer perguntas e aprender com os colegas.

Para o serviço especial conduzido pela produção da academia, vale dizer que a administração do Grupo de Comunicação, um grupo de 40 assessores em comunicação estratégica e secretários de imprensa, principalmente autônomos, assinou um contrato de estrutura com o governo central. Esses assessores podem ser contratados por ministérios sempre que estiverem deficientes ou para trabalhos ou projetos específicos.

Fonte: OECD (2021^[2]), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, <https://dx.doi.org/10.1787/22f8031c-en>.

Desenvolver padrões para servidores civis responsáveis pela comunicação e definição de uma estrutura central de capacidade para os postos de trabalho também poderia solidificar os ganhos obtidos até o momento em termos de estabelecimento de uma estrutura robusta para a comunicação pública no Brasil. Nesse sentido, a SECOM deveria coordenar junto com a Casa Civil e o Ministério da Economia para desenvolver uma estrutura de competência para a profissão de comunicação pública. Isso poderia definir os diferentes níveis de competência segundo o nível de cargo. Ainda, a SECOM poderia trabalhar para definir claramente as responsabilidades do trabalho de profissionais de comunicação e delinear uma estrutura para o desenvolvimento de carreira que promova oportunidades de mobilidade e desenvolvimento profissional. Essa é uma prática defendida por países, tais como Canadá, França e o Reino Unido, que permite uma clara definição de pontos de entrada de trabalho, aberturas para progresso de carreira vertical e horizontal e oportunidades para o desenvolvimento profissional em termos de treinamento e competências (Quadro 5.5).

Quadro 5.5. Estruturas de Competência em Comunicação Pública nos Países-Membros da OECD

Canadá

No Canadá, as responsabilidades dos peritos em comunicação são definidas como desenvolver e implementar estratégias de comunicação e informação, analisar as necessidades de propaganda e planos de desenvolvimento, anunciar atividades e eventos e manter relações com a mídia. Além disso, tarefas específicas incluem coletar, pesquisar e elaborar material de comunicação interno e externo, avaliar estratégias de comunicação e coordenar entrevistas e conferências de notícias. Os profissionais de comunicação também devem agir como porta-voz para a organização, e conduzir pesquisas de opinião pública e comportamento para identificar os interesses e preocupações dos grupos-chave em questão por sua organização.

França

O diretório de profissões de comunicação pública na França define o conhecimento e competências específicas exigidas, incluindo desenvolver e conduzir a estratégia de comunicação geral da instituição e supervisionar a implementação, coordenação e avaliação. Em particular, os gestores de comunicação são responsáveis por coordenar as redes internas e externas, comunicar em situações de crise, desenhar e implementar campanhas globais de comunicação, gerenciar o orçamento e configurar um sistema para avaliar as ações de comunicação.

Reino Unido

A Estrutura de Carreira do Serviço de Comunicação do Governo do Reino Unido (GCS) visa orientar autoridades públicas que buscam progredir em suas carreiras no campo de comunicação pública. A estrutura se desdobra em papéis em níveis diferentes, permitindo que servidores civis identifiquem competências e melhor compreendam o que se espera de cada papel. Para isso, a estrutura de carreira define papéis por todas as disciplinas de comunicação, incluindo assuntos externos, marketing, comunicação interna, mídia e comunicação estratégica e elabora os papéis e as grades disponíveis dentro de cada disciplina. Especifica diferentes rotas para o avanço vertical e horizontal na profissão, o que inclui movimento interno, recrutamento direto convencional e programas de desenvolvimento acelerado. A estrutura ainda descreve os elementos principais na avaliação de candidatos: experiência, pontos fortes, capacidade, técnica e comportamentos.

A estrutura de carreira também apresenta a oferta de desenvolvimento do GCS, que engloba uma ampla gama de oportunidades para construir competências e expandir o conhecimento, incluindo cursos, treinamento, *networking* e oportunidades de melhoria. Por fim, os perfis de carreira na forma desses estudos de caso são incluídos para exemplificar as oportunidades disponíveis por todo o GCS.

Fonte: OECD (2021^[2]), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, <https://dx.doi.org/10.1787/22f8031c-en>.

Promover o uso de visões e avaliações para a comunicação orientada por evidências

A comunicação orientada por evidências é essencial para enfrentar os complexos desafios do século 21. Essa abordagem cria um entendimento sólido dos fatores que moldam a mídia e o ecossistema de informações, níveis de sensibilização do público, atitudes e hábitos, assim como efeitos em curto, médio e longo prazos das atividades de comunicação (OECD, 2020^[13]). Por meio da coleta, análise e uso de dados, os governos podem criar capacidades de supervisão estratégica e conhecimento para melhorar a qualidade de processos de tomada de decisão. Uma comunicação orientada por evidências também está no cerne da promoção do setor público direcionado a dados, que busca “gerar valor público por meio da reutilização de dados no planejamento, entrega e monitoramento de políticas públicas” (OECD, 2020^[14]).

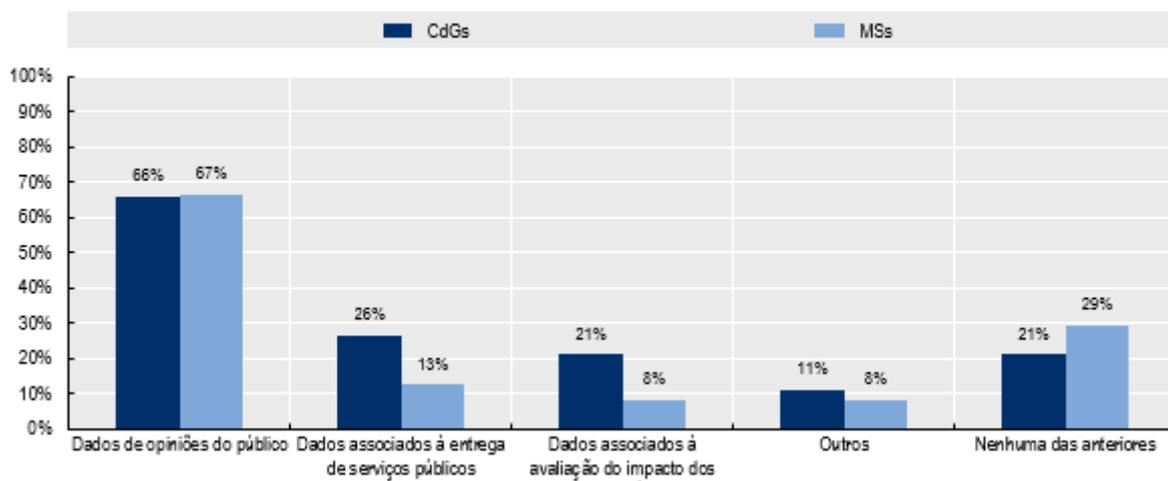
Atrás desse cenário, os dados se tornam um ativo essencial para o design de comunicação orientada à estratégia nos CdGs por todos os países parceiros importantes da OCDE, incluindo o Brasil (OECD, 2021^[2]). As evidências da pesquisa da OCDE indicam que 30 dos 38 CdGs utilizam dados para informar a concepção de iniciativas de comunicação. Sua aplicação tem notavelmente permitido que os CdGs conduzam uma visão de todo o governo, planejem campanhas, apontem e compartilhem mensagens e precisamente avaliem sua eficácia (GCS, 2018^[15]). Embora o uso de visões tenha se tornado integrado na profissão, as evidências sugerem que os governos ainda precisam explorar seu valor estratégico para entregar comunicações mais transparentes e responsivas. Como no caso do Brasil, uma larga parcela de CdGs principalmente recai em análise de impressão de mídia social, com uma capacidade limitada de coletar dados associados à entrega de serviços públicos e sua avaliação de impacto (Figura 5.2).

Por esse motivo, essa seção explora os desafios e as oportunidades para o governo do Brasil alavancar uma abordagem mais direcionada às evidências para se comunicar com os cidadãos. Iniciará analisando o uso de visões do público dentro da SECOM para efetivamente segmentar e personalizar mensagens e canais para as necessidades de diferentes grupos populacionais – em particular, aqueles tradicionalmente sub-representados na produção de políticas. A seção ainda explora o papel da avaliação como um instrumento para não apenas avaliar a eficácia da comunicação, mas também melhor exibir sua contribuição direta aos objetivos-chave da política.

Potencializando visões do público em apoio à comunicação centrada no cidadão

O papel da comunicação vai além de informar e aumentar a conscientização: é um instrumento de mudança. Pode tratar das emoções das pessoas, valores ou percepções de normas sociais para, em contrapartida, elaborar políticas e reformas aceitáveis ou até mesmo convincentes para os cidadãos em linha com suas necessidades. Além de uma simples entrega de informação, o uso de visões do público para informar comunicação pode ajudar na entrega de mensagens personalizadas para aumentar a conscientização de reformas-chave, expandir o alcance de todos os segmentos da sociedade e suportar o desenvolvimento e a adoção de políticas e serviços públicos.

Figura 5.2. Tipos de dados utilizados pelos CdGs para informar atividades de comunicação digital



Observação: MSs: Ministérios da Saúde. A Áustria não forneceu respostas a essa pergunta. Outras opções se referem a estatísticas de mídia social.
Fonte: OECD (2020), Centre of Government Survey: “Understanding Public Communication”.

Nesse sentido, a coleta de opiniões se define como “a condução de pesquisa em diferentes segmentos da população para obter um entendimento mais profundo de suas motivações, fatores impeditivos, medos, hábitos de consumo de mídia e níveis de entendimento em um assunto particular” (OECD, 2020^[1]). Notavelmente, implica no processo contínuo para entender os efeitos das atividades por todo o ciclo de comunicação – da fase de pesquisa *ex ante* à avaliação de seu impacto.

A coleta de opiniões do público para informar comunicação é uma prática estabelecida no trabalho da SECOM. Segundo os resultados da pesquisa da OECD, a SECOM coleta opiniões do público em nome do governo federal para informar seu planejamento de comunicação na fase de concepção de cada campanha, principalmente por meio de pesquisas, grupos focais e monitoramento online de mídia social. Nessa capacidade, a SECOM desenvolveu um manual dedicado (Manual de Monitoramento) para garantir o monitoramento consistente do efeito da comunicação pública no cenário de mídia e online (Quadro 5.6).

Quadro 5.6. Manual de Monitoramento de Mídia Social da SECOM

O manual desenvolvido pela SECOM delinea o processo de monitoramento sobre mídia social conduzido em nome do governo federal. Por meio da ferramenta BrandWatch, a SECOM utiliza processos inteligentes de *machine learning* para conduzir análise de sentimento, monitorar os efeitos das mensagens e identificar novas oportunidades para produzir e disseminar o conteúdo. Como parte de seus objetivos, a diretriz também salienta medir o desempenho de mídia social face à estratégia de comunicação. Os dados são complementados com opiniões do Dashboard de Parlamentares, que centraliza informações sobre as principais discussões de política por meio da exibição de análise de sentimento, menções e relatórios publicados.

Fonte: Trabalho próprio, com base nas resposta do Brasil para a OECD (2020^[11]), “OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication”, OECD, Paris.

Apesar de a SECOM ter desenvolvido capacidades para coletar e monitorar dados sobre as percepções do público, interesses, necessidades e hábitos, as evidências indicam a necessidade de fortalecer a aplicação estratégica dessas visões na prática. Além de identificar a “segmentação de públicos para personalizar as comunicações” e a “personalização de canais de comunicação” como objetivos primários para o uso de análise de público, os resultados da pesquisa da OECD revelaram que essas opiniões não são consideradas um dos critérios mais importantes para determinar os canais de comunicação. Em linha com essas descobertas, as partes interessadas durante as entrevistas de revisão por pares indicaram que os desafios persistem na potencialização de visões coletadas para efetivamente segmentar os públicos, personalizar comunicados e alcançar públicos previamente inexplorados.

Em linha com os objetivos da SECOM, há uma oportunidade para expandir capacidades presentes de visões do público para garantir a relevância e o alcance das comunicações para segmentos vulneráveis. Atualmente, os resultados da pesquisa da OECD sugerem que o trabalho da SECOM não visa especificamente certos grupos, tais como jovens, idosos, minorias étnicas, pessoas com deficiências e a comunidade LGBTQ+. Combater as atuais desigualdades de comunicação será fundamental para tratar de lacunas de informação e fornecer oportunidades de engajamento significativas para grupos tradicionalmente sub-representados a formulação de políticas. No contexto da COVID-19, o uso de linguagem simples e a personalização de material de comunicação pelos CdGs provaram ser críticos no compartilhamento de informações complexas com diferentes segmentos marginalizados (OECD, 2020^[16]).

Os esforços para fortalecer as capacidades nesse sentido serão fundamentais, pois governos como o Brasil devem contender com a captura de atenção dos cidadãos em um ecossistema de mídia concorrido que sofre da sobrecarga de informações e com a proliferação de desinformação e falta de informação. Fundamentar a comunicação em evidências será central para despolitizar mensagens-chave, fornecendo informações confiáveis, claras e seguras e desempenhando um papel construtivo no fortalecimento do ecossistema de mídia e informação mais amplamente. Para essa finalidade, a SECOM poderia considerar investir em treinamento para os funcionários explorarem todo o potencial do processamento de linguagem natural e técnicas de segmentação inteligente que poderiam se beneficiar das atuais ferramentas utilizadas para o monitoramento de mídia social. Nessa capacidade como nó central de inteligência, a SECOM também deve refletir na possibilidade de colaborar com a Subsecretaria de Articulação e Monitoramento (SAM) e a Casa Civil para desenvolver um *dashboard* (potencialmente a plataforma *Governa* descrita no Capítulo 4) e compartilhar dados do público coletados com os comunicadores públicos por todo o governo. Isso poderia permitir que setores-chaves tenham acesso a informações valiosas em tempo real, para alinhar a direção estratégica da comunicação dentro do governo, como ocorre no Reino Unido (Quadro 5.7).

Quadro 5.7. *Dashboard* das Visões do GCS do Reino Unido para Comunicadores Públicos

O GCS do Reino Unido está promovendo a implantação de mensagens direcionadas por dados e opiniões por meio de visões e *dashboard* de avaliação para comunicadores públicos. Essa plataforma é informada por grupos diários e pesquisas que coletam informações no espírito do público, a conversa social em torno do assunto e o estado da opinião pública sobre as medidas do governo. O GCS do Reino Unido também conduz 3 a 4 grupos focais semanais para coletar opiniões qualitativas e, em contrapartida, diretamente compartilhar essas informações em torno do governo para informar a orientação da estratégia de comunicação da COVID-19 e campanhas.

Avaliar a contribuição de comunicação pública para os principais objetivos de política

A avaliação é um bloco principal de construção de comunicação orientada às evidências. Da forma descrita no Capítulo 4, é definida pela OECD como “a avaliação sistemática e objetiva de um projeto em andamento ou concluído, programa ou política, sua concepção, implementação e resultados... para determinar a relevância e consecução de objetivos, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade” (OECD, 2020^[17]). Diferentemente da prática de monitoramento – entendida como a coleta sistemática de dados para medir o progresso – a avaliação fornece aos formuladores de políticas informações acerca da relevância e do impacto das iniciativas, propiciando a incorporação das lições aprendidas para melhorar a qualidade de processos de tomada de decisão.

Os mecanismos de avaliação e sua aplicação sistemática são indispensáveis para que os governos garantam que as prioridades de comunicação pública respondam às necessidades de crescimento dos cidadãos e suas expectativas. Em primeiro lugar, essa prática pode sustentar processos de comunicação mais efetivos, analisando se as iniciativas atingiram seus públicos-alvo e atingiram suas metas pretendidas. Para isso, a avaliação pode oferecer visões pontuais sobre os desafios ou consequências acidentais para ajudar um dado curso de ação. Em segundo lugar, a avaliação pode promover o aprendizado ao criar evidências sobre o que funciona e o que não para informar o desenvolvimento de comunicações futuras (OECD, 2020^[17]). Quando aplicadas consistentemente, podem apresentar visões sobre as relações entre políticas, sua comunicação e o impacto de mensagens específicas. Por fim, a avaliação pode reforçar o funcionamento de mecanismo de prestação de contas (*accountability*), fornecendo dados de desempenho sobre se certos esforços estão entregando face a seus recursos alocados (Macnamara, 2020^[18]).

No entanto, as evidências da OCDE revelam que a prática de avaliação no contexto de comunicação pública permanece subutilizada na maioria dos países, incluindo o Brasil (OECD, 2021^[2]). De fato, uma grande proporção de CdGs pesquisados (14 dos 38) consideram a avaliação como uma das três competências mais desafiadoras dentro de sua incumbência, devido ao efetivo capacitado insuficiente, uma falta de coordenação entre os departamentos e orçamentos limitados. Além desses desafios institucionais, as descobertas também sugerem a ausência de estruturas formais, o foco na medição resultante e a ligação ausente com os objetivos organizacionais e de política como inibidores que limitam sua aplicação. Essas dificuldades não são uma exceção no Brasil, quando a avaliação também foi considerada a terceira competência mais desafiadora e percebida como de baixo valor agregado.

Apesar dos recentes esforços para desenvolver uma cultura de avaliação no Brasil, da forma detalhada no Capítulo 4, a ausência de uma metodologia institucional para avaliar a comunicação pública prejudicou a SECOM de alavancar por completo seu potencial. Considerando que o reconhecimento da avaliação em sua estratégia de comunicação é também um importante passo à frente, não inclui processos concretos nem constrói mecanismos *de jure* (ou seja, regulação, procedimentos formais, incumbências oficiais) ou *de facto* (ou seja, estruturas, diretrizes e procedimentos) para sua institucionalização por todas as entidades.⁶ Segundo

os resultados da pesquisa da OCDE, essa falta de institucionalização delegou na aplicação *ad hoc* de práticas, exacerbando a confusão entre os conceitos de “monitoramento” e “avaliação”. Para essa finalidade, são necessários esforços para estabelecer uma estrutura sistemática articulada com a SAM e a Casa Civil para esclarecer processos, alinhar esforços de avaliação em silo e melhorar a comparabilidade e a consistência de dados coletados com o passar do tempo. Por exemplo, o governo de Nova Gales do Sul, Austrália (NSW) desenvolveu uma estrutura para avaliar visões, resultados e o impacto para garantir a coerência por todas as instituições do governo (Quadro 5.8).

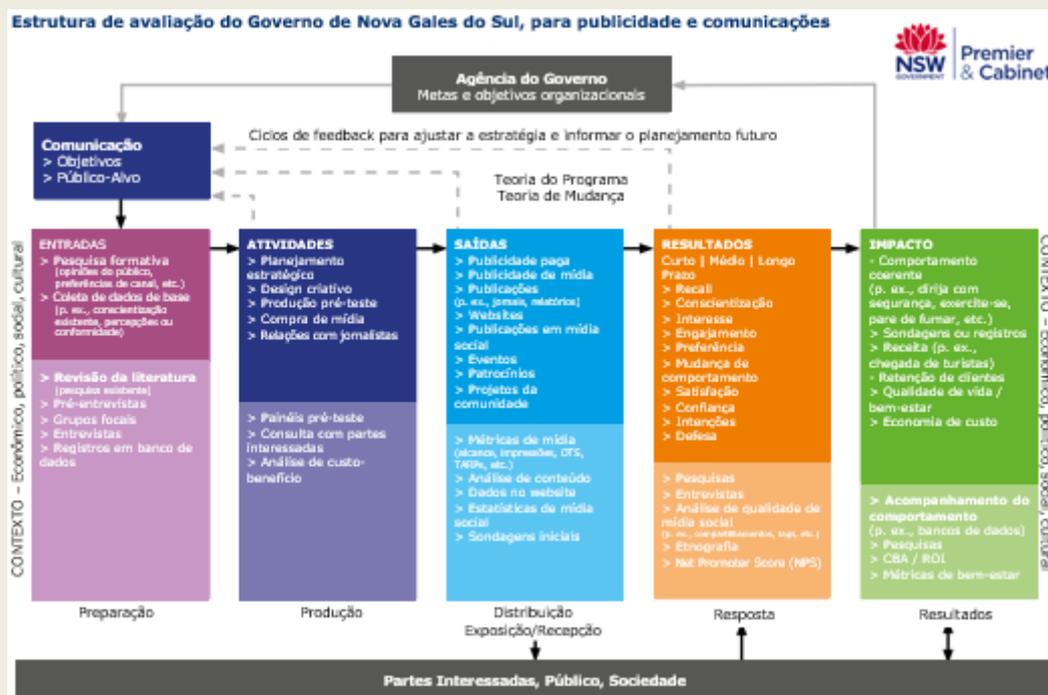
Quadro 5.8. Institucionalizar avaliações em Nova Gales do Sul, Austrália

A estrutura de avaliação do governo de NSW busca garantir a entrega da comunicação pública efetiva, esclarecendo os objetivos, identificando os diferentes públicos e medindo o impacto das atividades por meio de uma abordagem institucional. A estrutura estabelece os seguintes princípios norteadores:

1. Estabelecer objetivos de comunicação específicos, mensuráveis, orientados à ação, realistas e vinculados a um prazo (SMART) que estejam alinhados às metas-chave do governo.
2. Adotar uma abordagem “lógica do programa”, identificando visões, atividades, conclusões, resultados e impacto.
3. Incorporar ciclos de feedback por todo o projeto para refinar a estratégia e ajustar as táticas.
4. Considerar as necessidades das partes interessadas ao estabelecer objetivos de comunicação.
5. Levar em consideração o contexto global econômico, social, cultural e político.

A estrutura é complementada por um conjunto de diretrizes para garantir sua implementação efetiva. O documento norteador delinea 20 etapas da identificação dos objetivos para a seleção da metodologia de avaliação e os estágios finais de comunicação e avaliação dos resultados.

Figura 5.3. A estrutura de avaliação de NSW para publicidade e comunicações



Fonte: Trabalho próprio dos auditores com base no Governo de Nova Gales do Sul (n.d.), *NSW Evaluation Framework Implementation Matrix*, <https://www.nsw.gov.au/sites/default/files/2020-03/Evaluation%20Framework%20Implementation%20Matrix.pdf>.

Em termos do que foi avaliado, as evidências da OCDE identificaram um foco proeminente sobre a avaliação das conclusões em vez de resultados e impacto, que pode limitar a relevância dos resultados. As avaliações conduzidas pela SECOM focam principalmente no desempenho de comunicação digital por meio de ferramentas de inteligência artificial (IA), com a aplicação de pesquisas *ex post* para identificar o alcance e as impressões de audiência nas campanhas. Durante as entrevistas de pares da OCDE, foi compartilhado o exemplo da reforma da previdência social, que ilustrou a capacidade da SECOM em coletar dados por meio de canais de mídia social. Embora essas informações sejam cruciais para avaliar a urgência e o alcance das iniciativas, o desempenho de mídia social por si só não é suficiente para informar efetivamente a política e medir o impacto de comunicação pública. Além dessas métricas, avaliar os efeitos da comunicação pelas mudanças nos níveis de participação de partes interessadas, a mudança de comportamento e a captação de serviços públicos poderia ser um passo importante nesse sentido. O governo de NSW desenvolveu um roteiro para avaliar as métricas de impacto – tais como um comportamento coerente, qualidade de vida, economia de custo e aprovação de políticas – com métodos de coleta de dados propostos para sua aplicação consistente por todas as instituições (Quadro 5.9).

Quadro 5.9. Avaliar o impacto da comunicação pública em Nova Gales do Sul, Austrália

Uma matriz de implementação de avaliação complementa as diretrizes do governo de Nova Gales do Sul (NSW), fornecendo em maiores detalhes segundo cada estágio de estrutura. Incluem breves descrições ou definições, etapas-chave, exemplos, métricas e marcos, além de métodos para gerar dados de avaliação.

A matriz enfatiza a importância de uma abordagem de toda a sociedade ao considerar as partes interessadas e outros públicos por todo o processo de comunicação. De fato, ao identificar as atividades de comunicação e resultados, a avaliação é necessária para quantificar a extensão na qual um diálogo de duas vias se apoia nas partes interessadas, notavelmente em termos de propaganda, publicidade de mídia e informações de website. Reconhece a importância de identificar as necessidades, preocupações, experiências e respostas das partes interessadas e cidadãos, em relação a programas específicos e suas mensagens. Além disso, ressalta a inclusão de fatores econômicos, sociais, culturais e políticos ao estabelecer objetivos e conduzir avaliações, a fim de reajustar consistentemente e revisar as metas.

Table 5.2. Indicadores de avaliação como parte da matriz de implementação em NSW

ESTÁGIOS NA COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA	ENTRADA DE DADOS	ATIVIDADES	SAÍDA DE DADOS	RESULTADOS		IMPACTO
				Curto prazo >	Longo prazo	
Breve descrição	O que é necessário para planejar e elaborar comunicação efetiva	O que é feito para produzir e implementar a comunicação	O que é implementado ou feito que atinja e envolva o(s) público(s) alvo	O que o(s) público(s) alvo extrai(em) da comunicação e respostas iniciais	Quais os efeitos sustentáveis que a comunicação tem nos públicos-alvo	Quais resultados são gerados, total ou parcialmente, pela comunicação
Principais etapas	Planejamento e preparação	Produção Distribuição	Exposição Recepção	Atenção Sensibilização Entendimento Aprendizado Interesse Engajamento Consideração	Mudança de atitude Satisfação Confiança Preferência Intenção Compromisso Defesa	Ação/mudança de comportamento do público-alvo em linha com os objetivos Organização ROI Mudança social/política Mudança organizacional (vide os exemplos abaixo)
Exemplos	Pesquisa formativa Coleta de dados de base Orçamento Alocação de recursos	Novidade de design criativo, efeito, relevância Anunciar desenvolvimento de	Inserção de anúncios Conteúdo web postado Volume de publicidade Brochuras	Visitas na web Visualizações de páginas Visualizações de vídeos Discussão de mídia	Valor de marca Discussão de mídia social Feedback positivo	Receita Economia de custo Compliance (p. ex., redução do consumo de álcool ao dirigir)

	(p. ex., pessoal, agências)	campanha Escrita (p. ex., comunicados à imprensa, brochuras) Relações de mídia Desenvolvimento de website Desenvolvimento de site de mídia social (p. ex., blogs, páginas no Facebook) Desenvolvimento da publicação Gestão de eventos Patrocínios	Notícias Vídeos Eventos realizados Publicações de mídia social (p. ex., em blogs, Facebook) E-mail/marketing digital Projetos de engajamento da comunidade	social, compartilhamento, etc. Comentários publicados Registros Assinaturas Pesquisas	Análises positivas Níveis de satisfação Níveis de confiança Experimentação Associação Relacionamentos estratégicos Parcerias	Retenção de clientes/fidelização Retenção de efetivo Benefícios sociais (p. ex., melhoria da saúde pública, qualidade de vida/aumento no bem estar social)
Métricas e Marcos que podem se aplicar	Bases/benchmarks (p. ex., conscientização existente, atitudes, índices de conformidade)	Aquisição de mídia de sucesso Websites/páginas postadas Publicações, eventos, etc. no prazo e dentro do orçamento	Alcance (p. ex., circulação auditada, índices) Impressões Expressão da voz Class. do tom/sentimento Participação em eventos Cliques (CTR) Visitantes únicos Visualizações Custo por clique (CPC) Custo por visualização (CPV) Custo por impressão	Índices de recall Curtidas Seguidores Compartilhamentos Retweets, reblogs Níveis de conscientização Registros Assinaturas Índices de pesquisa Comentários positivos	Índices de satisfação do cliente Índices de satisfação do funcionário Índices de confiança Índices/score de reputação Redução das críticas Endossos Adesões	Alvos atingidos (p. ex., receitas, doações, redução no custo do pedágio) Economias de custo (p. ex., redução nos custos de saúde, giro de pessoal, etc.) Índices de retenção de clientes Retenção de funcionários Opinião pública positiva Aprovação de políticas Suporte público
Métodos que podem ser utilizados	Revisão da literatura Pesquisa social e/ou de mercado (p. ex., pesquisas, grupos focais, entrevistas) Análises de estudo de caso (p. ex., campanhas anteriores, melhores práticas)	Pré-teste Consulta das partes interessadas Revisão por partes/peritos Análise de custo-benefício (ACB) (p. ex., comparar métodos e canais) Relatórios de atividade Estatísticas de distribuição Prêmios criativos	Métricas de mídia (p. ex., circulação, índices de TV) Estatísticas web (p. ex., visualizações, downloads, etc.) TARPs publicitários Monitoramento de mídia Análise de conteúdo de mídia (quantitativo) Análise de mídia social (quantitativo)	Análise de mídia social (qualitativo) Análise de conteúdo de mídia (qualitativo) Pesquisas (p. ex., recall, conscientização) Estatísticas de banco de dados (p. ex., pesquisas, registros) Dados de tendência em períodos	Análise de mídia social (qualitativo) Pesquisas Sondagens Entrevistas Grupos focais Etnografia Netnografia Net Promoter Score (NPS)	Registros de banco de dados (p. ex., pedágios, índices de varredura de câncer, etc.) Dados de CRM Dados de RH Pesquisa entre funcionários Análise de custo-benefício Retorno sobre o investimento (ROI) Qualidade de vida / medidas de bem-estar (p. ex., DALYs)

Fonte: Trabalho próprio dos autores com base no Governo de Nova Gales do Sul (n.d.), *NSW Evaluation Framework Implementation Matrix*, <https://www.nsw.gov.au/sites/default/files/2020-03/Evaluation%20Framework%20Implementation%20Matrix.pdf>

Além da avaliação de iniciativas únicas, a SECOM deveria articular ainda mais a contribuição de comunicação pública para metas de políticas mais amplas que visam o bem comum por meio da avaliação de sua estratégia de comunicação. Embora a estratégia e o plano destaquem a importância de sua avaliação anual, os resultados da pesquisa indicam que as métricas são criadas *ad hoc* para cada atividade de comunicação. Atribuir indicadores-chave de desempenho concretos e bases para cada objetivo poderia sustentar a relação entre comunicação pública e criação de valor, assim como a capacidade de desenvolver dados históricos e comparáveis. Estabelecer uma abordagem holística também poderia aumentar a relevância dos resultados e promover sua aceitação para informar futuro

planejamento de comunicação, além de servir como ferramenta de aumento da conscientização para a liderança política.

A comunicação promove um governo mais aberto

A comunicação pública desempenha um papel crítico na garantia de uma interface aberta entre o estado e seus cidadãos. Dentro do governo, os esforços de comunicação interna podem sensibilizar as autoridades públicas sobre a importância da participação e de reformas de governo aberto de maneira mais ampla, enquanto disseminar diretrizes, normas e procedimentos apropriados para incentivar a adoção e eficácia dessas políticas (OECD, 2021^[2]). Externamente, a comunicação pública desempenha um papel essencial na garantia de que as partes interessadas podem engajar com seu governo em questões que mais importam a elas. Utilizar a função de comunicação pública dessa maneira não apenas consolida maior engajamento em torno de reformas-chave, mas também permite que as instituições públicas atinjam os diferentes segmentos da população – além daqueles tradicionalmente na posse do acesso e influência – para melhorar a qualidade dos produtos da política e aumentar a confiança.

A comunicação pública pode permitir o funcionamento efetivo dos três níveis de participação de partes interessadas – de informar a consultar e engajar o público (OECD, 2017^[19]). O estágio inicial se refere à capacidade do governo de compartilhar informações atualizadas, relevantes e claras que podem ajudar a aumentar a prestação de contas (*accountability*), combater a corrupção e restaurar a confiança no governo. De modo concreto, promover a transparência permite que os cidadãos exerçam sua voz na produção de políticas, monitorem a ação do governo e debatam processos de tomada de decisão pública. As leis de acesso à informação (LAI) constituem a estrutura legal que permite que isso aconteça pois estabelecem as regras para a divulgação proativa e reativa das informações. No entanto, a capacidade de compartilhar informações é necessária, apesar de insuficiente por sua própria conta. Consultar e engajar as partes interessadas por meio de mecanismos de diálogo de duas vias é, portanto, essencial para promover uma diversidade mais ampla de vozes além das tradicionalmente em posse do acesso e influência, evitando capturar políticas e aumentando a relevância dos resultados das políticas (OECD, 2017^[3]). Como tal, a comunicação efetiva opera de forma que promova mecanismos de diálogo de duas vias em todos os estágios do ciclo de formulação de políticas, entre outros mecanismos (OECD, 2021^[2]), visando:

- Informar o público sobre a existência de oportunidades de participação e plataformas digitais para o diálogo e a troca sobre principais questões de política.
- Mobilizar as partes interessadas a participarem das consultas e iniciativas inovadoras de participação dos cidadãos.
- Munir as partes interessadas com informações corretas para contribuir significativamente com os processos de tomada de decisão pública.
- Estabelecer oportunidades dedicadas para a sociedade civil, o setor privado e a mídia para expressar sua voz.
- Comunicar como as visões de consultas e processos participativos mais amplos (ou seja, assembleias de cidadãos) estão integrados nas decisões finais de políticas.

Essa seção busca discutir maneiras nas quais a comunicação pública pode ser utilizada em busca de reformas do setor público mais transparentes, inclusivas e participativa no Brasil. Fará isso analisando as atuais práticas de comunicação e identificando as potenciais vias para que a SECOM fortaleça o uso de mecanismos de diálogo de duas vias e impulsione a participação de partes interessadas para atingir todos os segmentos da sociedade, com um foco particular em grupos vulneráveis.

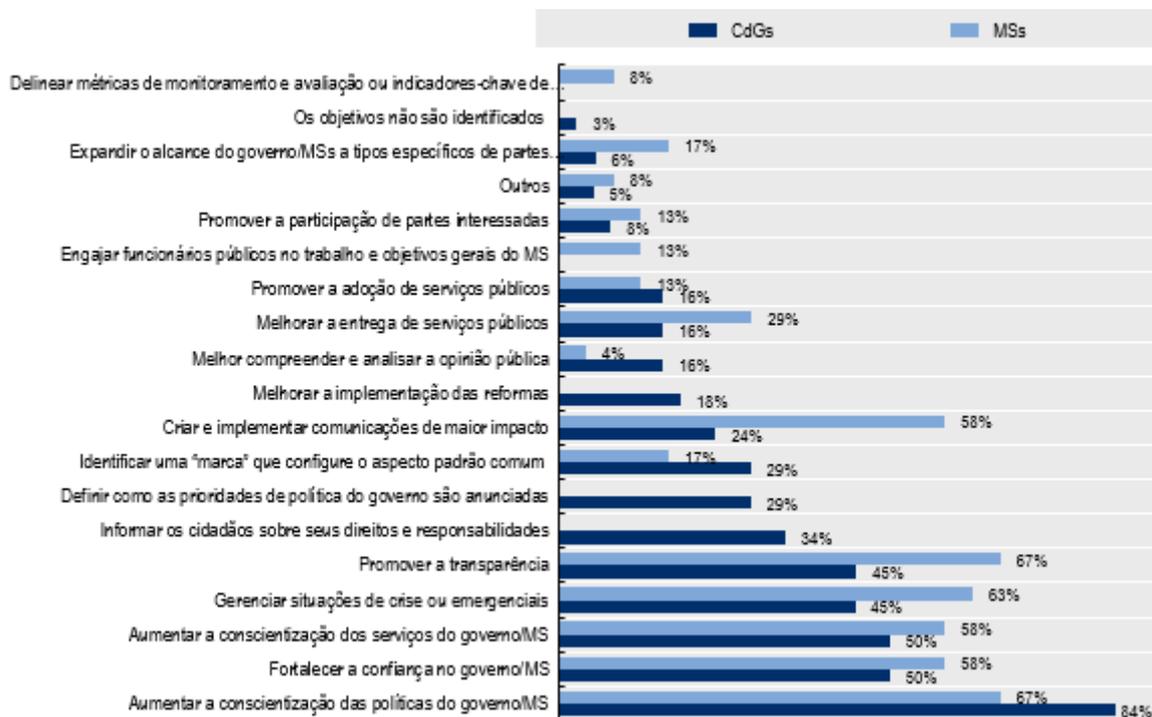
A SECOM poderia adotar mecanismos de comunicação de duas vias para promover o diálogo aberto e significativo com o público

A comunicação pública pode conciliar a divisão entre governos e cidadãos intensificando a interação entre esses agentes na concepção de políticas e serviços. Além de seu papel no compartilhamento de informações, pode ajudar a estabelecer um diálogo de duas vias com o público, aumentar a conscientização de reformas e alterar comportamentos. A Recomendação do Conselho sobre Governo Aberto da OECD (2017^[3]) reconhece que a comunicação efetiva pode promover a transparência e incentivar a participação de partes interessadas, tornando um pilar central das reformas de governo aberto de sucesso (OECD, 2017^[19]).

Apesar do potencial para que a comunicação pública sirva para alavancar um governo aberto, os resultados da pesquisa da OCDE revelam que, na prática, um foco unilateral de compartilhamento de informações predomina sobre o uso de mecanismos de engajamento de duas vias na OECD e países parceiros (OECD, 2021^[2]). De fato, 35 dos 38 CdGs, incluindo o Brasil, não consideram promover a participação de partes interessadas como uma prioridade nas atividades de comunicação pública (Figura 5.4). Não obstante, uma abordagem fundamentada no princípio de participação é precursora para a promoção de confiança no governo, que é o segundo objetivo de comunicação mais importante selecionado pelos CdGs segundo a pesquisa da OCDE.

Similarmente aos 42% dos CdGs na OCDE e países parceiros, o Brasil considera promover a transparência como um dos 5 mais importantes objetivos de seu trabalho de comunicação. O reflexo de sua importância pode ser traçado na estrutura de transparência do governo, cuja presença pode servir como precursora para promover a participação de partes interessadas na vida pública. A saber, a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011) apresenta a principal estrutura legal para a divulgação proativa e reativa para todos os níveis e agências do governo no Brasil.⁷ Outras obrigações para divulgar informações em nível federal constam definidas no Decreto 7.724 (de 16 de maio de 2012), com dispositivos que especificam o que e como as informações devem ser publicadas.⁸ Além disso, a política de dados abertos (Decreto 8.777 de 11 de maio de 2016) prevê o desenvolvimento de Planos de Dados Abertos em órgãos federais.⁹ Segundo dados da Controladoria Geral da União (CGU), desde 2012, o governo federal recebeu 1.041.823 pedidos de informação. Além disso, após a adoção da Política de Dados Abertos em 2016, mais de 10.393 bancos de dados foram publicados no portal de dados abertos.¹⁰

Figura 5.4. Objetivos de comunicação prioritários dos CdGs e MSs



Observação: N= 38 CdGs e 24 MSs. O CdG da Áustria não forneceu resposta a essa pergunta.

Fonte: OECD (2020_[1]), "OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication", OECD, Paris.

A implementação continuada da LAI e a disponibilidade de conjuntos de dados abertos pode ser uma força-motriz poderosa na promoção de comunicação mais estratégica e um roteiro para estabelecer um diálogo significativo de duas vias com o público. Nesse sentido, a CGU, como o principal órgão de supervisão para essa estrutura legal, desenvolveu uma série de mecanismos e ferramentas para promover o direito à LAI, tais como guias, manuais e diretrizes para autoridades públicas, assim como vídeos de aumento da conscientização para cidadãos. A CGU também sustentou a organização de eventos de aumento da conscientização para promover o uso de dados abertos por meio de concursos, *hackathons*, *datathons*, reuniões, expedições de dados, treinamento de mídia e de organizações públicas em LAI. Além disso, o governo utilizou ferramentas de comunicação digital, tais como a plataforma Participa + Brasil¹¹ e o website institucional de governo aberto,¹² para facilitar o acesso às informações e dados, assim como servir como um canal para que os cidadãos enviem feedback sobre a elaboração, implementação e avaliação de políticas e serviços.¹³ Algumas dessas ferramentas incluem portais que centralizam informações e dados, tais como o portal da transparência,¹⁴ Fala.BR¹⁵ e o portal de dados abertos,¹⁶ complementado por portais ministeriais sobre áreas temáticas importantes. Embora seja uma estrutura útil para relacionar a comunicação pública e as prioridades de políticas ligadas à transparência, uma maior coordenação entre a CGU, a Secretaria de Governo (SEGOV) e a SECOM poderia ajudar a aumentar a implementação desse direito, em particular, considerando a atual incumbência da SECOM que não explicitamente estende o suporte para a pauta de LAI.

Além disso, o governo do Brasil tomou medidas iniciais para engrenar as comunicações como meio de prestação de contas (*accountability*), mas mais poderia ser feito para abrir os canais para feedback e alinhar prioridades de comunicação com as necessidades dos cidadãos. No presente, o foco da comunicação da SECOM se expandiu da sensibilização em torno do meio de política para comunicar conquistas concretas do governo e medidas de prestação de contas (*accountability*). De fato, a cada 100 dias, o governo movimenta uma campanha para compartilhar informações sobre os principais marcos

atingidos no período. Enquanto a sensibilização é uma condição prévia para a participação, as partes interessadas durante as entrevistas revelaram que as comunicações seguem um modelo de compartilhamento de informações de cima para baixo, com oportunidades limitadas para o diálogo e o feedback dos cidadãos. Isso poderia ser parcialmente explicado por descobertas anteriores no processo de priorização da SECOM que se baseia na incumbência direta do presidente.

Essa abordagem é compatível com a maneira na qual governo do Brasil se comunica por meios digitais. Segundo os resultados da pesquisa da OCDE, a SECOM faz uso de mídia social como o principal canal para sua comunicação, criando um rico cenário de informação online do país. Não obstante, os resultados da pesquisa da OCDE revelam que a comunicação nesse sentido foca em iniciativas de aumento da conscientização de uma única via por meio de vídeo e material visual que compartilha as informações-chave sobre as políticas e seus resultados. Embora o uso de comunicação online tenha permitido que a SECOM divulgasse mensagens-chave de maneira mais direta, rápida e de bom custo-benefício, o uso dessas ferramentas para promover o engajamento e oportunidades de participação disponíveis nunca é priorizado nem faz parte da estratégia de comunicação do governo.

Esse processo para consolidar a presença de mídia social robusta do governo ocorre em paralelo à emergência dos diversos tipos de contas nessas plataformas – daquelas de servidores civis pessoais às próprias figuras políticas. A gestão muitas vezes não verificada das diversas contas de mídia social, além daquelas das instituições públicas, pode aumentar o risco de ampliar narrativa contraditórias, gerando discordância entre outras partes do governo e desfocando os limites entre comunicação política e pública (Murphy, 2019^[20]). Como tal, estabelecer atribuições claras nas diretrizes existentes é crítica à luz da crescente visibilidade de servidores civis e figuras políticas no Brasil como “embaixadores da comunicação do governo”. Ao mesmo tempo, tudo isso é importante considerando que as comunicações individuais dos próprios líderes políticos de alto nível possam estar propensas a desordens de informação, podendo ser utilizadas para ampliar a disseminação de informações falsas e desinformação.

Com mais de 88% da população ativamente presente nas mídias sociais, o governo do Brasil poderia se beneficiar do uso dessas plataformas de maneira mais estratégica, a saber, buscando alavancar sua interatividade e funções de *networking*. A SECOM poderia criar sua estrutura robusta que governa o uso de mídia social por entidades do governo, que inclui princípios gerais para produzir conteúdo, interagir com usuários e gerenciar riscos de reputação (Quadro 5.10). Os esforços nesse sentido poderiam focar na atualização e expansão dos princípios para contas de mídia social pessoais, institucionais e políticas sustentando uma presença mais coerente por todas essas plataformas. Tal clareza poderia, em contrapartida ajudar as agências do governo a se dedicarem de maneira mais construtiva com o público e fazer uma distinção clara entre o público e a natureza política da comunicação de mídia social. No entanto, à luz do índice moderado de penetração na Internet e níveis de alfabetização digital desiguais por todas as regiões,¹⁷ os mecanismos de engajamento multicanais de duas vias também deveriam ser considerados para conter a crescente divisão digital (OECD, 2018^[21]).

Para esse fim, o governo do Brasil deveria envidar esforços para convencionar a participação da maneira que planeja e emprega sua comunicação em base regular. De um lado, a SECOM poderia se comunicar mais explicitamente sobre as oportunidades de participação e coordenar com entidades públicas que lideram consultas nacionais ou para um melhor entendimento das necessidades e preocupações dos cidadãos, para, em contrapartida, definir as prioridades em campanhas futuras. Por outro lado, a SECOM deveria promover espaços online para o debate político e feedback por meio de mídia social e das plataformas de participação existentes, tais como Participa + Brasil¹⁸ e Fala.BR. para esse fim, a coordenação mais próxima com as entidades responsáveis encarregadas dessas plataformas, incluindo a Controladoria-Geral da União que conduz a pauta de governo aberto federal, poderia ajudar a SECOM nesse sentido. Isso seria particularmente relevante considerando a estrutura de governança de mídia social do governo, capacidades de escuta social disponíveis por meio de tecnologias de IA e infraestrutura online formal para conduzir as consultas. Estabelecer a comunicação aberta e direta com os cidadãos apoiará a SECOM na busca de seus objetivos prioritários delineados na pesquisa da OCDE, incluindo

“construir a confiança entre governo e cidadãos”, “promover a utilização dos serviços públicos” e “melhorar a entrega de serviços públicos”.

Quadro 5.10. Manual de Orientação para participação em redes de mídia social do Brasil em 2013

O Manual de Orientação do Brasil visa estabelecer boas práticas e orientar autoridades públicas sobre o uso de redes sociais, visando gerar conteúdo mais atrativo, interagindo com usuários e tratando de crises de maneira eficiente. O manual é dividido em seis categorias principais, cobrindo definições e conceitos básicos, diretrizes de redação e de identidade visual, metodologias, monitorando um código interno de conduta para funcionários e colaboradores, e gestão de crises.

Entre outros, o manual de orientação enfatiza a importância de aumentar a participação e engajamento dos cidadãos. Para esse fim, esse manual recomenda o uso de infográficos como uma primeira etapa, uma vez que são de baixo custo de produção que vídeos e desperta um maior impulso de engajamento que simples textos entre usuários. Também inclui uma seção com os cinco princípios para falar com usuários, em particular quando os cidadãos gostariam de expressar descontentamento com um serviço em particular. Por esse princípio de participação, as diretrizes também incluem uma série de boas práticas em termos de moderar conteúdo online visando estabelecer uma comunicação de duas vias com o público geral.

Fonte: Trabalho próprio, com base no Governo do Brasil/IDB (2013_[22]) (2013), *Manual de orientación para participar en redes sociales*, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Manual-de-orientaci%C3%B3n-para-participar-en-redes-sociales.pdf>.

A SECOM poderia intensificar a comunicação de mecanismos participativos para mais políticas inclusivas

A participação de partes interessadas está enraizada na cultura democrática do Brasil. Por meio de seu sistema de governança federal, o país se beneficia de espaços para o debate político nas esferas nacional e local. A saber, o modelo de participação de partes interessadas é particularmente institucionalizado pela constituição e por órgãos nas esferas inferiores (conselhos e conferências)¹⁹ encarregados de seguir processos de política-chave. No nível do CdG, a Secretaria de Governo (SEGOV) coordena a relação entre a administração federal e mais de 800.000 organizações da sociedade civil segundo o Decreto 9.982 de 20 de agosto de 2019. No entanto, a principal responsabilidade pelo funcionamento dos conselhos locais recai dentro das autoridades do estado, que, assim como na maioria dos países-membros da OCDE, muitas vezes carece de recursos e capacidades que resultam em práticas desiguais entre as regiões.

Esses espaços para a participação no Brasil, no entanto, recentemente enfrentaram uma série de limitações inibindo a capacidade das partes interessadas em engajar no debate sobre as iniciativas de políticas-chave. Após o estabelecimento do Decreto 9.759/2019,²⁰ uma onda inicial de 50 conselhos e conferências foi dissolvido, limitando a existência desses órgãos apenas para aqueles incumbidos em um decreto específico (Participedia, 2019_[23]). O Decreto ainda revogou a Política Nacional de Participação Social (Decreto 8243/2014),²¹ introduzindo outras restrições ao funcionamento desses órgãos.

Além de restringir os espaços para a participação de partes interessadas, as entrevistas com agentes não governamentais revelaram uma série de desafios que os conselhos e as próprias entidades do governo enfrentam oriundas da natureza *ad hoc* das comunicações. Em primeiro lugar, a ausência de informações consistentes que compartilhe a política em questão foi observada para impedir a capacidade de os membros do conselho participarem e contribuir significativamente para o processo geral. Em segundo lugar, as entrevistas indicaram que as informações são compartilhadas bem abaixo do ideal entre

autoridades de estado, ministérios e a SECOM, resultando em comunicações atrasadas e desalinhadas. Em terceiro lugar, a necessidade de melhor comunicar informações antes e após as consultas foi ressaltada, em particular para indicar como as contribuições foram incluídas na tomada de decisão pública. Para esse fim, os entrevistados observaram esses desafios como riscos potenciais que podem contribuir para um apetite menor da participação no Brasil e aumento da desconfiança entre governo e cidadãos.

Comunicar nos conselhos, seu trabalho e outros mecanismos formais participativos é parte de uma necessidade maior de abrir espaços para o diálogo em todas as fases do ciclo de política e a fábrica institucional no Brasil. Nesse sentido, a SECOM desempenha um importante papel em sua capacidade como nó central de experiência para assessorar e equipar a secretarias e autoridades subnacionais com as ferramentas e competências corretas para comunicar por todos os estágios do ciclo de formulação de políticas – da concepção das comunicações em torno das oportunidades de participação à disseminação dos resultados e seu impacto. Em contrapartida, isso poderia ajudar a intensificar a articulação entre o CdG, os ministérios e as autoridades subnacionais para comunicar com uma única voz. Futuros esforços para promover essa abordagem coordenada poderia se basear na experiência recente de campanhas entre ministérios (por exemplo, Semana do Brasil, Brasil por Brasil e outros) para estabelecer um conjunto de diretrizes e um “pacote de comunicação de participação” para os agentes nacionais, estaduais e do conselho. Um estatuto de comunicação para agentes locais, nacionais e externos também poderia ser concebido para ditar os princípios norteadores e melhorar o profissionalismo das comunicações para participação (Quadro 5.11).

Quadro 5.11. Carta Regional MENA-OCDE: Comunicação pública para um governo mais aberto

A Carta Regional do Oriente Médio e Norte da África (MENA) foi desenvolvida visando definir normas e regras para aumentar o profissionalismo de comunicação pública e sua conexão com os princípios de governo aberto. Os objetivos da carta incluem definir valores-chave e princípios, compartilhando opiniões e melhores práticas, reunindo recursos e desenvolvendo comunicações estratégicas. A estrutura da carta ressalta os principais objetivos, princípios norteadores para comunicadores públicos e uma lista de ações que devem ser realizadas. Para isso, abrange metas globais para uma melhor transparência, profissionalismo, colaboração, *networking* e suporte por partes. Por fim, a carta visa intensificar o diálogo de duas vias entre governos e cidadãos e contribuir para um governo mais aberto.

Para esse fim, ainda há uma oportunidade para ligar os esforços existentes com aqueles da agenda de governo aberto federal conduzida pela Controladoria Geral da União para aumentar a conexão entre comunicação e participação. Por exemplo, a Finlândia reconhece a comunicação pública como um pilar central de sua estratégia de comunicação de todo o governo, assim como seu plano de parceria dedicada de governo aberto para transmitir uma visão holística (Quadro 5.12). Essa abordagem poderia ajudar o governo do Brasil na estruturação da comunicação em torno da abertura e promoção de oportunidade de participação de partes interessadas na estrutura de sua agenda de governo aberto de forma mais ampla. Comunicar explicitamente sobre a agenda de governo aberto deveria sustentar uma mudança de narrativa rumo à concepção de governo aberto além de um mecanismo anticorrupção para uma “cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, prestação de contas (*accountability*) e participação de partes interessadas” (OECD, 2017^[3]).

Quadro 5.12. 4º Plano Nacional de Ação da Parceria de Governo Aberto (OGP) da Finlândia, 2019-23

O 4º Plano Nacional de Ação da OGP da Finlândia reconhece a comunicação pública como um de seus oito pilares centrais para efetivamente implementar a agenda de governo aberto do país e como uma alavanca essencial do governo mais amplamente. Ressalta a importância de intensificar a comunicação interna para melhor coordenar e alinhar suas mensagens-chave, assim como sua comunicação externa para estabelecer um diálogo de duas vias com o público. Também salienta a necessidade de garantir que os textos do governo, serviços e reformas sejam claros e facilmente compreensíveis aos cidadãos. Isso monta sobre as Diretrizes de Comunicação Central do país, que define abertura como um dos valores centrais que regem as comunicações na Finlândia.

Como parte de seus compromissos, o plano inclui atividades concretas para intensificar a comunicação entre as esferas do governo, compartilhar boas práticas sobre comunicação efetiva e abrir canais de feedback digital para a preparação da Estratégia de Governo Aberto da Finlândia.

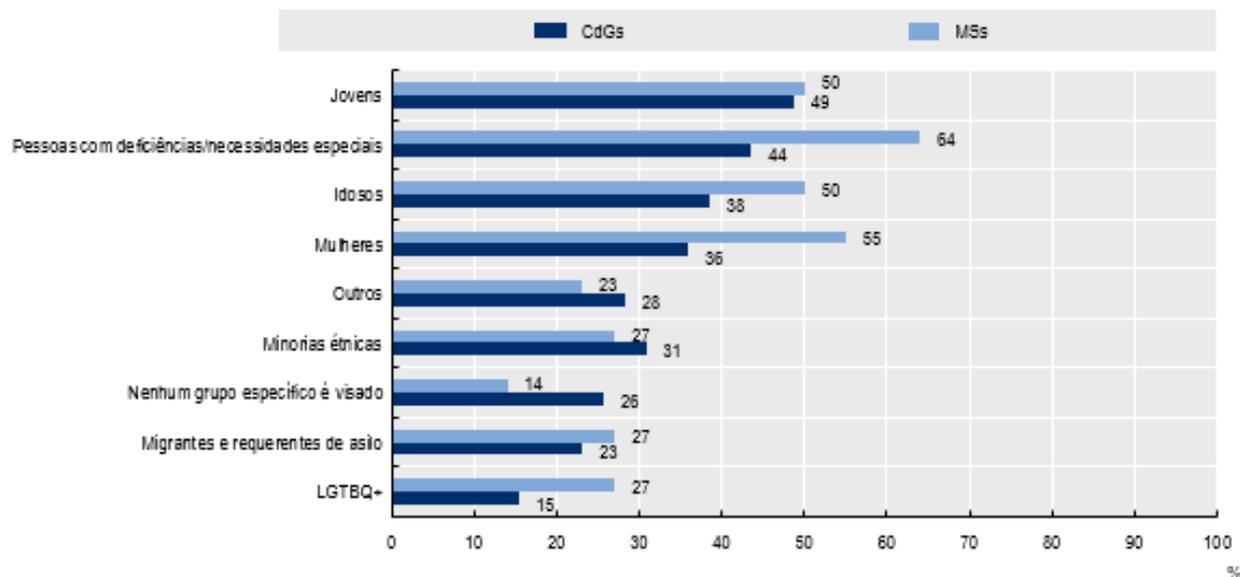
Fonte: Trabalho próprio com base no Governo da Finlândia (2019^[24]), *Open Government Partnership National Action Plan (2019-2023)*, <https://www.opengovpartnership.org/members/finland/> (acesso em primeiro de abril de 2021).

Personalizar os mensagens-chave de comunicação, canais e ferramentas para promover uma comunicação mais acessível e inclusiva para todos os segmentos da sociedade

A comunicação pública pode ajudar a expandir o alcance das políticas e serviços para um amplo grupo de agentes além dos “suspeitos comuns” para se dedicar e dar voz para grupos tradicionalmente sub-representados na vida pública (OECD, 2021^[21]). Agir dessa forma implica em estruturar os canais de comunicação, mensagens e atividades em torno das diferentes necessidades da população com a visão de tratar das lacunas de entrega, promovendo o acesso às informações públicas e capacitando a participação das partes interessadas nos processos de formulação de políticas. Da perspectiva de suprimento, essa abordagem centrada no usuário pode “redefinir como a comunicação é concebida, entregue e ampliada, permitindo uma colaboração mais direta com a sociedade civil, o setor privado e influenciadores” (OECD, 2021^[21]). Da perspectiva da demanda, os governos devem refletir sobre o conteúdo, canais e interfaces utilizados para tratar das desigualdades de comunicação, abrir espaços para um diálogo de duas vias e promover a acessibilidade de informações-chave para todos os segmentos da sociedade, em particular grupos vulneráveis.

Na prática, as evidências da OCDE sugerem que há espalho para diversificar os esforços de comunicação pública e grupos sociais alvo sub-representados mais explicitamente por todo o trabalho dos CdGs na OECD e países parceiros, incluindo o Brasil (OECD, 2021^[21]). Os dados sugerem que cerca de 26% dos CdGs ainda precisam visar grupos-chave como parte de seu trabalho de comunicação (Figura 5.5). De todos esses que o fazem, uma moderada parcela de CdGs busca visar principalmente os jovens (49%), pessoas com deficiências (44%), idosos (38%) e mulheres (36%). Entretanto, uma porcentagem comparativamente menor personaliza esforços para grupos, tais como minorias étnicas (31%), migrantes (23%) e a comunidade LGBTQ+ (15%).

Figura 5.5. Grupos específicos visados no trabalho de comunicação dos CdGs e MSs



Observação: n CdG = 39; MS = 22. Os MSs da Grécia e Japão não responderam a essa pergunta. Definem-se Idosos como o grupo de pessoas de 65 anos ou mais e Jovens como o grupo de pessoas entre 15 e 29 anos.

Fonte: OECD (2020^[11]), "OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication", OECD, Paris.

Com uma população demograficamente diversa de mais de 214 milhões de habitantes entre os 26 estados, personalizar mensagens de comunicação, ferramentas e canais para as necessidades de diferentes segmentos da sociedade será crítico para aumentar a acessibilidade e inclusão. As respostas da pesquisa da SECOM observaram que seu trabalho de comunicação não especificamente busca grupos-alvo, tais como mulheres, jovens, minorias étnicas ou comunidades indígenas. Isso é compatível com a descoberta de que a segmentação do canal não utiliza dados demográficos e de percepção dos diferentes públicos como um dos principais critérios para seleção. Assim, os esforços de comunicação poderiam melhor refletir a população diversa do Brasil, em que 16% da população tem entre 15 e 24 anos e onde há grandes comunidades afrodescendentes e indígenas marginalizadas, representando mais de 305 grupos étnicos que falam cerca de 274 idiomas (Index Mundi, 2020^[25]; Minority Rights, 2020^[26]; Kemp, 2021^[27]). De modo similar, a SECOM deve se encarregar de garantir que os grupos vulneráveis possam acessar informações sobre os canais de comunicação digital. Essa consideração é particularmente urgente dada a importância das ferramentas de comunicação digital, mudanças tecnológicas rápidas e constantes e que a penetração da Internet e níveis de alfabetização digital variam significativamente entre as seções geográficas e socioeconômicas do país.

Além de garantir esforços mais inclusivos, promover uma abordagem de comunicação pública para toda a sociedade poderia ajudar a mobilizar e gerenciar um grupo maior de agentes de maneira mais significativa e relevante. Atualmente, os resultados da pesquisa da OCDE revelam que a SECOM não colabora com os influenciadores de mídia social, a sociedade civil, os agentes do setor privado e a academia para os fins de comunicação. Impulsionar vozes confiáveis que podem transmitir informações para atingir grupos populacionais mais difíceis pode ser um meio crítico para tratar de desigualdades de comunicação, particularmente entre a diversa população brasileira. Ao mesmo tempo, viabilizar mecanismos participativos para aumentar o diálogo como tal, as forças-tarefa entre diversas partes e parcerias diretas com as partes interessadas pode suportar a concepção de resposta efetiva à COVID-19 e estratégias de recuperação, que, segundo a pesquisa de CdG da OCDE de 2021 estão ausentes desde o início da crise (OECD, 2021^[28]). Essas abordagens participativas são fundamentais para tratar dos "desafios rapidamente envolventes e multidisciplinares no emprego de comunicação de crise efetiva"

(OECD, 2021^[29]). O governo da Finlândia, por exemplo, colaborou com os influenciadores para ampliar o alcance das informações confiáveis, melhorar sua urgência e garantir sua relevância para os diferentes grupos populacionais (Quadro 5.13).

Quadro 5.13. Parcerias com os influenciadores de mídia social na Finlândia

O Gabinete do Primeiro Ministro da Finlândia, em colaboração com a Agência Nacional de Suprimento Emergencial e o setor privado (PING Helsinki e Mediapool) colaborou com os influenciadores de mídia social para fornecer informações claras e confiáveis para públicos mais jovens que podem ser de difícil alcance por meio dos canais tradicionais. Segundo um mapeamento abrangente de influenciadores, mais de 1.800 influenciadores da Finlândia ajudaram o governo compartilhar informações confiáveis sobre medidas de saúde para capacitar e envolver os cidadãos no combate à COVID-19. Os resultados dessa iniciativa tiveram um impacto positivo e desempenharam um importante papel na prevenção do compartilhamento de desinformação, com 94% dos pesquisados de uma pesquisa de acompanhamento da iniciativa sentindo que receberam informações suficientes e 97% considerando as informações compartilhadas como confiáveis.

Fonte: OECD (2020^[30]), "Building resilience to the Covid-19 pandemic: The role of centres of government", <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/>.

Estudo de caso sobre a reforma do ambiente de negócios no Brasil

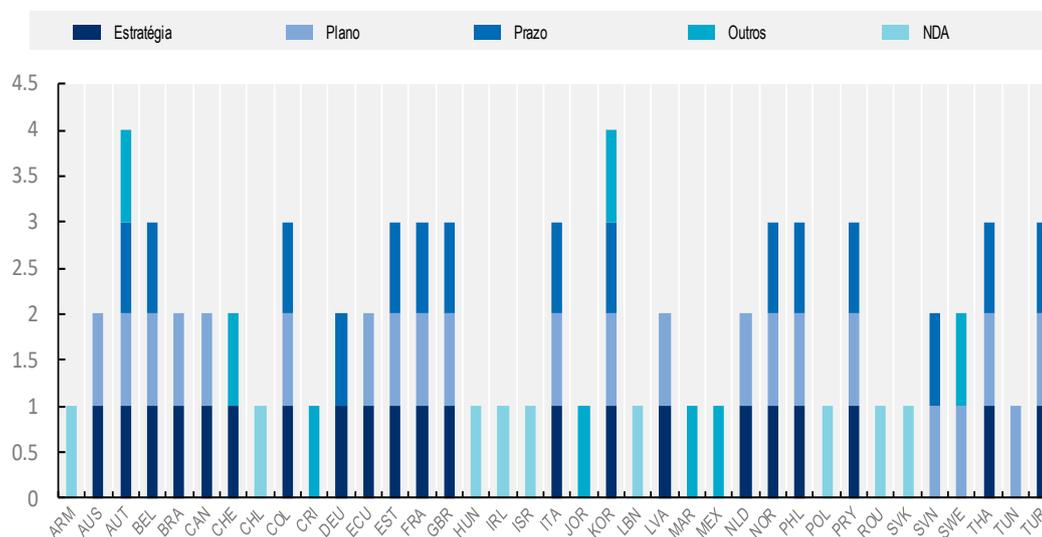
O governo do Brasil reconheceu a importância de comunicar estratégica e efetivamente sobre seu programa de reforma do ambiente de negócios. Para isso, reconheceu o papel importante dessa função não apenas disseminando informações públicas, mas também como um instrumento para a entrega de políticas-chave do setor privado para fortalecer a economia brasileira, tais como a simplificação das operações de negócios e a atração de investimento estrangeiro. A seção a seguir explora como alguns elementos discutidos por todo esse capítulo pode suportar a Secretaria Especial de Modernização do Estado (SEME) dentro do CdG em seus esforços para comunicar efetivamente a reforma.

Os objetivos de política de alta prioridade, transversais e complexos da reforma reivindicam a elaboração de uma estratégia de comunicação abrangente para facilitar a disseminação de informações-chave – em audiência internas e externas – de maneira efetiva, consistente e institucional. Atualmente, as partes interessadas durante as entrevistas por partes revelaram que baixos recursos financeiros, pessoal capacidade insuficiente e planejamento *ad hoc* impediram o desenvolvimento de uma estratégia dedicada nesse sentido. A falta de um documento norteador inibiu, em contrapartida, a implantação e a coordenação dos esforços de comunicação dentro da SEME e entre as diversas instituições envolvidas. Ao identificar objetivos claros, os indicadores de avaliação, responsabilidades, públicos-alvo e mensagens-chave, essa estratégia facilitaria a coordenação de atividades de comunicação entre a SEME e as diversas instituições envolvidas nessa reforma (OECD, 2021^[2]). De fato, os resultados da pesquisa da OECD revelam que mais da metade dos CdGs utilizam estratégias (57%), planos (59%) ou prazos (41%) para promover uma abordagem proativa de comunicação reativa (Figura 5.6).

Essa estratégia permite que a SEME garanta que as atividades de comunicação vão além dos esforços *ad hoc* para aumentar seu alcance e impacto, enquanto, ao mesmo tempo apresenta visões-chave em necessidades do público, percepções e hábitos para as equipes de política encarregadas pela entrega da reforma. O uso de estratégias de comunicação pública é uma prática que foi adotada pela SECOM, que poderia ser um aliado útil na entrega de orientação para o desenvolvimento da própria estratégia da SEME e para a garantia de seu alinhamento com a visão de comunicação de todo o governo. Nesse sentido, estabelecer papéis e responsabilidades claros para a entrega das atividades de comunicação será

fundamental considerando o envolvimento de diversas instituições por todo o governo, incluindo o Banco Central e os Ministérios da Justiça, Economia, Infraestrutura e Desenvolvimento do Comércio, entre outros. A adoção de uma abordagem estratégica também poderia ajudar a transição da SEME de uma comunicação reativa a uma comunicação proativa sobre os resultados da reforma a fim de escalar o impacto desses esforços, aumentar a conscientização nos níveis políticos mais elevados e atrair investimento estrangeiro.

Figura 5.6. Uso de estratégias de comunicação, planos e prazos entre os centros de governo



Observação: n CdG= 37. A República Tcheca e a Lituânia não forneceram dados para essa pergunta.

Fonte: OECD (2020^[1]), "OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication", OECD, Paris.

A personalização de mensagens de comunicação às partes interessadas relevantes e a seleção dos canais apropriados com base nas opiniões do público será central na concepção da estratégia de comunicação da SEME, considerando o diverso ambiente de negócios no Brasil. A pandemia de COVID-19 enfatizou como o rápido entendimento crítico muda nas percepções do público, demandas por informação e lacunas de informação enfrentadas por certos grupos de forma a garantir que os esforços de comunicação atinjam seus objetivos pretendidos. Como tal, entender as necessidades, percepções, níveis de sensibilidade e hábitos de consumo de mídia dos principiantes agentes que compõem a máquina do setor privado no Brasil, incluindo os grupos mais difíceis de se atingir como pequenas e médias empresas (PMEs) e negócios informais, será crucial para desenhar comunicações relevantes e informar atividades do programa de reforma do ambiente de negócios. Isso poderia ser feito em coordenação próxima com a SECOM, que conduz análise das opiniões do público regularmente e centraliza um repositório de dados de percepção e atividade de mídia social que poderia informar esforços para o programa de reforma. Por toda a OCDE e países parceiros, as evidências sugerem que praticamente dois terços dos CdGs utilizam as opiniões do público trimestralmente (27%) ou em base *ad hoc* (41%) para informar o planejamento de comunicação (OECD, 2021^[2]).

Uma estratégia direcionada nas evidências também beneficiaria de incluir uma clara estrutura de avaliação para entender como as atividades de comunicação contribuem para os objetivos-chave de política. Conforme o mencionado no Capítulo 4, alocar indicadores de impacto às atividades dentro de uma estratégia poderia ajudar a avaliar a eficácia, promover o aprendizado institucional e alinhar os resultados de comunicação com os objetivos estratégicos da reforma (OECD, 2021^[2]). Essa abordagem

seria consistente com o direcionamento da SEME em extrair dados, incluindo indicadores internacionais, para informar a implementação da reforma e disseminar realizações-chave aos cidadãos. Os países-membros da OCDE, incluindo o Reino Unido, por exemplo, fazem um uso amplo de avaliações para demonstrar o impacto em curto e médio prazo de suas campanhas de comunicação – tais como promover o comércio, aumentar o turismo e intensificar educação de qualidade – que se prova útil na garantia da visibilidade dos resultados com líderes políticos e garantia de investimentos para profissionalizar ainda mais essa função (Quadro 5.14).

Parcerias com mensageiros terceiros também podem apresentar maneiras significativas para a SEME comunicar informações técnicas de política a um público mais amplo de maneira mais efetiva e acessível. Com quase metade da atividade econômica do Brasil no setor informal (ILO, 2021^[31]), trabalhar com líderes comunitários, sociedade civil e pequenos negócios pode ser um meio essencial para ampliar as mensagens, melhorar sua urgência, fornecer um sentido de familiaridade e simplificar questões de política técnica. O envolvimento de vozes confiáveis também pode ajudar a ampliar a mensagem do governo e tratar do risco oposto de certas instituições para se comunicar em torno da reforma, conforme o citado durante a revisão por partes pares da OCDE.

Quadro 5.14. Campanha GREAT do Governo Britânico

A Campanha GREAT da Grã-Bretanha é um esforço de marketing internacional emblemático de dez anos do Reino Unido para promover o crescimento e sustentar a atividade econômica nos setores-chave da política, tais como turismo, educação e comércio. A campanha desenvolvida pelo Serviço de Comunicação do Governo apresenta uma plataforma unificada para os esforços de comunicação interacional de diversos agentes do governo, tais como o Departamento de Comércio Internacional, Visite a Grã-Bretanha, o Conselho Britânico e o Gabinete de Comunidade e Relações Exteriores.

Uma metodologia sofisticada foi concebida para avaliar os resultados econômicos e o impacto da campanha de comunicação usando um modelo de três níveis. Com uma análise de retorno interno sobre investimento das equipes de avaliação dentro de cada departamento envolvido, a equipe GREAT agregou esses dados e conduziu uma pesquisa e avaliação geral dos efeitos comerciais para melhorar as políticas do setor privado, que foram revistas pelo Gabinete de Auditoria Nacional.

A campanha demonstrou retornos econômicos incrementais de GBP 2,7 bilhões, com GBP 1,77 bilhão do turismo internacional e doméstico, GBP 720 milhões de comércio e investimento direto estrangeiro e GBP 228 milhões de educação internacional. Em particular, Alimentos é a campanha GREAT conduzida pelo Departamento de Alimentos e Assuntos Rurais (Defra) ajudou a impulsionar o comércio britânico em exportações de alimentos e bebidas de GBP 20,1 bilhões em 2016 para mais de GBP 22 bilhões em 2017-18.

Fonte: Adaptado da OECD (2021^[2]), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, <https://dx.doi.org/10.1787/22f8031c-en>.

Dentre os países-membros da OCDE e parceiros, os CdGs estão colaborando com agentes externos (62%), tais como a mídia (12 dos 24), sociedade civil (12 dos 24) ou negócios (7 dos 24), para fins de comunicação (OECD, 2021^[2]). Explorando a experiência do setor privado, seus métodos de dados e de comunicação sofisticados poderia ser um meio valioso para a SEME expandir o alcance de seus esforços e preencher as lacunas existentes na modelagem, planejamento e execução de sua estratégia de comunicação para a reforma. Exemplos desse tipo de colaboração na Austrália, Portugal e Singapura demonstram o potencial para aumentar o impacto, alcance e credibilidade de mensagens-chave do governo (Quadro 5.15).

Quadro 5.15. Colaborações com influenciadores e negócios na Austrália, Portugal e Singapura

As parcerias com os negócios locais e influenciadores pode ajudar a aumentar a credibilidade dos esforços de comunicação pública. Em Singapura, por exemplo, a campanha de marca internacional “A Paixão Tornou Possível” desenvolvida pelo Conselho de Turismo de Singapura com o Conselho de Desenvolvimento Econômico, colocou pequenos negócios, artistas e cidadãos no centro para destacar o que de melhor a cidade tem a oferecer. Seu principal objetivo foi com os públicos estrangeiros sentirem uma conexão pessoal para com os singapuranos e aumentar o nível do turismo como resultado. Essa campanha foi lançada nas Filipinas, apoiada pelos cidadãos filipinos com laços com os singapuranos, e resultou em 700.000 cidadãos locais viajando para Singapura – um recorde de entradas no país. A campanha recebeu o prêmio na 16ª Edição da Pena Filipina, que é uma competição anual que reconhece a excelência na comunicação conduzida pela Divisão de Gestão de Comunicação.

Em Portugal, o governo fez uma parceria com a Missão Continente, uma marca de supermercado comprometida com a sustentabilidade, para a campanha de comunicação “Portugal Chama. Por Si. Por Todos”. A empresa privada foi envolvida para discutir a melhor estratégia para comunicar questões de sustentabilidade, por exemplo, compartilhando conhecimento e recursos para instruir o público em torno de incêndios florestais e maneiras de impedi-los. A campanha alcançou cerca de 7 milhões de cidadãos portugueses em propagandas na televisão.

Fonte: Trabalho próprio do autor com base na OECD (forthcoming^[32]), “Public communication” after COVID-19: Emerging trends and practices from across the OECD for more effective public communication in Southeast Asia”. OECD, Paris; Missão Continente (n.d.^[33]), *Portugal Chama. A Missão Continente está lá*; Sonae (2019^[34]), *Missão Continente associa-se a “Portugal chama. Por si. Por todos”*.

Áreas de oportunidade para a reforma do ambiente de negócios

Em apoio à abordagem mais estratégica para a comunicação da reforma, a SEME poderia focar em curto prazo na elaboração de uma estratégia dedicada que reúna os principais objetivos, atividades, mensagens-chave, públicos-alvo, canais de disseminação, prazos, papéis e responsabilidades e indicadores-chave de desempenho. Essa estratégia se beneficiaria do uso de opiniões públicas para identificar o meio de mais sucesso para os esforços de comunicação para atingir seus grupos-alvos visados. Estabelecer uma estrutura de avaliação clara também ajudaria a SEME na avaliação dos efeitos da comunicação e relacionar seu impacto aos principais objetivos da reforma da política.

A SEME poderia explorar oportunidades para fazer parceria com influenciadores, líderes comunitários e negócios para a entrega de esforços de comunicação acerca da reforma de forma a aumentar seu impacto, alcance e credibilidade.

Recomendações

Recentemente, o governo do Brasil embarcou em uma reorganização da função de comunicação pública para consolidar o núcleo de experiência de todo o governo e promover a profissionalização de estruturas e processos relacionados. Ao fazer isso, o Brasil toma passos importantes rumo ao estabelecimento de uma comunicação pública mais estratégica, que será central, à medida que o país encara pressões econômicas e sociopolíticas exacerbadas pela pandemia de COVID-19. Como parte dessa transição, o governo do Brasil deveria focar no reforço do papel de comunicação pública como uma alavanca do governo, capacitadora dos princípios de governo aberto de transparência, integridade, prestação de contas (*accountability*) e participação de partes interessadas, além de um instrumento para intensificar a democracia (OECD, 2021^[2]).

A análise da OCDE sugere, entretanto, que toda a comunicação pública permanece subutilizada como um instrumento para a formulação de políticas e reformas do governo aberto. Enquanto transita de uma abordagem de comunicação estática para estratégica, o governo deveria continuar seus esforços para institucionalizar os processos-chave, aumentar a coordenação multinível e profissionalizar capacidades centrais nesse sentido. Para isso, o governo deve buscar uma abordagem de comunicação direcionada em evidências como parte de sua estratégia de governo para melhor responder às necessidades dos diferentes públicos e demonstrar sua contribuição e o impacto em objetivos de política mais amplos. Explorar mecanismos participativos formais existentes nas esferas federal e local, comunicar em torno de oportunidades de participação também será necessário para estabelecer um diálogo aberto e significativo com o público por todos os diferentes estágios do processo de formulação de políticas, em particular grupos vulneráveis.

Para esse fim, o governo do Brasil poderia considerar as seguintes recomendações:

Recomendações

- Esclarecer processos de comunicação pública, papéis e responsabilidades para reduzir duplicações potenciais, otimizar métodos de trabalho e alinhar mensagens internas e externas.
 - Codificar processos-chave de comunicação pública por meio de um manual, diretrizes ou decretos para garantir a consistência no papel e incumbência de comunicadores públicos com o tempo. Essas diretrizes também devem incluir informações sobre os papéis e responsabilidades. A institucionalização e o alinhamento dos processos de comunicação podem, em contrapartida, sustentar esforços para despolitizar essa função e ajudar a tratar das existentes lacunas de coordenação.
 - Fazer uso da estratégia de comunicação da SECOM de todo o governo para mapear atribuições específicas para cada instituição e relacionar tarefas com seus objetivos.
- Estabelecer uma estrutura formal para a colaboração vertical e horizontal entre os comunicadores públicos nos ministérios em exercício liderados pela SECOM para tratar das lacunas existentes de coordenação.
 - Formalizar e profissionalizar a rede existente de profissionais de comunicação pública do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM) em autoridades públicas configurando sua incumbência geral e visão. Expandir suas atividades para realizar reuniões regulares visando compartilhar os resultados das atividades-chave, promovendo a troca de boas práticas, definindo prioridades de comunicação, desenvolvendo material técnico de orientação e organizando treinamento de capacidades.

- Realizar um exercício de consulta com os membros da rede para identificar e estabelecer métodos de trabalho em conjunto, um calendário de atividades e ferramentas digitais e canais para promover maior engajamento entre os pares.
- Estabelecer um processo formal de priorização para definir objetivos-chave de comunicação para a futura estratégia e plano governamental da SECOM.
 - Conduzir um mapeamento das necessidades internas por meio de um processo de consulta aberta com representantes dos ministérios em exercício para melhorar a qualidade geral da estratégia e plano e promover a adesão em torno de sua implementação. Um processo de priorização mais inclusivo será essencial na despolitização das prioridades de comunicação em todos os níveis de governo.
 - Intensificar a articulação com a Subsecretaria de Articulação e Monitoramento (SAM) na definição das principais prioridades de política dentro da estratégia de comunicação e plano da SECOM para todo o governo.
- Reforçar o suporte e papel consultivo da SECOM no desenvolvimento, design e avaliação dos planos de comunicação específicos do ministério ou por iniciativa por meio de diretrizes e modelos dedicados. A SECOM também deveria considerar estabelecer um comitê de estratégia oficial encarregado de revisar o conteúdo dos planos de comunicação específicos do ministério ou setor, supervisionando sua avaliação e fornecendo orientação em períodos posteriores de planejamento com base nas lições aprendidas.
- Desenvolver um programa de treinamento abrangente para ajudar a profissionalizar a aplicação estratégica das competências centrais de comunicação.
- Conduzir um mapeamento das lacunas de competências dentro e além da SECOM para solicitar o treinamento relevante de acordo com as necessidades das diferentes instituições.
- Formalizar o currículo de treinamento em comunicação em colaboração com a Escola Nacional de Administração Pública para aumentar sua relevância, alcance e sustentabilidade.
- Envolver a SECOM, o Ministério da Economia e a Casa Civil no desenvolvimento de uma estrutura de competência dedicada para a profissão de comunicação pública. Essa estrutura poderia definir as competências, conhecimento e atributos necessários para realizar essa função. A SECOM também poderia trabalhar para delinear uma estrutura para o desenvolvimento de carreira que promova oportunidades de mobilidade e desenvolvimento profissional.
- Promover uma comunicação mais inclusiva e responsiva por meio da aplicação estratégica das visões da audiência para efetivamente segmentar os públicos, personalizar mensagens e canais, assim como garantir a acessibilidade para grupos marginalizados e difíceis de se atingir.
 - Fornecer treinamento técnico para o pessoal das unidades de comunicação pública a fim de explorar o potencial completo do processamento de linguagem natural e técnicas de segmentação inteligentes.
 - Considerar a criação de um dashboard de visões para os setores-chave de forma a acessar dados relevantes e tempestivos do público, incluindo percepções, análise de mídia social e informação de pesquisas passadas e grupos focais. O *dashboard* poderá ser desenvolvido pela SECOM em colaboração conjunta com a SAM e a Casa Civil para expandir sua utilidade para outros públicos internos.
 - Desenvolver um plano de engajamento específico personalizado às necessidades de segmentos vulneráveis da população para tratar das potenciais desigualdades de comunicação.

- Desenvolver uma estrutura para avaliar as atividades de comunicação pública com orientação sobre métodos potenciais, indicadores e processos para garantir sua aplicação consistente.
 - Definir métricas de resultados, produção e impacto como parte dessa estrutura global, incluindo indicadores, tais como mudanças de comportamento, níveis de participação de partes interessadas ou adesão de serviços públicos.
 - Atribuir indicadores-chave de desempenho concretos e bases para cada objetivo na estratégia de comunicação de todo o governo da SECOM e outros planos setoriais relevantes para intensificar a articulação entre os resultados e sua contribuição para com as prioridades de política.
- Intensificar a comunicação sobre oportunidades de participação e o uso de mecanismos de engajamento de duas vias para promover um diálogo aberto e significativo com os cidadãos.
 - Comunicar regularmente sobre a consulta disponível e outras oportunidades de participação, desenvolvendo os mecanismos existentes, tais como atividades realizadas por conselhos e Participa + Brasil.
 - Fazer o uso, além da mídia social, de plataformas digitais disponíveis, tais como Participa + Brasil, para buscar contribuições relevantes do público e estabelecer espaços online para o diálogo sobre questões-chave de política.
 - Fortalecer a articulação entre a SEGOV, a SECOM e a Controladoria Geral da União para relacionar futuras atividades de comunicação com aquelas dentro da agenda do governo aberto. Essa agenda poderia criar uma narrativa para reformas de governo aberto focadas em um relacionamento positivo entre o governo e cidadãos com base em informações, diálogo de duas vias e participação.
- A SECOM deveria assessorar e equipar a Secretaria Geral e as autoridades subnacionais com as ferramentas corretas para efetivamente comunicar em torno da participação e suportar as atividades do conselho.
 - Desenvolver diretrizes dedicadas ou um pacote de alcance de participação para os agentes nacionais e estaduais com processos concretos, modelos e material de comunicação.
 - Considerar o estabelecimento de um estatuto nacional de comunicação para partes interessadas locais, nacionais e externas configurando os princípios gerais norteadores que surgem da rica diversidade de práticas e necessidades entre diferentes regiões.
- Personalizar mensagens mais efetivas, ferramentas e canais para as necessidades específicas e hábitos de consumo de segmentos específicos da sociedade para tratar de desigualdades existentes de comunicação e se conectar e dar voz a grupos vulneráveis. Para esse fim, a SECOM deveria realizar um mapeamento inicial dos públicos para entender as oportunidades de envolver os jovens, mulheres, idosos, grupos étnicos e indígenas, comunidade LGBTQ+ e outras comunidades marginalizadas por meio de seu trabalho de comunicação.
- Estabelecer mecanismos, tais como forças-tarefa com diversas partes, para que a SECOM colabore com peritos externos na criação e implantação de atividades-chave de comunicação que se fundamentem em evidências e fontes de informação confiáveis. Esses mecanismos também poderiam incluir parcerias com influenciadores, sociedade civil e negócios visando expandir o alcance de informações-chave para grupos vulneráveis, promovendo o engajamento democrático e comunicações transparentes direcionadas ao interesse público.

Referências

- GCS (2020), *A Guide to Campaign Planning*, Government Communication Service, London, [7]
<https://gcs.civilservice.gov.uk/guidance/marketing/delivering-government-campaigns/guide-to-campaign-planning-oasis/>.
- GCS (2018), *5 Trends in Leading-Edge Communication*, Government Communication Service, [15]
 London, <https://3x7ip91ron4ju9ehf2unqrm1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/03/5-Trends-in-Leading-Edge-Communications.pdf> (accessed on 26 March 2021).
- Gelders, D. and Ø. Ihlen (2010), “Government communication about potential policies: Public relations, propaganda or both?”, *Public Relations Review*, Vol. 36/1, pp. 59-62, [8]
https://www.academia.edu/1774992/Gelders_D_and_Ihlen_%C3%98_2010_Government_communication_about_potential_policies_Public_relations_propaganda_or_both_Public_Relations_Review_36_1_59_62 (accessed on 23 March 2021).
- Government of Brazil/IDB (2013), *Manual de orientación para participar en redes sociales*, [22]
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Manual-de-orientaci%C3%B3n-para-participar-en-redes-sociales.pdf>.
- Government of Finland (2019), *Open Government Partnership National Action Plan (2019-2023)*, [24]
<https://www.opengovpartnership.org/members/finland/> (accessed on 1 April 2021).
- Government of Finland (2016), *Central Government Communications Guidelines*, [9]
<https://vnk.fi/en/central-government-communications-guidelines> (accessed on 13 April 2021).
- Government of the Netherlands (2017), *The Principles of Government Communication*, [6]
<https://www.government.nl/documents/directives/2017/03/01/the-principles-of-government-communication>.
- ILO (2021), “Employment and informality in Latin America and the Caribbean: An insufficient and unequal recovery”, International Labour Organization. [31]
- Index Mundi (2020), *Brazil Demographics Profile*, [25]
https://www.indexmundi.com/brazil/demographics_profile.html.
- Kemp, S. (2021), “Digital 2021: Brazil”, <https://datareportal.com/reports/digital-2021-brazil>. [27]
- Luoma-aho, V. and M. Canel (2020), *The Handbook of Public Sector Communication*, John Wiley & Sons, [5]
<https://www.wiley.com/en-us/The+Handbook+of+Public+Sector+Communication-p-9781119263142> (accessed on 23 March 2021).
- Macnamara, J. (2020), “New developments in best practice evaluation: Approaches, frameworks, models, and methods”, in Luoma-aho, V. and M. Canel (eds.), *The Handbook of Public Sector Communication*, John Wiley & Sons, [18]
<https://doi.org/10.1002/9781119263203.ch28>.
- Matasick, C., C. Alfonsi and A. Bellantoni (2020), “Governance responses to disinformation : How open government principles can inform policy options”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 39, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d6237c85-en>. [35]
- Minority Rights (2020), *Brazil Country Report*, <https://minorityrights.org/country/brazil/>. [26]

- Missão Continente (n.d.), *Portugal Chama. A Missão Continente está lá.* [33]
- Murphy, K. (2019), *Government Communications in a Digital Age: A Comparative Study of Online Government Communications in Germany and Great Britain*, Nomos, Baden-Baden, <https://doi.org/10.5771/9783845298030>. [20]
- OECD (2021), *Citizens' Voice in Jordan: The Role of Public Communication and Media for a More Open Government*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/da85277c-en>. [36]
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [29]
- OECD (2021), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>. [2]
- OECD (2021), "Survey on building a resilient response: The role of the centre of government in the management of the COVID-19 crisis and future recovery efforts", OECD, Paris. [28]
- OECD (2020), *Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/> (accessed on 26 March 2021). [30]
- OECD (2020), "Building resilience to the Covid-19 pandemic: The role of centres of government", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/> (accessed on 26 March 2021). [16]
- OECD (2020), "Digital Government Index: 2019 results", *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 03, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>. [14]
- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [17]
- OECD (2020), "OECD Centre of Government Survey: Understanding public communication", OECD, Paris. [1]
- OECD (2020), "Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new Coronavirus", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/transparency-communication-and-trust-bef7ad6e/> (accessed on 11 March 2021). [13]
- OECD (2019), *Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ef660e75-en>. [11]
- OECD (2019), *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445> (accessed on 25 March 2021). [10]

- OECD (2018), *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307636-en>. [21]
- OECD (2017), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [19]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf> (accessed on 27 April 2021). [3]
- OECD (forthcoming), “Public Communication communication” after COVID-19: Emerging trends and practices from across the OECD for more effective public communication in Southeast Asia”, OECD, Paris. [32]
- Participedia (2019), *Decree 9.759 Ending National Councils & Social Participation Policy in Brazil (2019)*, <https://participedia.net/case/5832> (accessed on 13 April 2021). [23]
- Sanders, K. and M. Canel (2013), *Government Communication : Cases and Challenges*, Bloomsbury Academic, <https://doi.org/10.5040/9781472544629>. [4]
- Sonae (2019), *Missão Continente associa-se a “Portugal chama. Por si. Por todos”*. [34]
- Visser, M. and K. Van der Togt (2016), “Learning in public sector organizations: A theory of action approach”, *Public Organization Review*, Vol. 16/2, pp. 235-249, <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0303-5>. [12]

Notas

¹ Define-se informação falsa como falsa informação compartilhada sem a intenção de causar danos, considerando que a desinformação seja uma informação falsa conscientemente compartilhada para causar danos (Matasick, Alfonsi and Bellantoni, 2020^[35]).

² A Pesquisa sobre Comunicação Pública da OECD (2020^[1]) coletou provas sobre o papel inexplorado da comunicação pública e identificou diversas tendências, práticas e desafios entre os CdGs e ministérios da saúde (MSs) nos países-membros da OECD e além. O período de coleta de dados ocorreu de 02 de fevereiro a 07 de junho de 2020 e foi seguido de um robusto processo de validação com todos os países. A OECD recebeu um total de 39 respostas dos CdGs e 24 de MSs, que constituem a base do Relatório de Comunicação Pública da OECD (2021^[2]).

³ Lei 14.074 de 14 de outubro de 2020, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.074-de-14-de-outubro-de-2020-282699172>.

⁴ O Decreto 6.555 de 8 de setembro de 2008 estabeleceu o Sistema de Comunicação do Poder Executivo Federal (SICOM) e esclareceu suas atribuições centrais. Mais informações podem ser acessadas em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm.

⁵ As diretrizes e manuais existentes da SECOM incluem: diretrizes para o uso da marca do governo (Orientações para o uso da marca do Governo Federal, <http://antigo.secom.gov.br/atuacao/publicidade/orientacoes-para-uso-da-marca-do-governo-federal>), diretrizes para o uso da identidade visual, <https://www.gov.br/sudene/pt-br/canais-de-atendimento/imprensa/identidade-visual>), um manual de diretrizes de comunicação pública (Manual de Diretrizes: Identidade Padrão de Comunicação Digital do Poder Executivo Federal, <http://antigo.secom.gov.br/acesso-a-informacao/manuais/arquivos/manual-de-diretrizes.pdf/view>), entre outros.

⁶ Entende-se como institucionalização como “o estabelecimento de práticas de avaliação dentro das entidades do governo de modo sistemático para sua aplicação regular e consistente” (OECD, 2021^[2]). Pode assumir diferentes formas, do uso de mecanismos *de jure*, de regulação, procedimentos formais, incumbências oficiais, a instrumentos *de facto*, incluindo estruturas práticas, princípios e diretrizes.

⁷ Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informações Públicas), http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

⁸ Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm.

⁹ Decreto 8.777 de 11 de maio de 2016 (Lei de Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal), http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm.

¹⁰ O governo do Brasil disponibiliza dados para supervisão pública em: <http://painéis.cgu.gov.br/lai>.

¹¹ Portal Participa + Brasil, <https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>.

¹² Website de Governo Aberto administrado pela CGU, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto>.

- ¹³ Todas as organizações públicas são obrigadas a publicar processos de participação contínuos em seus websites institucionais, segundo o Guia de Transparência Ativa (<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf/view>). Os dados sobre a conformidade institucional com este requisito estão disponíveis em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai>.
- ¹⁴ Portal da Transparência, <http://www.portaldatransparencia.gov.br/> (acesso em 14 de abril de 2021).
- ¹⁵ Portal Fala.BR, <https://falabr.cgu.gov.br/> (acesso em 14 de abril de 2021).
- ¹⁶ Portal de Dados Abertos, <https://dados.gov.br/> (acesso em 14 de abril de 2021).
- ¹⁷ O índice de penetração de Internet no Brasil montou em 65% em 2019.
- ¹⁸ Participa + Brasil, <https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>.
- ¹⁹ Os conselhos e conferências são compostos de sociedade civil, academia, sindicatos e agentes do setor privado.
- ²⁰ Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019, <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9759&ano=2019&ato=279oXW65keZpWT12c>.
- ²¹ Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014 instituindo a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, <http://bit.ly/1mwQCgG>.

Revisão do Centro de Governo do Brasil

RUMO A UM CENTRO DE GOVERNO INTEGRADO E ESTRUTURADO

A *Revisão do Centro de Governo do Brasil* realizada pela OCDE oferece recomendações-chave sobre a consolidação do papel estratégico do Centro de Governo (CdG) do país na gestão das prioridades políticas e na melhoria dos resultados. A revisão examina os papéis, mandatos e as capacidades de coordenação do CdG. Ela fornece uma análise da capacidade do Brasil de traduzir compromissos políticos em objetivos mensuráveis e aprofunda sua capacidade de vincular planos estratégicos a resultados. Concentrando-se nas capacidades do CdG para contribuir com o processo orçamentário federal, ela considera planos de médio e longo prazo e como eles se alinham com a estrutura orçamentária e como o orçamento pode apoiar as políticas de forma coerente. A revisão também analisa o papel do CdG no monitoramento e na avaliação do desempenho de políticas de alta prioridade e como essas informações podem ser usadas para melhorar os resultados (ou entregas) para a sociedade. Finalmente, a revisão avalia como o Brasil pode consolidar e reforçar a comunicação pública para perseguir objetivos políticos e para promover um governo mais aberto.



IMPRESSO ISBN 978-92-64-78965-4
PDF ISBN 978-92-64-85973-9



9 789264 789654