



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

**Centro de Ciências Sociais**

**Faculdade de Administração e Finanças**

**Luiz Carlos das Neves**

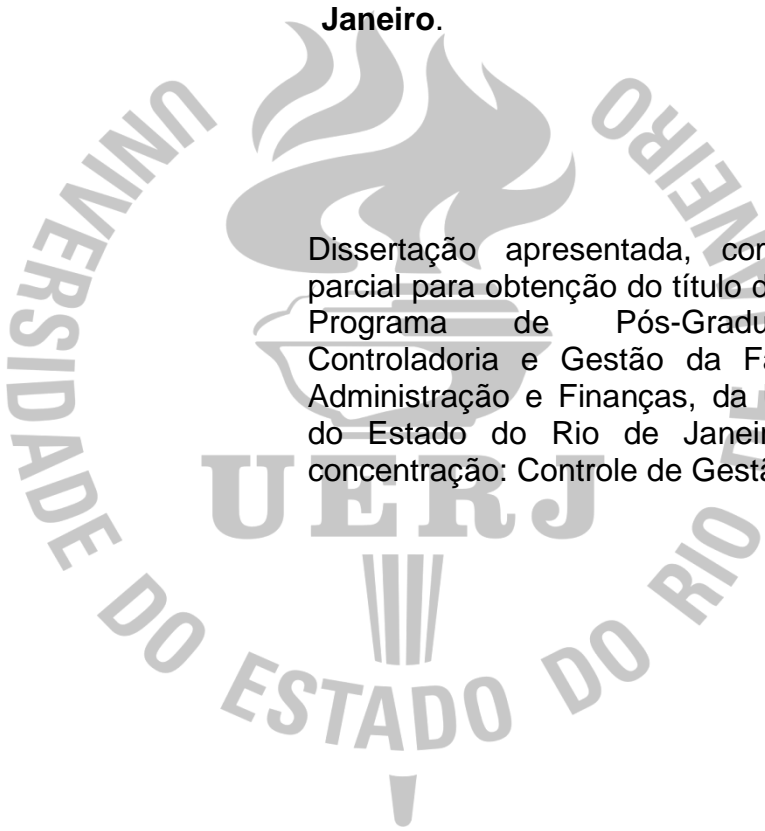
**Centro de governo: a coordenação da função de  
monitoramento de desempenho nas políticas públicas no  
governo do estado do Rio de Janeiro.**

**Rio de Janeiro**

**2022**

Luiz Carlos das Neves

**Centro de governo: a coordenação da função de monitoramento de desempenho nas políticas públicas no governo do estado do Rio de Janeiro.**

The watermark is a large, light gray circular emblem of the University of Rio de Janeiro. It features a central stylized flame above a shield, with the text 'UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO' around the perimeter and 'UERJ' in the center.

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Padovani

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

N518 Neves, Luiz Carlos das.

Centro de governo: a coordenação da função de monitoramento de desempenho nas políticas públicas no governo do estado do Rio de Janeiro / Luiz Carlos das Neves. – 2022.  
146 f.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Padovani.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.

Bibliografia: f. 134-143.

1. Administração pública – Rio de Janeiro (Estado) – Teses. 2. Políticas públicas – Teses. 3. Desempenho – Teses. I. Padovani, Fernando. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. III. Título.

CDU 35(815.3)

Bibliotecária: Luciana Zöhler CRB7/5643

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Luiz Carlos das Neves

**Centro de governo: a coordenação da função de monitoramento de desempenho nas políticas públicas no governo do estado do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Aprovado em 08 de dezembro de 2022.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Fernando Padovani (Orientador)  
Faculdade de Administração e Finanças – UERJ

---

Prof. Dr. Denilson Queiroz  
Faculdade de Administração e Finanças – UERJ

---

Prof. Dr. Raul de Gouvea Neto  
*University of New Mexico - UNM*

Rio de Janeiro

2022

## DEDICATÓRIA

À minha esposa Marcela, exemplo de determinação e companheirismo e aos meus filhos Maria Luiza e Luiz Arthur pelo amor incondicional.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, em especial à minha esposa Marcela e meus filhos Maria Luiza e Luiz Arthur, pela compreensão com os momentos de ausência e incentivo ao longo desta jornada.

Ao meu orientador, professor Dr. Fernando Padovani, pelas valiosas contribuições e orientações no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço à banca da minha dissertação, Prof. Dr. Denílson Queiroz e Prof. Dr. Raul Gouvea Neto, pelas importantes contribuições para o aprimoramento da pesquisa.

A todos os meus colegas de Mestrado, pelas contribuições e convívio nesse período do curso.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, minha casa profissional, pelo apoio da administração e dos colegas durante o curso.

Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, ou seja, não há sucesso no que não se gerencia

William Edwards Deming

## RESUMO

NEVES, L. C. das. **Centro de governo**: a coordenação da função de monitoramento de desempenho nas políticas públicas no governo do estado do Rio de Janeiro. 2022. 145 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

O Centro de Governo, definido como instituição ou grupo de instituições que visam apoiar e coordenar as atividades do governo, no sentido de cumprir os objetivos delineados nas promessas e programas de governo. Em estudo realizado pela OCDE (2013), foram identificadas as principais funções exercidas pelos centros de governo, destacando-se dentre as funções, a de coordenação do monitoramento de desempenho das políticas públicas. Tal função ganha relevância como objeto da presente pesquisa, em face da sinalização de um monitoramento deficiente políticas públicas, tanto no aspecto de acompanhamento orçamentário, bem como no campo qualitativo das entregas. Diante disso, o presente estudo teve como objetivo principal investigar o centro de governo, como estrutura de governança, bem como compreender funcionam os mecanismos de coordenação e diálogo utilizados entre os demais setores do Estado, nas funções de monitoramento de desempenho das políticas públicas geradas pelo Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro; e como objetivos secundários: identificar o ambiente institucional disponível, montado através da correlação de forças e interesses no contexto político e administrativo do Estado, bem como os atores envolvidos, influenciando a coordenação entre funções de monitoramento de desempenho, no governo estadual fluminense; verificar qual estrutura, formação e tamanho do centro de governo no Estado e analisar quais os recursos e os instrumentos envolvidos na coordenação da função de monitoramento de desempenho no centro de governo. Foi desenvolvido o referencial teórico através aporte conceitual do centro de governo, sua relação com os arranjos de governança, passando pelos arranjos institucionais e custos de transação. Na presente pesquisa foram utilizados como métodos de coleta de dados a pesquisa bibliográfica, a investigação documental e a pesquisa de campo, considerando o atual governo (2019-2022). Restaram evidenciadas falhas quanto à coordenação do monitoramento, em face da falta de uniformização normativa. Todavia, restou demonstrado um progresso e aperfeiçoamento função de coordenação do monitoramento, que foi responsável pela ruptura de um ciclo de 6 anos consecutivos em que as Contas de Governo vinham sendo objeto de parecer prévio contrário, bem como na elaboração e disponibilização de valiosos instrumentos que reforçam a garantia de transparência e accountability.

Palavras-chave: Centro de governo. Arranjos de governança. Coordenação; Monitoramento de desempenho. Políticas públicas.



## ABSTRACT

DAS NEVES, L. C. **Center of government: the coordination of performance monitoring function in public policies in the government of the state of Rio de Janeiro.** 2022. 145 f. Dissertation (Master in Controllershship and Public Management) - Faculty of Administration and Finance, State University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

The Center of Government, defined as an institution or group of institutions that aim to support and coordinate government activities, in order to fulfill the objectives outlined in government promises and programs. In a study carried out by the OECD (2013), the main functions performed by the centers of government were identified, highlighting among the functions, the coordination of monitoring the performance of public policies. This function gains relevance as the object of the present research, in view of the indication of a deficient monitoring of public policies, both in terms of budget monitoring, as well as in the qualitative field of deliveries. In view of this, the present study had as its main objective to investigate the center of government, as a governance structure, as well as to understand how the mechanisms of coordination and dialogue used between the other sectors of the State work, in the functions of monitoring the performance of public policies generated by the Executive branch of the state of Rio de Janeiro; and as secondary objectives: to identify the available institutional environment, assembled through the correlation of forces and interests in the political and administrative context of the State, as well as the actors involved, influencing the coordination between performance monitoring functions, in the state government of Rio de Janeiro; verify the structure, formation and size of the center of government in the State and analyze which resources and instruments are involved in the coordination of the performance monitoring function in the center of government. The theoretical framework was developed through the conceptual contribution of the center of government, its relationship with governance arrangements, including institutional arrangements and transaction costs. In the present research, bibliographical research, documentary research and field research were used as data collection methods, considering the current government (2019-2022). Failures regarding the coordination of monitoring remained evident, in view of the lack of normative uniformity. However, there has been evidence of progress and improvement in the monitoring coordination function, which was responsible for breaking a cycle of 6 consecutive years in which the Government Accounts had been the object of a previous contrary opinion, as well as for the elaboration and availability of valuable instruments that reinforce the guarantee of transparency and accountability.

**Keywords:** Center of government. Governance arrangements. Coordination; Performance monitoring. Public policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Funções do centro de Governo.....	39
Figura 2 -	Principais funções do Centro de Governo.....	40
Figura 3 -	Economia Institucional.....	51
Figura 4 -	Composição Partidária dos Poderes Legislativos.....	88
Figura 5 -	Estrutura do monitoramento.....	114
Figura 6 -	Fluxo do monitoramento – Rede de Planejamento.....	116
Figura 7 -	Etapas do Processo de monitoramento.....	117
Figura 8 -	Execução da programação por programa.....	119
Figura 9 -	Execução da programação por Unidade de Planejamento (UP).....	120
Figura 10 -	Portal do PACTO-RJ.....	123
Figura 11 -	Monitoramento estratégico.....	124

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Mecanismos de governança e as funções de governo.....	37
Quadro 2 -	Níveis de coordenação intragovernamental.....	71
Quadro 3 -	Características dos mecanismos de hierarquia, mercado e redes.....	72
Quadro 4 -	Funções do Centro de Governo X Secretarias.....	79
Quadro 5 -	Entrevistas de campo realizadas.....	80
Quadro 6 -	Categorizações da pesquisa.....	84
Quadro 7 -	Coligações de partidos nas campanhas dos governos.....	86
Quadro 8 -	Composição partidária dos Poderes Legislativos.....	87
Quadro 9 -	Alterações na estrutura da SECC.....	99
Quadro 10 -	Alterações na estrutura da SEGOV.....	101
Quadro 11 -	Alterações na estrutura da SEPLAG.....	103
Quadro 12 -	Síntese das atribuições das Secretarias de Estado.....	106

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Número de secretarias nos governos – 2019/2022.....	89
Gráfico 2 -	Número de secretarias criadas por ano.....	90
Gráfico 3 -	Trocas de secretários.....	92
Gráfico 4 -	Filiação partidária dos secretários – 2019/2022.....	94
Gráfico 5 -	Nomeações de titulares de origem política.....	95
Gráfico 6 -	Trocas nas secretarias integrantes do centro de governo.....	96
Gráfico 7 -	Decretos de alteração de estrutura por Secretaria.....	98
Gráfico 8 -	Alteração de estrutura por Secretaria X Trocas de Secretários.....	107

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALERJ	Assembleia legislativa do Estado do Rio de Janeiro
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development – World Bank</i>
CG	Centro de Governo
CGE-RJ	Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
IOERJ	Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro
EpR	Programa Estado para Resultados
IBGP	Instituto Brasileiro de Governança Pública
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LO	Lei Orçamentária
NEI	Nova Economia Institucional
NPM	<i>New Public Management</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PPA	Plano Plurianual
PMDU	<i>Prime Minister's Delivery Unit</i>
REDEPLAN	Rede de Planejamento
REDOR	Rede de Orçamento
SECC	Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança
SEGG	Secretaria de Estado do Gabinete do Governador
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIGRH	Sistema Integrado de recursos Humanos
SIPLAG	Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão
SISPAT	Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário
SPO-RJ	Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro

TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCU	Tribunal de Contas da União
TER	Teoria da Escolha Racional
TIC	Tecnologia da Informação
TRE-RJ	Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UE	União Europeia
UEPP	Unidade de Entregas de Projetos Prioritários
UP	Unidade de Planejamento

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
1	<b>DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA</b> .....	19
1.1	<b>Objetivos de pesquisa</b>	21
1.1.1	<u>Objetivo principal</u> .....	21
1.1.2	<u>Objetivos específicos</u> .....	21
1.2	<b>Justificativa e relevância</b> .....	22
2	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	25
2.1	<b>O centro de governo</b> .....	25
2.1.1	<u>Conceito</u> .....	26
2.1.2	<u>Abordagem da literatura na América Latina e no Brasil</u> .....	27
2.1.2.1	América Latina.....	28
2.1.2.2	Brasil.....	33
2.2	<b>As funções do Centro de Governo</b> .....	39
2.2.1	<u>Coordenação política</u> .....	41
2.2.2	<u>Gestão estratégica</u> .....	41
2.2.3	<u>Coordenação de políticas públicas</u> .....	42
2.2.4	<u>Monitoramento de desempenho</u> .....	44
2.2.5	<u>Comunicação e accountability</u> .....	46
2.3	<b>Centro de governo – Arranjos de governança e coordenação</b>	48
2.3.1	<u>Estruturas de governança e a Nova Economia Institucional – NEI</u>	48
2.3.1.1	Instituições.....	50
2.3.2	<u>Custos de transação</u> .....	53
2.3.2.1	Pressupostos comportamentais.....	54
2.3.2.2	Transação como unidade básica de análise.....	55
2.3.2.3	Estrutura de governança.....	55
2.3.2.4	Direito de propriedade e contratos problemáticos.....	56
2.3.2.5	Análise estrutural discreta.....	56
2.3.2.6	Remediabilidade.....	57
2.3.3	<u>Transações do setor público</u> .....	58

2.3.4	<u>Estruturas de governança</u> .....	60
2.3.4.1	Estruturas de governança no setor público.....	62
2.3.4.2	Estrutura de governança na administração pública brasileira.....	63
2.3.4.2.1	Atores.....	64
2.3.4.2.2	Custos no processo de políticas públicas.....	65
2.3.5	<u>Estruturas de governança para coordenação</u> .....	66
2.3.5.1	Intersetorialidade.....	67
2.3.6	<u>Coordenação</u> .....	68
2.3.6.1	Mecanismos de coordenação – Classificação.....	72
2.3.6.2	Instrumentos de coordenação.....	74
3	<b>METODOLOGIA</b> .....	76
3.1	<b>Classificação da pesquisa</b> .....	76
3.2	<b>Coleta de dados</b> .....	77
3.3	<b>Análise e tratamento dos dados</b> .....	81
4	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	83
4.1	<b>Delimitação da análise e definição de categorias</b> .....	83
4.2	<b>Do ambiente institucional</b> .....	85
4.3	<b>Da estrutura de governança</b> .....	97
4.4	<b>Da coordenação</b> .....	107
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	127
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	133
	<b>APÊNDICE A – Roteiro de entrevista</b> .....	143
	<b>APÊNDICE B – Termo de consentimento</b> .....	145



## INTRODUÇÃO

A atual conjuntura política do país, a despeito da juventude de sua democracia, apresenta uma sociedade com participação cada vez mais ativa no seu relacionamento com o governo, resultando na redução da distância entre cidadão e Estado. Nesse sentido, a sociedade está mais consciente do seu papel na relação com os seus representantes, sobretudo na gestão dos recursos públicos, atuando no acompanhamento e fiscalização dos mesmos com o objetivo de salvaguardar e garantir que os resultados no desenvolvimento de políticas públicas sejam definidos e alcançados (IBGP, 2014)<sup>1</sup>.

Surge dessa relação dicotômica um desafio maior de efetividade, ou seja, o direito da sociedade exigir da atividade estatal a consecução mais ampla das ações estratégicas planejadas com o menor dispêndio possível para o Estado, viabilizando a obrigação de assegurar as entregas otimizadas para a sociedade, sem prejuízo do dever de dar transparência das ações desenvolvidas, consoante os fundamentos da *accountability*.

Com efeito, a expectativa gerada nos discursos, promessas de campanha e planos de governo<sup>2</sup>, se por um lado atrai o interesse do voto da maioria da sociedade, por outro lado obriga o governo eleito a estruturar e aperfeiçoar a sua governança para atender a sociedade que representa.

Todavia, não é incomum encontrar políticas públicas bastante ineficientes ou até que não saíram do papel, ou ainda os frustrados casos de políticas que não deram certo, contrariando aquilo que fora anteriormente planejado (WORLD BANK, 2017). Um vasto repertório de casos que constituem um segmento do estudo das políticas públicas conhecido como “fracassologia”, cuja perspectiva de análise procura fazer um inventário dos motivos pelos quais as ações postas em prática por governos acabaram com resultados distintos dos planejados. (BICHIR, 2020).

---

<sup>1</sup> <https://forum.ibgp.net.br/principios-para-boa-governanca-publica/>. Acesso em 12/06/21.

<sup>2</sup> BRASIL. Lei nº 12.034/09. O artigo 11, IX prevê que para o pedido de registro da candidatura deverá ser instruído com as “propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.” Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/12034.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12034.htm). Acesso em 12/06/21.

Nesse contexto, os processos de monitoramento de desempenho assumem um importante papel para o aperfeiçoamento das políticas públicas, no sentido de aprimorar a qualidade do planejamento, ao oferecer “*feedback*” sobre a execução, e ao promover maiores eficácia e eficiência no gasto dos recursos públicos (ANTICO; REIS, 2013).

Nos anos de 2016 à 2020, as Prestações de Contas de Governo<sup>3</sup> submetidas à análise e Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ, receberam Parecer Prévio Contrário, em face de irregularidades, em grande maioria, relacionadas aos repasses abaixo dos percentuais legais nas áreas de Saúde, Educação, Previdência, Habitação e Combate à Pobreza, consoante se pode verificar nos processos relativos às Prestações de Contas de Governo nº 101.576-6/17<sup>4</sup>, 113.304-9/18<sup>5</sup>, 101.949-1/19<sup>6</sup>, 101.730-3/20<sup>7</sup> e 101.104-0/21<sup>8</sup>.

Indo além, o estado do Rio de Janeiro, desde o ano de 2016 vem enfrentando dificuldades em face do desequilíbrio financeiro, com o comprometimento das obrigações assumidas junto a fornecedores, União, bem como com o pagamento dos servidores públicos, além de sinalizar graves prejuízos para a manutenção e implementação de políticas públicas.

Desde então, o governo estatuiu, por meio do Decreto Estadual nº 45.692, de 17 de junho de 2016, o estado de calamidade pública, que vem sendo prorrogado, cuja vigência está prevista até 30 de junho de 2022, conforme mencionado na Lei Estadual nº 9.517, de 20 de dezembro de 2021.

---

<sup>3</sup> RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro (1989)**:

“Art. 123 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.”

Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em 12/06/21.

<sup>4</sup>Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=101576-6/2017>. Acesso em: 12/06/21.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=113304-9/18#>. Acesso em: 12/06/21.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=101949-1/2019>. Acesso em: 12/06/21.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=101730-3/2020>. Acesso em: 12/06/21.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=101104-0/2021>. Acesso em: 12/06/21.

Também, em 09 de junho de 2017, o Estado aderiu, por meio da lei Estadual nº 7.629, ao Regime de Recuperação Fiscal, por três anos, e está em vias de entrar novamente, agora sob as regras da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

Inobstante a tudo isso, o estado do Rio de Janeiro ainda amarga a triste estatística de ter, nos últimos anos, cinco ex-governadores presos<sup>9</sup> e o último eleito afastado, após o processo de *impeachment*.

Portanto, o cenário é de um Estado com recursos escassos, somado ainda a uma sucessão de gestões equivocadas, acarretando na redução do grau de confiança da sociedade no governo, bem como no nível de satisfação do cidadão com os serviços e as instituições públicas, reflexo das entregas pelo poder público (OCDE, 2020).

Curiosamente, esse estado de insatisfação do cidadão frente à crise de efetividade dos governos locais tem aumentado a vocalização pela sociedade civil por maior governança no setor público, o que pode sugerir um aprendizado e um processo de amadurecimento da democracia, despertado inicialmente pela promulgação da Constituição Federal de 1988, responsável por promover a redemocratização do país e elevar o protagonismo popular ao *status* de princípio constitucional, ao afirmar que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, Art. 1º, Parágrafo Único, Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988). Tal previsão, conhecida como princípio democrático (MORAES, 2009), ressignificou o cidadão não mais como um mero sujeito de direitos, mas como titular de direitos e garantias, impondo ao Estado a necessidade de sua proteção e instrumentalizando o cidadão para conter abusos e irregularidades cometidas pela administração.

Desta forma, além contribuir para a participação social<sup>10</sup>, a Constituição Federal lançou luz à gestão dos administradores através da obrigação de atuar

---

<sup>9</sup> G1 Rio. Em 28/08/2020. Disponível: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/08/28/witzel-e-o-6governador-do-rj-na-mira-da-justica-em-menos-de-4-anos.ghtml>. Acesso em 13/02/2021.

<sup>10</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 12/06/2021. Art. 37, § 3º; Art. 193, P. Único; Art. 198, III; Art. 204, II; Art. 216, X e ADCT: Art. 79, P. Único e Art. 82.

com transparência<sup>11</sup>, bem como no fortalecimento do papel dos órgãos de controle<sup>12</sup> e ainda instituiu um novo arranjo federativo<sup>13</sup>.

Assim, ciente da inserção do seu papel no contexto democrático, o cidadão então passou a ser mais exigente sobre as entregas do Estado, cobrando, além da qualidade nas políticas públicas, o gasto eficiente através de atos voltados para o atendimento da sociedade com a otimização de recursos econômicos.

Por conseguinte, a ampliada pressão da sociedade sobre a capacidade de entrega reflete diretamente na necessidade do governo empregar novas estratégias e mecanismos institucionais no sentido de criar regras e processos que orientem a forma como se coordenam os mais variados atores e interesses na implementação efetiva de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014), e que, enfim, constituam “estruturas de governança” que otimizem os resultados das ações governamentais (WILLIAMSON, 1985).

Logo, ao Estado cumpre o dever de adotar uma nova geração de mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas mais efetivas e que garantam os resultados desejados pelos cidadãos (Instituto Brasileiro de Governança Pública, 2014).

Isto é, “entregar o melhor com menos - satisfazer as necessidades da sociedade e das empresas em tempos de orçamentos mais apertados; adaptar a prestação de serviços às mudanças demográficas, tecnológicas e sociais” (UNIÃO EUROPEIA, 2018, p. 6).

Surge assim, no contexto deste debate sobre novos mecanismos institucionais, a importância do chamado Centro de Governo (CG), definido como “instituição ou grupo de instituições que dão apoio direto ao Chefe do Executivo do país, geralmente para a coordenação política e técnica das ações governamentais, planejamento estratégico, monitoramento do desempenho e comunicação das decisões e realizações do governo”, considerados como “motor” e “sistema nervoso central” no apoio ao governo (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013, p. 4).

---

<sup>11</sup> *Ibid.* Art. 37, “caput”, Art. 40, § 22, VII; Art. 163-A, “caput”; Art. 212-A, X, “d” e Art. 216, IX.

<sup>12</sup> *Ibid.* Art. 70 a 75.

<sup>13</sup> *Ibid.* Art. 18 a 36.

## 1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A importância de seu estudo reside na sua relativa novidade deste mecanismo institucional, aliada à sua potencialidade de oferecer uma “compreensão do funcionamento da governança das políticas públicas, especialmente diante do complexo arranjo político-institucional brasileiro” (CAVALCANTE; GOMIDE; BARBOSA, 2019, p. 11).

Com o intuito de avaliar os potenciais e desafios deste mecanismo de governança do Centro de Governo no contexto das ações do governo estadual, seria interessante problematizar as dinâmicas institucionais tradicionais para a condução de políticas públicas, explicitadas pelos critérios utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ para apontar irregularidades, por ocasião das análises das Contas de Governo do estado do Rio de Janeiro dos exercícios de 2016 a 2020. Neste caso, verificou-se através dos exames das decisões da Corte de Contas e dos relatórios da Controladoria Geral do Estado – CGE-RJ, que a abordagem dos órgãos de Controle, bem como do próprio Poder Executivo em relação às suas políticas públicas, tem sido comumente examinada pelo prisma do mero acompanhamento da execução orçamentária. Ou seja, a reflexão e os critérios de ação em matéria de políticas governamentais acabam se restringindo à aplicação de percentuais orçamentários legalmente previstos, bem como pelo mero acompanhamento da execução do orçamento na área.

Com efeito, no exame dos relatórios de acompanhamento anual do PPA 2016-2019, em que foram objeto de parecer prévio contrário pelo TCE-RJ, verificou-se que as políticas públicas estão caracterizadas como programa de trabalho, cujos quesitos são: meta financeira e despesa liquidada. Dessa maneira, não se identifica a avaliação da política pública em termos de sua efetividade ou de seu impacto, seja através do monitoramento do grau de atendimento e satisfação do público-alvo da política pública, seja também pelo mapeamento do sistema de entrega (TCU, 2016).

Ou seja, não há evidências que sinalizem a existência de outros mecanismos de monitoramento de desempenho e de avaliação de resultados e impactos das políticas públicas desenvolvidas pelo governo do estado do Rio de

Janeiro, como pesquisas ou relatórios qualitativos que sinalizem o grau de cumprimento dos objetivos das políticas ou de atendimento e satisfação do cidadão.

Por conseguinte, a ausência de registro e análise de dados retrospectivos das ações, no sentido de oferecer “*feedback*” e avaliar a eficácia das políticas e, assim, auxiliar no aperfeiçoamento do planejamento, não oferecem referências e até dificultam a tomada de decisão do gestor público, bem como na realização de *accountability*, tendo em vista a impossibilidade de informar à sociedade sobre a mensuração do desempenho das políticas públicas, as metas, seu aperfeiçoamento ou sua extinção.

É importante frisar que a falta de transparência ativa inviabiliza o exercício da cidadania, prejudicando o controle social e a possibilidade de participação da sociedade em todo ciclo das políticas públicas.

Assim, em face desta omissão identificada, exsurge, como hipótese de trabalho, a própria lacuna de coordenação entre mecanismos de governança e, assim, também a importância de ampliar a coordenação entre as atividades de monitoramento de desempenho, de planejamento estratégico, de comunicação com os colaboradores internos e externos das decisões de governo, todo o conjunto de funções e atribuições principais do mecanismo institucional conhecido como “centro de governo”. (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a)

Nesse sentido, o presente estudo foi voltado para a análise dos potenciais e desafios da coordenação exercida pelo Centro de Governo, como instituição de governança e de apoio ao chefe do executivo, coordenando funções de monitoramento de desempenho, de reflexão estratégica e de comunicação das políticas públicas no governo do estado do Rio de Janeiro.

Portanto, diante de um cenário que sinaliza um monitoramento deficiente das principais políticas públicas, tanto no aspecto de acompanhamento orçamentário, bem como no campo qualitativo das entregas, o presente estudo será voltado para a compreensão do papel do Centro de Governo na coordenação da função de monitoramento de desempenho das políticas públicas desenvolvidas pelo governo do estado do Rio de Janeiro, instituindo-se assim os objetivos da presente pesquisa, a seguir divididos em objetivo principal e objetivos específicos.

## 1.1 Objetivos de pesquisa

### 1.1.1 Objetivo principal

Dentro dessa perspectiva, o presente trabalho limita-se a investigar e descrever sobre o núcleo de governo (Centro de Governo), como estrutura de governança (formal ou informal), bem como compreender funcionam os mecanismos de coordenação e diálogo utilizados entre os demais setores do Estado, nas funções de monitoramento de desempenho das políticas públicas geradas pelo Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro.

### 1.1.2 Objetivos específicos

- a) identificar o ambiente institucional disponível, montado através da correlação de forças e interesses no contexto político e administrativo do Estado, bem como os atores envolvidos, influenciando a coordenação entre funções de monitoramento de desempenho, no governo estadual fluminense;
- b) verificar qual estrutura, formação e tamanho do centro de governo no Estado;
- c) analisar quais os recursos e os instrumentos envolvidos na coordenação da função de monitoramento de desempenho no centro de governo;

## 1.2 Justificativa e relevância

Em tempos de crise mundial provocada pela pandemia do COVID-19 e que vem alterando o cenário econômico, social e político, bem como os desafios para atender uma sociedade cada vez mais exigente, faz com que o setor público tenha que adotar novas estratégias para contornar as contingências. Todavia, não basta possuir somente boas ideias e idealizações de políticas públicas, mas demonstrar a sua capacidade de liderança bem como de fazer suas entregas de maneira adequada e eficaz (WORLD BANK, 2017).

Nesse sentido o mecanismo institucional do “centro de governo” surge uma estratégia para enfrentar desafios cada vez mais complexos, fazendo com que o seu estudo possa revelar seu potencial de otimização “do funcionamento e da governança de políticas públicas, especialmente diante do complexo arranjo político-institucional brasileiro”, (CAVALCANTE; GOMIDE, BARBOSA; 2019, p. 11).

Com efeito, o tema ganha relevância no atual cenário, haja vista que o governo eleito no pleito de 2022, através do seu Gabinete de Transição Governamental<sup>14</sup>, instituiu os grupos técnicos, a fim de debater e produzir subsídios para o relatório final de transição, dentre os quais figura o de **centro de governo**.

Malgrado não ser um mecanismo totalmente inédito, com precedentes pioneiros que remetem ao início do século passado, como a instituição do *Cabinet Office*, em 1916 no Reino Unido, ou do *Executive Office of the President*, em 1930 nos Estados Unidos, do *Gabinete Presidencial*, em 1940 na Argentina, ou ainda do *Secretariado de la Presidencia de la República*, em 1958 no México, sua disseminação como instrumento institucional de coordenação governamental tem ganhado espaço em muitos governos contemporâneos e, no Brasil, o estudo das experiências locais vem ganhando interesse, a despeito da produção científica ser ainda incipiente, carecendo de abordagens em algumas frentes. (ALESSANDRO, LAFUENTE; SANTISO, 2013a; CAVALCANTE, 2018).

---

<sup>14</sup> Brasil. **Portaria nº 1, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2022**, “Institui o Gabinete de Transição Governamental de que trata a Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002”. Disponível em: <https://gabinetedatransicao.com.br/documentos-tecnicos/>. Acesso em 02/12/2022.



Como organizações ou unidades que prestam apoio ao chefe do executivo, os Centros de Governo desempenham funções transversais como: gestão estratégica, coordenação de informações e de diferentes políticas setoriais, monitoramento e melhoria de desempenho, gestão do processo político das políticas, comunicação e prestação de contas (OCDE, 2020).

No que diz respeito sobre a relação dos centros de governo com outros poderes, bem como com a sociedade civil, tais vínculos decorrerão do “grau de valorização dado pelo presidente e as características das políticas públicas envolvidas” (CAVALCANTE; GOMIDE, BARBOSA, 2019, p. 22).

Desta forma, o tema mereceu destaque através dos estudos realizados por organismos multilaterais e instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea e pelo Tribunal de Contas da União – TCU, tendo aquela Corte de Contas elaborado, em 2016, o “Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo”, cujo cerne do trabalho é o “fortalecimento do Centro de Governo e a melhoria da qualidade da governança na condução dos negócios de Estado” (NOGUEIRA; GAETANI, 2018, p. 95).

Todavia, embora o tema tenha despertado grande interesse, a sua abordagem ainda carece de estudos mais voltados para a sua configuração, bem como para os desafios operacionais e políticos para o seu funcionamento de Centros de Governo, tradicionalmente recebendo um tratamento secundário, com diversas e muito variadas abordagens da literatura e que não dialogam entre si, carecendo de um entendimento mais orgânico como um mecanismo de governança por excelência (CAVALCANTE, 2018).

Nessa perspectiva, o presente trabalho justifica-se em torno da discussão sobre a reavaliação da política de governança no Governo do estado do Rio de Janeiro, instituída pelo Decreto Estadual nº 47.053<sup>15</sup>, editado em 29 de abril de 2020, que “Dispõe sobre a política de governança do Governo do estado do Rio de Janeiro, visando um modelo de gestão para resultados”, que possui, dentre outras diretrizes elencados em seu artigo 3º, o monitoramento do desempenho e avaliação da implementação e dos resultados das políticas e das ações estratégicas do governo.

---

<sup>15</sup> Disponível em: [http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Decreto\\_47053.pdf](http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Decreto_47053.pdf). Acesso em 21/06/2022.

Sob esse prisma, revela-se oportuna a compreensão sobre a importância dos Centros de Governo como instrumento de governança (OCDE, 2020; CAVALCANTE, 2018; ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013; RHODES; DUNLEAVY, 1995; IPEA, 2018; ZUBECK, 2008; ONU, 2008; BID, 2014; NOGUEIRA; GAETANI, 2011; TCU, 2016), buscando-se delinear sua atuação sob a perspectiva de dois eixos analíticos, que são: os arranjos de governança (estrutura e composição), bem como o exercício de sua função de coordenação e monitoramento de desempenho de políticas públicas, no governo do estado do Rio de Janeiro.

Desta forma, a presente pesquisa circunscreve-se na abordagem da estrutura de apoio ao governador do estado do Rio de Janeiro, composta por organizações e unidades, conhecida pela literatura especializada (ALESSANDRO, LAFUENTE; SANTISO, 2013a; CAVALCANTE, 2018), como centro de governo, na coordenação da função de monitoramento de desempenho de políticas públicas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

No presente referencial teórico serão apresentados os principais conceitos relacionados ao tema da pesquisa. Inicialmente será abordado o conceito de centro de governo, objetivos e funções, bem como as referências da literatura sobre o tema. Na sequência será dado enfoque do centro de governo e sua relação com os arranjos de governança, passando pelos arranjos institucionais e custos de transação. Haverá também o destaque para a coordenação, através da abordagem dos seus mecanismos e classificações, bem como os seus instrumentos.

### 2.1 O centro de governo

Centro de Governo conhecido também como “núcleo de governo”, “núcleo do executivo”, “gabinete presidencial”, “centro presidencial”, “conselho de governo”, “alto governo” “secretariado geral do governo” e “governança executiva” (OCDE, 2020; CAVALCANTE, 2018), consiste na:

Instituição ou grupo de instituições que dão apoio direto ao chefe do Executivo geralmente para a coordenação política e técnica das ações governamentais, planejamento estratégico, monitoramento do desempenho e comunicação das decisões e realizações do governo. (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a, p.4)

Com efeito, os Centros de Governo visam apoiar e coordenar as atividades do governo, no sentido de cumprir os objetivos delineados nas promessas e programas de governo. Por esta razão, os Centros de Governo são comparados a “motores”, “sistema nervoso central”, “volante” e “coração da máquina” de um organismo complexo como o poder executivo de governos (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a; RHODES; DUNLEAVY, 1995).

Reforçando sua ligação íntima com o poder executivo, a OCDE destaca:

O centro está intimamente ligado ao poder executivo, fornecendo apoio para garantir que os políticos eleitos tomem decisões baseadas em evidências e análises de especialistas. O sucesso de qualquer programa governamental

depende da capacidade do centro de supervisionar a qualidade do processo político, desde a análise e desenvolvimento da política até o monitoramento e avaliação dos resultados. Atua como uma ponte político-administrativa, facilita a coordenação e a coerência entre as agências governamentais e resolve conflitos e crises quando ameaçam inviabilizar políticas e programas. O centro normalmente opera em todo o governo, agindo como os olhos e ouvidos do chefe do governo, inclusive mantendo relacionamentos e redes relevantes. (OCDE, 2018, p. 11)

Ademais, “enquanto o presidente ou o primeiro-ministro tem sua agenda dominada pelos eventos e, muitas vezes, crises cotidianas, o núcleo de governo se preocupa em assistir o chefe do governo e manter a coerência das ações governamentais prioritárias” (IPEA, 2018 p. 27).

Para Gaetani (2011, p. 6, *apud* LOTTA; FREITAS, 2018, p. 201), “Os núcleos de governo devem ser capazes de articular produtivamente os processos governamentais para produzir ‘políticas públicas estratégicas, coerentes e legítimas.’”

Nesse sentido, o Centro de Governo assessora o chefe do Executivo, na condução das diretrizes governamentais, através de ações coordenadas e coerentes, conduzindo-o na direção para alcançar os objetivos e eficácia nas entregas, representando uma resposta institucional para aplacar os dilemas sociais (ZUBEK, 2008).

### 2.1.1 Conceito

A definição de “centro de governo” se dá sob duas perspectivas: uma quanto à posição ou localização central num sistema ou estrutura do poder executivo de um governo, apoiando diretamente o chefe do governo<sup>16</sup>, a outra quanto às funções realizadas, que “inclui organizações e unidades que desempenham funções governamentais essenciais e transversais. Funções tais como planejamento, orçamento, coordenação e monitoramento...” (BID, 2014).

---

<sup>16</sup> Como exemplo de centro de governo localizado no Poder Executivo, temos o Paraguai que, através do **Decreto nº 1.294, de 03/03/2014**, instituiu o centro de governo na *Secretaría General de la Presidencia de la república*, estabelecendo suas atribuições e estrutura. Disponível em: <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/10392.pdf>. Acesso em: 25/08/2021.

Segundo Alessandro, Lafuente e Santiso (2013b), as definições de centro de governo podem ser classificadas em:

**Definição estreita**, que inclui apenas instituições e unidades localizadas ao lado do chefe do Executivo e a servir exclusivamente a ele (por exemplo, um Ministério da Presidência ou um Gabinete do Primeiro-Ministro). A posição dentro da estrutura do Poder Executivo é o critério de definição.

**Definição expandida**, que também inclui outras instituições e unidades (como departamentos de finanças ou ministérios de planejamento) de desempenho central e transversal governamental funções, mesmo que não sejam colocados ao lado do executivo-chefe que o atende exclusivamente. (BID, 2013, p. 9).

A primeira classificação faz parte do campo de observação da ciência política, que busca compreender as relações políticas dentro da estrutura do centro de governo, explorando aspectos como a formação de coalizões políticas, distribuição dos cargos. Já a segunda, está sob a ótica da administração pública, no exame do funcionamento e das funções exercidas pelas instituições (CAVALCANTE; BATISTA, 2018).

Conforme já mencionado, o objetivo do presente estudo é delinear a atuação do centro de governo no exercício de sua função de monitoramento e desempenho das políticas públicas, no âmbito do governo do estado do Rio de Janeiro, razão pela qual, adotaremos, doravante, a definição expandida.

### 2.1.2 Abordagem da literatura na América Latina e no Brasil

Embora não seja um tema novo, com precedentes que remetem ao início do século passado, como a instituição do *Cabinet Office* – Reino Unido, em 1916, do *Executive Office of Presidente* - Estados Unidos, em 1930, do Gabinete presidencial – Argentina, em 1940 e a Secretariada presidência da República – México, em 1958 (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a), nos últimos anos, seu estudo despertou interesse numa perspectiva voltada para a América Latina (Ibidem, 2013).

Com efeito, o surgimento de problemas complexos e transversais gerou uma incompatibilidade com a atuação do Estado, então estruturado de forma descentralizada e fragmentada, promovido pelo movimento do *New Public Management*. Isso forçou o Estado a adotar um novo modelo de governança,

através de uma perspectiva mais integrada e coordenada para a consecução de suas entregas.

Nesse sentido, sob essa ótica de atuação integrada dos órgãos, que enseja a necessidade de liderança na coordenação das atividades, o tema ganhou relevância atraindo a atenção de organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas – ONU, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. No Brasil, instituições como o Tribunal de Contas da União – TCU e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA também se dedicam sobre o tema, produzindo trabalhos relevantes, destacando-se: o “Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo<sup>17</sup>” elaborado pelo Tribunal de Contas da União, em 2016, bem como a obra “O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo<sup>18</sup>”, que reúne trabalhos desenvolvidos por pesquisadores do Ipea e colaboradores. A seguir serão abordados os principais pontos de cada publicação, em ordem cronológica e destacando em subtítulos, sendo o primeiro relativo aos estudos voltados para a América Latina e Caribe e o outro para as pesquisas realizadas no Brasil.

### 2.1.2.1 América Latina

A Organização das Nações Unidas – ONU vem desenvolvendo através das pesquisas (*UN E-Government Surveys*), desde o ano de 2001<sup>19</sup>, publicações voltadas para o estudo dos benefícios decorrentes do avanço da utilização da internet, como ferramenta de aperfeiçoamento e melhoria dos processos de entregas, numa perspectiva de governo eletrônico.

Dos trabalhos produzidos, cabe atenção especial aos realizados nos anos de 2008 e 2012, em face da necessidade de mudança da administração, então

---

<sup>17</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, SecexAdmin, 2016.

<sup>18</sup> **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Organizadores : Pedro Luiz Costa Cavalcante, Alexandre de Ávila Gomide. Brasília. Ipea, 2018.

<sup>19</sup> Disponível em: Benchmarking E-government: A Global Perspective (2002)... (un.org). Acesso em: 26/08/2021.

marcada pela descentralização e desagregação, ensejando uma abordagem mais integrada do governo (*whole-of-government*).

Na publicação de 2008<sup>20</sup>, “*From E-Government to Connected Governance*”, a pesquisa foi dedicada a avaliação do novo papel do governo na melhoria da prestação de serviços públicos. O termo “novo” decorreu da necessidade de reformas no setor público, em face das crescentes necessidades e demandas de uma sociedade, cada vez mais exigente na entrega de melhores serviços e resultados efetivos. No caso, essa transformação dar-se-ia através da utilização da Tecnologia da Informação – TIC, na reestruturação de novos arranjos institucionais, para uma governança conectada (*Connected Governance*).

Além de questões envolvendo problemas transversais (*wicked problems*), a pesquisa também levou em consideração o processo de fragmentação da administração marcado por organizações compartimentadas e na descentralização da autoridade na tomada de decisão, preconizando a necessidade de “conectar os silos”. Dessa forma, prescreveu o caminho da governança conectada, a fim de promover a reengenharia nas áreas de tecnologia e processos, bem como desenvolver a transformação da cultura organizacional dos servidores públicos dentro de uma perspectiva holística (ONU, 2008).

Em 2012<sup>21</sup> o título da pesquisa foi “*e-Government for the People*”, tendo sido dedicado o capítulo 3 (*Taking a whole-of-government approach*), onde ressalta que o governo integral é distinto do governo eletrônico, destacando a necessidade de se estabelecer arranjos institucionais para tornar o governo holístico, sinérgico e eficaz.

O ponto de entrada para uma abordagem integrada para o governo como um todo é determinar as condições básicas que permitem a colaboração, entre departamentos, por meio de arranjos institucionais para que o sistema resultante seja holístico, sinérgico e coordenado na prestação de serviços públicos (ONU, 2012, p. 56, tradução do autor).

---

<sup>20</sup> Disponível em: United Nations Department of Social and Economic Affairs > Research > UN e-Government Surveys. Acesso em: 26/08/2021.

<sup>21</sup> Organização das Nações Unidas. ONU. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/unpan048065.pdf>. Acesso em 26/08/2021.

Seguindo essa visão, de uma abordagem mais integrada do governo (*whole-of-government*), em 2013, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, editou as Notas Técnicas nº IDB-TN-581<sup>22</sup> (*The role of the center of government: a literature review*) e IDB-TN-591<sup>23</sup> (*Strengthening the center of government in Latin America and The Caribbean*), onde são discutidos os conceitos de centro de governo, com a apresentação de suas principais funções, através da literatura, e com uma agenda para o seu fortalecimento na América latina e Caribe. Outro aspecto abordado refere-se ao levantamento de evidências empíricas e exploratórias, a fim de examinar o desempenho dos Centros de Governo da América Latina e Caribe no exercício de suas funções, para delinear uma agenda de trabalho para o fortalecimento do centro de governo.

Após uma década próspera na América Latina, marcada pelo crescimento econômico, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em 2014 (*Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean*)<sup>24</sup>, percebendo que as instituições de governo e as de mercado não se desenvolviam no mesmo ritmo, aliado ainda no aumento do grau de insatisfação dos cidadãos com as prestações de serviços públicos, buscou examinar os óbices e desafios enfrentados pelo governo para realizar suas entregas e os compromissos assumidos.

Certamente, o crescimento na área econômica, o desenvolvimento na área social, aliados às reformas estruturantes na administração e equilíbrio fiscal, também deu maior capacidade ao governo de planejar e implementar e realizar a prestação das políticas públicas. Além disso, em face da melhoria da condição econômica, os cidadãos tornaram-se mais exigentes sobre as entregas realizadas pelo governo.

Nesse sentido a publicação, respaldada nas lições e experiências extraídas dos países da América Latina e Caribe, dedicou-se em seus capítulos

---

<sup>22</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento. BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Role-of-the-Center-of-Government-A-Literature-Review.pdf>. Acesso em 26/08/2021.

<sup>23</sup> Banco Interamericano de Desenvolvimento. BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Strengthening-the-Center-of-Government-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>. Acesso em 26/08/2021.

<sup>24</sup> Disponível em: *Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean* (iadb.org). Acesso em 27/08/2021.



3 e 4, respectivamente, às análises dos modelos de gestão tanto em nível nacional (Chile), bem como em nível subnacional, cuja pesquisa envolvendo o estado de Pernambuco narra sobre as principais peculiaridades do modelo, que promoveu a integração das funções de planejamento, orçamento e monitoramento através da liderança do núcleo de governo, ressaltando o papel fundamental exercido pelo chefe do Executivo, à época (BID, 2014).

Outro levantamento, voltado para compreender a forma de participação dos governos, cidadãos e comunidades na formulação e implementação de políticas públicas, foi desenvolvido pelo Banco Mundial em 2017 (*World Development Report 2017: Governance and the Law*)<sup>25</sup>, através de pesquisa realizada em diversos países, por um período de dois anos. Embora não mencione diretamente sobre centro de governo, o estudo compreende em destacar a importância das funções de coordenação, compromisso e cooperação para o alcance dos resultados desejados pelo governo. Aborda ainda a análise das relações que envolvem cidadãos e grupos de interesse, com distintos graus de influência nas negociações de escolha, distribuição de recursos das políticas públicas, bem como formas de alterar as regras.

Em 2018 foi realizada pela OCDE uma pesquisa em 37 países, sobre a organização e as funções do centro de governo (*Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*)<sup>26</sup>, junto à “Rede de Altos Funcionários dos Centros de Governo da OCDE”, órgão subsidiário do Comitê de Governança Pública daquela Organização, que “constitui um fórum de discussão informal e continua sendo uma das redes de políticas de mais alto nível da OCDE” (OCDE, 2018, p.1).

O Brasil<sup>27</sup> participa da citada “Rede”, juntamente com os países membros da OCDE, por meio dos eventos anuais promovidos pela Organização. Dentre as conclusões da pesquisa, cujo enfoque foi voltado para o centro de governo, na tentativa de descrever o papel e responsabilidades dos cargos que o

---

<sup>25</sup> Disponível em: World Development Report 2017 : Governance and the Law (worldbank.org). Acesso em 27/08/2021

<sup>26</sup> OCDE (2018). *Centre Stage 2: The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>. Acesso em 27/08/2021.

<sup>27</sup> O Brasil não atua como país membro. Entretanto, juntamente com a China, Índia, Indonésia e África do Sul, foram designados como Parceiros Principais da OCDE, conforme resolução do Conselho Ministerial daquela entidade, em 16 de maio de 2007.

compõem, destacam-se: apesar dos diferentes sistemas, o centro tem funções semelhantes em todos os lugares; o centro está mudando constantemente, mas há alguma continuidade; o centro tem influência significativa sobre os processos de tomada de decisão, mas pode precisar de novas estratégias de liderança colaborativa para manter essa influência; o centro está assumindo uma liderança mais direta de políticas substantivas e reformas; as fraquezas permanecem na estratégia de todo o governo, no planejamento estratégico e na incorporação do pensamento futuro e da gestão de riscos nos processos de planejamento e política; o centro monitora a implementação e o desempenho, mas mais atividade do que impacto; os centros estão envolvidos na transformação digital, mas existem oportunidades inexploradas para melhorar os processos e as comunicações estão se tornando uma prioridade para os centros de governo e os princípios de governo aberto estão bem estabelecidos. Mas envolver o público na política ainda é irregular (OCDE, 2018).

Recentemente<sup>28</sup>, em 11/03/2021, a “Rede de Altos Funcionários dos Centros de Governo” promoveu um fórum de discussão, no qual o Brasil participou, a fim de discutir acerca do gerenciamento de riscos na recuperação no cenário pós-Covid-19. Tais eventos e pesquisas desenvolvidas reforçam o papel fundamental do centro de governo no apoio ao chefe do Executivo, auxiliando-o na realização das entregas, bem como em períodos conturbados, como esse, assolado pela pandemia do Covid-19.

Com efeito, o fortalecimento das funções de centro de governo assume tamanha relevância, no sentido de ser um instrumento que assegure a implementação de políticas públicas, ações estratégicas e melhoria de desempenho. O estudo mais recente realizado pela OCDE (Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020)<sup>29</sup>, destaca dentre outros aspectos, o grau de confiança que as pessoas têm no governo, e a influência que o mesmo exerce na legitimidade e sobrevivência do sistema político, bem como na relação entre população e governo, podendo ainda acarretar prejuízos

---

<sup>28</sup> OCDE. **O Brasil foi representado pelo Secretário Especial de relacionamento Externo da Casa Civil**. Disponível em: OCDE: Brasil participa de reunião sobre centros de governo — Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em 28/08/2021.

<sup>29</sup> Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt>. Acesso em: 28/08/2021.

na capacidade do governo de implementar reformas e ainda no resultado de políticas públicas (OCDE, 2020).

De acordo com o estudo, que utilizou os dados da pesquisa Mundial Gallup, o Brasil, juntamente com a Argentina e Venezuela, apresentou os menores níveis de confiança, dentre os países da América latina. Tal resultado reflete como um indicador na relação entre a sociedade e suas instituições e denota uma avaliação da atuação do governo na consecução dos assuntos públicos (OCDE, 2020).

Não é sem motivo que o debate em torno do Centro de Governo vem ganhando cada vez mais relevância, revelando um instrumento de suma importância para o fortalecimento da governança.

### 2.1.2.2 Brasil

A literatura nacional possui estudos envolvendo estados da federação também voltados para a análise de modelos implantados, como o caso de Minas Gerais<sup>30</sup>, São Paulo<sup>31</sup> e Rio de Janeiro<sup>32</sup>, onde são examinados aspectos relativos ao exame das características e do funcionamento dos centros de governo como fenômeno propulsor da governança para a consecução de políticas públicas e atingimento de seus objetivos (CAVALCANTE, 2018).

Além de fazer parte do capítulo 4 da pesquisa publicada pelo BID (2014), o estudo sobre o estado de Pernambuco fora objeto da Nota Técnica IDB-TN-

---

<sup>30</sup> Vilhena, R., H. Falcão Martins, C. Marini e T. Barreto Guimaraes (Orgs). 2006: **“O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte”, Brasil: Editora UFMG; Queiroz, R, G, M. 2009. **“Choque de gestão em Minas Gerais (2003-2010): Um exemplo de inovação no setor público?”** Dissertação (CPGPA). Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais, Brasil e Governo de Minas Gerais. 2013. **“Do choque de gestão à gestão para a cidadania. 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais”**. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil.

<sup>31</sup> Villani, A., D. Palacio Alves, D. Sávio de Lima e E. Coelho Vicente. 2013. **“Gestão de pessoas Integração e motivação em contexto de pressão por resultados: o caso UEPP”**. Dissertação (MPGPP). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, Brasil.

<sup>32</sup> **“Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs – Estado do Rio de Janeiro”**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, Brasil. 2013. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo\\_referencia/relatorio\\_pesquisa\\_rio\\_de\\_janeiro.pdf](https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_rio_de_janeiro.pdf). Acesso em: 14/01/2021.

638<sup>33</sup> (*Leading from the Center: Pernambuco's Management Model*), editada em abril de 2014, em que foi analisado o modelo de gestão implantado naquele estado desde o ano de 2007. O estudo foi concebido através da descrição do modelo, bem como na análise das formas e motivos de sua implantação, prescrevendo, ao final, ações viáveis de melhoria institucional.

Segundo a pesquisa, três preocupações despertaram a necessidade de fortalecimento do centro de governo: "(i) como alcançar resultados para os cidadãos; (ii) como garantir a coesão em toda a administração e (iii) como estimular a responsabilização dos gestores públicos com os resultados do governo" (BID, 2014, p. 5).

Como resultado do modelo de gestão implantado destacam-se a integração sinérgica das áreas de planejamento, orçamento e monitoramento, bem como a instituição de regras claras para as áreas pertinentes, com o desenvolvimento de ferramentas para a obtenção de melhores resultados, resultando na capacidade de entregado governo. Além disso, foi observada uma mudança na cultura organizacional, resultado do comprometimento de servidores de todos os escalões do governo.

Impende ainda destacar os fatores relevantes do contexto que facilitaram a implantação do modelo, tais como: uma liderança comprometida com os resultados; uma relação saudável com o governo federal e uma situação fiscal favorável.

Com relação à função de monitoramento, objeto central do presente estudo, o modelo apresentou importantes contribuições, destacando-se a relevância do empenho direto e pessoal do governador, à época, que através do acompanhamento direto das reuniões por ele presididas, oportunizou a possibilidade de manifestação e garantiu a participação dos servidores envolvidos nas deliberações.

Outros pontos importantes a serem observados, dizem respeito à instituição da titularidade dos respectivos responsáveis pelas políticas públicas, através da formalização e a exposição de objetivos claros de cada entrega, bem

---

<sup>33</sup> Disponível em: Liderando do Centro: O Modelo de Gestão de Pernambuco | Publicações (iadb.org). Acesso em: 27/08/2021.

como um cronograma definido de reuniões de monitoramento, que utilizam dados de qualidade enviados pelos setores responsáveis.

No caso de Minas Gerais, a literatura debruçou-se na análise do programa “Choque de Gestão”, desenvolvido entre os anos de 2003 e 2010<sup>34</sup>, com o objetivo de modernizar a gestão, após um quadro de previsão de déficit (1,4 bilhão) para o exercício de 2004, agravado pelo desequilíbrio fiscal, afetando áreas como atrasos na folha de pagamento de servidores, falta de investimentos, bem como trazendo prejuízos à capacidade de entrega do governo (VILHENA *et al*, 2006; QUEIROZ, 2009).

Por conseguinte, a implantação do programa se deu numa primeira fase (2003-2006), em que foram adotadas medidas urgentes no sentido de reduzir custos e instituir novos arranjos estruturais baseados em recursos gerenciais meritocráticos, como os acordos de resultados e Prêmio por produtividade. Também foram implementadas a estruturação do Escritório de Projetos, a definição de metas através de indicadores que seriam monitorados e, ainda, a implantação da gestão estratégica de projetos estruturadores (BRAGA; BARRENCE; ARAÚJO, 2013).

A segunda fase (2007-2010), além do aperfeiçoamento das medidas anteriormente implementadas, foi marcada pela criação do “Programa Estado para Resultados (EpR), inspirado no modelo da “Alta Direção” do Chile, integrado por servidores selecionados por critérios de meritocracia, com o objetivo o alcance efetivo de resultados (QUEIROZ, 2009).

Já no governo de Antonio Anastasia (2011-2014), após os desdobramentos dos resultados do programa “Choque de Gestão”, instituiu o Escritório de Prioridades Estratégicas, influenciado pelo modelo Britânico, na concepção da Unidade de Entrega denominada “*Prime Minister’s Delivery Unit – PMDU*”, fortalecendo a capacidade de entrega do governo, bem como a consecução dos objetivos estratégicos e compromissos assumidos (BRAGA; BARRENCE; ARAÚJO, 2013).

Nessa toada e valendo-se da mesma fonte inspiradora, o estado de São Paulo criou a Unidade de Entregas de Projetos Prioritários – UEPP, também uma

---

<sup>34</sup> A implantação ocorreu em duas fases (2003-2006 e 2007-2010), na gestão do Governador Aécio Neves, com desdobramentos no governo seguinte (2011-2014), pelo Governador Antonio Anastasia, através do programa “Gestão para a Cidadania” (QUEIROZ; 2009, BRAGA; BARRENCE; ARAÚJO, 2013).

“*Delivery Unit*”, para atuar no monitoramento de projetos considerados prioritários, a fim de garantir a consecução dos mesmos, podendo ainda assessorar o governo através de informações para a resolução de pendências e na tomada de decisões (VILLANI *et al.*, 2013, *apud* BID, 2014).

Quanto ao estado do Rio de Janeiro, no início da gestão 2007/2010, seguindo na mesma esteira da “Reforma Gerencial”<sup>35</sup> implementada pelo governo federal, cujo início ocorreu em 1995, foram adotadas medidas de modernização da administração, cabendo destacar: a redução da máquina pública, passando de 32 Secretarias de Estado para 19. Houve também a concepção da Secretaria Geral de Planejamento – SEPLAG, reforçada pela composição através da criação dos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e de Analista de Planejamento e Orçamento, cabendo ainda ressaltar a implantação de sistemas corporativos, como o sistema Integrado de Gestão de Aquisições – SIGA, o Sistema Integrado de recursos Humanos – SIGRH e o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário – SISPAT, (IPEA, 2013).

A discussão sobre o tema “centro de governo” nesses últimos anos ganhou relevância na literatura nacional após as publicações realizadas pelo TCU, através do “Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo”<sup>36</sup>, bem como pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, que reuniu um grupo de especialistas sobre o assunto e produziu o material para a publicação do livro “O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo”<sup>37</sup>.

O referencial foi resultado de um acordo de cooperação firmado entre o TCU e a Organização para a Cooperação e desenvolvimento Econômico – OCDE, a fim de desenvolver o estudo com o intuito de “identificar e disseminar

---

<sup>35</sup> A Reforma Gerencial ocorreu no período de 1995 a 1998, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, passando por significativas mudanças, tendo sido iniciada através de um plano diretor (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado), bem como com a edição da emenda constitucional nº 19, em 04/06/1998. Na lição de Bresser-Pereira (2009, p. 248) significou “um estágio superior da administração pública burocrática. Seus objetivos eram obter mais eficiência e responsabilização na organização do Estado”.

<sup>36</sup> Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm>. Acesso em 27/08/2021.

<sup>37</sup> IPEA. **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo** / organizadores: Pedro Luiz Costa Cavalcante, Alexandre de Ávila Gomide. – Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34620](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34620). Acesso em: 24/04/2021.

boas práticas de governança de políticas públicas” (TCU, 2016, p. 11), focando, dentre outras funções, na de centro de governo.

Partindo do pressuposto que o fortalecimento do centro de governo leva ao aperfeiçoamento do desempenho e da entrega dos serviços, o TCU desenvolveu o referencial como uma ferramenta para os órgãos de controle possam avaliar a maturidade do centro de governo. Além disso, o seu conteúdo também despertou na Administração Pública a necessidade do aperfeiçoamento da governança, abrindo caminho para a modernização e uma nova postura (NOGUEIRA; GAETANI, 2018).

Assim, sob a ótica da governança e valendo-se da pesquisa realizada pela OCDE em 2013, que identificou as principais funções exercidas pelos centros de governo, após uma enquete em vários países, o TCU fez uma correlação entre essas principais funções e os mecanismos de governança, conforme se pode ver no quadro a seguir reproduzido:

Quadro 1 – Mecanismos de governança e as funções do governo<sup>38</sup>

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

Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016.

Dentro da mesma acepção de mecanismo de governança utilizada no “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública”<sup>38</sup> também elaborado pelo TCU (2014), a adoção dos mecanismos de Estratégia, Coordenação, Supervisão e Transparência devem ser utilizados para que as funções do centro de governo possam ser realizadas

<sup>38</sup> BRASIL. TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_2\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF). Acesso em: 24/04/2021.

de forma satisfatória, traduzindo no fortalecimento da governança e repercutindo na efetividade das entregas.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à composição do centro de governo no Brasil, cuja formação não está restrita a um único órgão ou a uma única estrutura. De acordo com o TCU: “O Centro de Governo brasileiro é composto por órgãos da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda, além do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social” (TCU, 2016, p. 19).

Com efeito, tal observação não se restringe somente ao Brasil, abrangendo vários países, devendo-se levar em consideração na formação do centro de governo as especificidades e variáveis concernentes a cada governo, tais como o ambiente político-institucional e ainda “requisitos constitucionais e legais, fatores contextuais e até mesmo o estilo e personalidade do chefe do executivo” (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a, p. 8).

Com o recrudescimento do debate sobre o tema, através das publicações editadas por organismos multilaterais e pelo TCU, o Instituto de Economia Aplicada – IPEA, realizou uma análise contemporânea sobre o núcleo de governo no Brasil, abarcando aspectos como a sua composição, os perfis de liderança, as funções desempenhadas, mecanismos e instrumentos para o exercício das funções, construção e gestão de agendas e a coordenação e articulação com outros órgãos.

A obra é composta de treze capítulos, divididos em três partes, sendo a primeira relativa à discussão sobre a constituição do núcleo de governo, através de sua conceituação, nomenclaturas, composição e evolução e perfil de comando. A segunda parte retrata a coordenação governamental, com a análise de arranjos de coordenação e participação social. A última parte descreve sobre as inovações promovidas pela Casa Civil do Governo federal, agenda estratégica e gestão de prioridades.

Além de trazer à baila o debate sobre o tema, o livro vem preencher uma lacuna na literatura, estimulando o avanço da pesquisa em esferas subnacionais.



## 2.2 As funções do Centro de Governo

Os Centros de Governo como instituições de apoio ao executivo (presidente ou primeiro-ministro e equipe ministerial coletivamente), não possui um formato único. Em seu exame, deve se levar em conta as distinções entre os sistemas de governo (presidencialista, parlamentarista e semipresidencialista), bem como aspectos constitucionais e legais, contextos e até estilo e personalidade do chefe do governo (BID, 2014).

Mesmo diante das distinções acima, existem semelhanças no papel e funções dos centros de governo, conforme a Figura 1 que retrata a pesquisa realizada pela OCDE (2017).

Figura 1 – Funções do centro de Governo



Fonte: O autor, 2022 adaptado de ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2017.

Dentre as funções elencadas, as cinco primeiras (gestão estratégica, coordenação de políticas, monitoramento e melhoria de desempenho, gestão do processo político das políticas, e comunicação e prestação de contas), são transversais, razão pela qual a literatura as considera como funções principais

(DUMAS; LAFFUENTE; PARRADO, 2013; OCDE, 2013, 2018), conforme se pode ver adiante na figura 2.

Com efeito, consoante assinalado na definição de Centro de Governo, o seu objetivo central é o de dar o apoio direto ao chefe do Executivo no exercício das funções acima, reforçando assim as funções de governança, na “condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

Nessa direção, o Centro de Governo atua como os olhos e ouvidos do chefe do executivo, numa perspectiva integrada e holística (*whole-of-government*), que enfatiza uma “estratégia comum para todo o governo, em vez de deixar cada organização implementar sua própria agenda” (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a; 2013b; 2014, *apud* CAVALCANTE, 2018, p 28).

Figura 2 – Principais funções do Centro de Governo



Fonte: O autor, 2022 adaptado de ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2013.

### 2.2.1 Coordenação política

A função de coordenação política visa trazer coesão ao governo em face da fragmentação do Estado, decorrente do exercício de atividades especializadas e gestão do orçamento, realizado por cada ministério ou, no caso do Estado, por cada secretaria de Estado (BID, 2014).

A simples elaboração de planos de governo, planos plurianuais, proposta orçamentárias e outros compromissos assumidos não bastam por si só para que sejam implementados.

Além disso, problemas transversais (*wicked problems*), que envolvem vários atores, bem como questões cruciais, demandam que haja uma coordenação que possa dialogar e orientar todos os envolvidos (*stakeholders*), a fim de trazer coerência nas ações governamentais.

Nesse sentido, a função de coordenação política atua na adoção de estratégias integradas, através da unificação de um canal de acesso para recepcionar as propostas e demandas, mitigando possíveis conflitos, “de modo a alinhar o *policymaking* às orientações estratégicas do governo” (CAVALCANTE, 2018, p. 38).

### 2.2.2 Gestão estratégica

Segundo Carter, Clegg e Kornberger (2010, p. 21), a “Estratégia teria a ver com o futuro e com os objetivos que se pretende alcançar. Trata-se, pois, de um plano, de um mapa para o futuro.”

No caso da gestão pública a estratégica está relacionada à escolha da melhor forma de realizar as entregas prometidas aos eleitores, bem como as que surjam durante o governo, observando o princípio da eficiência, bem como a sustentabilidade econômica (MOTTA; OLIVEIRA, 2020)

Envolve, portanto, as tomadas de decisão relativas às questões orçamentárias, de recursos humanos, controle e outros insumos (BRESSER-PEREIRA, 2009), dentro de uma perspectiva macro no sentido de garantir os

objetivos governamentais previstos em campanhas, planos de governo e promessas, que nem sempre possui um detalhamento que possa assegurar a sua operacionalização (BID, 2014).

Outro papel relevante é o apoio ao chefe do executivo no sentido de subsidiar a tomada de decisão da melhor escolha a seguir, oportunizando a compreensão dos aspectos envolvidos, como recursos orçamentários, benefícios, impactos e implicações gerais da escolha (OCDE, 2018).

Enfatizando ainda a perspectiva integrada e holística (*whole-of-government*) do centro de governo, a função estratégica deve atuar no alinhamento dos objetivos do governo, com sua coesão e definição clara, devendo-se ressaltar que a gestão estratégica deve reforçar o foco nos objetivos, evitando o desvio de sua atenção com eventos e crises (OCDE, 2013).

Por derradeiro, cabe a gestão estratégica velar pela sincronia entre os objetivos estratégicos e a disponibilidade orçamentária, garantindo a efetividade do planejamento (OCDE, 2013).

### 2.2.3 Coordenação de políticas públicas

A função de coordenação de políticas públicas decorre da necessidade de assegurar a harmonia no seio de governo, buscando consolidar e convergir as ações governamentais, a fim de garantir que os objetivos do chefe do Executivo possam ser alcançados.

Podemos entender que a busca por coesão está intimamente relacionada à própria natureza dos indivíduos, cujas atitudes são direcionadas pelo auto-interesse, visando maximizar suas próprias utilidades (DENHARDT, 2012). Esse entendimento da atuação do indivíduo vai ao encontro dos pressupostos fundamentais da chamada Teoria da Escolha Racional (TER) ou Escolha Pública (*public choice*), que, em apertada síntese, propõe como base de previsibilidade o comportamento individual racional baseado no interesse próprio, através de atitudes estratégicas e imediatistas, a fim de auferir vantagens de várias naturezas, como salários, ganhos, vantagens materiais e intangíveis, poder, prestígio, benefícios indiretos e promoções (COSTA, 2009).

No caso dos burocratas, em face de possuírem informações privilegiadas acerca do orçamento e da estrutura governamental, os coloca em vantagem sobre os demais atores formando assim,

Um modelo de Política Burocrática, no qual as decisões e ações são os resultados de um jogo político praticado entre diversos atores individuais, que fazem diferentes leituras da realidade, percebem aspectos parciais das questões e defendem interesses individuais ou corporativos, estabelecendo, pela barganha, relações de “compromissos, coalizão, competição” ou confusão. (NISKANEN, 1971, *apud*, COSTA, 2009, p. 88).

Além disso fatores como: configurações político-institucionais, com a participação de partidos políticos na composição do governo, o crescimento da participação social, bem como o efeito resultante do *new public management* (NPM), contribuem para discordâncias e falta de coesão no governo.

A nova gestão pública (*new public management*), também conhecida como administração pública gerencial, consiste “no conjunto de ideias em geral conhecido como reinvenção do governo, e na ligação conceitual com a política pública e, em especial com a perspectiva da *public choice* na teoria da administração pública” (DENHARDT, 2012, p. 198), caracterizado pelo racionalismo econômico, reestruturação de órgãos burocráticos e descentralização da tomada decisão.

Diante do surgimento de problemas transversais (*wicked problems*), que são correlatos a várias áreas do governo, não há mais espaço para a atuação autônoma de um órgão, prevalecendo a necessidade de uma coordenação e gestão integrada (CAVALCANTE, 2018)

De acordo com o autor, um dos desafios do centro de governo é a superação dos efeitos causados pelo *new public management*, gerando a

Necessidade de os governos superarem as consequências indesejáveis do *new public management* (NPM), em termos de fragmentação e esvaziamento do Estado (*hollowing out*), uma vez que foram motivados processos de transferência do *policymaking* para agências descentralizadas ou atores não governamentais e se reduziu a capacidade das lideranças políticas para a implementação de agendas prioritárias e estratégicas de governo (Dahlström, Peters e Pierre, 2011). O caminho atual segue na direção do gerenciamento integrado e holístico (*whole-of-government*); isto é, enfatizando uma estratégia comum para todo o governo, em vez de deixar cada organização implementar sua própria agenda. (CAVALCANTE, 2017;

ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a; 2013b; 2014, *apud* CAVALCANTE, 2018, p. 28).

Portanto, diante do envolvimento de vários atores (partidos políticos na composição do governo e participação social), bem como em face da complexidade de problemas transversais que envolvem múltiplos setores do governo, urge a necessidade de atuação, numa perspectiva integrada, do centro de governo, envolvendo os setores governamentais, a fim de conduzir na direção estratégia do governo (BID, 2014).

#### 2.2.4 Monitoramento de desempenho

Consoante ao já destacado, o objetivo do presente estudo é identificar e analisar a função do Centro de Governo na coordenação do monitoramento de desempenho das políticas públicas no âmbito do governo do estado do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, impende observar que não basta buscar a coesão do governo, bem como estabelecer os objetivos estratégicos a serem alcançados através da coordenação da formulação e implementação de políticas públicas. É necessário que o governo realize as entregas que se propôs e apresente resultados, reforçando assim um comportamento positivo.

A frustração da não entrega das ações governamentais pode comprometer o grau de confiança do cidadão no governo, repercutindo assim, num “dos fundamentos mais importantes sobre os quais se constrói a legitimidade e a sustentabilidade do sistema político” (OCDE, 2020, p. 168).

Em recente estudo da OCDE (2020), baseado na Pesquisa Mundial Gallup<sup>39</sup>, restou sinalizado que os níveis de confiança nos países da América Latina chegaram ao percentual, no ano de 2018, de 33%, tendo sido “4,4 pontos percentuais a menos que em 2007 e abaixo da média de 45%” dos países da

---

<sup>39</sup> Disponível em: <http://www.gallup.com/>. Acesso em: 25/08/2021.

OCDE, estando o Brasil dentre o grupo que apresentou menor confiança, 17%, juntamente com a Argentina 26% e Venezuela 24% (OCDE, 2020, p. 168).

A falta de confiança abala a relação entre o executivo e cidadão, reduzindo neste, a esperança, a crença e a imagem do governo.

Assim, a função do monitoramento de desempenho se torna imprescindível para o executivo, no sentido de dar coerência nas ações, bem como na melhoria da performance do governo. Além disso, o acompanhamento efetivo de uma política pública, possibilita o chefe do executivo a intervir e aprimorar a entrega, corrigindo rotas e propiciando melhores resultados e o cumprimento dos objetivos anteriormente propostos.

Nesse sentido Bonifácio e Motta (2021, p. 344) destacam que:

O monitoramento é uma espécie de acompanhamento cotidiano da execução de uma política pública, servindo como um instrumento de organização de dados e de correção de rotas de pequeno alcance ao longo das diversas fases de uma política pública, como a formulação, tomada de decisão e, principalmente, a implementação. Ou seja, na prática, o monitoramento é o microcosmo da avaliação de políticas públicas, são ações coordenadas que posteriormente alimentarão uma pesquisa estrutural sobre as limitações e as virtudes de determinada política pública.

Com efeito, o tema vem ganhando relevância ao ponto de ter sido incluído no texto da Constituição da república Federativa de 1988, consoante a edição da Emenda Constitucional nº 109 de 15 de março de 2021 que incluiu o parágrafo 16, no artigo 165, que trata do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei do orçamento, cuja dicção é a seguinte:

Art. 165.

[...]

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

Assim, torna-se ainda mais importante o fortalecimento das funções de centro de governo, através de um arranjo institucional que aperfeiçoe e estruture a governança, a fim de garantir uma coordenação que efetive o monitoramento e garanta a consecução das políticas públicas desenvolvidas pelo governo.

### 2.2.5 Comunicação e *accountability*

A combinação entre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>40</sup>, responsável pela redemocratização do país, conhecida como “Constituição Cidadã”, com um ambiente globalizado, caracterizado por rápidas transformações e o grande avanço da internet, alteraram a relação entre Estado e o cidadão.

De fato, além da participação popular<sup>41</sup>, a Constituição trouxe em seu bojo a obrigação atribuída ao gestor público de dar satisfação à sociedade sobre as atividades do governo, através de um modelo que prestigie a transparência, enaltecendo a publicidade, confiabilidade e linguagem clara, “para abraçar a simplicidade e compreensão” (LARSSON, 1998, p. 40, *apud* ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019, p. 40).

Atualmente, os governos vêm ampliando os canais de comunicação junto à sociedade, principalmente através do acesso pela internet. Tal fato acompanha o crescimento da utilização da internet, que atualmente é uma ferramenta indispensável na busca de informações. Pesquisa realizada no ano de 2020<sup>42</sup>, registrou que o país possui 152 milhões, correspondendo a 81% da população de usuários da internet, reforçando o seu protagonismo.

Nesse sentido, o governo se vale de ferramentas de interação com a sociedade, cabendo destacar as mídias sociais que apresenta um canal de interação rápido e direto com a população, permitindo em tempo real esclarecer

---

<sup>40</sup> BRASIL. **Constituição da república Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27/08/2021.

<sup>41</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;”

<sup>42</sup> O Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – Cetic Disponível em: <https://cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/indicadores/>. Acesso em 27/08/2021.



fatos distorcidos (*fake News*), divulgados por outras fontes, permitindo ainda, segundo a OCDE (2020, p. 40), de “fazer o governo e os políticos parecerem mais acessíveis e ‘reais’”, bem como “melhorar o diálogo do governo e o envolvimento com os cidadãos e, como resultado, ser utilizada como um meio de monitorar a opinião pública”.

Assim, um governo que alcança os resultados, realiza as entregas e cumpre com os objetivos estratégicos, possui idoneidade de apresentá-los à sociedade, a fim de esclarecer e justificar o uso dos recursos públicos, a fim de criar uma percepção de confiança do cidadão no governo (BID, 2014; TCU, 2016).

Desta forma, a função de comunicação e *accountability*, no centro de governo, levando em consideração tais aspectos, atua na coordenação estratégica de comunicação, buscando o alinhamento e a coerência das informações, além de apoiar o chefe do executivo

na redação de discursos, no gerenciamento das relações com a imprensa e na disponibilização de porta-vozes. O centro de governo também coordena com departamentos e agências como e quando as informações devem ser apresentadas, incluindo o estabelecimento de regras para garantir um governo transparente e aberto. (*ibid*, 2014).

É importante observar que a função de comunicação e *accountability*, juntamente com as demais funções do centro de governo, tem como objetivo comum, o apoio ao chefe do executivo na integração e coordenação das funções do governo. Desta forma possibilita que o Estado efetive as entregas previstas nas ações estratégicas, bem como promove a imagem do governo, através da informação dos feitos realizados (*accountability*).

Com efeito, a função de comunicação e *accountability* possui uma linha tênue entre a necessidade de informar ou dar satisfação (*accountability*) e de comunicar (promover o governo) através de suas realizações e das ações que pretende alcançar. Naturalmente, há uma tendência maior no sentido de somente publicizar os fatos positivos e de omitir os desfavoráveis. Nesse sentido, a literatura sinaliza pela possibilidade de separar a informação, que possui critérios mais técnicos, com a informação dos dados da gestão, da comunicação, que possui aspectos políticos e está mais voltada para a imagem do governo

(BEM-GERA, 2004, *apud* ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2014; GAETANI, 2014).

### 2.3 Centro de governo – Arranjos de governança e coordenação

Um aspecto relevante na abordagem do centro de governo reside na análise de seu conceito, de onde são extraídos os componentes indispensáveis para sua existência, que são: estrutura de governança (instituições) e a coordenação.

Instituição ou grupo de instituições que dão apoio direto ao chefe do Executivo geralmente para a coordenação política e técnica das ações governamentais, planejamento estratégico, monitoramento do desempenho e comunicação das decisões e realizações do governo. (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a, p.4)

Assim, revela-se necessária a compreensão das variáveis envolvidas no processo de concepção do centro de governo, examinando a sua estruturação, bem como os aspectos inerentes à sua atuação na formulação de coerência e coesão das ações governamentais, cabendo ainda destacar que os centros de governo não atuam na atividade fim, tampouco concentra-se em área de política específica, sendo sua atuação voltada para proporcionar coordenação a todo governo (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013).

Em razão disso, a abordagem analítica do presente trabalho dar-se-á, a seguir, sob a ótica das estruturas de governança e da coordenação.

#### 2.3.1 Estruturas de governança e a Nova Economia Institucional – NEI

O processo de estruturação do centro de governo, como instrumento de coordenação das ações do Estado, envolve o exame das estruturas de governança, termo esse cunhado por Williamson (1996, p. 11) para se referir a

“estrutura institucional em que a integridade de uma transação, ou conjunto relacionado de transações, é decidido.”

Tanto as estruturas de governança quanto o ambiente institucional possuem a mesma gênese, pois estão relacionadas ao surgimento da Nova Economia Institucional – NEI, cuja concepção está voltada para as instituições, consideradas como elemento essencial para regular as atividades e relações entre os indivíduos, a fim de aplacar a incerteza que resulta dessa interação (NORTH, 1994).

A Nova Economia Institucional (NEI) foi concebida através de uma perspectiva multidisciplinar, compreendendo as áreas da Administração, Ciência Política, Direito, Teoria das organizações, entre outras, com forte predominância na abordagem Econômica (WILLIAMSON, 1996).

Sob o enfoque institucionalista e a atenção voltada para os aspectos microeconômicos, sua abordagem apresenta-se dividida em duas partes: a primeira através do “Ambiente Institucional” (regras do jogo), que proveio das contribuições de Coase (1960), através do artigo intitulado “*The Problem of Social Cost*” (WILLIAMSON, 1999). A segunda parte refere-se às “Instituições de Governança” (o jogo do jogo), também derivada de Coase (1937), através do artigo denominado “*The Nature of the Firm*”<sup>43</sup>, cujo teor, considerando a visão predominante de que a economia tradicional sinalizava ser o mercado eficiente, versa sobre o questionamento do porquê que os indivíduos preferem formar parcerias e empresas, em detrimento de uma negociação bilateral através de contratos de mercado (Ibidem, 1998).

Ambas evoluíram a partir desse desenvolvimento teórico, por meio dos estudos delineados por North (1991), baseado no ambiente institucional (regras do jogo) e por Williamson (1996), que aprimorou a teoria dos custos de transação, inicialmente desenvolvida por Coase (1937).

---

<sup>43</sup> *Nature of the Firm* (1937) juntamente com *The Problem of Social Cost* (1960) essas obras seriam as responsáveis, conforme a *Royal Swedish Academy of Sciences*, por ele ter recebido o prêmio Nobel de Economia de 1991.

### 2.3.1.1 Instituições

Sob essa abordagem teórica, Williamson (1996) destaca que o termo “instituição” possui várias definições ou dimensões, como: ambiente institucional (“regras do jogo”), North (1971) ou como “modelo mental”, Veblen (1961), bem como “organização” (firmas, mercados e relações contratuais), cujos termos empregados por Williamson (1996, p. 7), são “estruturas” ou “mecanismo de governança”.

Nesse sentido, reforça que a perspectiva analítica das instituições ocorre sob dois enfoques, que são: o ambiente institucional e as instituições de governança (WILLIAMSON, 1996).

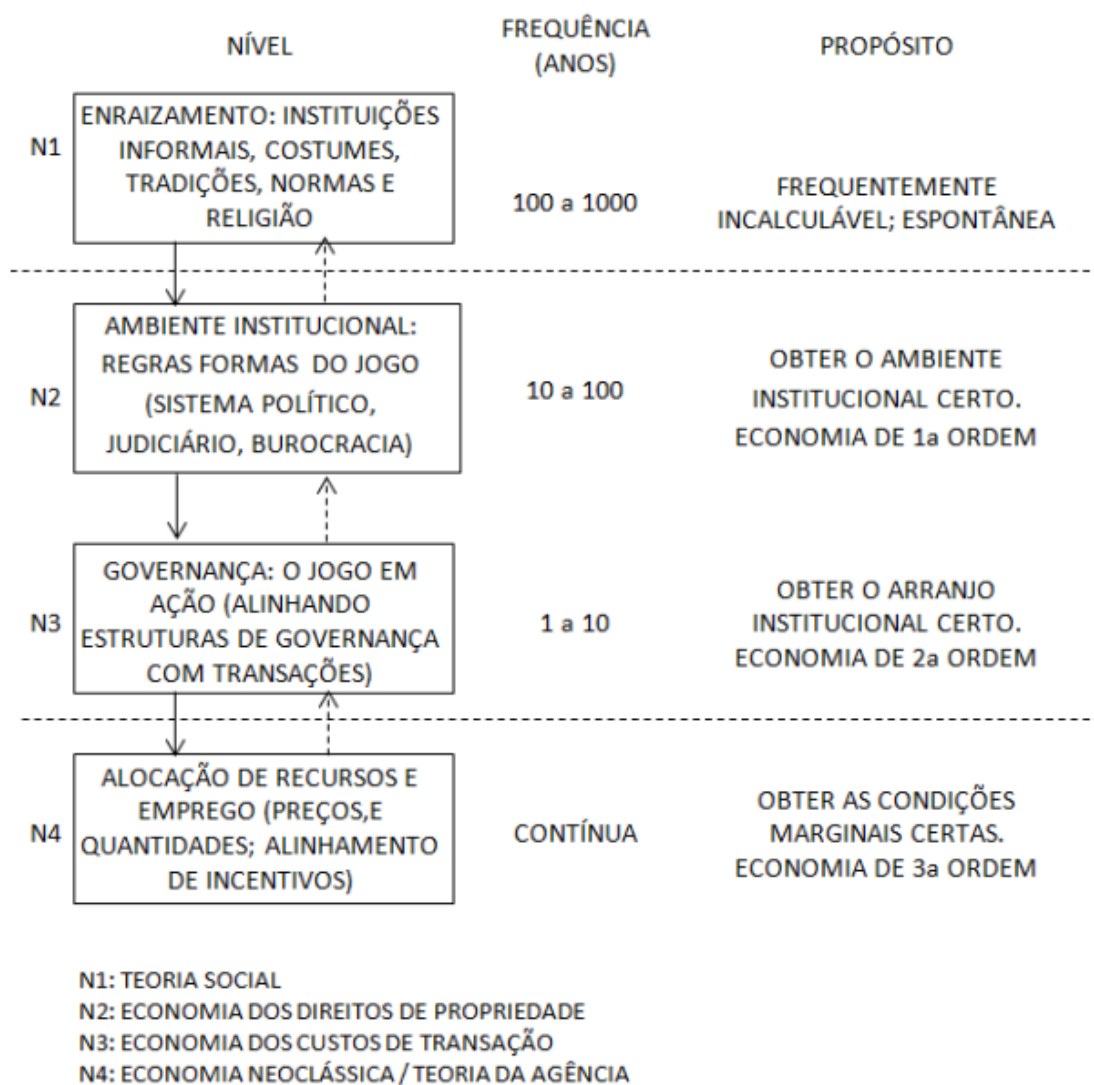
Consoante destacado por North, (1991, p. 3), “as Instituições estão para as “regras do jogo”, assim como as organizações estão para os “jogadores”.

Sua abordagem ocorre em elementos distintos e complementares, consistindo o primeiro na análise da instituição, numa perspectiva voltada para o exame de leis, normas, costumes, contratos, entre outros, que seria o ambiente institucional. O segundo, num nível de análise micro, trata sobre os mecanismos de governança (estruturas de governança).

Ou seja, as instituições ou estruturas de governança são concebidas como um consectário lógico do ambiente institucional, atuando este nas relações entre os agentes econômicos e no consequente alinhamento das transações, a fim de maximizar resultados.

Williamson (1998) examina as instituições em momentos distintos, através de quatro níveis de análise social ou análise institucional (GENUGTEN, 2008), consoante figura a seguir:

Figura 3 – Economia Institucional



Fonte: WILLIAMSON, 1998.

Segundo observação feita pelo autor “As setas sólidas que conectam um sinal de nível superior com um inferior de que o nível superior impõe restrições ao nível imediatamente inferior. As setas reversas que conectam a parte inferior com níveis mais altos são tracejadas e sinalizam feedback” (WILLIAMSON, 1998, p. 25/26).

O nível 1 trata da inserção social por meio das instituições informais, costumes, tradições, normas e religião, tendo esta última um papel preponderante. O autor destaca que a análise do nível 1 é considerada como um “dado” por grande parte dos economistas, tendo em vista que os fenômenos de mudança são demasiadamente lentos, na ordem de séculos ou milênios (Ibidem, 1998).

No segundo nível encontra-se o ambiente institucional que, por meio da política, promove as “regras do jogo”. As instituições políticas, judiciárias e burocrata estão inseridas nesse contexto, onde o direito de propriedade possui relevância por meio de sua definição e aplicação.

O autor (1998) ainda destaca que, diversamente do nível 1, onde as regras caracterizam-se por serem informais, no nível 2, as regras são reconhecidamente formais e utilizadas pelos principais atores (legislativo, judiciário e executivo).

Outra característica presente no nível 2 reside no fato de que, grandes eventos como guerras, revoluções ou colapsos podem interromper bruscamente os procedimentos, até então estabelecidos, abrindo assim espaço para a realização de amplas reformas. Todavia, tais fatos constituem exceção e não regra (ibidem, 1998).

No terceiro nível estão as instituições de governança ou estrutura, onde a economia dos custos de transação opera adotando o ambiente institucional (regras do jogo) situado no nível 2, como critério de mudança.

Para Genugten (2008, p. 17) “Nesse nível de análise institucional, economizar significa 'acertar a estrutura de governança' (WILLIAMSON, 2000, p. 597).”

No quarto e último nível, situa-se a alocação de recursos e emprego, passando da análise estrutural discreta para a análise marginal, baseada na economia neoclássica e com repercussões na teoria de agência, cujas variáveis de decisão são apoiadas, respectivamente, no preço e no produto, bem como no “alinhamento de incentivos eficientes em face da aversão ao risco diferencial” (Ibidem, 1998, p. 29).

Assim sendo, considerando o propósito do presente trabalho no sentido de abordar analiticamente a estrutura de governança e a coordenação, que são elementos que compõem o conceito de centro de governo, o enfoque a ser dado adiante recairá sobre o terceiro nível, onde estão situados os arranjos institucionais (estruturas de governança ou mecanismos), baseados na teoria dos custos de transação.

### 2.3.2 Custos de transação

Através do seu clássico artigo intitulado “*The Nature of the Firm*”, Coase, por meio da economia tradicional, indagou o porquê de os indivíduos preferirem formar parcerias e empresas, em detrimento de uma negociação bilateral através de contratos de mercado.

Para o autor, as firmas estariam mais preparadas para lidar com os custos de transação, consistindo estes no “custo de se levar uma transação adiante através de uma troca no mercado” Coase (1998, p. 6). Dessa forma, os custos de transação seriam todos os dispêndios envolvidos numa relação econômica, tais como: pesquisa de preços, elaboração de contratos, negociação, dentre outros.

Assim, os custos de transação teriam influência sobre o formato da organização (estruturas de governança) e da atividade econômica, atuando ainda nas diferentes formas de alocação de recursos, a fim de minimizar os custos.

Dessa forma, o enfoque da teoria dos custos de transação reside na busca de minimizar os custos de produção, passando a transação a ter um papel fundamental como unidade de básica de análise.

Segundo Williamson (1985) os custos de transação distinguem-se em: *ex ante* e *ex post*. Os custos *ex ante*, consoante o termo indica, consiste nos custos que os indivíduos realizam antes de uma transação, tais como os custos para elaboração e negociação. Já os custos *ex post* corresponde aos custos realizados após o acordo, através de despesas com a sua manutenção, que de acordo com Genugten (2008, p. 28):

incluem os custos de instalação e funcionamento da estrutura de governança encarregada de monitorar a observância do acordo e a estrutura de governança pela qual as disputas são resolvidas, os custos de má adaptação e ajuste que surgem quando a execução do contrato é desalinhada como resultado de lacunas, erros, omissões e perturbações imprevistas e custos de efetuar compromissos seguros.

A abordagem pela Nova Economia Institucional sobre o estudo dos custos de transação provocou um processo de transformação em relação à chamada “Microeconomia neoclássica”, através do rompimento do argumento tradicional de que os indivíduos possuem informações perfeitas e racionalidade ilimitada e que as transações não têm custos, assumindo posteriormente a natureza da imperfeição cognitiva do indivíduo e a incerteza sobre eventos e resultados futuros (GENUGTEN, 2008).

Tal concepção resultou num distanciamento entre as duas abordagens, através das diferenças baseadas nos seguintes pontos: os pressupostos comportamentais; a transação como unidade básica de análise; estrutura de governança; os direitos de propriedade e os contratos problemáticos; a análise estrutural discreta e o critério de remediabilidade (WILLIAMSON, 1996).

#### 2.3.2.1 Pressupostos comportamentais

Os pressupostos comportamentais, baseados nos pressupostos cognitivos e de auto interesse (WILLIAMSON, 1996), conferido aos agentes econômicos e que repercutem no surgimento de custos de transação estão associados à racionalidade limitada e ao oportunismo, responsáveis em criar um ambiente de incerteza e de imprevisão nas relações econômicas.

A racionalidade limitada compreende o comportamento racional, mas de forma limitada, refletindo no déficit cognitivo no processamento de informações, seja em face da complexidade da tomada de decisão, bem como na impossibilidade de prever eventos futuros, ensejando, assim, a formatação incompleta dos contratos. Já o oportunismo assenta-se na postura comportamental do agente, que atua em seu interesse próprio através de subterfúgios como a complacência, engano, mentira, o roubo ou a fraude e “envolve na maioria das vezes formas sutis de enganação” (WILLIAMSON, 1985, p. 47).



### 2.3.2.2 Transação como unidade básica de análise

Outra distinção da teoria dos custos de transação com a microeconomia neoclássica reside na unidade de análise, cuja relevância consiste no exame das particularidades que envolvem e distinguem uma transação de outra. Para Williamson (1996), enquanto a economia ortodoxa se preocupa com aspectos gerais de organização, a teoria dos custos de transação está voltada aos aspectos específicos que influenciam na transação.

Segundo Commons (1932, p. 4, *apud* WILLIAMSON, 1998), “a unidade final de atividade... deve conter em si os três princípios de conflito, mutualidade e ordem”, que segundo o autor (*Ibidem*, 1998), tais princípios seriam aplicados à governança e assevera a relevância do estudo da transação deve tratar das três dimensões das transações, que são: a frequência com que as transações ocorrem, a incerteza (perturbação) que estão sujeitas e a condição de especificidade dos ativos.

### 2.3.2.3 Estrutura de governança

Para a economia ortodoxa, a empresa é retratada como uma função de produção, cujos insumos são transformados em saídas sem referência à organização, que segundo Williamson (1996, p.9), seria uma “caixa preta tecnológica”. Já a economia de custos de transação considera a empresa como uma estrutura de governança ou uma construção organizacional, conforme Moe (1984, 1990, *apud* WILLIAMSON, 1998), baseado no fato de que “empresas e mercados são modos alternativos de governança (COASE, 1937) e a alocação de atividade entre empresas e mercados não é tomada como dada, mas é algo a ser derivado” (*Ibidem*, 1996, p. 9).

#### 2.3.2.4 Direito de propriedade e contratos problemáticos

Quanto aos direitos de propriedade e contratos problemáticos, a principal diferença situa-se no fato de que a economia ortodoxa entende que os direitos de propriedade são facilmente definidos e que o custo expendido pelos tribunais com o conhecimento jurídico das leis e contratos de propriedade seria insignificante. Já a teoria dos custos de transação refere-se o direito de propriedade e os contratos como problemáticos. Tal posição é consubstanciada no argumento de que cada modo de governança (mercado, hierarquia ou híbrido) possui uma aplicação específica da lei contratual, sinalizando que as diversas interpretações jurídicas, em detrimento de uma lei única que acarrete numa só interpretação, representa um custo na relação econômica (WILLIAMSON, 1996).

#### 2.3.2.5 Análise estrutural discreta

Relativamente à análise estrutural discreta, segundo o autor, a economia ortodoxa adota a utilização de modos marginais de análise voltados para a economia de segunda ordem (ajuste de margens). Diversamente, a teoria dos custos de transação tem a preocupação direcionada para a economia de primeira ordem, através de alinhamentos básicos corretos, utilizando de maneira apropriada incentivos e controles. Nesse sentido, as estruturas de governança decorrem da associação dos atributos relativos aos modos de governança (mercados, hierárquicos e híbridos), razão pela qual cada arranjo possui particularidades próprias e não “meras variações na margem” (FIANI, 2013, p. 35).

### 2.3.2.6 Remediabilidade

Diversamente da economia ortodoxa, que considera como critérios de eficiência a maximização de custos ou a sua minimização, o critério de remediabilidade, segundo Williamson (1996, p. 10) consiste na hipótese de “que um resultado para o qual nenhuma alternativa superior possa ser descrita e implementada com ganhos líquidos seja presumidamente eficiente.” O autor parte da premissa de que as falhas fazem parte de todas as formas de organização. Com efeito, dada a natureza imperfeita das mesmas, as opções para estruturas de governança devem ser realistas, no sentido de serem possíveis e implementáveis, dada a sua limitação fática.

Portanto o critério de remediabilidade aplica-se na análise comparativa de diferentes estruturas de governança dentro de alternativas viáveis para um determinado tipo de transação. Assim, busca-se minimizar um problema da transação, através da escolha da melhor estrutura disponível, dentre as opções existentes (HORN, 1995).

Assim, a partir do arcabouço teórico dos custos de transação, cuja concepção de empresa é a de uma estrutura de governança e não como meio de produção, Williamson desenvolveu a base teórica das estruturas de governança (WILLIAMSON, 1998).

### 2.3.3 Transações do setor público

Embora as instituições de centro de governo não atuem na atividade fim, consoante anteriormente mencionado, a abordagem sobre as transações do setor público revela-se oportuna, no sentido de dar melhor compreensão ao estudo das estruturas de governança, bem como da coordenação.

Williamson em seu artigo intitulado “*Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspective*”, de 1999, ao tratar sobre as transações no setor público, destaca o posicionamento de Moe (1990) acerca da não aplicação da teoria dos custos de transação do setor privado ao setor

público, baseado no fato de que tais setores apresentam pontos distintos como: a ausência de mercados na burocracia pública para os bens e serviços fornecidos pelo governo; diversamente dos agentes econômicos no setor privado, cujos relacionamentos se dão de forma eficiente, o mesmo não se aplica aos atores políticos, dada a incapacidade de vender seus direitos de exercer autoridade pública e por último autor destaca a distinção entre os compromissos dos agentes, sendo no setor privado voltado à eficiência e no setor público seria a conveniência.

Apesar das considerações de Moe, Williamson (1999) afirma que foi justamente a ausência de mercados ideais no setor privado que motivou e inspirou a concepção da teoria dos custos de transação, e sinaliza no sentido de utilizar a mesma abordagem no setor público. Por essa razão, o autor reconhecendo a aplicação da teoria dos custos de transação no setor público, estabelece seis tipos de transações inerentes ao setor: aquisições, redistribuição, regulatórias, judiciais, infraestrutura e soberanas.

Nas transações relacionadas às aquisições o ponto central está no dilema envolvendo o governo sobre a necessidade de produzir ou terceirizar o bem ou serviço. Ou seja, se atua diretamente na prestação dos serviços ou atua indiretamente através de delegações, permissões, concessões, parcerias, etc.

Nas transações de redistribuição estão relacionadas às ações subsidiadas pelo governo, seja de caráter geral o mais específico como por exemplo o financiamento para atender as áreas de saúde e segurança, bem como auxílio financeiro para promover um determinado setor da economia como, por exemplo, junto às usinas através do subsídio do álcool.

As transações regulatórias são frequentemente comprometidas em virtude de especificidades dos ativos, como o monopólio regulatório e nas assimetrias de informações, em áreas como saúde e segurança, cabendo destacar que “a regulamentação sob o pretexto de assimetria de informação é por vezes utilizado para promover fins redistributivos ou ideológicos” (WILLIAMSON, 1999, p. 320)

Quanto ao judiciário, a transação está mais relacionada à sua atuação, no sentido de formar um ambiente com segurança jurídica e proporcionar confiança nos investimentos e contratos.

No que tange à infraestrutura, as transações estão diretamente ligadas à atuação em serviços eminentemente estatais como o caso da saúde, segurança e educação.

E, finalmente, as transações soberanas que “são dotadas de autoridade irrevogável: existem certas ordens que apenas o Estado deve emitir” (WILSON, 1989, p. 398, *apud* WILLIAMSON, 1999, p. 321). Ou seja, são aquelas em que o executivo figura como principal responsável nas transações envolvendo aspectos como a soberania nacional.

Diante da classificação das transações apresentadas por Williamson, Genugten (2008) considerando a variedade de transações e o fato de que estas acarretam numa diversidade de estruturas de governança, propõe definir a transação no setor público e identificar seus atributos, a fim de subsidiar a discussão sobre as formas de estruturas de governança no setor público.

Nesse sentido, Genugten (2008, p. 60) destaca que “A principal preocupação das transações do setor público é a prestação de serviços públicos” e, valendo-se de Savas (2000), identifica os papéis dos atores envolvidos na prestação do serviço público: o consumidor de serviço, o produtor de serviço e o provedor de serviço.

O consumidor, neste caso é o cidadão, um órgão público ou uma organização privada que receba o serviço do governo. O produtor, que pode ser o governo ou empresa privada, é o responsável pela entrega do serviço ao consumidor. E o fornecedor atua no campo das escolhas de quem irá fornecer os bens ou serviços ao consumidor.

Quanto aos atributos, Genugten (2008, p. 61) enfatiza que fatores como a importância do interesse público e a responsabilidade do governo “tem implicações nos atributos da transação típica do setor público”, pois o governo tem a obrigação, como provedor de bens e serviços, de garantir a prestação de serviços à sociedade, razão pela qual incerteza numa transação no setor público, ganha maior destaque.

Dessa forma, perfilhando o pensamento de Williamson (1991) a autora (*Ibidem*, 2008), descreve os atributos das transações do setor público, como sendo: especificidade dos ativos, incerteza e frequência.

A especificidade dos ativos refere-se à indagação sobre a necessidade ou não de investimento específico para a produção de um bem ou serviço, cuja

prestação adequada depende desse aporte. Para Fiani (2013, p. 25), são “aqueles que não podem ser aplicados em uma atividade diferente daquela para a qual foram planejados, sem com isso sofrerem uma redução expressiva no seu valor, além daquela que eventualmente decorra da depreciação pelo uso”

Quanto à incerteza, sua abordagem é dividida entre a incerteza comportamental, que está diretamente relacionada ao comportamento oportunista *ex post*, de um dos atores envolvidos na transação e a incerteza ambiental, ligada às alterações excepcionais no contexto da relação, tais como desabastecimento, aumento de preços no mercado, tributação, custos com logística, entre outras.

A frequência das transações no setor público indica a periodicidade, dentro de um lapso temporal, da ocorrência de uma transação. No caso do setor público, que detém o monopólio das prestações de serviço, é considerada alta tendo em vista a essencialidade do serviço e amplo espectro de atendimento.

Como se pode depreender do presente aporte conceitual sobre a teoria dos custos de transação, restou demonstrado o seu claro papel como indutor na minimização de custos e de sua forte influência sobre o formato das estruturas de governança. Por essa razão, a presente abordagem é um antecedente lógico e necessário para o exame das estruturas de governança e na compreensão do conceito de centro de governo.

#### 2.3.4 Estruturas de governança

Até o presente momento vimos os elementos e porque não dizer os pressupostos para instituição da estrutura de governança, que embasam a compreensão da forma pela qual é concebida o centro de governo como estrutura de apoio ao chefe do Executivo para a coordenação de funções do governo.

Portanto tais pressupostos orientam e respaldam as atividades sobre as irão atuar o centro de governo, como estrutura de apoio, onde serão delimitadas as formas de coordenação nas funções específicas, bem como delinear as

atividades e responsabilidades de cada ator nos objetivos de cada ação estratégica.

Assim, a abordagem do centro de governo requer a investigação sobre todos os contornos e saliências que fazem parte das estruturas de governança, que, segundo a definição de Fiani (2002, p. 277), consiste no “arcabouço institucional no qual a transação é realizada, isto é, o conjunto de instituições e tipos de agentes diretamente envolvidos na realização da transação e na garantia de sua execução”.

Para Williamson (1985 e 1996), existem três tipos de estruturas de governança: mercado, hierárquica e híbrida.

As estruturas de mercado são caracterizadas pela baixa especificidade dos ativos, cuja aquisição ou venda ocorrem sem restrições no mercado, bem como pela irrelevância dos atributos da frequência e incerteza nas transações.

Diante de tais características envolvendo os atributos de transação, as relações nesse tipo de estrutura de governança ocorrem, normalmente, sem formalidade, eis que os agentes envolvidos possuem segurança para realizar acordos informais e verbais.

Dessa forma, tais aspectos propiciam o baixo custo de transação na estrutura de governança via mercado, que é reforçada por uma relação baseada na experiência e confiança dos agentes.

Nesse sentido, Fiani (2011, p. 100):

Em uma situação ideal para a estrutura de governança de mercado, nenhuma transação exige uma terceira parte que verifique se foi desenvolvida de forma adequada: a experiência prévia das partes envolvidas é suficiente para identificar se a transação aconteceu de forma apropriada, e basta a simples apresentação do ativo transacionado pelo vendedor ao demandante para que a transação seja concluída.

Assim, em face da baixa complexidade desse tipo de estrutura de governança, o próprio mercado se encarrega de aplacar eventuais distúrbios através de adaptações autônomas, como a competitividade de preços, oportunizando assim, a aplicação mais eficiente dos recursos.

A estrutura de governança hierárquica é baseada na autoridade e seus ativos possuem alta especificidade, o que, de certa forma, acarreta numa grande dificuldade em conseguir fornecedores no mercado. Tal fato pode ocasionar

dificuldades e prejuízos para os agentes envolvidos, resultando num ambiente de mercado pela incerteza o oportunismo nas transações. Por essa razão, tal tipo de estrutura de governança é empregada em transações realizadas no âmbito interno, dentro de uma mesma organização, inclusive com a produção interna das atividades, que constituem seus ativos (WILLIAMSON, 1985).

A partir dos dois tipos de estrutura de governança acima surgiu uma estrutura intermediária ou híbrida, constituída por elementos de governança tanto de mercado quanto hierárquico (Ibidem, 1985).

Com efeito, a adoção pela estrutura de governança híbrida como modelo ideal decorre da impossibilidade de utilização das formas hierárquica e de mercado como base de uma estrutura eficiente.

#### 2.3.4.1 Estruturas de governança no setor público

No decorrer dos anos, a organização do Estado foi objeto de diversas transformações através de reformas administrativas, responsáveis por mudanças institucionais, desde o modelo patrimonialista, burocrático, gerencial e atualmente o de governança. Cada modelo é o resultado de perspectivas ligadas a ideologias políticas, como o social-liberalismo, a socialdemocracia, bem como a preocupações como a efetividade, eficiência, responsabilização política do Estado e desenvolvimento sustentável (BRESSER, 2009).

Como visto anteriormente, novas demandas de uma sociedade mais exigente e vocalizada, com problemas transversais (*wicked problems*), atuação mais efetiva dos controles interno e externo, bem como o multipartidarismo e a coalizão no governo (presidencialismo de coalizão), resultam na necessidade de uma configuração de uma estrutura de governança que realize todas as entregas assumidas pelo governo, da forma mais eficiente possível.

Portanto num cenário com variáveis econômicas, sociais e políticas que retratam o ambiente institucional, Williamson (1999) através do artigo “*Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspective*”, que partindo do pressuposto da ineficiência da burocracia pública, a examinou sob o enfoque da teoria dos custos de transação, numa análise comparativa ao setor privado.



Com efeito, o setor público diversamente do setor privado, cujo alinhamento e reduções de riscos ocorrem naturalmente através das forças de mercado espontâneas, possui peculiaridades no sentido de que é o governo ou o legislativo, quem decide a organização e prestação de serviços à sociedade, mesmo se tal estrutura de governança não seja eficiente (GENUGTEN, 2008).

Nesse sentido, Williamson (1999) pondera que a escolha de uma estrutura de governança deve ser resultado de uma complexa análise que perpassa a perspectiva da teoria dos custos de transação para aspectos legais e organizacionais. Assim, numa adaptação das estruturas de governança no setor privado (mercado, hierárquica e híbrida), o autor destaca três tipos de estruturas de governança no setor público: a **privatização**, em que há a delegação de serviço público para uma organização privada, prevalecendo as regras de mercado; a **regulação**, que se enquadra na estrutura híbrida, no caso de contratos de longa duração, em que há um órgão regulador do Estado para fiscalização e acompanhamento do instrumento e por último, a **agência pública** (setor público), retratada na hierarquia, através das estruturas burocráticas.

#### 2.3.4.2 Estrutura de governança na administração pública brasileira

Trazendo para o contexto brasileiro, Peres (2007) destaca que a estrutura hierárquica é a que melhor se adapta à estrutura do setor público, eis que a importância da autoridade reside não em mercado, mas sim na entrega efetiva das ações do governo ao cidadão, independente do resultado ser eficiente ou não.

Assim, na análise das estruturas de governança no setor público, alguns elementos distintos da iniciativa privada, devem ser considerados: os atores relevantes para a transação; custos no processo de políticas públicas; e outras características peculiares à governança no setor público (Ibidem, 2007).

Adiante será abordado os atores que são representados pelo poder executivo, legislativo, burocracia estatal e sociedade civil e os custos no processo de políticas públicas, relevantes para o nosso estudo.

#### 2.3.4.2.1 Atores

O poder executivo - é constituído por políticos eleitos e pelos respectivos cargos de confiança (cargos em comissão<sup>44</sup>) que eles têm direito. Seus interesses estão voltados para o atendimento de suas promessas e com a busca de reeleição.

O poder legislativo – sua composição também é de políticos eleitos, como expressão da democracia indireta, para representar a sociedade, através da fiscalização das ações do poder executivo e a proposição de leis. Os interesses também são focados nas suas plataformas políticas e, conseqüentemente, na reeleição.

A burocracia – diz respeito ao corpo gerencial do Estado para a consecução das políticas públicas, cujo principal atributo reside na estabilidade funcional, como forma de proteção contra eventuais perseguições, a fim de preservar a continuidade das ações governamentais essenciais ao cidadão.

Sociedade civil – é representada por beneficiários diretos ou indiretos das ações de políticas públicas, cuja atuação na vida política, em face da racionalidade limitada, decorre da busca de seus interesses próprios. Por essa razão, dependendo da compensação de seu benefício, sua participação na atividade política pode ser dinâmica ou estática, optando pela ignorância do que acontece no governo.

---

<sup>44</sup> BRASIL. **Constituição da república Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27/08/2021.

“Art. 37. [...]”

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**” (Grifo nosso).

#### 2.3.4.2.2 Custos no processo de políticas públicas

De acordo com Peres (2007, *apud* Horn, 1995), os custos no processo de políticas públicas estão relacionados à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, destacando os seguintes custos de transação:

- **custo associado ao tempo e esforço gasto** pelo poder executivo e pelo legislativo na formação da agenda e na formulação da política pública. As divergências e incertezas promovem um custo que é refletido em leis e políticas públicas vagas;

- **custo decorrente da incerteza política**, em face das mudanças de mandatos em cada pleito eleitoral, o que impossibilita assegurar à sociedade a perenidade dos benefícios de uma política pública implementada pelo governo anterior;

- **custo de agência resultante da diversidade**, entre os poderes legislativo e executivo, burocracia e sociedade civil, de entendimentos, compromissos e energia na programação, administração e monitoramento das políticas públicas, causando incerteza na entrega da ação governamental;

- **custo de monitoramento da burocracia** consistente, numa perspectiva do modelo principal-agente, na relação entre os objetivos do ator principal, no caso o político (chefe do executivo), e os objetivos do ator subordinado, representado pela burocracia. Esse custo está ligado diretamente ao objeto do presente estudo, e reside na necessidade de instituir uma estrutura de governança em que o chefe do executivo possa ter o acompanhamento das ações governamentais estrategicamente planejadas, possibilitando a intervenção seja pelo não cumprimento do planejado ou pelo atraso da implementação;

- por fim, o **custo decorrente da falta de transparência à sociedade**, quanto às informações acerca de benefício ou custos relativos a determinada política pública, principalmente na demonstração de contrapartida, em face do pagamento de tributos. Tal fato gera incerteza ao cidadão e repercute na sua aversão ao risco de apoiar novas políticas públicas.

Além dos elementos acima considerados, os atuais desafios da administração pública sinalizam a adoção a necessidade de estabelecer novos

arranjos institucionais, voltados para um modelo orientado no “gerenciamento integrado e holístico (*whole-of-government*)” (LOTTA, 2016; CAVALCANTE, 2018, p. 28).

Por essa razão, a coordenação assume um papel relevante na criação da estrutura de governança, que trazendo para a abordagem do centro de governo, consiste no setor responsável pela direção central, onde convergem as informações necessárias para dar coerência, coesão e efetividade nas ações do governo (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a).

### 2.3.5 Estruturas de governança para coordenação

Diante do contexto acima retratado, os governos vêm buscando, através da instituição de novos modelos de estrutura, o fortalecimento das ações de coordenação. De acordo com Gomide e Pires (2014, *apud* LOTTA, 2016), tais mudanças giram em torno do aperfeiçoamento de dois tipos de capacidades estatais: as técnicas, consubstanciadas nas competências dos agentes públicos para coordenar e conduzir as entregas estatais, e o segundo tipo ligado que é ligado às políticas, e que decorrem do poder de articulação dos agentes com diversos atores sociais.

Portanto, sob a ótica do Centro de Governo, a configuração de sua estrutura de governança o torna um instrumento capaz de promover maior coordenação no governo, favorecendo a coesão e coerência nas ações governamentais, exercendo o papel fundamental no processamento, avaliação e compartilhamento de informações para entregar efetividade.

Desta forma, valendo-se do contexto brasileiro, Lotta e Favareto (2016) identificam nos novos modelos de estrutura de governança desenvolvidos, quatro componentes utilizados nesses novos arranjos, sendo: a intersetorialidade (integração horizontal); a coordenação federativa (integração vertical); a dimensão territorial e a dimensão participativa.

A coordenação federativa, assim como a dimensão territorial e a participativa são componentes que possuem relação com atores externos, estranhos à organização local, cujas atividades são integradas horizontalmente.

Desta forma, para o presente estudo, que é orientado para a análise do Centro de Governo, como estrutura de apoio e coordenação política e técnica das ações governamentais, voltaremos a atenção para o componente da intersetorialidade, em virtude de estar diretamente envolvida com a coordenação dos setores governamentais.

#### 2.3.5.1 Intersectorialidade

Seu surgimento decorre da reação da administração em face do processo deletério promovido por reformas anteriores que levaram à fragmentação e esvaziamento do Estado (LOTTA, 2016).

Com efeito a intersectorialidade está diretamente ligada à integração dos diversos setores governamentais e “remete a ideia de que os setores trabalham juntos para resolver um problema que definem e assumem como comum” (CUNILL-GRAU, 2016) e que agrega conhecimento e experiência, numa relação sinérgica e de objetivos comuns, para a formulação de agenda, implementação, monitoramento de políticas públicas com o objetivo de dar maior efetividade na entrega (LOTTA, 2016).

Nesse sentido, a intersectorialidade atua como um amálgama na promoção da integração e cooperação dos diversos setores e atores, que através de seus conhecimentos e experiências possam propiciar a consecução de objetivos comuns.

De acordo com Cunill-Grau (2016), exame da intersectorialidade baseia-se em duas premissas fundamentais, sendo a primeira no sentido de que a integração entre os setores possibilita a busca por soluções integrais. A segunda apoia-se no fato de que as divergências ou diferenças entre setores integrados, proporcionam a possibilidade de serem utilizados produtivamente na resolução de problemas sociais.

Assim sendo, seguindo a perspectiva analítica do centro de governo no exame das variáveis presentes em sua definição, depreende-se através do arcabouço teórico desenvolvido que o desenho da estrutura de governança, voltado para a coordenação das ações do governo, deve ter em sua composição

a intersectorialidade (integração horizontal) entre os diversos atores participantes, como elemento indutor da coordenação pelo centro de governo das ações governamentais.

Desta forma, abordaremos adiante a coordenação que representa o ponto nevrálgico do Centro de Governo e que está relacionado à capacidade de articulação e envolvimento de outros atores na realização das ações governamentais (PIRES; GOMIDE, 2014).

### 2.3.6 Coordenação

Considerada como “o coração da missão do Centro de Governo” (GOETZ; MARGETTS, 1999, p. 436, *apud* BID, 2013, p. 10), a coordenação das ações estratégicas do governo visa, através da concentração de esforços dos administradores e atores políticos, criar maior coesão e coerência nas ações do governo e reduzir redundância, lacunas e contradições entre as entregas (MILGROM; ROBERTS, 1992; LÆGREID *et al.*, 2014).

A relação entre Centro de Governo e coordenação advém da reação da administração ao processo de fragmentação da administração através da descentralização de funções e tomada de decisões para agências autônomas (organizações de propósito único), “autoridades autocentradas e falta de cooperação e coordenação, prejudicando assim a eficácia e a eficiência” (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2006, p. 15, *apud* BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

Com efeito, numa sociedade cada vez mais exigente, que dispõe de instrumentos legais e tecnológicos otimizados pelo uso da internet e vocalizada através da exteriorização do grau de insatisfação e de confiança no governo (OCDE, 2020), demandam a implementação de uma coordenação central forte e apoio ao chefe do poder executivo no gerenciamento das ações governamentais, a fim de garantir coerência e coesão, bem como eficiência na governança (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013; CAVALCANTE, 2018).

Ademais, o surgimento de problemas transversais e complexos (*wicked problems*), bem como compromissos assumidos pelo governo<sup>45</sup>, além do reconhecimento da incapacidade de atuação especializada (silos) para lidar com desafios sociais complexos (LAEGREID *et al.*, 2014), contribuíram para a necessidade de uma abordagem mais integrada e holística da gestão governamental (*whole-of-government*), com ênfase na coordenação.

Nesse sentido, o debate acerca do aumento dos mecanismos e instrumentos de coordenação sob a ótica do fortalecimento do papel do centro de governo, revela-se crucial na transformação de um governo que atue com coesão e coerência, como resposta ao processo de fragmentação na gestão pública,

Relacionado a essas mudanças também está uma ênfase em fortalecimento do papel do centro (nível político e administração central) na construção de coerência em políticas e implementação (OCDE 1996; Halligan 2006; Gregory 2006; Richards e Smith 2006). O papel do centro é crucial ao estudar a coordenação dentro do governo central e é uma questão central nos estudos empíricos de país neste livro. O centro aqui se refere ao nível político do gabinete, mas também às 'agências centrais'. As agências centrais (Campbell e Szablowski 1965) são organizações como os ministérios do Primeiro-Ministro, das finanças ou da função pública que prestam poucos ou nenhum serviço diretamente aos cidadãos, mas antes se preocupam principalmente com a prestação de serviços horizontais, com regulação e coordenação, dentro do setor público (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010, p. 19).

O tratamento da literatura sobre coordenação envolve uma profusão de abordagens, que vem desde a análise dos níveis de coordenação, passando pelo exame das perspectivas que levam em consideração da coordenação como um processo ou como resultado (PETERS, 2004). Há ainda o enfoque voltado a identificação de mecanismos de coordenação, através de estruturas de coordenação e de ferramentas (ALEXANDER, 1993), bem como no desenvolvimento da classificação dos mecanismos e instrumentos de coordenação com base na hierarquia, mercado e rede (BOUCKAERT; PETERS ; VERHOEST, 2010; BEVIR, 2012), cuja teoria será a base para a discussão.

Diante dessa diversidade teórica, o objetivo do presente trabalho é

---

<sup>45</sup> Como exemplo, Brasil assinou, em 2015, juntamente com 192 países, o compromisso para o cumprimento dos Objetivos de desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), previstos na agenda de metas que deverão ser alcançadas até o ano de 2030 (Agenda 2030).

realizar uma abordagem focada no Estado, importando no debate sobre coordenação a partir do centro de governo (BOUCKAERT, PETERS E VERHOEST, 2010; NOGUEIRA E GAETANI, 2018).

Partindo dessa perspectiva, impende destacar a definição de coordenação, que segundo a literatura:

é considerada como os instrumentos e mecanismos que visam aprimorar o alinhamento voluntário ou forçado de tarefas e esforços de organizações do setor público. Esses mecanismos são usados para criar uma maior coerência e para reduzir redundâncias, lacunas e contradições dentro e entre as políticas, implementação ou gestão. (METCALFE, 1994; PETERS, 1998, ALEXANDER, 1993; THOMPSON, 1967, apud BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010, p. 16).

A coordenação também possui dimensões distintas, cujo enfoque deve ser dado sob a perspectiva o escopo e a intensidade do trabalho (LÆGREID et al., 2014).

Nesse sentido, a literatura (BOUCKAERT, PETERS; VERHOEST, 2010; CAVALCANTE; GOMIDE; BARBOSA, 2019) destaca a coordenação positiva e negativa. Partindo da noção de que as organizações devem atuar unidas para atingir os objetivos que não são alcançáveis por ações individuais. Logo, na coordenação positiva os atores envolvidos acatam as orientações do governo, em nome de uma ação estratégica, a fim de promover maior coerência e alcançar um melhor desempenho da administração. Já na coordenação negativa, há uma forma mínima de coordenação envolvendo a não interferência por meio da concordância dos atores envolvidos, de não prejudicar as ações e programas uns dos outros (LÆGREID et al., 2014).

Outro aspecto relativo à dimensão reside na análise do engajamento dos setores do governo no cumprimento de suas diretrizes. Perquire-se assim, sobre o grau de comprometimento das organizações e se estão efetivamente fazendo parte do governo (coordenação dentro do setor público). Por outro lado, a coordenação fora do setor público não quer dizer que a organização não está comprometida com os objetivos do governo, mas a sua atuação ultrapassa as fronteiras do Estado e da sociedade, cuja coordenação abrange outras organizações ou entidades não estatais (BOUCKAERT, PETERS; VERHOEST, 2010).



Importa ainda aduzir a classificação entre coordenação vertical e horizontal, cuja distinção se dá na forma de coordenação entre as organizações. No caso da coordenação vertical, o âmbito de atuação ocorre em níveis hierárquicos distintos, entre organizações de nível superior e inferior. Diversamente, na coordenação horizontal, a relação entre as organizações acontece no mesmo nível hierárquico (*Ibidem*, 2010).

Não menos importante é análise da coordenação política e administrativa, cujo enfoque é a capacidade de integração dos atores políticos com os gestores na realização de ações. Todavia, nessa atuação conjunta, sobressai a dimensão política, eis que a legitimidade e o poder necessário para a coordenação são inerentes às lideranças políticas, recaindo sobre os gestores a atividade ordinária de implementação e gestão (*Ibidem*, 2010).

Metcalf (2004) elaborou uma escala para medir os níveis de coordenação do setor público, cujo parâmetro reside na complexidade dos assuntos, cujos resultados necessitem o aumento gradual de intervenção, a fim promover coesão e coerência. Assim, o nível mais baixo de coordenação refere-se a uma atuação isolada e independente, não demandando qualquer atividade de coordenação, aumentando, a cada nível, a complexidade da atividade bem como a participação de outros atores, consoante se pode verificar na tabela a seguir:

Quadro 2 – Níveis de coordenação intragovernamental

Nível	Atividade / Assunto
9	Estratégia governamental
8	Estabelecimento de prioridades centrais
7	Limites para a ação ministerial ou ações de organizações
6	Arbitragem de diferenças políticas
5	Buscar acordo entre ministros/organizações
4	Conter divergências entre ministros/organizações
3	Consulta com outros ministros / organizações ( <i>feedback</i> )
2	Comunicação com outros ministros/organizações (troca de informações)
1	Tomada de decisão independente por ministros / organizações

Fonte: O autor, 2022 adaptado de METCALFE, 2004.

Levando-se em consideração que o papel do centro de governo é apoio direto ao chefe do Executivo, na coordenação política e técnica das ações governamentais, planejamento estratégico, monitoramento do desempenho e

comunicação das decisões e realizações do governo (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013), em cotejo com o quadro acima, depreende-se que sua atuação ocorre entre os níveis, desde decisões isoladas ou atividades com menor complexidade e dependência de outros atores, até o nível mais alto que requer uma coordenação mais complexa.

Para Cavalcante, Gomide e Barbosa (2019), a atuação do centro de governo estaria compreendida entre os níveis 6 e 9, cuja natureza das atividades geram controversas e divergências entre os atores, ensejando a intervenção para garantir a coesão e coerência das ações.

### 2.3.6.1 Mecanismos de coordenação – Classificação

A abordagem teórica sobre coordenação teve avanços significativos na literatura, com novas práticas<sup>46</sup> e o emprego da teoria das ciências sociais, bem como através de tentativas de métodos por profissionais. Nesse sentido foi desenvolvida a classificação de instrumentos associados aos mecanismos de coordenação, resultando em três modelos fundamentais de coordenação no setor público: coordenação por mecanismo de hierarquia; coordenação por mecanismo de mercado e coordenação por mecanismo de rede, consoante a abordagem de Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), consoante sintetizado no quadro a seguir:

Quadro 3 – Características dos mecanismos de hierarquia, mercado e redes (continua)

	Hierarquia	Mercado	Redes
Base da interação	Autoridade e dominação	Troca e competição	Cooperação e solidariedade
Propósito	Desenhado conscientemente e objetivos controlados	Resultados espontaneamente criados	Propósitos desenhados conscientemente ou resultados espontaneamente criados

<sup>46</sup> Tais práticas, segundo Lægveid *et al.* (2014), deram-se de várias formas e múltiplas denominações, tais como: governança integrada, direção de resultados, governo integrado (Bogdanor, 2005; Hood, 2005), governança holística (6 *et al.*, 2002), nova governança pública (Osborne, 2009), governo em rede, parcerias, governo conectado, política transversal, gestão horizontal, gestão pública colaborativa (Gregory, 2003) e todo o governo (OCDE, 2005; Christensen e Lægveid, 2007a).

Quadro 3 – Características dos mecanismos de hierarquia, mercado e redes (conclusão)

	Hierarquia	Mercado	Redes
Base da interação	Autoridade e dominação	Troca e competição	Cooperação e solidariedade
Orientação, controle e avaliação	Normas <i>top-down</i> e padrões, rotinas, supervisão, inspeção e intervenção	Oferta e demanda, mecanismos de preço, auto interesse, lucros e perdas como avaliações, cortes e mão invisível	Valores compartilhados, análise de problemas comuns, consenso, lealdade, reciprocidade, confiança, avaliação informal e reputação
Papel do governo	Legislador e condutor <i>top-down</i> ; atores dependentes são controlados pelas regras	Criador e guardião do mercado, comprador de mercadorias; atores independentes	Viabilizador das redes, gestor e participante de redes
Recursos necessários	Autoridade e poder	Barganha, informação e poder	Cooperação mútua e confiança
Base teórica	Burocracia weberiana	Economia neoinstitucional	Teoria de redes

Fonte: O autor, 2022 adaptado de BOUCKAERT, PETERS e VERHOEST, 2010.

O mecanismo de hierarquia, inspirado na teoria burocrática de Weber, assenta-se na divisão do trabalho e na produção de regras e procedimentos, como meios de coordenação, cuja interação se dá por meio da dominação assentada na autoridade, consistindo no poder de dar ordens sem oposição.

Além disso, a partir dessa interação, bem como nas peculiaridades do poder público, o mecanismo de hierarquia é o mais usual na administração pública na atividade de coordenação, através do qual exterioriza suas convicções para persuadir na implementação de comportamentos e programas, atuando de verticalmente de cima para baixo (*top down*) (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

Já o mecanismo de mercado é baseado na troca e competição, por meio de instrumentos associados à disputa e concorrência, como incentivos através de indicadores de eficiência, bem como intercâmbio entre os atores para a produção de resultados (JACCOUD, 2020).

Quanto ao mecanismo de rede, este se dá através da interação entre parceiros, motivado pela cooperação e solidariedade. Trata-se de uma relação baseada na confiança e reciprocidade para benefício mútuo. Para isso, as informações entre as organizações precisam ser compartilhadas para se ter um

espaço mínimo que enseje uma coordenação com coerência (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

Cada mecanismo possui suas características e especificidades próprias. Entretanto isso não quer dizer que sua adoção ocorre de forma independente e exclusiva, podendo conviver com os outros mecanismos. As transformações sociais e tecnológicas impulsionaram o Estado a flexibilizar a dicotomia entre o público e o privado, passando então a adotar a parceria com a iniciativa privada, modificando assim de uma gestão predominantemente hierárquica para atuar também em rede (HOOD, 1986; HOWLETT, 2005; KETTL, 1993; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; SALAMON, 2002, apud OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

### 2.3.6.2 Instrumentos de coordenação

Também chamados como “práticas de coordenação” ou “arranjos de coordenação (LÆGREID *et al.*, 2014), os instrumentos de coordenação compreendem as estruturas e procedimentos formais concebidos “que organizam a ação do Estado junto a organizações e agentes públicos, bem como a atores sociais, tendo em vista os objetivos específicos e a operacionalização da política pública (JACCOUD, 2020, p. 44).

Com base nessa definição, através dos estudos desenvolvidos por Alexander (1993), Thompson (1967), Galbraith (1973), March e Simon (1958) e Lawrence e Lorsh (1967), bem como de pesquisas empíricas comparativas, foi desenvolvida uma tipologia de instrumentos de coordenação, dividindo-os em instrumentos estruturais e não estruturais ou processos (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

No caso dos instrumentos estruturais, cuja essência é baseada na autoridade e na divisão do trabalho, a coordenação ocorre através da criação ou alteração de estruturas das organizações, como entidades de coordenação, monitoramento e organismos de deliberação coletiva, bem como por meio de alterações das atribuições dos setores e de fluxos (BOUCKAERT; PETERS;

VERHOEST, 2010; CAVALCANTE; GOMIDE; BARBOSA, 2019 e JACCOUD, 2020).

Quanto aos instrumentos não estruturais ou processos, sua atuação tem uma abordagem gerencial estabelecendo procedimentos de planejamento, orçamento e avaliação de estratégias de gestão (Ibidem, 2010, 2018 e 2020).

Nessa perspectiva, Peters (2006), apud Lægreid et al. (2014), compreende que a coordenação pode ser vista como um processo, bem como um resultado. No caso deste último, podem ser considerados diferentes níveis de coordenação, numa escala que principia num nível de pouca coordenação, como decisões isoladas de atores e organizações, até um nível mais alto de coordenação, como a concepção de estratégias governamentais, conforme anteriormente retratado através do “Quadro 3”, elaborado com base em Metcalfe (2004).

No que concerne a coordenação como um processo, o autor destaca que sua análise deve ser realizada sob a ótica das atividades ou estruturas específicas que auxiliam a coordenação – “os instrumentos de coordenação” (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, *apud* LÆGREID *et al.* 2014).

Portanto, o centro do governo, como engrenagem para uma governança eficaz, é concebido como um instrumento de coordenação (estrutural), que ocorre através da criação ou alteração de sua estrutura, para prestar o apoio ao chefe do executivo.

Por fim, diante da estrutura teórica, ora desenvolvida, passaremos para o exame concreto do tema, a fim de entender a estrutura de centro de governo, através do ambiente institucional e de como é realizada a coordenação da função de monitoramento de desempenho nas políticas públicas no governo do estado do Rio de Janeiro.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Classificação da pesquisa

A presente pesquisa terá seu foco voltado para a análise interpretativa de dados coletados, com o objetivo de examinar o problema pesquisado. Por essa razão o presente estudo terá uma abordagem qualitativa.

De acordo com Flick, a pesquisa qualitativa:

parte da noção da construção social das realidades em estudo, está interessada nas perspectivas dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo à questão em estudo. (FLICK, 2009, p. 16).

Nesse sentido, levando em consideração o objetivo que cada pesquisa possui, Gil (2017), as classificou em: exploratórias, descritivas e explicativas. A pesquisa exploratória envolve a coleta de dados para propiciar conhecimento do problema, possibilitando a criação de conjecturas. A pesquisa descritiva visa detalhar as características de um fenômeno, levando-se em consideração suas variáveis e suas relações. Quanto à pesquisa explicativa, seu escopo é de revelar as causas que concorrem para a existência de um fenômeno.

No caso do presente estudo, tendo em vista que a produção científica sobre o assunto é incipiente (Cavalcante, 2018), buscar-se-á o conhecimento do problema e torná-lo mais explícito, através da percepção dos fatos ou fenômeno estudado. Também, em face da necessidade de descrever o caso, serão examinadas as características envolvidas, através da análise do ambiente institucional, composição (atores envolvidos) e os respectivos arranjos institucionais.

Portanto, considerando as premissas expendidas, bem como a base conceitual retratada, o presente estudo caracteriza-se com a finalidade exploratória e descritiva.

Assim, levando-se em consideração as análises de cunho exploratório e descritivo, revela-se necessário definir os meios de investigação.

Com efeito, a construção do conhecimento acerca do problema e dos fenômenos que os envolve, importa na adoção de meios de investigação, em que deve ser levado em conta “o ambiente de pesquisa, a abordagem teórica e as técnicas de coleta e análise de dados” (GIL, 2017, 34).

Nessa perspectiva, Vergara (2016), classifica como meios de investigação a: pesquisa de campo, pesquisa de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa-ação e estudo de caso.

Desta forma, no presente trabalho, levando-se em consideração o suporte teórico acima, serão contempladas a pesquisa de campo, a investigação documental e a pesquisa bibliográfica.

### 3.2 Coleta de dados

Na presente pesquisa foram utilizados como métodos de coleta de dados a pesquisa bibliográfica, a investigação documental e a pesquisa de campo, considerando o atual governo (2019-2022).

A pesquisa bibliográfica, de acordo com Gil (2017), é lastreada em material previamente publicado, como livros, revistas científicas, bem como material disponibilizado pela internet. Tais fontes foram responsáveis pelo suporte a toda estrutura e conteúdo do referencial teórico da presente pesquisa.

Em relação à investigação documental, que ocorre através do exame de documentos de qualquer natureza, sejam públicos ou privados, consoante a lição de Vergara (2016), os dados para a presente pesquisa foram extraídos através da análise junto às fontes eletrônicas disponibilizadas, no intuito de examinar os seguintes pontos:

- Identificação do ambiente institucional, por meio da composição do governo, contexto político (coalizão de partidos), através de informações extraídas das publicações na Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro – IOERJ, bem como de instituições como o Tribunal Superior Eleitoral – TSE e o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro – TRE/RJ.

- indicação do(s) órgão(s) que atuam nas atividades (funcional) de coordenação do monitoramento e desempenho, como integrantes do centro de governo, por meio do exame da legislação pertinente;
- a análise da função de monitoramento de desempenho e avaliação das políticas públicas, com enfoque na Lei nº 8.730, de 24 de janeiro de 2020, que “Institui o plano plurianual do Estado do Rio de Janeiro – PPA para o período de 2020 – 2023”, por meio dos relatórios decorrentes do acompanhamento físico e financeiro dos produtos, bem como do monitoramento dos indicadores da programação, bem como do exame da estrutura prevista (unidades do sistema de planejamento e Orçamento do poder executivo do estado do rio de Janeiro - SPO), para a realização do monitoramento e avaliação, constante no artigo 11 da Lei acima;
- análise do Relatório de acompanhamento anual de 2021, que subsidiou a Prestação de Contas de governo de 2021.

Um aspecto a ser observado como limitador da investigação documental reside na escassa ou quase inexistente legislação que contenha toda a estrutura do Estado, com as respectivas atribuições, existindo normas esparsas e conflitantes a respeito das atribuições de cada Secretaria de Estado.

Uma outra limitação verificada consiste na ausência de informações relativas às reuniões e despachos na agenda do Governador<sup>47</sup>, sendo que, somente a partir de 09/11/2022, passou a constar eventos e reuniões de despachos internos, contudo, sem mencionar os secretários ou integrantes de secretarias, dificultando a análise sobre quais Secretários seriam mais próximos e assíduos com o chefe do Poder Executivo e atuariam como seus assessores.

A pesquisa de campo ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas, como instrumento de coleta de dados, buscando-se demonstrar a realidade experimentada pelo entrevistado, através da percepção de significados, como sentimentos e subjetividades (VERGARA, 2016).

Foram, então, realizadas junto aos integrantes das Secretarias de Estado, estabelecendo-se como parâmetro a chamada “definição expandida”, consoante a classificação de Lafuente e Santiso (2013b), eis que não foi verificado, em sede

---

<sup>47</sup> Disponível em: <https://secretarias.rj.gov.br/Agenda.aspx>. Acesso em 07 ago. 2022.



do governo estadual, qualquer instrumento formal responsável em definir as instituições ou unidades localizadas dentro da estrutura do Poder Executivo.

Por tal motivo, o critério de escolha das Secretarias de Estado foi baseado na atuação e no desempenho central e transversal de funções governamentais, levando-se em consideração as atribuições das Secretarias de Estado extraídas de atos normativos<sup>48</sup> de criação e/ou regulamentação das mesmas, em cotejo com as funções principais consideradas pela literatura (DUMAS; LAFFUENTE; PARRADO, 2013; OCDE, 2013, 2018), percorridas no referencial teórico (Item 2.2), foram selecionadas as Secretarias da Casa Civil, do Gabinete do Governador, de Governo e a de Planejamento e Gestão, consoante sintetizado no quadro a seguir elaborado.

Quadro 4 – Funções do Centro de Governo X Secretarias

Função Secretaria	Coordenação Política	Gestão Estratégica	Coordenação de PP	Monitoramento de Desempenho	Comunicação e <i>accountability</i>
SECC	X		X		X
SEGOV	X				
SEPLAG		X		X	
SEGG	X				

Fonte: O autor, 2022.

Cabe registrar a dificuldade encontrada na presente pesquisa, relativa à inviabilidade de realizar as entrevistas com representantes da Secretaria da Casa Civil e da Secretaria do Gabinete do Governador, malgrado as diversas solicitações através de e-mails, via WhatsApp e por contato telefônico.

Dessa forma, foram realizadas 09 (nove) entrevistas semiestruturadas com representantes das Secretarias de Governo e da Secretaria de Planejamento e Gestão, objetivando a coleta de informações e percepções dos

<sup>48</sup> RIO DE JANEIRO. Resolução conjunta SECC/SEGOV Nº 17 DE 09 de março de 2021. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTI4MzE%2C>. Acesso em 10/10/2022.  
Decreto nº 47.741, de 27 de agosto de 2021. Disponível em: [http://ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra\\_edicao.php?session=VW10TmQwNnVWVGROUkd0MFVWVldSRkpUTURCUFZVNUdURIZGZUU1RINYUk9SRVpGVtSRmQwOUZWWHBOTUZFeIRWUlpNazVVVlhWT1ZFVTFUWGM5UFE9PQ==](http://ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VW10TmQwNnVWVGROUkd0MFVWVldSRkpUTURCUFZVNUdURIZGZUU1RINYUk9SRVpGVtSRmQwOUZWWHBOTUZFeIRWUlpNazVVVlhWT1ZFVTFUWGM5UFE9PQ==). Acesso em 10/10/2022.  
Resolução SEPLAG nº 137, de 18 de julho de 2022. Disponível em: [http://www.planejamento.rj.gov.br/sites/seplag/files/arquivos\\_paginas/Regimento%20interno%20SEPLAG%20Completo.pdf](http://www.planejamento.rj.gov.br/sites/seplag/files/arquivos_paginas/Regimento%20interno%20SEPLAG%20Completo.pdf). Acesso em 10/10/2022.

atores envolvidos, mais especificamente, quanto à coordenação do monitoramento das políticas públicas pelo núcleo de governo, consoante sistematizado no quadro a seguir.

Quadro 5. Entrevistas de campo realizadas

Secretaria	Entrevistado	Data
SEPLAG	E1. Subsecretário de Modernização da Gestão.	27/07/2022
SEPLAG	E2. Subsecretário de Planejamento e Orçamento.	27/07/2022
SEPLAG	E3. Superintendente de Orçamento e responsável pelo Sistema “REDOR”.	11/08/2022
SEPLAG	E4. Secretário da Secretaria de Planejamento e Gestão.	11/08/2022
SEPLAG	E5. Superintendente da Qualidade da Despesa Pública.	11/08/2022
SEPLAG	E6. Superintendente de Planejamento.	11/08/2022
SEGOV	E7. Subsecretária de Integração Sociogovernamental e de Projetos especiais.	13/09/2022
SEGOV	E8. Coordenadoria de Assuntos Estratégicos.	23/09/2022
SEGOV	E9. Chefe de Gabinete	29/09/2022

Fonte: O autor, 2022.

### 3.3 Análise e tratamento dos dados

Após a coleta dos dados (investigação documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas), será empregada como para o tratamento e a análise de dados a técnica de análise chamada análise de conteúdo, difundida por Laurence Bardin, em 1977 e que consiste, segundo a autora:

Definitivamente, o terreno, o funcionamento e o objetivo da análise de conteúdo podem resumir-se da seguinte maneira: atualmente, e de modo geral, designa sob o termo de análise de conteúdo: um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2016, p. 48).

Tal técnica é composta pelas seguintes fases: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados obtidos e interpretações (BARDIN, 2016).

Nessa perspectiva, o primeiro momento da análise dos dados será destinado à organização do material com a finalidade de operacionalizá-lo, a fim de sistematizar as ideias iniciais, através da escolha dos documentos (atos normativos relativos à atividade de monitoramento de políticas públicas), de pesquisas bibliográficas (redes eletrônicas, jornais, livros, artigos acadêmicos) e das entrevistas encetadas, que constituem o *corpus* a analisar. Em seguida será realizada a denominada “leitura flutuante” que consiste, na visão da autora, no estabelecimento de contato com os documentos, “deixando-se invadir por impressões e orientações” (Ibidem, 2016, p. 128).

Após a pré-análise e com a concepção das medidas a serem adotadas, os dados, então, serão organizados através da codificação, por meio do registro de características comuns envolvendo: palavras, tema, objeto, personagem, acontecimento e documentos.

Adiante, serão agregados todos esses registros por categorias, que no nosso estudo sobressaem os critérios semântico, ou seja, pelo significado das expressões registradas, bem como através do critério de categorização “expressivo”, por meio de termos utilizados nos documentos e nas entrevistas.

Também, no intuito de facilitar a pesquisa e a compreensão do tema, as categorias foram desmembradas em subcategorias, conforme será visto no item 4.1.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção serão apresentados e discutidos os resultados decorrentes das informações coletadas na presente pesquisa. De início, na subseção 4.1 versará sobre a delimitação da análise e a definição de categorias. Em seguida, serão analisadas cada uma das categorias.

### 4.1 Delimitação da análise e definição de categorias

O ponto central ou problema da presente pesquisa reside na **compreensão do papel do Centro de Governo na coordenação da função de monitoramento de desempenho das políticas públicas desenvolvidas pelo governo do estado do Rio de Janeiro.**

Partindo dessa premissa, foi desenvolvida uma revisão sistemática de literatura a respeito do tema centro de governo, através de uma abordagem conceitual, incluindo a análise do ambiente institucional, bem como sobre os arranjos de governança e coordenação, consubstanciando nos eixos de limitação na presente pesquisa.

Desta forma, a primeira delimitação dar-se-á através da identificação do ambiente institucional, numa perspectiva voltada para o exame da correlação de forças e interesses no contexto político e administrativo do Estado, através do exame da composição do governo atual, das coligações dos partidos e sua relação com o número de Secretarias de Estado e as respectivas composições.

A segunda delimitação recairá sobre a estrutura, a formação e o tamanho do centro de governo no Estado, através do exame das atribuições dos órgãos de governo, previstas na legislação, bem como a respeito dos órgãos que atuam nas atividades de coordenação do monitoramento das políticas públicas, por meio da institucionalização das estruturas de governança, voltadas para a função de coordenação do monitoramento de desempenho e avaliação das políticas públicas.

A terceira delimitação será voltada ao exame do ponto nevrálgico da atuação do centro de governo, que é a coordenação das funções relevantes para o executivo estadual. A presente pesquisa será restrita à análise da coordenação do monitoramento das políticas públicas, realizada pelo centro de governo junto aos diversos setores da administração estadual envolvidos nas ações governamentais promovidas pelo atual Poder Executivo, com enfoque na Lei nº 8.730, de 24 de janeiro de 2020, que “Institui o plano plurianual do Estado do Rio de Janeiro – PPA para o período de 2020 – 2023.

Assim, cada delimitação da pesquisa, após realizadas as abordagens teóricas, bem como as técnicas de coleta e análise de dados, corresponde a uma categoria de análise, desmembrada nas subcategorias correlatas, conforme a metodologia adotada, descrita no item 3.3 do presente trabalho, que versa sobre a análise e tratamento dos dados, consoante se pode ver sintetizado no quadro a seguir.

Quadro 6 – Categorizações da pesquisa

CATEGORIAS		SUBCATEGORIA
CENTRO DE GOVERNO	AMBIENTE INSTITUCIONAL	S1 – Coligações de partidos na formação do governo.
		S2 – Quantidade de partidos na formação da ALERJ (fragmentação partidária).
		S3 – Número de Secretarias de Estado.
		S4 – Composição das Secretarias de Estado pelos partidos políticos.
	ESTRUTURA DE GOVERNANÇA	S5 – Atribuições dos órgãos de governo previstas na legislação.
		S6 – Os órgãos que atuam nas atividades de coordenação do monitoramento das políticas públicas, como integrantes do centro de governo.
	COORDENAÇÃO	S7 – Função do monitoramento das políticas públicas previsto no PPA 2020-2023.
		S8 – Atuação do sistema de planejamento e Orçamento do poder executivo do estado do rio de Janeiro – SPO na Função do monitoramento das políticas públicas.
		S9 – Presença de outros setores diversos do SPO no Monitoramento do PPA.

Fonte: O autor, 2022.

## 4.2 Do ambiente institucional

Conforme destacado no referencial teórico (2.3.1.1), através do aporte teórico da teoria da Nova Economia Institucional (NEI), a análise das instituições processa-se sob dois enfoques: o ambiente institucional e sob as instituições de governança (WILLIAMSON, 1996), cuja abordagem ocorre em elemento distintos e complementares.

Por essa razão, cabe aqui divergir do entendimento sustentado por Cavalcante e Batista (2018), quando afirmam que na definição estreita do centro de governo faz parte do campo de observação da ciência política dentro da estrutura do centro de governo, explorando aspectos como a formação de coalizões políticas, distribuição dos cargos. E, no caso da definição expandida, está sob a ótica da administração pública, no exame do funcionamento e das funções exercidas pelas instituições.

Com efeito, veremos adiante que, mesmo pela definição expandida de centro de governo, que foi adotada na presente pesquisa, não há como dissociar o ambiente institucional das instituições de governança. Nas duas classificações de centro de governo, sob a perspectiva apregoada por Williamson (1996), tanto o ambiente quanto a instituição de governança se complementam, cabendo em ambas a análise sob o enfoque das coligações partidárias, indicações políticas para cargos e demais fatores.

No caso da análise do ambiente institucional, a sua perspectiva está mais voltada para o exame macro sobre as relações políticas envolvendo a criação das leis, normas, costumes, na formação da administração.

Quanto às instituições de governança, o seu nível de análise reside sob as estruturas de governança, que será objeto de apreciação no próximo item.

A construção do ambiente institucional decorre da própria estruturação do Estado Brasileiro que é por meio do sistema presidencialista, sendo o mesmo modelo adotado pelos Estados Federados. Sua principal característica reside na separação dos poderes, cuja função é o resguardo da independência e harmonia dos poderes constituídos, evitando-se a concentração de poder, bem como os abusos, através do sistema de freios e contrapesos.

Muitas vezes, a concepção de controle gerada pelo sistema de freios e contrapesos, aliada à engessada burocracia estatal, implicou na necessidade de construção de bases de apoio, junto ao parlamento, a fim de favorecer as condições de governabilidade.

Outrossim, ainda temos um país caracterizado por notórios desequilíbrios nas ordens econômica, social e política, abrindo espaço para o chamado “presidencialismo de coalizão” que surge dessa “diversidade social, das disparidades regionais e das assimetrias de nosso federalismo, que são mais bem acomodadas pelo multipartidarismo proporcional” (Ibidem, 1988, p.5).

Nesse sentido, uma das características político-institucionais, além do federalismo e do mecanismo de participação social, é a natureza multipartidária dos governos, em que diversos partidos participam dos ministérios ou, no caso dos Estados, do secretariado (IPEA, 2018).

Com efeito, considerando esse desenho institucional, no estado do Rio de Janeiro verificou-se que as alianças por coalizão se revelaram como uma regra, nos governos de 2010, 2014 e 2021, excepcionando-se o governo iniciado em 2019, cuja governabilidade não foi alcançada e que resultou no afastamento<sup>49</sup>, e processo de *impeachment*<sup>50</sup>, do então, chefe do Poder Executivo, consoante se pode inferir no quadro a seguir:

Quadro 7 - Coligações de partidos nas campanhas dos governos

ELEIÇÃO	GOVERNO	COMPOSIÇÃO/COLIGAÇÃO	Nº PARTIDOS
2010	Sérgio Cabral	PP / PDT / PT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PSDC / PRTB / PHS / PMN / PTC / PSB / PRP / PC do B	16
2014	Luiz Fernando Pezão	PMDB / PP / PSC / PTB / PSL / PPS / PTN / DEM / PSDC / PHS / PMN / PTC / PRP / PSDB / PEN / PSD / SD	17
2018	Wilson Witzel	PSC / PROS	02
2022	Cláudio Castro	PL / MDB / DC / PMN / PP / PL / PROS / PRTB / PTB / REPUBLICANOS / SOLIDARIEDADE / AVANTE / PSC / UNIÃO	14

Fonte: O autor, 2022 adaptado do TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2022.

<sup>49</sup> O vice-governador, assumiu interinamente o governo do estado em 28 de agosto de 2020 em decorrência do afastamento do titular.

<sup>50</sup> Em 1 de maio de 2021 ocorreu a posse de Cláudio Castro no cargo de governador do estado, em decorrência do *impeachment*, de Wilson Witzel.



A despeito da chamada “governabilidade”, junto ao parlamento, atribuição de fiscalização e controle restou prejudicada em face dos casos de corrupção ocorridas nos governos anteriores, que acarretaram nas prisões de 5 ex-governadores.

Impende ainda destacar que, o fenômeno do multipartidarismo, decorrente das disparidades regionais e das assimetrias de nosso federalismo, consoante acima mencionado, implica numa elevada fragmentação partidária<sup>51</sup>, que tão também se reflete entre os Estados federados.

A frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações socioculturais; é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por um só partido nas sociedades mais divididas e mais conflituosas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação. (ABRANCHES, 1988, p. 20-21).

Em pesquisa realizada junto ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE<sup>52</sup>, nos 26 Estados e no Distrito Federal, apurou-se que os Parlamentos Fluminense e o de Minas Gerais possuem o maior número de partidos, ou seja, maior fragmentação partidária em suas respectivas composições, no quantitativo de 28 siglas, consoante se pode observar no quadro elaborado a seguir:

Quadro 8 – Composição partidária dos Poderes Legislativos (continua)

ESTADO/DF	Nº PARLAMENTARES	REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA
Minas Gerais	77	28
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>70</b>	<b>28</b>
São Paulo	94	24
Goiás	41	21
Espírito Santo	30	20
Pará	41	20
Paraná	54	20
Amapá	24	19
Bahia	63	19
Distrito Federal	24	18
Pernambuco	49	18

<sup>51</sup> Segundo o Jornal O Globo, de 06/09/2021, a “Câmara dos Deputados brasileira tem o segundo maior número de partidos entre 31 países”. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/camara-dos-deputados-brasileira-tem-segundo-maior-numero-de-partidos-entre-31-paises-1-25186058>. Acesso em: 07 ago. 2022.

<sup>52</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/>. Acesso em: 07 ago. 2022.

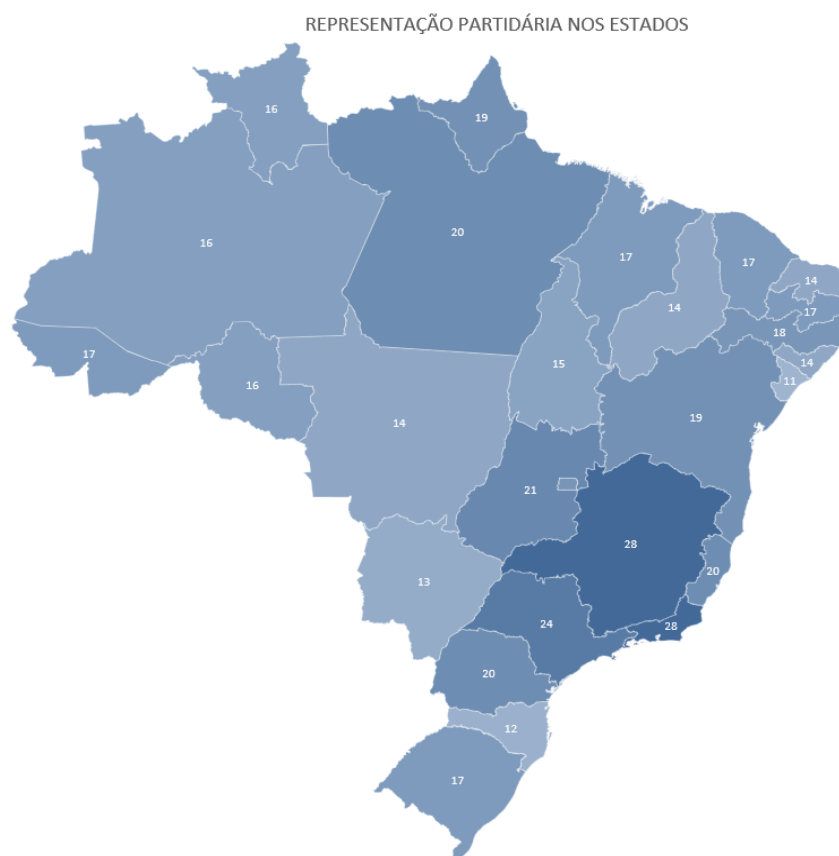
Quadro 8 – Composição partidária dos Poderes Legislativos (conclusão)

ESTADO/DF	Nº PARLAMENTARES	REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA
Acre	24	17
Ceará	46	17
Maranhão	42	17
Paraíba	36	17
Rio Grande do Sul	55	17
Amazonas	24	16
Rondônia	24	16
Roraima	24	16
Tocantins	24	15
Alagoas	27	14
Mato Grosso	24	14
Piauí	30	14
Rio Grande do Norte	24	14
Mato Grosso do Sul	24	13
Santa Catarina	40	12
Sergipe	24	11

Fonte: O autor, 2022 adaptado do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2022.

Em reforço, a ilustração a seguir reflete tais números geograficamente, através do mapa do Brasil, contribuindo para uma melhor visualização.

Figura 4 – Composição Partidária dos Poderes Legislativos



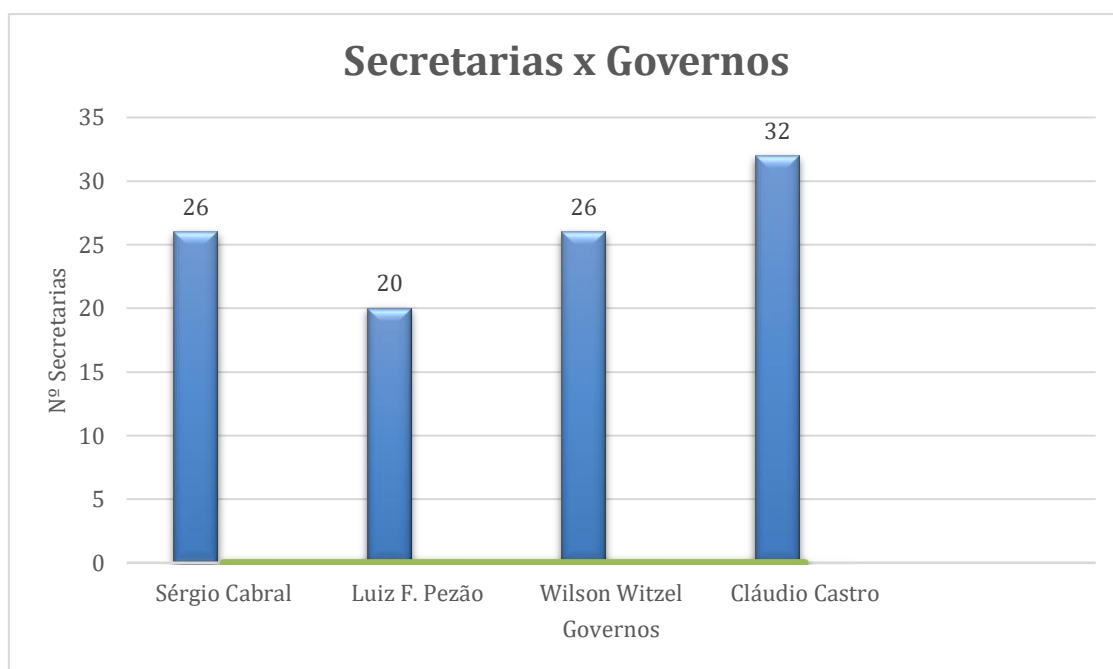
Fonte: O autor, 2022 adaptado do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2022.

Tal pesquisa reflete, num parlamento multifacetado, a necessidade de se realizar coligações com o maior número de siglas possível, a fim de possibilitar a coesão e diálogo com os parlamentares, na busca de maior governabilidade.

Dessa forma, em face do argumento da governabilidade, surge a necessidade de abrir “espaços” no governo resultando, inevitavelmente, na criação e aumento do número de Secretarias de Estado.

Nesse sentido, em pesquisa realizada junto aos Diários Oficiais<sup>53</sup> de 2007 a 2022, foi verificado o número de secretarias de cada governo, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Número de secretarias nos governos – 2019/2022



Fonte: O autor, 2022 adaptado da IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2022.

Uma observação a ser feita, refere-se ao fato de que, a despeito das coligações partidárias para as campanhas eleitorais, consoante apresentado no quadro 6, tais coligações, em muitos casos, não asseguram o apoio da maioria do parlamento e a consequente governabilidade. Há de se atentar para o número de parlamentares por partido, que nem sempre reflete a maioria nas coligações.

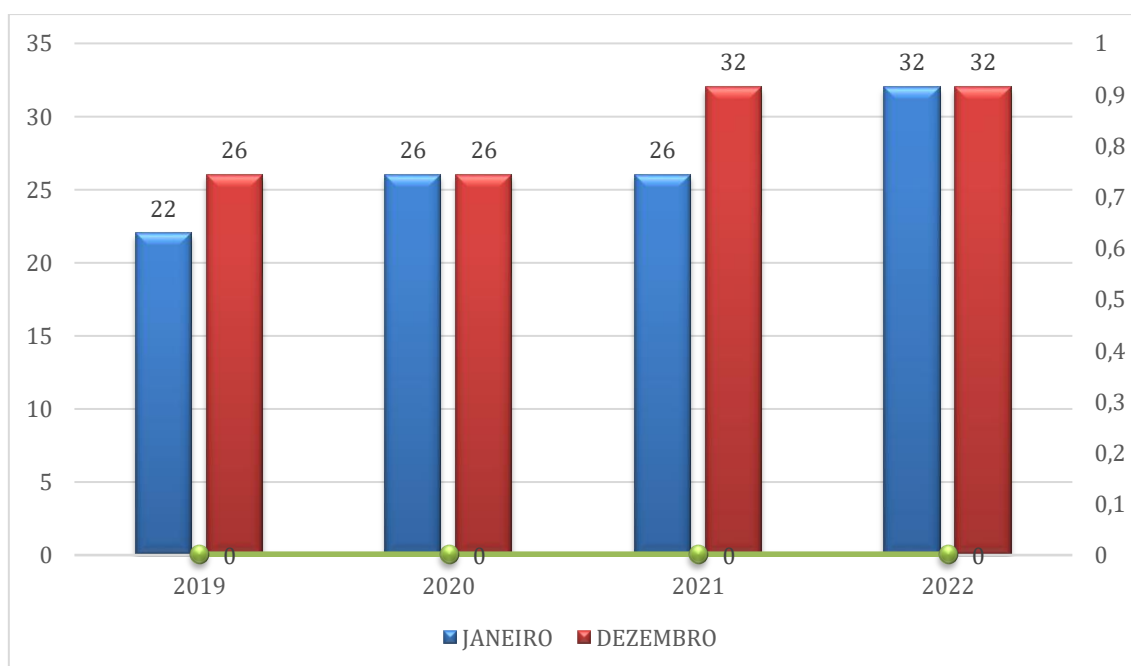
<sup>53</sup> Disponível em: <http://ioerj.com.br/portal/>. Acesso em 08/08/2022.

Assim, a governabilidade e as decorrentes coalizões, dar-se-ão pelo critério da maioria de parlamentares que estarão apoiando o governo, abrindo-se espaço para uma coalizão de ocasião.

Esse fenômeno é percebido nitidamente quando se compara o número de secretarias existentes no início e no final de cada governo.

Por ser o foco da pesquisa os governos de 2019 até a data atual, 2022, a seguir foi elaborado um gráfico, que levou em consideração os períodos de afastamento do governador eleito no pleito de 2018, que fora afastado em agosto de 2020, tendo perdido o seu mandato em maio de 2021.

Gráfico 2 – Número de secretarias criadas por ano



Fonte: O autor, 2022 adaptado da IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2022.

Conforme se pode observar, em 2019 houve um acréscimo de 4 novas Secretarias de Estado, sendo que, no primeiro semestre, houve a criação das Secretarias do Gabinete de Segurança Institucional, cujo perfil do secretário nomeado era um militar e a criação da Secretaria Extraordinária de Representação em Brasília, cujo secretário era do mesmo partido do, então, governador.

No segundo semestre, houve a criação de mais 2 Secretarias de Estado, sendo uma, cujo secretário era de perfil técnico, que foi a Secretaria de Estado de Vitimização e Amparo à Pessoa com Deficiência, e a outra, que seria a

Secretaria de Estado de Trabalho e Renda, onde fora nomeado um novo aliado, do partido Republicano (PRB).

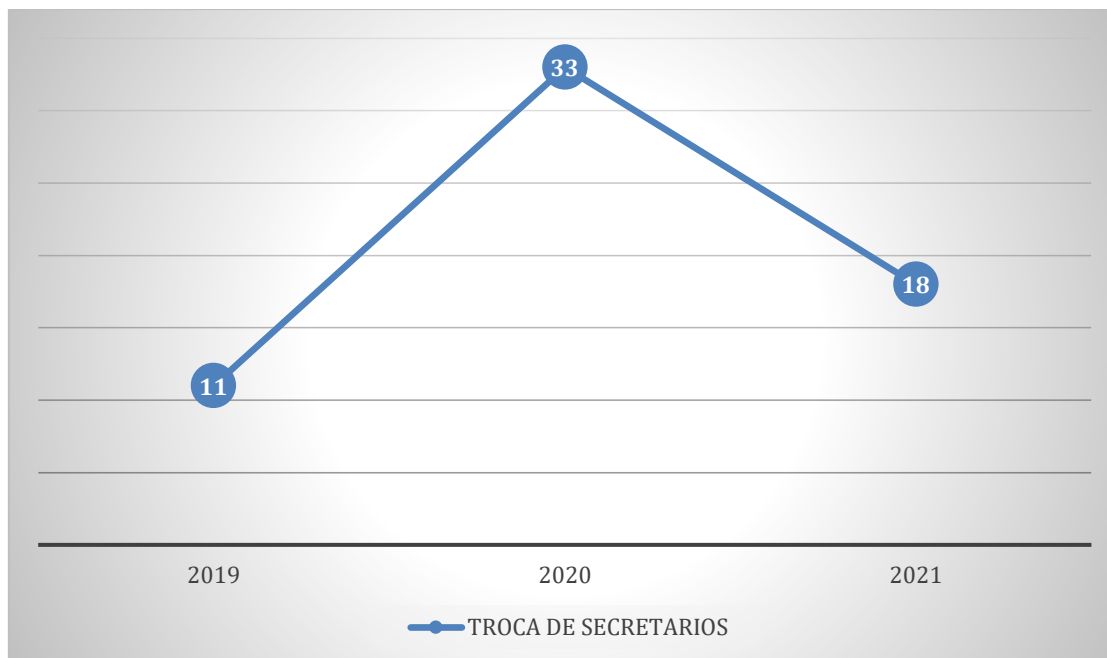
Em 2020, um ano conturbado marcado pela pandemia, bem como pelo afastamento do governador, em 28/08, houve o aumento do número de secretarias que passou de 26 para 27, havendo, entretanto, a extinção da Secretaria criada, chegando no mês de dezembro com o mesmo número existente em janeiro.

Em maio daquele ano foi criada a secretaria Extraordinária de Acompanhamento das Ações Governamentais Integradas da COVID-19, que aumentou o número de secretarias. Todavia, embora tenha havido o aumento, houve também a extinção de Secretarias como a de Governo, criando-se a Secretaria de Planejamento – SEPLAG, tendo sido nomeado um técnico, e, em seguida extinguindo a Secretaria Extraordinária de Acompanhamento das Ações Governamentais Integradas da COVID-19, recriando a Secretaria de Governo, cuja nomeação recaiu sobre um perfil político.

No ano de 2021, o Governo sendo exercido interinamente até maio pelo, então, Vice-governador do Estado, e, permanentemente após tal data, houve um aumento de 6 Secretarias, através da criação das secretarias de Justiça, Envelhecimento Saudável, de Vitimados, Gabinete do Governador, Defesa do Consumidor e a de Ação Comunitária e Juventude, cujas respectivas nomeações foram realizadas pelo critério político.

Outro aspecto interessante reside quanto ao número de trocas de Secretários de Estado. De acordo com a pesquisa realizada junto à Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro – IOERJ, nos anos de 2019 a 2021 houve 65 trocas dos gestores da Secretarias de Estado, consoante se pode ver no gráfico adiante.

Gráfico 3 – Trocas de secretários



Fonte: O autor, 2022 adaptado da IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2022.

Não foi levado em consideração o ano de 2022, tendo em vista que as mudanças que ocorreram foram decorrentes da saída dos titulares das Secretarias, em virtude da disputa do pleito eleitoral deste ano, não estando, portanto, associado aos casos de coalização ou apoio de partidos.

Da análise empreendida, infere-se que no ano de 2019, houve, ao todo, 11 trocas envolvendo Secretários de Estado, sendo que o maior número ocorreu no segundo semestre 9, ocasião em que começaram a surgir as negociações envolvendo o apoio de alguns partidos políticos, refletindo, dentre outras mudanças, nas novas nomeações das Secretarias de Direitos Humanos (Progressistas), Agricultura (Progressistas), Infraestrutura (DEM), Meio Ambiente (PL), Cultura (Solidariedade).

Já no ano de 2020, que foi marcado pela assunção interina do, então, Vice-Governador, em face do afastamento do Governador, à época, em 28/08, tendo ocorrido 33 trocas de Secretários, iniciando pela Controladoria Geral do Estado (técnico), Secretaria de Saúde (técnico), Casa Civil (técnico), Fazenda (técnico), Desenvolvimento Econômico e Relações Institucionais (técnico), Polícia Civil (técnico), Saúde (novamente) (técnico), Trabalho (PSC), Secretaria Extraordinária de Acompanhamento das Ações Governamentais Integradas da COVID-19 (técnico), Secretaria Extraordinária de Representação do Governo em

Brasília, Casa Civil (novamente) (PSC), Procuradoria Geral do Estado (técnico), Turismo (técnico), Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (técnico), Casa Civil (novamente) (técnico), Defesa Civil (PT), Polícia Civil (novamente) (técnico), Saúde (novamente) (técnico), Controladoria Geral do Estado (novamente) (técnico), (Educação (Cidadania), Ciência Tecnologia e Inovação (técnico), Cidades (técnico), Gabinete de Segurança Institucional (PP), Trabalho (novamente) (técnico – interino), Procuradoria Geral do Estado (novamente) (técnico), Administração Penitenciária (técnico), Meio Ambiente (PDT), Desenvolvimento Econômico (novamente) (técnico), Esporte (PL), Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (novamente) (PRB), Ciência Tecnologia e Inovação (novamente) (PL), Turismo (novamente) (MDB) e Trabalho (novamente) (PRB).

Note-se que, até a data de afastamento do Governador, à época, em 28/08, foram mantidas as nomeações políticas ocorridas no final de 2019. Entretanto, com o surgimento da pandemia do COVID-19 e as denúncias ligadas à Secretaria de Saúde e os consequentes procedimentos de apuração, foram realizadas trocas de Secretarias, mais precisamente de 14, em que predominaram as nomeações de caráter técnico, porém de forma interina, excepcionando-se a nomeação da Secretaria de Trabalho, que fora indicação do próprio partido do, então, Governador (PSC).

A partir de agosto, com a assunção interina do Governo pelo Vice-Governador, à época, um novo desenho institucional começou a se formar, através de alianças políticas, ocorrendo assim, 19 trocas nas Secretarias, sendo 9 ocupadas por indicações políticas: Defesa Civil (PT), (Educação (Cidadania), Gabinete de Segurança Institucional (PP), Meio Ambiente (PDT), Esporte (PL), Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (novamente) (PRB), Ciência Tecnologia e Inovação (novamente) (PL), Turismo (novamente) (MDB) e Trabalho (novamente) (PRB).

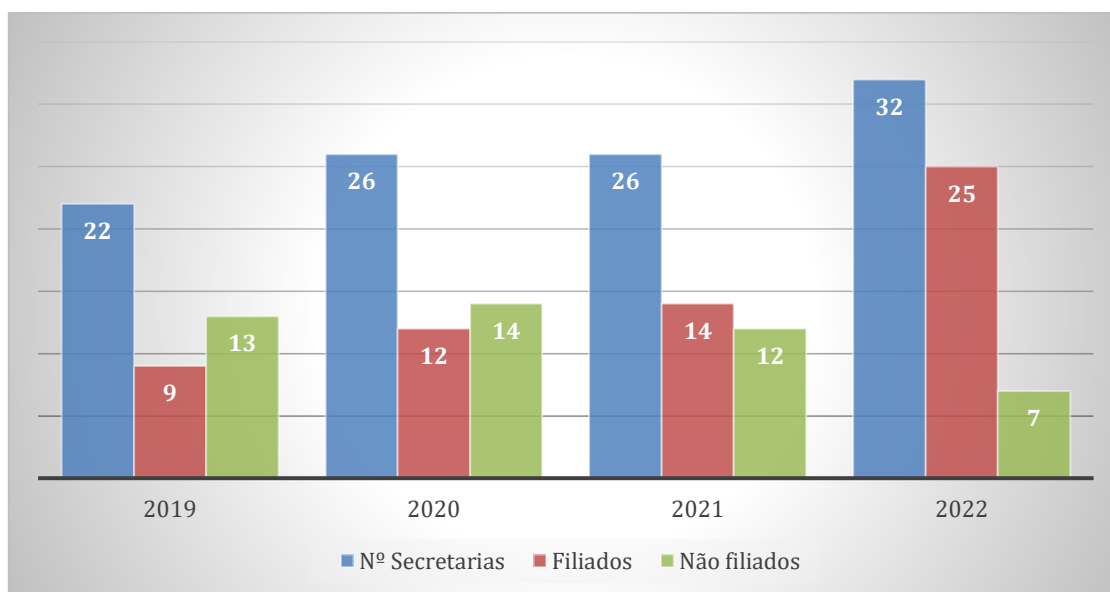
Em 2021, com o afastamento definitivo pelo *impeachment* do Governador, à época, e a assunção definitiva do Governo do Estado, pelo novo Governador, foram consolidadas as alianças que vinham se formando desde a sua interinidade no governo, como se pode ver através da troca de 18 Secretários, bem como por meio da criação de mais 6 Secretarias de Estado, consoante já assinalado.

Dentre as trocas de Secretários efetuadas, verificou-se a predominância de indicações políticas em detrimento do perfil técnico, como se vê nas nomeações dos Secretários das Secretarias de Trabalho (PRB), Administração Penitenciária (PSC), Governo (PL), Fazenda (PT), Saúde (PP), Desenvolvimento Econômico (MDB), Infraestrutura (PSDB), Educação (PL), Transporte (DEM), Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (PRB), Polícia Militar (Técnico), Administração Penitenciária (PL), Controladoria Geral do Estado (PSB), Trabalho (podemos), Transportes (União Brasil), Assistência à Vítima (Técnico) e Esporte (PL).

Além das referidas substituições, houve a criação das Secretarias de Justiça (PDT), Envelhecimento Saudável (Avante), Assistência à Vítima (Técnico), Gabinete do Governador (PT), Defesa do Consumidor (PSC) e Ação Comunitária e Juventude (MDB).

Portanto, das 22 novas nomeações, realizadas no ano de 2021, 20 foram baseadas em coligações políticas, cuja reflexo, além do número de Secretarias de Estado, que aumentou para 32, foi o aumento do número de Secretários filiados a partidos políticos, consoante se pode verificar no gráfico adiante:

Gráfico 4 – Filiação partidária dos secretários – 2019/2022



Fonte: O autor, 2022 adaptado da IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2022 e do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2022.

Percebe-se na leitura do gráfico acima, que na medida em que houve diversa contingências, tais como o processo de *impeachment* do Governador, à

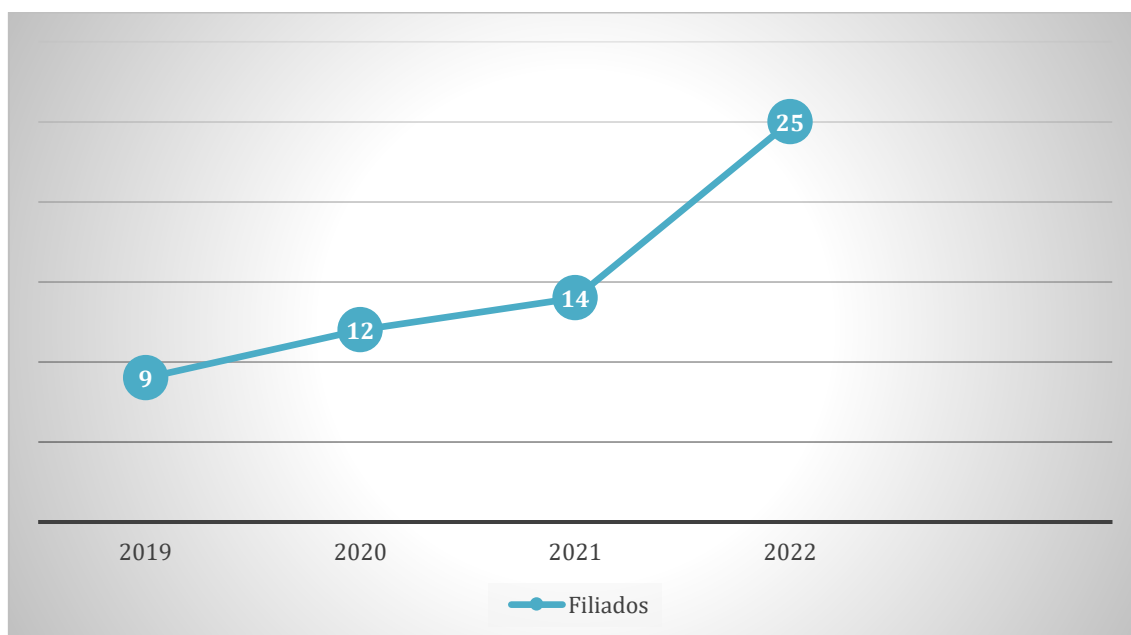


época, concomitantemente à pandemia do COVID-19, que assolou o mundo, sobreveio, com o novo governo, a necessidade de efetuar as diversas coligações políticas, sendo inevitável a criação de novas secretarias e a nomeação de secretários pelas indicações políticas.

Como se pode ver, a partir da assunção interina, em 2020, e, posteriormente, com a posse do novo Governador, houve um aumento no número de Secretarias de Estado, passando de 26 para o total de 32 Secretarias.

Concomitantemente, constata-se a ampliação do número de nomeações com perfil político, em detrimento do perfil técnico, cujo início em 2019 indicava 9 secretários e em 2022 possui 25 nomeados pertencentes a diversas siglas, cuja evolução é ilustrada através do gráfico a seguir.

Gráfico 5 – Nomeações de titulares de origem política



Fonte: O autor, 2022; adaptado da IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2022 e do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL<sup>54</sup>, 2022.

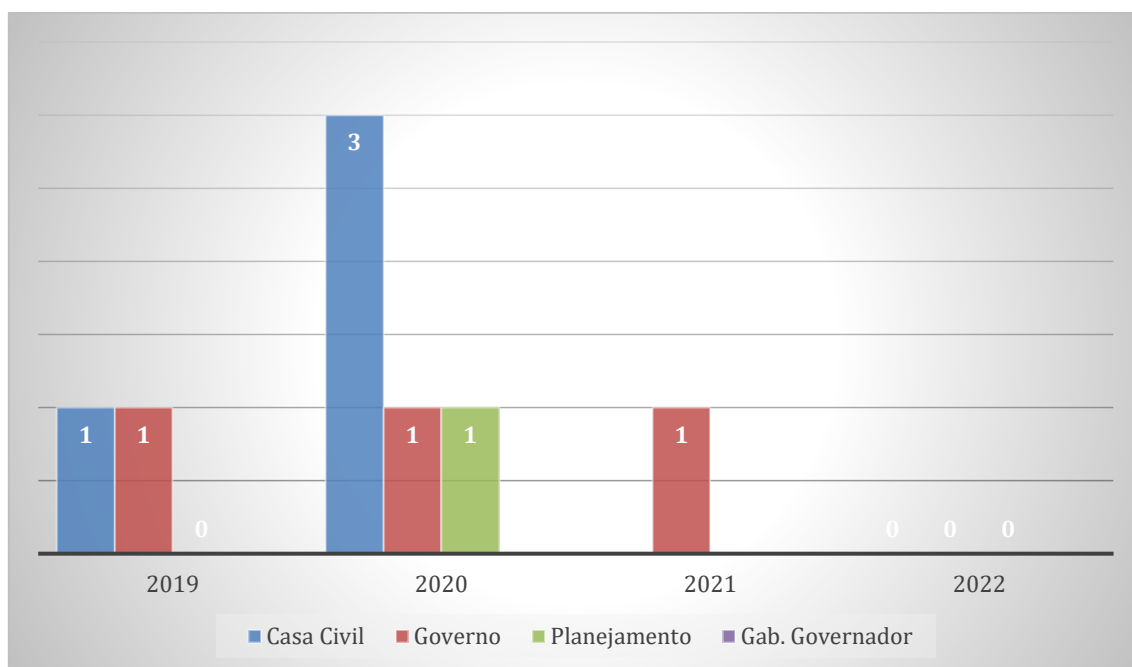
Dentro da perspectiva da presente pesquisa, que perpassa pelo centro de governo, que sob ótica da definição expandida, é integrado pelas Secretarias de Estado que atuam no desempenho central e transversal de funções governamentais, que são as Secretarias da Casa Civil, do Gabinete do

<sup>54</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacoes-oficiais-de-filiados>. Acesso em: 09/10/2022.

Governador, de Governo e a de Planejamento e Gestão, verificou-se que as trocas dos gestores e os respectivos perfis também repercutiram nas mesmas.

De fato, o número de secretários que ocuparam as Secretarias de Estado, integrantes do centro de governo, de 2019 a 2022, variou desde 4 trocas na Secretaria da Casa Civil, 3 na Secretaria de governo, 1 no Planejamento e a manutenção do mesmo Secretário de Estado no Gabinete do Governador, conforme ilustrado no gráfico a seguir:

Gráfico 6 – Trocas nas secretarias integrantes do centro de governo



Fonte: O autor, 2022 adaptado da IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2022.

Importante ainda destacar, que, dentre as 4 Secretarias que integram o centro de governo, apenas a Secretaria da Casa Civil apresenta o seu titular com origem no perfil técnico, tendo sido antecedido por ocupantes de origem política. Não obstante a distinção metodológica aqui tratada quanto à origem (técnica ou política), revela-se necessário destacar que os perfis não decorrem de qualquer juízo de valor sobre a competência dos nomeados, cingindo-se a análise a aspectos relativos às coligações e acordos entre os partidos e o Poder Executivo.

### 4.3 Da estrutura de governança

Por ocasião da abordagem do tema “Estruturas de governança no setor público”, no referencial teórico (2.3.4.1), Williamson (1999) destacou três tipos de estruturas de governança, a saber: a privatização, a regulação e a agência pública, sendo esta última caracterizada pela hierarquia, por meio de estruturas burocráticas.

No caso da administração pública brasileira, conforme a lição de Peres (2007), a estrutura hierárquica é a melhor se adapta à estrutura do setor público, eis que a importância da autoridade reside não em mercado, mas sim na entrega efetiva das ações do governo ao cidadão, independente do resultado ser eficiente ou não (2.3.4.2).

Nessa perspectiva e levando-se em consideração a definição expandida, retratada no referencial teórico (2.1.1), buscou-se identificar os órgãos que atuam como estrutura de apoio ao chefe do Executivo para a coordenação das funções do governo, consideradas pela literatura (DUMAS; LAFFUENTE; PARRADO, 2013; OCDE, 2013, 2018) e por meio do exame da legislação pertinente, conforme mencionado no item 3.2 da presente pesquisa, com o objetivo de descrever a estrutura, a formação e o tamanho do centro de governo na administração estadual.

Outrossim, convém destacar a complexidade advinda da ausência de uma normatização específica referente à estrutura do Estado, como por exemplo ocorre no governo federal<sup>55</sup>, que possui um ato normativo próprio, que estabelece a organização básica dos órgãos do Poder Executivo Federal.

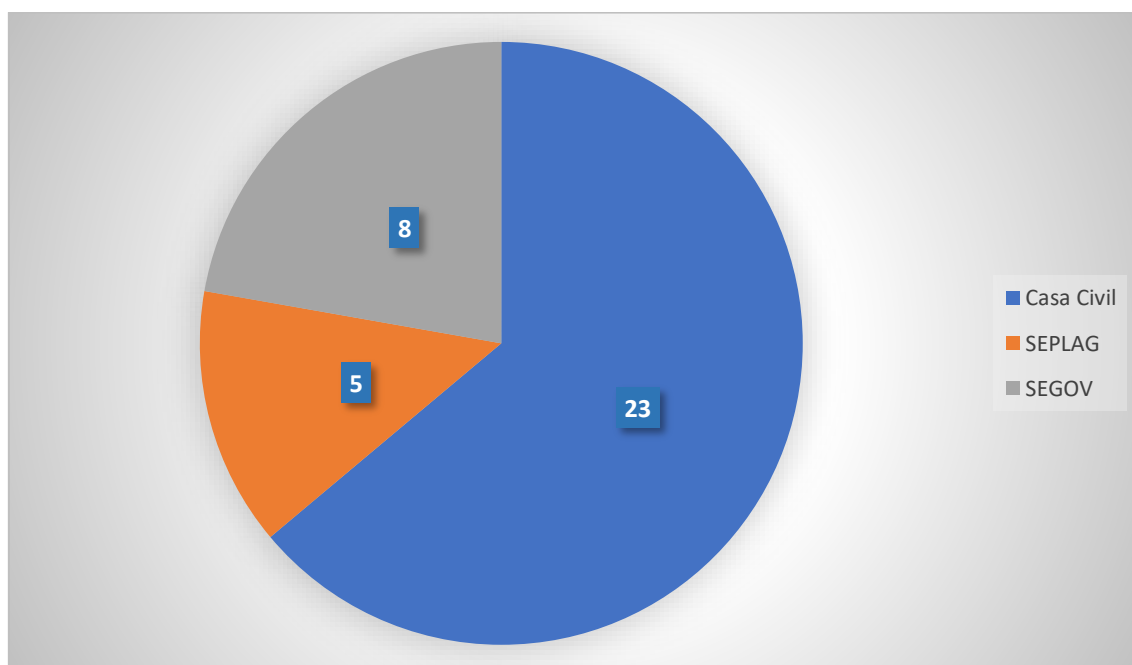
No caso do Estado o cenário é de um cipoal de atos normativos decorrentes de frequentes alterações de estruturas, limitando dessa forma, o exame das atribuições das secretarias com as características que identificam as funções do centro de governo.

---

<sup>55</sup> BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13844.htm). Acesso em 10/10/2022.

Para se ter uma noção do que foi acima evidenciado, em pesquisa realizada junto ao site da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ<sup>56</sup>, dos atos publicados desde o ano de 2019, que versam sobre estrutura dos órgãos, verificou-se uma elevada publicação de atos, destacando-se as Secretarias da Casa Civil com 23, a SEGOV com 8 e a SEPLAG com 5 alterações na estrutura do órgão, conforme se pode observar no gráfico a seguir.

Gráfico 7 – Decretos de alteração de estrutura por Secretaria



Fonte: O autor, 2022 adaptado da SECRETARIA ESTADUAL DE FAZENDA, 2022.

Diante deste cenário, passaremos, a seguir, ao exame das Secretarias de Estado selecionadas: Casa Civil (SECC), Governo (SEGOV), Planejamento e Gestão (SEPLAG) e do Gabinete do Governador (SEGG).

A Secretaria da Casa Civil – SECC, conforme o Decreto nº 48.101<sup>57</sup>, de 26 de março de 2022, é um órgão central de articulação política do governo, cuja finalidade é a de assistir o Governador na coordenação institucional e

<sup>56</sup> RIO DE JANEIRO. Disponível em:

[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site\\_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%C3%A7%C3%B5es%20SILEP/Decretos.htm](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%C3%A7%C3%B5es%20SILEP/Decretos.htm). Acesso em 11 ago. 2022.

<sup>57</sup> RIO DE JANEIRO. Decreto nº 48.101, de 26 de março de 2022. Disponível em:

[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site\\_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%C3%A7%C3%B5es%20SILEP/Legisla%C3%A7%C3%B5es/2022/Decretos/DECRETO%20N%C2%BA%2048.101%20DE%2026%20DE%20MAIO%20DE%202022\\_%20CASA%20CIVIL.pdf?lve](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%C3%A7%C3%B5es%20SILEP/Legisla%C3%A7%C3%B5es/2022/Decretos/DECRETO%20N%C2%BA%2048.101%20DE%2026%20DE%20MAIO%20DE%202022_%20CASA%20CIVIL.pdf?lve). Acesso em 10 out. 2022.

administrativa nos atos de gestão do governo e nas relações com a sociedade, bem como atuar na articulação e coordenação dos interesses políticos e institucionais do Estado, a fim de identificar oportunidades de ação para o cumprimento dos objetivos definidos pelo Governador.

Ao definir a finalidade da Secretaria, em seu anexo I, o decreto supramencionado traz tão somente a estrutura organizacional, elencando os órgãos, como subsecretarias, órgãos de assistência direta e imediata ao secretário, sem fazer qualquer menção acerca das respectivas atribuições.

Conforme já mencionado, a SECC foi a Secretaria com o maior número de alterações na estrutura (23), muitas dessas voltadas à assunção de atribuições de outras Secretarias, de acordo com a alteração do ambiente político, conforme se pode verificar, em seguida, no quadro abaixo:

Quadro 9 – Alterações na estrutura da SECC

<b>SECC</b>	1 - Decreto nº 48.105 de 31 de maio de 2022
	2 - Decreto nº 48.101 de 26 de maio de 2022
	3 - Decreto nº 48.023 de 07 de abril de 2022
	4 - Decreto nº 47.644 de 11 de junho de 2021
	5 - Decreto nº 47.232 de 24 de agosto de 2020
	6 - Decreto nº 47.221 de 19 de agosto de 2020
	7 - Decreto nº 47.218 de 18 de agosto de 2020
	8 - Decreto nº 47.193 de 04 de agosto de 2020
	9 - Decreto nº 47.161 de 10 de julho de 2020
	10 - Decreto nº 47.149 de 29 de junho de 2020
	11 - Decreto nº 47.133 de 23 de junho de 2020
	12 - Decreto nº 47.131 de 19 de junho de 2020
	13 - Decreto nº 47.127 de 18 de junho de 2020
	14 - Decreto nº 47.122 de 17 de junho de 2020
	15 - Decreto nº 47.113 de 08 de junho de 2020
	16 - Decreto nº 47.106 de 04 de junho de 2020
	17 - Decreto nº 47.055 de 30 de abril de 2020
	18 - Decreto nº 47.046 de 28 de abril de 2020
	19 - Decreto nº 47.041 de 20 de abril de 2020
	20 - Decreto nº 46.965 de 6 de março de 2020
	21 - Decreto nº 46.909 de 24 de janeiro de 2020
	22 - Decreto nº 46.682 de 18 de junho de 2019
	23 - Decreto nº 46.591 de 27 de fevereiro de 2019

Fonte: O autor, 2022 adaptado da SECRETARIA ESTADUAL DE FAZENDA, 2022

Além dos diversos Decretos de alteração de estrutura, há também a edição de leis esparsas em que podemos encontrar outras atribuições à

Secretaria da Casa Civil – SECC, como por exemplo, a de designar os membros do Comitê Estadual de Governança, Inovação e Sustentabilidade (CEGIS), criado pelo Decreto nº 47.053/20<sup>58</sup>, que “Dispõe sobre a política de governança do governo do estado do Rio de Janeiro, visando um modelo de gestão para resultados”, a fim de assegurar as diretrizes da governança pública, elencadas em seu artigo 3º, dentre as quais a de “monitorar o desempenho e avaliar a implementação e os resultados das políticas e das ações estratégicas do Governo” (VIII).

Cabe também ao Secretário de Estado da Casa Civil a indicação do presidente do citado Comitê, cabendo a sua representação, convocação de reuniões e dirigir as atividades do comitê, que possui as seguintes competências, consoante disposto no artigo 12 do Decreto, a seguir reproduzido:

Art. 12 - Ao Comitê Estadual de Governança, Inovação e Sustentabilidade compete:

I- propor medidas e práticas organizacionais para o atendimento aos objetivos e às diretrizes de governança e sustentabilidade estabelecidos neste Decreto;

II - aprovar manuais e guias com medidas, mecanismos e práticas organizacionais que contribuam para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança e sustentabilidade estabelecidos neste Decreto;

III - incentivar e monitorar a aplicação das melhores práticas de governança e sustentabilidade no âmbito da administração pública estadual;

IV- editar as resoluções necessárias ao exercício de suas competências, contendo recomendações que possam ser implementadas na administração pública estadual.

Outra atribuição em norma diversa<sup>59</sup>, que não aborda sobre alteração de estrutura, é a relativa a instituição do programa governo presente, cujos “considerandos”, faz menção do papel institucional da Secretaria da Casa Civil – SECC, como responsável pela coordenação das ações de monitoramento do chamado PACTO-RJ<sup>60</sup>. Em seus artigos subsequentes, trata da atribuição

---

<sup>58</sup> Disponível em: [http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Decreto\\_47053.pdf](http://www.cge.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Decreto_47053.pdf). Acesso em 11/10/2022.

<sup>59</sup> RIO DE JANEIRO. Decreto nº 47.818 de 04 de novembro de 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-47818-2021-rio-de-janeiro-institui-o-programa-governo-presente-nas-cidades-e-da-outras-providencias>. Acesso em 10/10/2022.

<sup>60</sup> O Pacto RJ é um programa de investimentos, composto por R\$ 14 bilhões de recursos do próprio do orçamento do estado e R\$ 3 bilhões de recursos do leilão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE, nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento social, saúde, educação, segurança, desenvolvimento econômico, meio ambiente, cultura e lazer.

relativa à análise dos projetos submetidos ao Poder Executivo e a inclusão de novos projetos no programa, atuando na articulação, junto aos órgãos do governo e dos Municípios.

No papel de coordenadora das ações de monitoramento do PACTO-RJ, a Secretaria da Casa Civil – SECC, centraliza as informações fornecidas pelos órgãos e Municípios participantes do programa e os consolida através do portal de transparência do PACTO-RJ.<sup>61</sup>

Em relação à Secretaria de Governo - SEGOV, sua atuação está voltada à articulação política do governo com os demais poderes e a sociedade civil, bem como atua na integração governamental dos órgãos do governo e de outros entes federativos para a realização de políticas públicas.

Como finalidade, a SEGOV<sup>62</sup> visa prestar assistência ao Governador na coordenação política e nas relações com a sociedade, de forma a realizar a integração entre os interesses políticos e institucionais do Estado com as demandas da comunidade fluminense.

Tal como as demais Secretarias (SECC e SEPLAG), a SEGOV por alterações em sua estrutura, tendo sido, inclusive, extinta em 2020 e recriada no mesmo ano (2020), ocorrendo, no período compreendido entre 2019 e 2021, 8 alterações em sua estrutura, consoante se pode ver no quadro adiante:

Quadro 10 – Alterações na estrutura da SEGOV

<b>SEGOV</b>	1 - Decreto nº 47.519 de 12 de março de 2021
	2 - Decreto nº 47.351 de 10 de novembro de 2020
	3 - Decreto nº 47.349 de 06 de novembro de 2020
	4 - Decreto nº 47.091 de 18 de maio de 2020
	5 - Decreto nº 47.055 de 30 de abril de 2020
	6 - Decreto nº 46.868 de 13 de dezembro de 2019
	7 - Decreto nº 46.763 de 05 de setembro de 2019
	8 - Decreto nº 46.707 de 30 de julho de 2019

Fonte: O autor, 2022 adaptado da SECRETARIA ESTADUAL DE FAZENDA, 2022

Percebe-se aqui, mais uma vez, uma variação no ambiente político, que repercute na atuação da SEGOV, ficando mais voltada para a articulação política

<sup>61</sup> Disponível: <http://www.pacto.rj.gov.br/index.php>. Acesso 10 out. 2022.

<sup>62</sup> RIO DE JANEIRO. Decreto nº 47.519, de 12 de março de 2021. Disponível em: [http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site\\_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%20SILEP/Legisla%20SILEP/2021/Decreto/DECRETO%20N%2047.519%20DE%2012%20DE%20MAR%202021\\_ALTERA%20A%20ESTRUTURA%20B%20SICA%20DA%20SEGOV.pdf?lve](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%20SILEP/Legisla%20SILEP/2021/Decreto/DECRETO%20N%2047.519%20DE%2012%20DE%20MAR%202021_ALTERA%20A%20ESTRUTURA%20B%20SICA%20DA%20SEGOV.pdf?lve). Acesso em 10/10/2022.

na formação de agenda para atender as demandas, seja na esfera política ou social, assessorando o governador quanto às prioridades.

Além disso, a SEGOV passa a atuar como órgão gestor<sup>63</sup> dos programas “RJ para todos”, “Segurança presente”, da “Operação Lei seca” e na implementação e gestão do programa, que faz parte do PACTO-RJ<sup>64</sup>, relativo à implantação das câmeras operacionais portáteis nas operações Lei seca e Segurança Presente, o que lhe confere maior grau de importância no Governo.

A Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, constituída como órgão central de planejamento e gestão, cuja atribuição é a de coordenar o processo de planejamento governamental de curto, médio e longo prazo, de acompanhar e controlar os planos, programas e projetos, de duração anual e plurianual, e de estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento e modernização do Estado<sup>65</sup>.

Como se pode perceber, dentre as demais Secretarias de Estado, a SEPLAG, possui como atribuição originária o controle dos planos, programas e projetos, decorrendo daí sua função de monitoramento e avaliação das políticas públicas, que fazem parte de tais planos, programas e projetos.

Nesse sentido, em face de sua pertinência, a SEPLAG possui grande relevância na presente pesquisa, tendo em vista possuir em sua estrutura o Sistema de Planejamento e Orçamento – SPO, responsável, dentre outras obrigações, pelo monitoramento e a avaliação da execução dos programas do PPA, cujo tema será tratado no item 4.4.

Depreende-se do exame dos atos normativos que versam sobre as atribuições da SEPLAG, o seu papel crucial na atuação no monitoramento, bem como a avaliação e revisão dos principais instrumentos ligados ao orçamento público (PPA, LDO e LO).

---

<sup>63</sup> RIO DE JANEIRO. Portfolio da Secretaria de Governo. Disponível em: <http://www.segov.rj.gov.br/>. Acesso em 11/10/2022.

<sup>64</sup> Disponível em: <http://www.pacto.rj.gov.br/transparencia-projeto.php?projeto=690>. Acesso em 11/10/2022.

<sup>65</sup> RIO DE JANEIRO. Decreto nº 48.064, de 06 de maio de 2022. Disponível em: [http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site\\_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%20SILEP/Legisla%202022/Decretos/REPUBLICA%20DECRETO%20N%2048.064%20DE%2006%20DE%20MAIO%20DE%202022,%20ALTERA%20A%20ESTRUTURA%20ORGANIZACIONAL%20DA%20SEPLAG.pdf?lve](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%20SILEP/Legisla%202022/Decretos/REPUBLICA%20DECRETO%20N%2048.064%20DE%2006%20DE%20MAIO%20DE%202022,%20ALTERA%20A%20ESTRUTURA%20ORGANIZACIONAL%20DA%20SEPLAG.pdf?lve). Acesso em 10/10/2022.



Tal importância resultou na necessidade de recriar a Secretaria de Planejamento e Gestão, em julho de 2020, possibilitando uma atuação mais autônoma, deixando de ser um apêndice da Secretaria da Casa Civil, refletindo inclusive, no baixo número de atos normativos de alteração de estrutura.

Como se pode verificar no quadro a seguir, houve, ao todo, a edição de 5 Decretos de alteração de estrutura, sendo que 3 foram relativos ao ano de 2020, ano de recriação da pasta, o que pode ser perfeitamente razoável, restando nos anos de 2021 e 2022 e edição de 2 Decretos, sendo um em cada ano.

Quadro 11 – Alterações na estrutura da SEPLAG

<b>SEPLAG</b>	1 - Decreto nº 48.064 de 06 de maio de 2022
	2 - Decreto nº 47.879 de 16 de dezembro de 2021
	3 - Decreto nº 47.315 de 09 de outubro de 2020
	4 - Decreto nº 47.293 de 25 de setembro de 2020
	5 - Decreto nº 47.189 de 29 de julho de 2020

Fonte: O autor, 2022 adaptado da SECRETARIA ESTADUAL DE FAZENDA, 2022

O baixo número de alterações na estrutura, além da natureza técnica das atribuições da SEPLAG, contribuiu para a perenidade das ações e, conseqüentemente, no aperfeiçoamento técnico e nas qualidades de suas entregas, destacando-se das outras Secretarias.

Tal fato é perfeitamente constatado nas informações disponibilizadas em seu site<sup>66</sup>, onde são expostos os dados sobre a Secretaria, como: o organograma da Secretaria, as competências, decretos de estrutura, agenda, legislações internas, carta de serviços, relatórios do PPA e informações acerca das licitações e contratos.

Por último, ficou a Secretaria de Estado do Gabinete do Governador – SEGG<sup>67</sup>, criada em agosto de 2021, erigindo assim a, então, Chefia de Gabinete do Governador ao status de Secretaria de Estado.

A despeito da sua estrutura diminuta, sendo constituída por apenas 03 (três) cargos e não possuir atribuições formalmente normatizadas, faz parte do

<sup>66</sup> Disponível em: <http://www.planejamento.rj.gov.br/>

<sup>67</sup> RIO DE JANEIRO. Decreto nº 47.741, de 27 de agosto de 2021. Disponível em: [http://ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra\\_edicao.php?session=VFZWV1FrMXFUWHBQVkJZWMFVXcEdSRkpwTURCT2FsWkZURIZGTTFKRVZYUIBWRXBHVgxWYVFsRnJUVEJSYwTWNFRWUIpNazVVWXpOTIJGbDZUMUU5UFE9PQ==](http://ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VFZWV1FrMXFUWHBQVkJZWMFVXcEdSRkpwTURCT2FsWkZURIZGTTFKRVZYUIBWRXBHVgxWYVFsRnJUVEJSYwTWNFRWUIpNazVVWXpOTIJGbDZUMUU5UFE9PQ==). Acesso em 10/10/2022.

gabinete do chefe do poder Executivo, constituindo assim, numa limitação à presente pesquisa.

Inobstante à carência de informações, sua importância, sobretudo, é, em face da proximidade com o governador, o acesso a sua agenda e o conhecimento sobre o trânsito dos Secretários de Estado que teriam influência e atuariam no apoio direto ao chefe do Poder Executivo.

Portanto, malgrado a função de monitoramento, avaliação e revisão das políticas públicas ser, originariamente, uma atribuição da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, por meio da legislação em vigor, verificou-se que tal atividade é mais restrita aos instrumentos orçamentários, como o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e as Lei Orçamentária – LO, podendo-se assim asseverar sobre a existência de um arranjo estrutural voltado para essa função.

Entretanto, observa-se que o ambiente político, aliado a programas que, potencialmente, podem contribuir com capital político, faz com que Secretarias com atribuições voltadas à articulação e assessoria ao Chefe do poder Executivo, atuem em todo o ciclo da política pública, em detrimento de ser uma atividade fim de uma Secretaria específica. Como exemplo, temos os programas “Operação Lei Seca” e “Segurança Presente”, que, em tese, seriam inerentes à Secretaria de Polícia Militar. O programa “RJ para todos”, cuja atribuição seria da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

Com efeito, tal fenômeno não se restringiu somente às Secretarias que fazem parte do centro de governo. Consoante amplamente noticiado pela imprensa<sup>68</sup>, bem como por meio de manifestações dos órgãos de controle<sup>69</sup>, deram conta de que Secretarias e outros órgãos do Estado, por meio da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores

---

<sup>68</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/08/02/funcionarios-do-ceperj-sacaram-mais-de-r-220-milhoes-em-especie-diz-mp.ghtml>. Acesso em 10/08/2022.

<sup>69</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=104897-2/2022#>. Acesso em 12/10/2022. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0207873-93.2022.8.19.0001>. Acesso em 12/10/2022.

Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ, capitanearam diversos projetos, que foram suspensos<sup>70</sup>, em face de decisões da Justiça e do Tribunal de Contas.

Tal quadro contribui, de certa forma, na oneração dos processos que envolvem as políticas públicas, eis que inferem, consoante tratado no subitem 2.3.4.2.2, do referencial teórico, em custos de monitoramento da burocracia, bem como em custos decorrentes da falta de transparência, haja vista que tais situações deram azo à criação de comissões de auditoria<sup>71</sup>, bem como às instaurações de Tomada de Contas<sup>72</sup> e a obrigatoriedade, por parte dos órgãos de controle, em dar transparência aos projetos.

Assim, como forma de apresentar as atribuições das Secretarias que fazem parte do centro de governo e a fim de facilitar a compreensão do tema, foi elaborado o quadro a seguir, que apresenta, sinteticamente, as atribuições e o Decreto pertinente de cada secretaria.

---

<sup>70</sup> Observatório do Pacto RJ (parceria com a Secretaria de Estado de Governo); Rio de Janeiro é o Bicho (parceria com a Secretaria de Estado de Governo); Casa do Consumidor (parceria com a Secretaria de Estado de Defesa ao Consumidor); Projeto Agências Regionais e Polos (parceria com a Secretaria de Estado de Governo); Cultura para Todos (parceria com a Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa); Projeto Queimadas; Plano de Trabalho Nova Cooprua (parceria com a Secretaria de Estado de Governo); Resolve RJ (parceria com a Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro); Análise e diagnósticos sobre impactos e resultados de Distritos Industriais relacionados à CODIN (parceria com a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro); Incentivos Fiscais CODIN (parceria com a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro); Jovem Empreendedor (parceria com a Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro); Agentes de Trabalho e Renda (parceria com a Secretaria de Estado de Trabalho e Renda); Planejamento Estratégico Educacional Pós-Covid 19 (parceria com a Secretaria de Estado de Educação); RJ para Todos (parceria com a Secretaria de Estado de Governo); Projeto Plano de Trabalho; Esporte, um Direito para Todos (parceria com a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer); Esporte Presente (parceria com a Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro); RJ Sustentável (parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais do Rio de Janeiro); Governo Digital (parceria com o Centro de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro); Academia PRODERJ (parceria com o Centro de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro); Observatório do Pacto RJ (parceria com a Secretaria de Estado da Casa Civil); Resolve RJ (parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais do Rio de Janeiro).

<sup>71</sup> Criadas através da Resolução SECC nº 77, de 18 de julho de 2022. Disponível em: [http://ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra\\_edicao.php?session=VGtWRmQxRjZUa1pPVkZWMFVXcFZORkpwTURCUFJWRjvURIJuTIZKRvVYUIJhMxBIvG5wSmVGSIVVVEpSYTFwQ1RWUlpNazIFWjNoTIZFazBUbmM5UFE9PQ](http://ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VGtWRmQxRjZUa1pPVkZWMFVXcFZORkpwTURCUFJWRjvURIJuTIZKRvVYUIJhMxBIvG5wSmVGSIVVVEpSYTFwQ1RWUlpNazIFWjNoTIZFazBUbmM5UFE9PQ). Acesso em 12/11/2022.

<sup>72</sup> RIO DE JANEIRO. Portaria CEPERJ/PRESI nº 8.767/2022. Disponível em: [http://ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra\\_edicao.php?session=VFVWSk1WRjZRVepQVIZGMFRucGpNRTE1TURCU1ZGRjRURIZLUmxGVVfYUIJhMFYzVFVSUmQxSIZSVFJPZWxWNFRWUlpNazIFWjNoTIZGVXdUVUU5UFE9PQ](http://ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VFVWSk1WRjZRVepQVIZGMFRucGpNRTE1TURCU1ZGRjRURIZLUmxGVVfYUIJhMFYzVFVSUmQxSIZSVFJPZWxWNFRWUlpNazIFWjNoTIZGVXdUVUU5UFE9PQ). Acesso em 12/11/2022.

Quadro 12 – Síntese das atribuições das Secretarias de Estado (continua)

Secretaria	Atribuições	Ato Normativo
<b>Casa Civil</b>	A Secretaria de Estado da Casa Civil é órgão integrante da estruturada Administração direta estadual dirigida por um Secretário de Estado. Constitui-se como órgão central de articulação política do governo, de gestão de pessoas, de tecnologia da informação e comunicação, de elaboração das ações estratégicas para as políticas de Estado. Tem por finalidade assistir o Governador na coordenação institucional e administrativa, nos atos de gestão da Chefia do Poder Executivo e nas relações com a sociedade, agremiações políticas e demais Poderes, no âmbito Federal, Estadual e Municipal e de articular e coordenar os interesses políticos e institucionais do Estado, a fim de identificar oportunidades de ação para o cumprimento dos objetivos definidos pelo Governador.	Decreto nº 48.101/22
<b>Governo</b>	A Secretaria de Estado de Governo é órgão integrante da administração direta estadual dirigida por um Secretário de Estado. Constitui-se como órgão central de articulação política do governo com o Poder Legislativo e a sociedade civil e de integração governamental para a integração de órgãos estaduais e de outros entes federativos para a realização de políticas preventivas prioritárias. A Secretaria de Estado de Governo possui a finalidade de assistir o Governador na coordenação política e nas relações com a sociedade, de forma a realizar a integração entre os interesses políticos e institucionais do estado com as demandas da comunidade fluminense.	Decreto nº 47.519/21
<b>Planejamento</b>	Tem a função de coordenar o processo de planejamento governamental de curto, médio e longo prazo, de acompanhar e controlar os planos, programas e projetos, de duração anual e plurianual, e de estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento e modernização do Estado.	Decreto nº 48.064/22
<b>Gab. Governador</b>	A Secretaria de Estado do Gabinete do Governador (SEGG) será composta pela Superintendência de Cerimonial e Eventos, transferida da Secretaria de Estado da Casa Civil, e pela Assessoria Especial do Gabinete, na forma da estrutura básica contida no Anexo II.	Decreto nº 47.741/21

Fonte: O autor, 2022 adaptado da IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2022.

Por fim, cabe destacar um aspecto interessante, que deflui do exame do número de Decretos que arrimaram as alterações das Secretarias, que residiu

no fato de que as alterações nas respectivas estruturas ocorreram, em sua maioria, no ano de 2020, justamente no mesmo período em que houve o maior número de trocas de Secretários de Estado, repercutindo na alteração no ambiente institucional, consoante se pode ver representado no gráfico a seguir:

Gráfico 8 – Alteração de estrutura por Secretaria X Trocas de Secretários



Fonte: O autor, 2022 adaptado da IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2022.

#### 4.4 Da coordenação

Ao tratarmos sobre o tema coordenação no referencial teórico (2.3.6), metaforicamente representada como “o coração da missão do Centro de Governo” (GOETZ; MARGETTS, 1999, p. 436, *apud* BID, 2013, p. 10), inferimos sobre a sua importância em dar maior coesão e coerência nas ações do governo, a fim de assegurar a eficácia e eficiência em suas entregas.

Dessa forma, examinaremos na presente seção sobre os recursos e instrumentos envolvidos na coordenação da função de monitoramento de desempenho exercida pelo centro de governo, valendo-se da pesquisa bibliográfica e documental, bem como da pesquisa de campo, por meio de entrevistas semiestruturadas (3.2).

Na seção anterior examinamos o tamanho do centro de governo que atua junto ao Poder Executivo do Estado, através da análise dos atos das Secretarias de Estado, com as suas respectivas atribuições, destacando-se como função originária da SEPLAG, a de monitoramento, bem como a avaliação e revisão dos principais instrumentos ligados ao orçamento público (PPA, LDO e LO).

Ou seja, há o delineamento de uma estrutura de governança com o objetivo de realizar a função de monitoramento das políticas públicas, a despeito das exceções decorrentes de outros arranjos resultantes de alterações do ambiente institucional, consoante já retratado.

Todavia, revela-se necessário o aprofundamento das estruturas existentes, para traçar a trajetória da função de monitoramento, razão pela qual iniciaremos então com a regra, que deflui da previsão legal contida na Lei nº 8.730<sup>73</sup>, de 24 de janeiro de 2020, que instituiu o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro, para o período de 2020-2023.

#### **DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO**

**Art. 10** - A execução dos programas e ações do PPA 2020-2023 será avaliada por meio do acompanhamento físico e financeiro dos produtos e do monitoramento dos indicadores da programação.

**Parágrafo Único** - Os processos mencionados no caput deste artigo ocorrerão em consonância com o modelo de gestão descentralizada, por meio da Rede de Planejamento.

**Art. 11** - O monitoramento e a avaliação da execução dos programas do PPA 2020- 2023 serão realizados em conjunto com as unidades do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (SPO).

**§ 1º** - O acompanhamento físico e financeiro será realizado na forma de relatórios anuais da execução dos programas.

**§ 2º** - O monitoramento e a avaliação de programas deverão conter informações apuradas de forma sistematizada e terão por finalidade analisar os resultados para orientar o alcance de metas físicas previstas e fornecer subsídios para eventuais ajustes na elaboração e implementação da programação setorial.

**Art. 12** - Compete ao Órgão Central de Planejamento, nos termos do Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO), por meio de ato próprio:

I - autorizar as alterações mencionadas nos art. 8º e 9º, prestando orientações metodológicas e conferindo o apoio necessário à operacionalização nos sistemas institucionais;

---

<sup>73</sup> Disponível: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/805291454/lei-8730-20-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em 20/08/2022.

II - estabelecer os parâmetros metodológicos e os procedimentos necessários para a definição dos indicadores de resultados a serem adotados no PPA 2020-2023;

III - manter atualizada a lista consolidada de indicadores da programação;

IV - estabelecer normas e procedimentos voltados ao monitoramento e avaliação da execução dos programas e o acompanhamento físico e financeiro das ações e produtos contidos no PPA 2020-2023;

V - consolidar as informações fornecidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual referentes ao PPA 2020-2023, e produzir relatórios da programação setorial, em decorrência das diferentes atividades de gestão do Plano;

VI - disponibilizar os relatórios da programação setorial em meios eletrônicos oficiais de acesso público, em cumprimento ao Inciso V do art. 4º do Decreto Estadual nº 43.597/2012, que regulamentou a Lei Federal nº 12.527/2012.

Conforme a dicção do artigo 11 acima transcrito, as funções do monitoramento e da avaliação do PPA serão das unidades do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro – SPO.

Tal sistema consiste na atuação em rede do conjunto de órgãos da administração, processos e pessoas, relacionados com as atividades de planejamento e de orçamento. O SPO foi reestruturado através do Decreto nº 46.787<sup>74</sup>, de 14 de outubro de 2019 estando sob a coordenação da Subsecretaria de Estado de Planejamento, que na qualidade de Órgão Central, possui dentre outras atribuições elencadas no artigo 9º, inciso I, a de monitorar e avaliar a execução orçamentária (“e”), bem como dos índices constitucionais (“h”).

O SPO foi instituído, originariamente, através do Decreto nº 45.150, de 06 de fevereiro de 2015, sendo um de seus objetivos o de “tratar de forma sistêmica coordenada e integrada os processos de planejamento e de orçamento, para que sejam eficientes, eficazes e efetivos” e tendo como atribuições a elaboração, o monitoramento, avaliação e revisão do planejamento estratégico estadual; dos planos estaduais, setoriais e regionais de desenvolvimento e do plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

---

<sup>74</sup>Disponível

em:  
<https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/DECRETO%20N%C2%BA%2046.787-2019.pdf>.  
Acesso em 11/10/2022.

Anteriormente<sup>75</sup> cabia à SEPLAG realizar a sistemática de acompanhamento e monitoramento da execução dos programas do PPA, através da inserção de dados no, então, Sistema Integrado de Gestão Orçamentária – SIGO, que veio a ser substituído, em 2012, pelo Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão – SIPLAG. O seu desenvolvimento, à época, deu-se através da equipe da Subsecretaria de Planejamento (SUBL/SEPLAG), no desenvolvimento dos processos de elaboração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LO), bem como o de gestão, monitoramento e avaliação dos mesmos, sendo utilizado até os dias atuais, (IPEA, 2013).

O Sistema veio, através de sua inovação tecnológica, que permitiu o acesso a qualquer momento, seja qual for o lugar, desde que se dê através de um computador conectado à Internet.

Dessa forma, o SIPLAG facilitou a criação de um ambiente de rede, possibilitando o tratamento sistêmico, coordenado e integrado dos processos de monitoramento dos programas, e propiciando a criação do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro – SPO.

Posteriormente, em 20 de dezembro de 2019 foram publicados<sup>76</sup>, no diário oficial do Estado, os Decretos nº 46.882/19 e nº 46.883/19, que tratam, respectivamente, da criação da Rede de Planejamento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – REDEPLAN e a Rede de Orçamento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – REDOR, passando então o Sistema de Planejamento e Orçamento – SPO, a ser coordenado através da atuação da Subsecretaria de Estado de Planejamento, na qualidade de Órgão Central, por meio dessas duas redes.

A despeito da edição do Decreto nº 45.150/15, de criação do SPO, fazer alusão às Redes de Planejamento e de Orçamento, fixando a sua criação por

---

<sup>75</sup> RIO DE JANEIRO. Lei nº 6.126, de 28 de dezembro de 2011. Estabelece o Plano Plurianual do estado do Rio de Janeiro PPA/RJ para o período de 2012-2015. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC191640>. Acesso em 11/10/2022.

<sup>76</sup> Disponível em:

[http://ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra\\_edicao.php?session=VVRCTk5WSkVaeIJQVkdOMFVUQmFSRTIUTURCUFJHaEZURIZHUmsxRVozUk9SRlpFVDFSQmVFOVVSFZPUkdzeIRWUlpNazIFVVRKT2FsbDVUMUU5UFE9PQ==](http://ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VVRCTk5WSkVaeIJQVkdOMFVUQmFSRTIUTURCUFJHaEZURIZHUmsxRVozUk9SRlpFVDFSQmVFOVVSFZPUkdzeIRWUlpNazIFVVRKT2FsbDVUMUU5UFE9PQ==). Acesso em 11/10/2022.



Decreto do Governador do Estado (Parágrafo Único, art. 11), somente no ano de 2019, as mesmas passaram a existir formalmente.

Corroborando sobre o histórico do acompanhamento e monitoramento da execução dos programas previstos no PPA, o entrevistado E6, discorre sobre a forma de como se processava o monitoramento até chegarmos à coordenação por rede, conforme trecho transcrito de sua entrevista, a seguir:

o PPA 2012-2015 e o 2016-2019, era a forma de gestão das Secretarias Finalísticas, que era muito pautada no que se chamava de comissões setoriais de planejamento, que eram nomeadas pelas publicações do D.O., de resolução conjunta entre o órgão central e os órgãos setoriais, em que se definia as pessoas que eram pontos focais. E no ponto setorial congregava o órgão e todas as unidades vinculadas, autarquias, fundações e tudo mais. Na minha avaliação funcionou bem durante um tempo, mas funcionou bem sobretudo no período mais de estabilidade institucional, que foi o começo, primeiro mandato e meio mandato do governo Sérgio Cabral, em que não havia tantas mudanças de estrutura administrativa. A partir dali, passou-se a ter muita mudança de estrutura administrativa, muita criação, recriação, fusão, des fusão de Secretaria, mudava a vinculação autarquia ligada ao órgão A que passa a ser ligada ao órgão B e tudo mais. Isso fez com que as comissões setoriais passassem a ficar defasadas muito rápido, porque se publicava, mudava, publicava, mudava. Aí mudavam as pessoas também. Então mudavam as pessoas no órgão setorial e muitas vezes no órgão central. Então você tinha uma coisa que era um pouco enrijecido para acompanhar essa discussão. Mas lá nesse momento, começou-se a ideia de que as comissões setoriais de planejamento, que eram fins exclusivos de acompanhamento do PPA, se tornassem comissões setoriais de planejamento e orçamento, para também reunir os pontos focais que fazem a elaboração e execução orçamentária. Durou pouco tempo isso. Na virada desse governo, a gente mesmo, já estava superintendente na época, a gente achou que a comissão setorial era uma boa ideia, mas ela estava enrijecida demais para acompanhar. E a gente passou a trabalhar com a ideia de rede, rede de planejamento, que enfim é composta por nós, do órgão central, por nossos pontos focais, dos órgãos setoriais, mas que permite também passar uma ideia um pouco de horizontalidade. Porque a ideia da rede é que ela tem que envolver inclusive redes internas dentro de cada órgão.

Interessante destacar que, a atuação de cada rede ocorre de forma distinta. A REDEPLAN está mais voltada às atividades que envolvem o Plano - Plurianual – PPA, através de sua elaboração, revisão, bem como do seu monitoramento, consoante se pode verificar na reprodução, a seguir, do artigo 6º do Decreto nº 46.882/19.

Art. 6º - Compete aos integrantes da REDEPLAN:

- a) elaborar e revisar o plano plurianual - PPA;
- b) elaborar os indicadores constantes na programação do órgão no PPA;

- c) monitorar e avaliar por meio de indicadores a execução da programação do órgão no PPA;
- d) envidar esforços para que os integrantes da REDEPLAN do seu Órgão ou Entidade atuem de forma integrada;
- e) compartilhar com os demais integrantes da REDEPLAN do seu Órgão ou Entidade às diretrizes expedidas pelo Órgão Central;
- f) propor ao Órgão Central melhorias na gestão das funções de planejamento;
- g) prestar informações ao Órgão Central quando demandados; e
- h) participar, sempre que necessário, das atividades de capacitação e demais atividades formativas promovidas pelo Órgão Central.

No que concerne à REDOR, sua atuação está direcionada às ações relativas aos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO e do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, por meio de suas elaborações, dentre outras elencadas no artigo 6º do Decreto nº 46.883/19, na forma, a seguir, reproduzida.

Art. 6º - Compete aos integrantes da REDOR:

- I - elaborar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO;
- II - elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA;
- III - viabilizar a execução orçamentária da receita e da despesa;
- IV - envidar esforços para que os integrantes da REDOR do seu Órgão ou Entidade atuem de forma integrada;
- V - compartilhar com os demais integrantes da REDOR do seu Órgão ou Entidade as diretrizes expedidas pelo Órgão Central;
- VI - propor ao Órgão Central melhorias na gestão das funções de orçamento;
- VII - prestar informações ao Órgão Central quando demandados; e
- VIII - participar, sempre que necessário, das atividades de capacitação e demais atividades formativas promovidas pelo Órgão Central.

Tais redes, para os entrevistados E2, E4 e E6, seriam o arranjo ou estrutura responsável pela coordenação do monitoramento dos programas de políticas públicas no governo, bem como pelo acompanhamento da execução orçamentária, conforme aponta E2:

Temos duas redes hoje, a rede de plano e a redor. A redeplan que faz o monitoramento de políticas públicas e a redor faz o orçamento, só a execução orçamentária.

Quando se trata da operacionalização do monitoramento, por parte do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – SPO, é utilizado como referência o Manual de Monitoramento do Plano Plurianual 2020-2023, editado pela SEPLAG<sup>77</sup>, que orienta sobre o

---

<sup>77</sup> Disponível em:

[https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/manual\\_monitoramento\\_2021\\_seplag.pdf](https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/manual_monitoramento_2021_seplag.pdf). Acesso em 12/10/2022

monitoramento das ações do PPA e os processos que fazem parte desse monitoramento e de que modo que ele deve ser realizado.

Preliminarmente o guia descreve que o motivo principal do monitoramento de uma política pública é possibilitar:

- o fornecimento de informações qualificadas sobre andamento das entregas pactuadas aos gestores, dirigentes e à sociedade;
- a produção de dados e informações que indiquem o alcance dos objetivos e resultados desejados;
- a identificação, a antecipação e a prevenção de riscos, bem como a adoção de medidas preventivas ou corretivas em tempo hábil para tomada de decisão;
- a sistematização do conhecimento sobre determinada política pública com vistas à aprendizagem organizacional.

Ressalta, assim, a importância do monitoramento para a gestão por resultados, a fim de comprovar se os objetivos estão sendo atingidos, bem como para a promoção da transparência do governo, no sentido de transmitir as informações aos atores e a sociedade.

Destaca ainda a necessidade de atuar sob a ótica de uma análise crítica sobre os dados, através da formação de um juízo de valor das informações resultantes das evidências verificadas em relação aos registros de acompanhamento, a fim subsidiar uma tomada de decisão, conforme sintetizado na ilustração a seguir.

Figura 5 – Estrutura do monitoramento



Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, 2021.

Dessa forma, o monitoramento do PPA ocorre através do acompanhamento e análise crítica da realização das metas físicas e financeiras dos produtos e da mensuração das metas dos indicadores de resultado das ações e programas, cuja periodicidade do acompanhamento, pelos órgãos que compõem o SPO e a REDEPLAN é contínua, consolidando, a cada período de quatro meses, os registros das informações através dos chamados relatórios quadrimestrais.

Cabe aqui o destaque no sentido de que tal metodologia foi adotada a partir do ano de 2020<sup>78</sup> (PPA 2020-2023), onde se passou a exigir das Unidades de Planejamento<sup>79</sup>, além da inserção dos dados relativos às metas físicas realizadas no período, por meio do SIPLAG, informações dos indicadores de resultado de suas ações, através de formulários próprios disponibilizados no site da Rede de Planejamento.

Portanto, tanto os relatórios quadrimestrais, quanto os relatórios anuais, passaram a ser estruturados com informações relativas às metas físicas e

<sup>78</sup> RIO DE JANEIRO. Resolução SECC nº 93, de 14 de abril de 2020. Disponível em: [https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/relatorio\\_acompanhamento.pdf](https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/relatorio_acompanhamento.pdf). Acesso em 13/10/2022.

<sup>79</sup> De acordo com o § 3º do art. 4º do Decreto nº 46.787/19, que "Reestrutura o Sistema de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – SPO. "As Unidades de Planejamento - UPs correspondem a cada órgão e entidade da Administração Pública Estadual com atribuições relacionadas ao processo de planejamento."

financeiras (relatório das ações realizadas), bem como com dados relativos ao monitoramento de indicadores<sup>80</sup> (relatório do monitoramento de indicadores).

O fluxo das informações para o desenvolvimento dos relatórios quadrimestrais, inicia-se com o lançamento no SIPLAG da adequação das metas físicas do PPA, que representa os resultados quantificados e esperados em cada ação, para cada ano. Tal ação estabelece o parâmetro para a análise crítica na realização das metas, através do confronto do planejado e do que foi efetivamente executado.

A consolidação de cada relatório quadrimestral, principia-se através do lançamento, pela Unidade de Planejamento (órgão), no SIPLAG das metas físicas efetivamente realizadas naquele quadrimestre.

Como já mencionado, o monitoramento dos indicadores não é informado por meio do SIPLAG, mas, sim, através do preenchimento de formulários próprios de acompanhamento dos indicadores, onde posteriormente serão analisadas, juntamente com as informações das metas físicas realizadas, pelas Unidades de Planejamento e a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SUBPLO, que possui, segundo o entrevistado E2, uma coordenadoria de monitoramento em articulação com a Rede de Planejamento – REDEPLAN, onde “Ela que faz o acompanhamento, cria indicadores, faz acompanhamento dos indicadores, tudo mais.”

Nesta fase se concretiza a coordenação em rede, onde os diferentes atores que compõem a Rede de Planejamento desempenham o seu papel, em face da natureza compartilhada e interdependente do monitoramento.

A interdependência e o compartilhamento ocorrem tanto em âmbito interno, através de áreas distintas, como a finalística, de planejamento e de governança, que são considerados órgãos setoriais, onde cada ator atua na análise e revisão do monitoramento, conforme as atribuições elencadas no citado manual, a saber:

**Áreas finalísticas:** fazem o registro contínuo das informações e, com base nas evidências, avaliam se o desempenho das ações executadas está de acordo com o esperado, propondo as mudanças necessárias.

---

<sup>80</sup> Em 2020 a SEPLAG elaborou o “Guia de construção e monitoramento de indicadores de resultados”, a fim de orientar os gestores sobre o assunto. Disponível em: <https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/Guia%20de%20Indicadores%20de%20Resultados.pdf>. Acesso em 13/10/2022.

Devem repassar as informações à equipe de planejamento e, as que forem mais estratégicas, à governança.

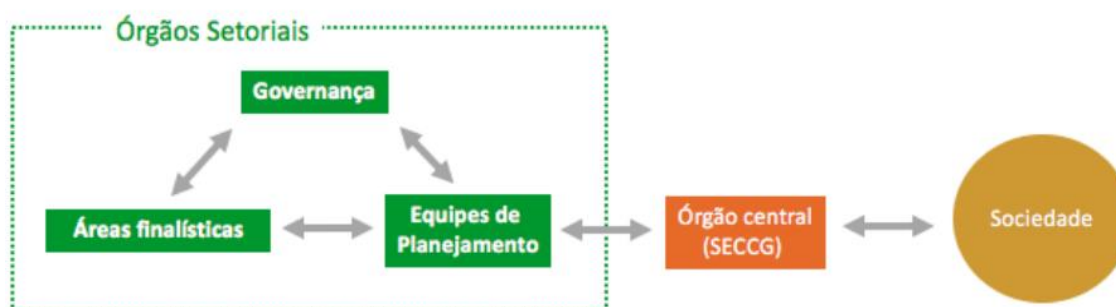
**Equipe de planejamento:** oferece suporte às áreas finalísticas para execução das políticas setoriais, na perspectiva orçamentária e também na análise de coerência e validação das informações recebidas pelas áreas finalísticas. Também participa do constante diálogo com a governança para repasse de informações que subsidiem a tomada de decisão.

**Governança:** deve acompanhar o andamento das entregas e o alcance dos resultados pretendidos, sobretudo no que se refere às iniciativas prioritárias, intervindo, quando necessário, para superação de gargalos que surgirem na implementação da política pública. A ela também cabe tomar decisões estratégicas sobre correção de rumos das ações de governo. Seu apoio e estímulo são fundamentais para que o monitoramento do PPA seja uma prática institucional.

Em seguida, inicia-se a relação entre o órgão setorial (finalística, planejamento e governança) com o órgão central, que no caso é a SEPLAG, responsável pela coordenação dos processos de monitoramento, que atua no apoio aos órgãos setoriais através do suporte metodológico, insumos e ferramentas para auxiliar na efetividade do monitoramento.

Além disso, o órgão central tem a responsabilidade de consolidar os relatórios quadrimestrais, bem como os relatórios anuais, disponibilizando-os aos órgãos de controle e à sociedade, encerrando assim o ciclo, consoante sintetizado na ilustração a seguir.

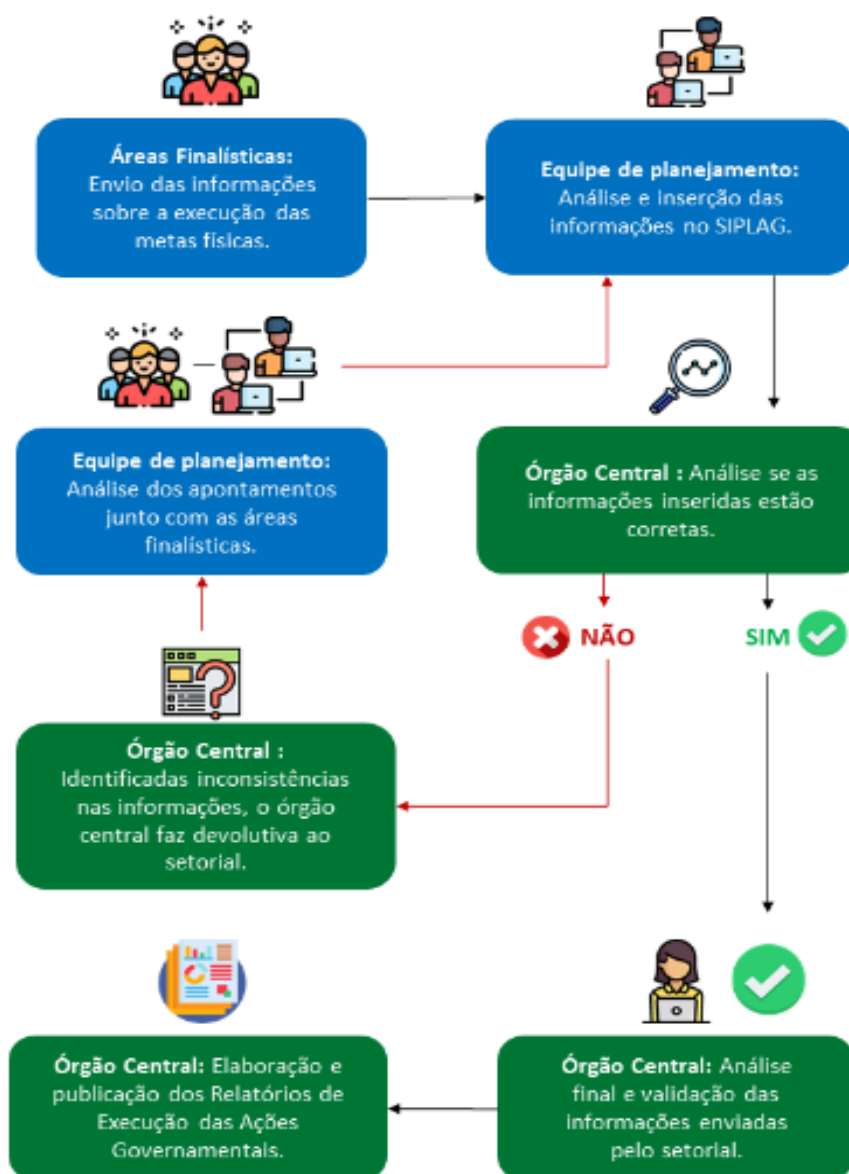
Figura 6 – Fluxo do monitoramento – Rede de Planejamento



Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, 2021.

Vale ainda registrar as etapas do processo de monitoramento, que estão retratadas na ilustração a seguir, elaborada pela SEPLAG, constante no manual de monitoramento.

Figura 7 – Etapas do Processo de monitoramento



É importante que a área de planejamento do Órgão Setorial mantenha comunicação contínua com as áreas finalísticas para o monitoramento da execução dos produtos.

Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, 2021.

Um aspecto a ser ressaltado reside na alteração da metodologia, constituindo um avanço em termos de monitoramento e controle.

Como já mencionado, o Plano Plurianual PPA (2020-2023) criou a obrigação para as Unidades de Planejamento de estabelecer indicadores de resultados de suas ações, através de formulários próprios disponibilizados no

site da Rede de Planejamento, gerando o relatório do monitoramento dos indicadores, que consolida os relatórios quadrimestrais e o anual.

Entretanto, com o objetivo de dar uma melhor perspectiva e concepção do desempenho nas suas entregas, bem como a execução orçamentária e performance dos indicadores de resultado, a SEPLAG, a partir de 2020, deu início à elaboração dos “Relatórios de Acompanhamento Analítico Anual”<sup>81</sup>, composto pelas informações relativas à execução da programação por programa e da execução da programação por Unidade de Planejamento (UP), segundo o entrevistado E2, “desenvolvido pela coordenadoria de monitoramento, através do monitoramento dos indicadores”.

Com efeito, tal relatório proporciona uma melhor visão e compreensão dos detalhes quantitativos extraídos das metas dos produtos, bem como dos indicadores de resultados contidos no relatório tradicional, possibilitando ainda o exame qualitativo das entregas e resultados, através da correlação dos mesmos com os dados numéricos relativos às metas e dos indicadores de resultados de outras Unidades de Planejamento, que estão inseridas no mesmo programa, possuindo natureza transversal.

À fim de facilitar a compreensão sobre o tema, tomamos, à guisa de exemplo, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, que faz parte do programa “Ensino Superior”, que possui outras Unidades de Planejamento, além da própria UERJ, como a UENF, FAPERJ, CECIERJ, FAETEC e UEZO.

Conforme se pode verificar da informação extraída do Relatório de Acompanhamento Analítico Anual de 2021<sup>82</sup>, a seguir reproduzida, relativa à execução da programação por programa, há os dados sobre liquidação orçamentária do programa, entregas realizadas (produtos), ações com liquidação orçamentária e desempenho dos indicadores no programa de todas as Unidades de Planejamento que fazem parte do programa.

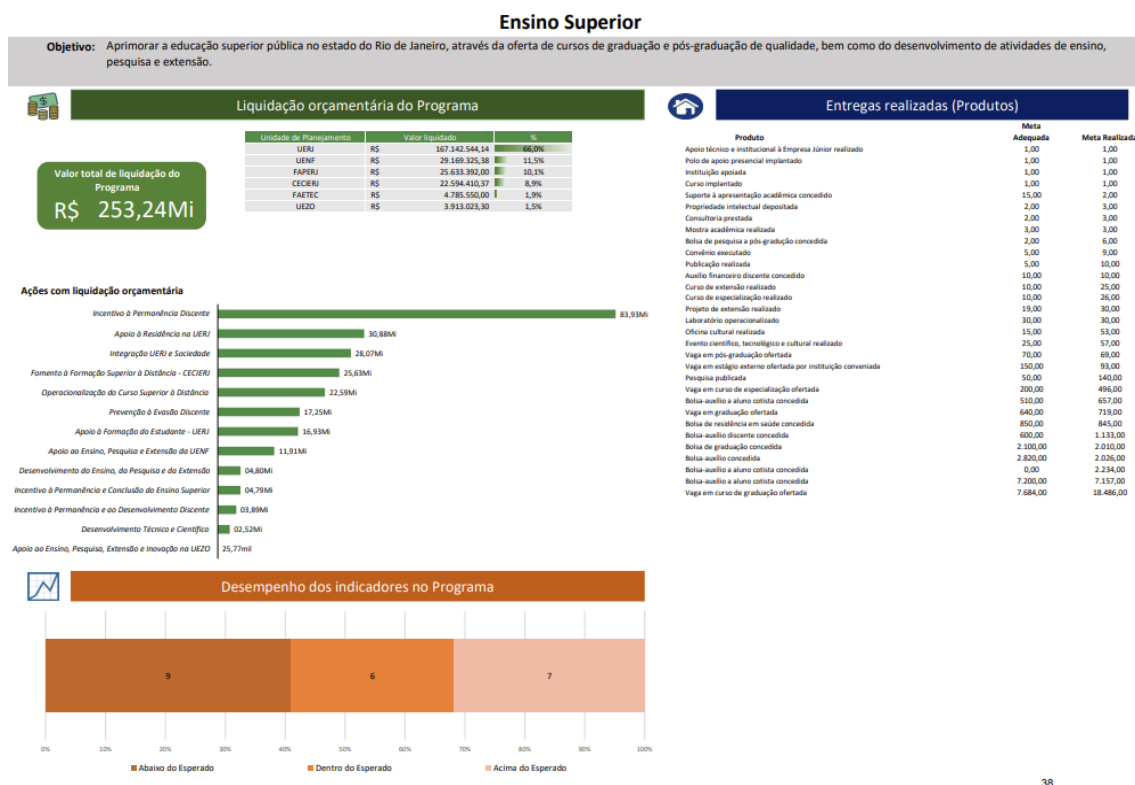
---

<sup>81</sup> RIO DE JANEIRO. Relatório de Acompanhamento Analítico Anual de 2020. Disponível em: [https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/relatorio\\_acompanhamento\\_anual\\_analitico\\_2020\\_compressed.pdf](https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/relatorio_acompanhamento_anual_analitico_2020_compressed.pdf). Acesso em 14/10/2022.

<sup>82</sup> RIO DE JANEIRO. Relatório de Acompanhamento Analítico Anual de 2021. Disponível em: <https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/Livro%20Relat%C3%B3rio%20de%20Acompanhamento%20Anal%C3%ADtico%20Anual%202021%20v.2.pdf>. Acesso em 14/10/2022.



Figura 8 - Execução da programação por programa

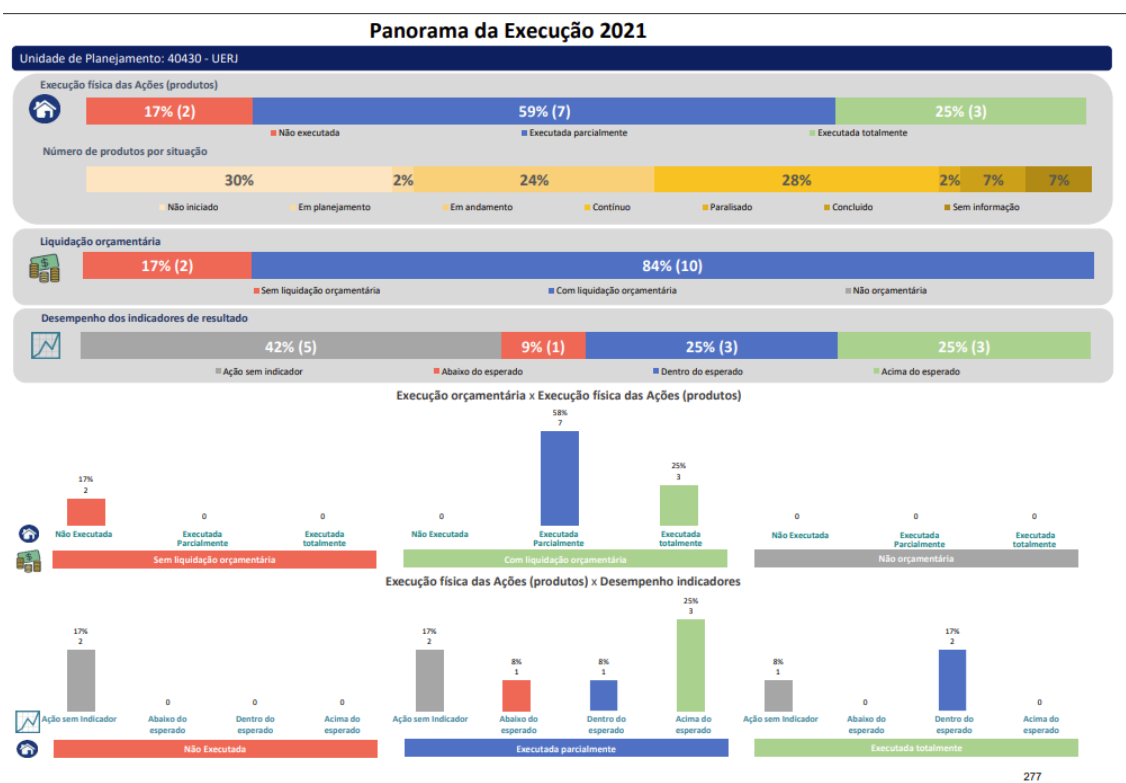


38

Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, 2021.

Quanto à execução da programação por Unidade de Planejamento (UP), vê-se, consoante a reprodução a seguir, o mesmo teor dos dados contidos nos relatórios quadrimestrais e anual, com a execução física das ações (produtos), liquidação orçamentária, desempenho dos indicadores de resultados e a relação envolvendo a execução física das ações com a execução orçamentária e com o desempenho dos indicadores. Todavia, distinguem-se na forma eis que os dados são apresentados através de gráficos que ilustram e propiciam uma melhor visualização e compreensão das informações.

Figura 9 - Execução da programação por Unidade de Planejamento (UP)



Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, 2021.

Percebe-se, portanto, com a edição do PPA (2020-2023), a evolução do monitoramento das políticas públicas, através da elaboração de relatórios analíticos, com demonstrações qualitativas, em detrimento da mera execução orçamentária, refletindo assim na melhoria da transparência e no fortalecimento das regras de *accountability*, haja vista ser mais um instrumento para o exercício da fiscalização.

Segundo o entrevistado E2, há um processo de evolução no sentido do aprimoramento da elaboração dos relatórios analíticos, através da “proposta de reestruturação do PPA, que de fato, vai trazer mais à tona essa questão de acompanhamento qualitativo das políticas públicas”

Nesse mesmo sentido, o entrevistado E8, faz menção da adoção do modelo dos chamados “observatórios”, como aprimoramento do exame qualitativo das políticas públicas,

a gente vê algumas coisas de projetos de observatório. Sim, os observatórios tem. Só que os observatórios eles trabalham com dois tipos de pesquisa. A qualitativa e a quantitativa. Então, a qualitativa é a pesquisa mais difícil de ser elaborada. Assim, é um passo em

sequência. Já tem alguns observatórios, observatórios do cidade integrada, observatório do Pacto RJ, produzindo esse tipo de informação. Só que uma coisa que pega um pouco é que a ideia natural dos observatórios seriam como se fossem órgãos de controle externos. Normalmente o observatório ele vem de uma organização social. O governo adaptou esse modelo e trouxe os observatórios para a sua própria gestão.

Além de lastrear o processo de prestação de contas do governo, a atuação de todo esse arranjo institucional, voltado ao monitoramento das políticas públicas do PPA, ainda vem se aprimorando para a elaboração de relatórios mais vigorosos, a fim de melhor subsidiar o chefe do Poder Executivo, conforme afirma o entrevistado E6, “Acho que a gente criou insumos para, num próximo ciclo, talvez aprimorar a metodologia e ter um relatório mais robusto”

Conquanto vão ocorrendo os aperfeiçoamentos nos relatórios, o Secretário de Estado, responsável pela função de monitoramento do PPA, é provido das informações para o assessoramento junto ao Governador do Estado, consoante se infere na declaração do entrevistado E2, a respeito de como a coordenação subsidia a tomada de decisão do chefe do Poder Executivo:

Aqui, como eu te falei, como a gente está em uma subsecretaria, e a SEPLAG ela tem da modernização da gestão aqui do lado, tem a subsecretaria de logística, essas subsecretarias, cada uma delas é o órgão central de uma determinada área, e subsidia o secretário para que ele responda ao governador diretamente.

Importa observar, que todo esse processo gradual de aperfeiçoamento do monitoramento, já sinaliza numa ruptura de um ciclo que durou 6 anos consecutivos em que as Contas de Governo vinham sendo objeto de parecer prévio contrário.

Com efeito, ao analisar as contas de governo do exercício de 2021, em sessão Plenária realizada em 30/05/2022, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ<sup>83</sup>, emitiu parecer prévio favorável à aprovação das contas de governo, como reflexo dessa evolução.

Trataremos agora do da última subcategoria da pesquisa, relativa à atuação de setores diversos do SPO (SEPLAG), no monitoramento do PPA.

---

<sup>83</sup> RIO DE JANEIRO. TCE-RJ. Processo TCE-RJ nº 101.402-2/22. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/portalnovo/>. Acesso em 13/10/2022.

Como observado por ocasião da abordagem no item 4.3, sobre a estrutura de governança, onde foram examinadas as atribuições legais das Secretarias de Estado que compõem o centro de governo, verificamos algumas distorções na atuação de secretarias, causadas pelo ambiente político.

Tal fato não passou despercebido pelos entrevistados (E4, E5, E6 e E8), que sinalizaram o viés político, que envolve o ambiente institucional, consoante destaca-se nas declarações dos entrevistados E4 e E6, respectivamente:

Eu vou falar de uma forma genérica sobre isso, mas governos de uma maneira geral, estou falando do nosso governo, tendem a ter programas prioritários em função de políticas públicas que acreditam, ou não necessariamente políticas públicas, só da política, efetivamente, que lhe interessa.

O entrevistado E6, no mesmo sentido ainda enfatiza:

E várias instâncias de coordenação governamental de natureza um pouco mais política, que mudam ao longo do tempo, que normalmente são centralizadas pela casa civil.

Com efeito, secretarias como a de Governo e a Casa Civil, que possuem atribuições voltadas à articulação e assessoria ao Chefe do poder Executivo, em de programas que, potencialmente, possam contribuir com capital político, tornam-se gestoras e responsáveis por todo o ciclo da política pública. Conforme citado anteriormente, temos como exemplos, os programas “Operação Lei Seca” e “Segurança Presente”, que, em tese, seriam inerentes à Secretaria de Polícia Militar bem como o programa “RJ para todos”, cuja atribuição seria da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

Consoante destacado no quadro 4 (Funções do Centro de Governo X Secretarias), as secretarias possuem suas funções precípuas, razão pela qual são consideradas como parte do centro de governo. Quando se descaracterizam e passam a realizar outros encargos, acabam distorcendo a própria essência do centro de governo, que se contrapõe à fragmentação da administração, bem como à falta de coesão e coerência nas ações do governo.

No caso da presente pesquisa, cujo ponto nevrálgico é a coordenação da função de monitoramento das políticas públicas, tal distorção acaba afetando a atuação do órgão central, responsável pela função do monitoramento, que é a

SEPLAG, consoante a previsão contida no Decreto nº 46.787/19, que reestrutura o SPO.

É caso do programa PACTO-RJ, cuja coordenação das ações de monitoramento é atribuição da Secretaria de Estado da Casa Civil – SECC, conforme prevê o Decreto nº 47.818/21.

Trata-se de um programa de investimentos, composto por R\$ 14 bilhões de recursos do próprio do orçamento do Estado e R\$ 3 bilhões de recursos do leilão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE, nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento social, saúde, educação, segurança, desenvolvimento econômico, meio ambiente, cultura e lazer.

Atualmente conta com 17 órgãos, executando 667 ações e possui um portal<sup>84</sup>, gerido pela SECC, que apresenta informações acerca do monitoramento estratégico, com todos os órgãos executores, permitindo o acesso a todas as ações e suas respectivas fases (licitação, execução e conclusão), bem como acessar os dois *dashboards* disponíveis, através do ícone da transparência, que apresentam informações sobre execução financeira das ações de investimentos e transferência de recursos.

Figura 10 – Portal do PACTO-RJ

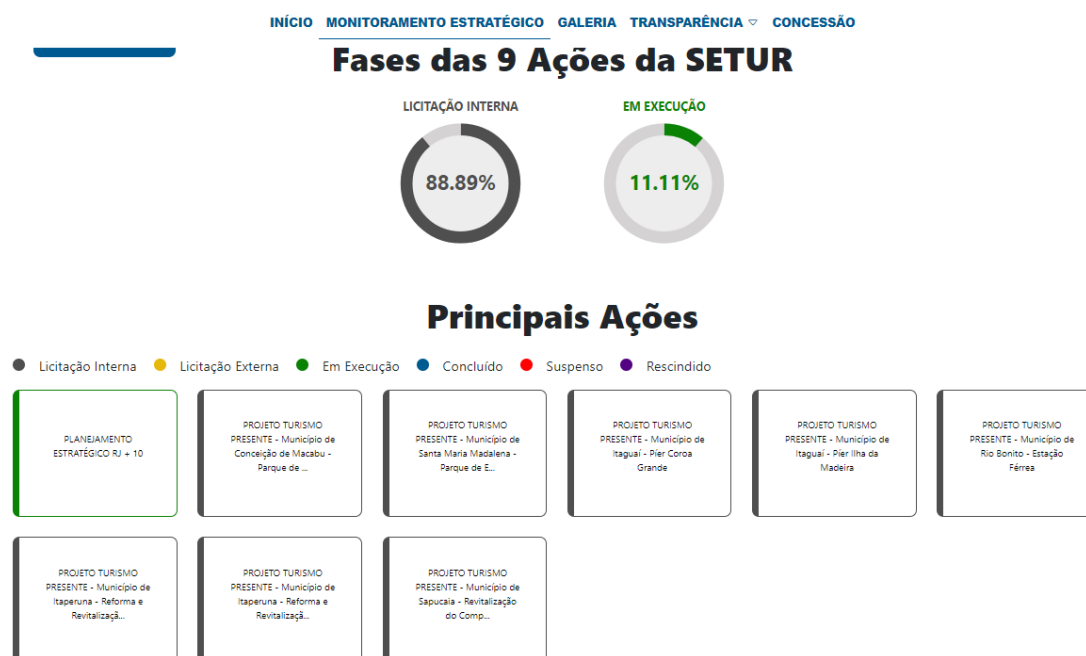


Fonte: PACTO-RJ, 2022.

<sup>84</sup> Disponível em: <http://www.pacto.rj.gov.br/index.php>. Acesso em 14/10/2022.

Em termos de transparência, o portal apresenta uma estrutura, que permite o fácil acesso às informações inerentes às ações, com o seu ciclo de vida, desde a sua concepção até a sua finalização, com os percentuais de execução, as principais ações da secretaria e as fases das ações, como “licitação interna”, “licitação externa”, “em execução”, “concluído”, “suspensa” e “rescindido”, consoante se pode verificar na ilustração a seguir.

Figura 11 – Monitoramento estratégico



Fonte: PACTO-RJ, 2022.

Além do monitoramento das ações por meio do portal, foi criado, através da celebração do Termo de Cooperação<sup>85</sup> entre a SEGOV e a CEPERJ, o programa Observatório de Coordenação Política do PACTO-RJ – OCPP, com o objetivo de:

fornecer informações e produzir conhecimentos acerca dos mais de setenta projetos desenvolvidos pelas secretarias e diferentes órgãos da administração pública no âmbito do PACTO RJ nas diversas regiões do Estado do Rio de Janeiro, monitorando, avaliando, documentando e analisando os seus resultados, de modo a contribuir para a efetividade das políticas públicas implementadas, divulgação dos resultados e entrega de benefícios significativos para a sociedade fluminense.

<sup>85</sup> SEI – 420001/000625/2021.

Percebe-se da leitura do trecho acima transcrito do citado Termo de Cooperação, a previsão do desempenho das funções de monitoramento, avaliação e análise de resultados, sob responsabilidade dos signatários do termo.

Assim, antes da suspensão do programa pelos órgãos de controle, conforma já mencionado, foram produzidos relatórios mensais (janeiro a junho), contendo relatório executivo (posição sumarizada das ações do PACTO RJ), relatório operacional (análise criteriosa dos dados disponibilizados no site Transparência do Pacto), relatório de mídias (visibilidade do Pacto) e relatório de pesquisa (resultado da verificação *in loco* de ações do Pacto-RJ), bem como trimestrais e pesquisas de avaliação dos programas de governo.

Inobstante a atuação no monitoramento dos programas pelos 17 órgãos que os executam, há ainda o monitoramento por parte da SEGOV e CEPERJ, sob a coordenação da SECC.

Ocorre que o programa PACTO-RJ está integrado ao PPA (2020-2023), através da Lei nº 9.549, de 12 de janeiro de 2022, que dispôs sobre a revisão<sup>86</sup>, para o ano de 2022, do Plano Plurianual 2020-2023, instituído pela Lei nº 8.730, de 24 de janeiro de 2020.

Assim sendo, o responsável pelo monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (2020-2023), segundo o artigo 12 da Lei que o instituiu, é a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, corroborado ainda pelo Decreto nº 48.064/22, que dispõe sobre sua estrutura, prevendo ainda como função específica, o acompanhamento e controle dos planos, programas e projetos, de duração anual e plurianual.

Apesar de sua inserção no PPA, prevendo a adequação de metas do mesmo, a fim de permitir o acompanhamento dos projetos que fazem parte do programa, ao realizar o exame do Relatório de Acompanhamento do 2º quadrimestre de 2022, utilizando como referência na pesquisa o Instituto Estadual do Ambiente – INEA, não foi possível identificar as ações pertinentes ao PACTO-RJ, tanto no relatório de ações realizadas, bem como no relatório do monitoramento dos indicadores.

---

<sup>86</sup> Disponível em: [https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/ppa\\_2020-2023\\_revisao\\_2022\\_vol1.pdf](https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/ppa_2020-2023_revisao_2022_vol1.pdf). Acesso em 14/10/2022.

Portanto, restou sinalizada uma divergência de informações, constituindo um óbice na condução da coordenação, que nas palavras do entrevistado E6 “é mais um problema de coordenação política do que coordenação técnica”, comprometendo, assim, a higidez do centro de governo, em face da ausência de coesão no monitoramento, bem como na falta de uniformidade das informações, derivando num déficit de transparência.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo investigar sobre a atuação dos chamados centros de governo na coordenação da função de monitoramento de desempenho nas políticas públicas no governo do estado do Rio de Janeiro, diante de um complexo arranjo político-institucional e tendo como histórico os sucessivos pareceres prévios em contrário à aprovação das contas de governo, pelo TCE-RJ, por ocasião da análise das prestações de contas dos exercícios compreendidos entre os anos de 2016 e 2020.

O centro de governo surge como resultado da necessidade de se adaptar a fatores como as configurações político-institucionais, através da participação de partidos políticos na composição do governo (presidencialismo de coalizão), o crescimento da participação social, em decorrência do surgimento de instrumentos, com fontes nas leis e na internet, que vocalizaram a sociedade. Além disso, o centro de governo vem a contrapor ao movimento do *new public management* (NPM), conhecido como administração pública gerencial, que contém, dentre outras características, a descentralização da tomada de decisão.

Diante de tal conjuntura, buscou-se através da investigação teórica sobre o tema, o exame dos elementos que compõem o conceito de centro de governo, que são as instituições (arranjos de governança) e seu ambiente institucional e a coordenação, valendo-se da chamada definição expandida, onde são analisadas as Secretarias que atuam no desempenho central e transversal de funções governamentais.

Para tal análise, tomou-se por base o estudo baseado na Nova Economia Institucional – NEI, onde foram examinados os temas sobre a aplicação das estruturas de governança no setor público, que envolve o aspecto do ambiente institucional, bem como os custos no processo de políticas públicas e por último, a coordenação, considerada como o coração da missão do centro de governo, abordando-se os seus mecanismos e seus instrumentos.

Assim, foram estabelecidas as delimitações do presente trabalho e, diante das investigações envolvendo pesquisa de campo, análise documental e pesquisa bibliográfica, cujos achados evidenciaram os aspectos que envolvem o desempenho do centro de governo na função de coordenação do

monitoramento das políticas públicas, no âmbito do governo do estado do Rio de Janeiro.

Inicialmente tornou-se possível traçar um cenário do ambiente institucional, com base na teoria da Nova Economia Institucional (NEI), a despeito de posição doutrinária que defende somente a sua análise sob a ótica da classificação expandida Cavalcante e Batista (2018).

Desta forma, através do exame sobre a formação das coligações partidárias nas campanhas dos governos, numa média de 15 partidos, e sua importância para a condução da gestão, a fim de garantir a sua governabilidade.

Foi possível também verificar que tal número de coligações é reflexo do fenômeno do multipartidarismo e da consequente fragmentação partidária, cujo estado do Rio de Janeiro apresenta-se, dentre todos os Estados da Federação, com o maior quantitativo de partidos, juntamente com o estado de Minas Gerais, com representação na Assembleia Legislativa, com 28 siglas.

A despeito da coligação de partidos para a campanha de governo, que possui um número menor da composição das siglas do parlamento, exsurge a necessidade de aumentar a coalizão entre os partidos, na busca de coesão e diálogo com os parlamentares, razão pela qual “espaços” são criados para atender o surgimento de demandas.

Por essa razão, verificou-se, através de pesquisa documental, o recrudescimento do número de Secretarias de Estado que foram criadas, saltando do início de 2019, com 22 Secretarias, alcançando o quantitativo de 32 secretarias no ano de 2022.

Concomitante a esse aumento, houve também um número considerado de trocas de Secretários de Estado, que em 2019 foi de 11, em 2020 com 33 e no ano de 2021, com 18 trocas, com o crescimento das indicações políticas, passando de um percentual de 40% em, 2019, para 78%, em 2022, levando-se em consideração a filiação partidária dos nomeados.

Em se tratando das Secretarias que integram, pela definição expandida, o centro de governo, constatou-se, no período de 2019 a 2022, 4 trocas na Secretaria da casa Civil, 3 na Secretaria de Governo e 1 na Secretaria de Planejamento.

Depreende-se, portanto, que neste governo, não houve um ambiente institucional marcado por sua estabilidade, tendo em vista, sobretudo, as

intempéries decorrentes do processo de *impeachment*, e posteriormente com assunção do governo por parte do, então, Vice-governador, repercutindo na própria composição do centro de governo.

A respeito da estrutura de governança do centro de governo, que segundo o referencial teórico seria baseada na forma de uma estrutura hierárquica, investigou-se, através de pesquisa documental, a estrutura, bem como o tamanho do centro de governo.

Numa perspectiva de definição expandida do centro de governo, foram identificados os órgãos ou Secretarias que atuam como estrutura de apoio ao chefe do Poder Executivo, na coordenação das funções descritas pelo referencial teórico, como pertinentes ao centro de governo, conforme destacado no quadro 4 (Funções do Centro de Governo X Secretarias), constante na presente pesquisa.

De início, restou evidenciada a falta de uniformização normativa acerca da estrutura e atribuições dos órgãos que integram o governo do Estado, prevalecendo a edição de atos normativos esparsos.

Além disso, em decorrência da instabilidade do ambiente institucional, conforme já mencionado, ocorreu uma elevada edição de atos dispendo sobre mudanças na estrutura organizacional das Secretarias, que de acordo com a pesquisa realizada, no período de 2019 a 2022, houve 23 edições de Decretos relativos à Secretaria da Casa Civil, 8 Decretos referentes à Secretaria de governo e 5 Decretos atinentes à Secretaria de Planejamento e Gestão, conforme retratado no gráfico 7 (Decretos de alteração de estrutura por Secretaria), do presente trabalho.

Interessante destacar que, de acordo com o levantamento procedido, que no mesmo período de maior número de alterações de estrutura, coincide com o maior número de trocas de Secretários, consoante ilustrado no gráfico 8 (Alteração de estrutura por Secretaria X Trocas de Secretários), do presente trabalho.

Diante deste cenário, constatou-se que, além dos Decretos dispendo sobre a estrutura e atribuições das Secretarias, havia outros atos normativos esparsos atribuindo novas funções, como no caso da Secretaria da Casa Civil, que foi objeto de designar membros do Comitê Estadual de Governança, Inovação e Sustentabilidade (CEGIS), bem como a responsabilidade pela

coordenação das ações de monitoramento do programa PACTO-RJ, que faz parte do PPA (2020-2023), conforme Decreto relativo a revisão do Plano Plurianual para o ano de 2022.

O mesmo caso se aplica à Secretaria de Governo, por meio das funções de unidade gestora de alguns programas de governo, como “RJ para todos”, “Segurança Presente”, da “Operação Lei seca”.

Vê-se, mais uma vez, a forte interferência causada pelo ambiente político, que, diante da falta de uniformização de regras referentes à estrutura e atribuições, apodera-se de programas sob o viés de possuir capital político e protagonizar entregas que possam garantir a reeleição, tomando para si, as funções originariamente de outras Secretarias.

Embora haja algumas superposições de atribuições demarcadas pelo ambiente político, é importante destacar que há uma estrutura de governança voltada para a coordenação do monitoramento das políticas públicas, consoante de depreende dos atos normativos em vigor, que apontam a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, como responsável por tal função.

Em relação à coordenação, cuja importância reside em dar maior coesão e coerência nas ações do governo, a fim de assegurar a eficácia e eficiência em suas entregas, conforme já mencionado, buscou-se investigar sobre os recursos e instrumentos envolvidos na coordenação da função de monitoramento de desempenho exercida pelo centro de governo, através de pesquisa bibliográfica e documental, bem como por meio de entrevistas semiestruturadas.

Um achado relevante reside no exercício da função de monitoramento por outra secretaria, estranha à SEPLAG. Conforme já destacado, a falta de uniformidade e coerência dos atos normativos, agravados pelo ambiente político, propiciam a usurpação da função originariamente conferida à SEPLAG, consistindo num óbice na condução da coordenação, fragilizando, assim, a atuação do centro de governo em decorrência da falta de coesão no monitoramento e na uniformidade das informações.

Conforme já destacado, os atos normativos em vigor estabelecem uma estrutura governamental para o exercício da função de monitoramento e a avaliação dos programas do PPA, cujo órgão central é a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, através do Sistema de Planejamento e

Orçamento do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro – SPO, cuja característica é a atuação coordenada por mecanismo de rede do conjunto com de órgãos do Estado, por meio das Unidades de Planejamento – UP, corroboradas, recentemente, pela criação das Redes de Orçamento – REDOR e pela Rede de Planejamento – REDEPLAN.

Restou também evidenciado o avanço ocorrido entre o PPA (2016-2019) e o PPA (2020-2023), no sentido da adoção da metodologia do estabelecimento e mensuração das metas dos indicadores de resultado das ações e programas, conforme verificado nos relatórios quadrimestrais e anuais, em detrimento dos relatórios elaborados com base no PPA (2016-2019), que previam somente os relatórios das ações realizadas, resumindo-se num mero acompanhamento da execução orçamentária.

Outro indicativo no aperfeiçoamento da função de coordenação do monitoramento, consiste na elaboração, a partir do ano de 2020, dos “Relatórios de Acompanhamento Analítico Anual”, desenvolvidos pela SEPLAG, através das informações relativas à execução da programação por programa e da execução da programação por Unidade de Planejamento (UP), aperfeiçoando a transparência pública, através de uma melhor visualização e compreensão do desempenho das entregas governamentais, bem como no fortalecimento das regras de *accountability*, haja vista ser mais um instrumento para o exercício da fiscalização.

Todo esse processo de aperfeiçoamento na coordenação do monitoramento, conforme se deflui das pesquisas realizadas, contribui para a elaboração de relatórios mais consistentes, aptos a subsidiar os Secretários, bem como o chefe do Poder Executivo.

Ademais, esse cenário foi responsável pela ruptura de um ciclo de 6 anos consecutivos em que as Contas de Governo vinham sendo objeto de parecer prévio contrário, o que não ocorreu na prestação de Contas de Governo do exercício de 2021, cuja apreciação pelo TCE-RJ, neste ano de 2022, recebeu parecer prévio favorável.

Assim, embora o centro de governo que atua no Poder Executivo do Estado, não decorra de uma criação normativa, com estrutura e atribuições formalmente estabelecidas, mas sim de uma formação que é fruto de uma análise dedutiva das legislações que criam e regulamentam as Secretarias de

Estado, percebemos que esta estrutura, a despeito de sua informalidade, está sob a influência do ambiente político.

Mesmo diante dessa forte influência, foi possível perceber o avanço na coordenação do monitoramento de desempenho das políticas públicas, por meio do aperfeiçoamento e disponibilização de valiosos instrumentos que reforçam a garantia de transparência e *accountability*.

Dessa forma, como sugestão para futuros estudos, indica-se a ampliação da presente investigação no campo do centro de governo, voltada para a coordenação das demais funções como a política, gestão estratégica, de políticas públicas e de comunicação e *accountability*.

Portanto, o desafio, doravante, é no sentido do fortalecimento do centro de governo, através da instituição uniforme da estrutura e as respectivas atribuições de cada órgão que compõe o governo, por meio de regras claras e coesas, a fim de reforçar e viabilizar o exercício da coordenação de suas funções inerentes.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, 1988, 5-32. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/313563032\\_Presidencialismo\\_de\\_coalizacao\\_O\\_dilema\\_institucional\\_brasileiro](https://www.researchgate.net/publication/313563032_Presidencialismo_de_coalizacao_O_dilema_institucional_brasileiro). Acesso em: 27 set. 2021.

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government: a literature review**. Washington: IDB, n. 581, 2013a. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/role-center-government-literature-review>. Acesso em: 11 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean**. Washington: IDB, n. 591, 2013b. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/strengthening-center-government-latin-america-and-caribbean>. Acesso em: 22 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean**. Washington: IDB, 2014. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/governing-deliver-reinventing-center-government-latin-america-and-caribbean>. Acesso em: 22 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Liderando a partir do centro: o modelo de gestão de Pernambuco**. Washington: IDB-TN-638. 2014. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Liderando-a-partir-do-centro-O-Modelo-de-Gest%C3%A3o-de-Pernambuco.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

ALEXANDER, E. R. Interorganizational coordination: theory and practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, n. 4, 1993. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/088541229300700403>. Acesso em: 13 ago. 2021.

ANTICO, C; REIS, M, E. Desenvolvendo Capacidades de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: a experiência recente da escola Nacional de Administração Pública – ENAP. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 5, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201305008/pdf/1598015026-5-104.pdf>. Acesso em: 29 maio 2022.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Ed. ampl. São Paulo: Edições 70 Brasil, 2016.

BEVIR, M. **Governance: a very short introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BICHIR, R. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine et al. (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, p. 23-46, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10176>. Acesso em: 19 out. 2022.

BONIFÁCIO, R.; MOTTA, F. M. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/download/26181/24912>. Acesso em: 2 abr. 2022.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management**. New York: Palgrave Macmillan, 2010. Disponível em: <https://epdf.tips/the-coordination-of-public-sector-organizations-shifting-patterns-of-public-mana.html>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRAGA, F, M, S, A.; BARRENCE, A, V, S.; ARAÚJO, F, D. A experiência mineira com uma unidade de entrega: um estudo de caso da parceria do escritório de prioridades estratégicas com a secretaria de estado de educação. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2013, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: Consad, 2013. Disponível em: <https://www.administracao.gov.br/noticias/311-gest%C3%A3o/modernizacao/banco-de-boas-praticas-de-gestao/gestao-e-planejamento/15714-a-experiencia-mineira-com-uma-unidade-de-entrega--um-estudo-de-caso-da-parceria-do-escritorio-de-prioridades-estrategicas-com-a-secretaria-de-estado-de-educacao.html>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex ante. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, v. 1, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>. Acesso em:

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post. Casa Civil da Presidência da República ... et al. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, v. 2, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em:

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em:



[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019**. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm). Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021**. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp178.htm). Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993**. Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8730.htm#:~:text=LEI%20No%208.730%2C%20DE,Judici%C3%A1rio%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8730.htm#:~:text=LEI%20No%208.730%2C%20DE,Judici%C3%A1rio%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm). Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm). Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de governo Wilson Witzel**. Brasília: TSE, 2018. Disponível em: [https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/RJ/2022802018/190000612301/proposta\\_1534218285632.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/RJ/2022802018/190000612301/proposta_1534218285632.pdf). Acesso em: 14 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CAVALCANTE, P, L, C.; GOMIDE, A, A.; BARBOSA, S, C, T. A coordenação de programas prioritários sob a perspectiva do núcleo do governo federal

(2007-2014). **Texto para discussão**, n. 2440, Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8935/3/Td\\_2440.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8935/3/Td_2440.pdf). Acesso em: 22 jul. 2022.

CAVALCANTE, P, L, C.; PIRES, R, R, C. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de análise político-institucional**, n. 19, Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8958>. Acesso em: 11 dez. 2021.

CAVALCANTE, P, L, C; BATISTA, M. Composição e evolução do núcleo de governo no presidencialismo brasileiro. In: CAVALCANTE, P, L, C; GOMIDE, A. de A. **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018. p. 59-87. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9049/1/O%20Presidente%20e%20seu%20n%C3%BAcleo%20de%20governo.pdf>. Acesso em: 7 out. 2022.

CARVALHO, M, L.; BARBOSA, T, R, C, G.; SOARES, J, B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 10, 2010, Mar del Plata. **Anais eletrônicos...** Mar del Plata: UFSC, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/97020>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CARTER, C.; CLEGG, S, R.; KORNBERGER, M. **Um livro bom, pequeno e acessível sobre estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso em: 17 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, 1960. Disponível em: <https://www.law.uchicago.edu/files/file/coase-problem.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.

CUNILL-GRAU, N. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n. 26, p. 35-66, 2016. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em: 30 maio 2022.

DENHARDT, R, B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DUMAS, V.; LAFUENTE, M.; PARRADO, S. Chile: Fortaleciendo el Centro de Gobierno para Resultados. La experiencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-2013). **Technical Note IDB**, n. 563. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Disponível em:

<https://publications.iadb.org/es/publicacion/16722/el-fortalecimiento-del-centro-de-gobierno-para-resultados-en-chile-la-experiencia>. Acesso em: 24 set. 2021.

EUROPEAN UNION. **Measuring Public Administration: A Feasibility study for better comparative indicators in the EU**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f65382ed-9abb-11e8-a408-01aa75ed71a1/language-en>. Acesso em: 11 abr. 2022.

FIANI, Ronaldo. **Teoria Dos Custos de Transação: Economia Industrial Fundamentos Teóricos e Práticos No Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, p. 267-286, 2002. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/332294211/FIANI-Ronaldo-Teoria-Dos-Custos-de-Transacao-Economia-Industrial-Fundamentos-Teoricos-e-Praticos-No-Brasil-Rio-de-Janeiro-Campus-p-267-286-2002>. Acesso em: 20 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Texto para discussão, n. 1815. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/971/1/TD\\_1815.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/971/1/TD_1815.pdf). Acesso em: 23 maio 2022.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GENUGTEN, M, L. **The art of alignment: transaction cost economics and the provision of public services at the local level**, 2008. 240 f. Thesis (Master in Administration): University of Twente, Enschede, 2008. Disponível em: [https://research.utwente.nl/files/6085811/thesis\\_van\\_Genugten.pdf](https://research.utwente.nl/files/6085811/thesis_van_Genugten.pdf). Acesso em: 13 jun. 2022.

Gil, A, C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>. Acesso em: 24 ago. 2021.

HORN, M. J. **Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. (Series: Political Economy of Institutions and Decisions).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs: Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo\\_referencia/relatorio\\_pesquisa\\_rio\\_de\\_janeiro.pdf](https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_rio_de_janeiro.pdf). Acesso em: 14 set. 2021.

JACCOUD, L. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10201>. Acesso em: 8 dez. 2021.

LAEGREID P. (Org.) et. al. Introduction: Emerging Coordination Practices in European Public Management. In: \_\_\_\_\_. **Organizing for Coordination in the Public sector**. Public Sector Organizations. London: Palgrave Macmillan, 2014. p. 1-17. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/278672357\\_Emerging\\_Coordination\\_Practices\\_of\\_European\\_Central\\_Governments](https://www.researchgate.net/publication/278672357_Emerging_Coordination_Practices_of_European_Central_Governments). Acesso em: 30 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: novos desafios à luz das transformações do Estado. In: BASSOTTI, I. M.; SANTOS, T. S. (Org.). **Tópicos essenciais sobre gestão pública**. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016. Disponível em: <https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2016/10/2016-eBOOK-t%C3%B3picos-essenciais-sobre-gestao-publica.pdf>, Acesso em: 30 out. 2021.

LOTTA, G, S.; FREITAS, M, N. Análise dos arranjos de coordenação federativa dos núcleos de governo de 2003 a 2014. In: CAVALCANTE, P, L, C; GOMIDE, A. de A. **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018. p. 59-87. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9049/1/O%20Presidente%20e%20seu%20n%C3%BAcleo%20de%20governo.pdf>. Acesso em: 7 out. 2022.

METCALFE, L. European policy management: future challenges and the role of the commission. **Public Policy and Administration**, v. 19, n. 3, p. 77-94, 2004. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/sage/european-policy-management-future-challenges-and-the-role-of-the-jnrJGIcpHm?key=sage>. Acesso em: 29 out. 2021.

MILGROM, P; ROBERTS, J. **Economics, organization and management**. Upper Side River NJ: Prentice Hall, 1992.

MELLO, J et al. (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9862>. Acesso em: 30 mar. 2022.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 24. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOTTA, F.; OLIVEIRA, A, F. Sustentabilidade econômica e políticas públicas. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**. Curitiba, v. 7 n. 12, 2020. Disponível em: <https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/22>. Acesso em: 30 mar. 2022.

NOGUEIRA, R, A.; GAETANI, F. A Questão do controle no debate de governança pública. In: CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)**, n. 19, dez. 2018. Brasília: Ipea. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8973>. Acesso em: 11 ago. 2021.

NORTH, D. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**. New York, v.5, n. 1, p. 97–112. 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1942704>. Acesso em: 17 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Economic performance through time. **American Economic Review**, v. 84, n. 93, p. 357–368. jun.1994. Disponível em: <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/download/1412/1284/>. Acesso em: 17 set. 2022.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Centre stage**: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries. n. 2, Paris: OECD, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf>. Acesso em: 14 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Panorama das Administrações Públicas**: América Latina e Caribe 2020. Paris: OECD. Publishing, 2020. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Panorama-das-Administracoes-Publicas-America-Latina-e-Caribe-2020.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2022.

OLLAIK, G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 45, n.6, p. 1943-1967. 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2410/241021387015.pdf>. Acesso em: 23 maio 2022.

PERES, U. D. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios - RBGN**. São Paulo, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/947/94792403.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

PETERS G. Governance and public bureaucracy: new forms of democracy or new forms of control? **Asia Pacific Journal of Public Administration**, Hong Kong, v. 26, p. 3-15, 2004. [https://www.researchgate.net/publication/261589886\\_Governance\\_and\\_Public\\_Bureaucracy\\_New\\_Forms\\_of\\_Democracy\\_or\\_New\\_Forms\\_of\\_Control](https://www.researchgate.net/publication/261589886_Governance_and_Public_Bureaucracy_New_Forms_of_Democracy_or_New_Forms_of_Control). Acesso em: 25 nov. 2021.

QUEIROZ, R, G, M. 2009. **Choque de gestão em Minas Gerais (2003-2010)**: Um exemplo de inovação no setor público? 2013. 260 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-9BGJVV/1/disserta\\_\\_o\\_roberta\\_graziella\\_mendes\\_queiroz.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-9BGJVV/1/disserta__o_roberta_graziella_mendes_queiroz.pdf). Acesso em: 22 abr. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05 de outubro de 1989**. Rio de Janeiro: Câmara Estadual, 1989. Disponível em: [http://www2.alerj.rj.gov.br/biblioteca/assets/documentos/pdf/constituicoes/rio\\_d\\_e\\_janeiro/constituicao\\_1989/Constituicao\\_1989.pdf](http://www2.alerj.rj.gov.br/biblioteca/assets/documentos/pdf/constituicoes/rio_d_e_janeiro/constituicao_1989/Constituicao_1989.pdf). Acesso em: 17 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 45.692, de 08 de 17 de junho de 2016**. Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do estado do rio de janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Estadual, 2016.

Disponível em:

[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site\\_fazenda/legislacao/tributaria/decretos/2016/DECRETO%20N.%C2%BA%2045692%20DE%2017%20DE%20JUNHO%20DE%202016.htm#:~:text=DECRETO%20N.%C2%BA%2045.692%20DE,JANEIRO%2C%20E%20%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS..](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/legislacao/tributaria/decretos/2016/DECRETO%20N.%C2%BA%2045692%20DE%2017%20DE%20JUNHO%20DE%202016.htm#:~:text=DECRETO%20N.%C2%BA%2045.692%20DE,JANEIRO%2C%20E%20%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS..) Acesso em: 31 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 46.787, de 14 de outubro de 2019.** Reestrutura o sistema de planejamento e de orçamento do poder executivo do estado do Rio de Janeiro - spo, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Estadual, 2019. Disponível em:

<https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/DECRETO%20N%C2%BA%2046.787-2019.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 46.882, de 19 de dezembro de 2019.** Cria, sem aumento de despesa, a rede de planejamento do poder executivo do estado do Rio de Janeiro - Redeplan, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Estadual, 2019. Disponível em:

<https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/Decreto-46.882-Cria%C3%A7%C3%A3o-da-Rede-de-Planejamento.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.629, de 09 de junho de 2017.** Dispõe sobre o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Estadual, 2017. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/9a0490a99a2b0d6e8325813d0069556f?OpenDocument>. Acesso em: 17 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.163, de 28 de dezembro de 2020.** Altera a lei nº 7.483, de 08 de novembro de 2016, alterada pela lei nº 7.627, de 09 de junho de 2017, pela lei nº 8.272, de 27 de dezembro de 2018, pela lei nº 8.647, de 09 de dezembro de 2019, e pela lei nº 9.163, de 28 de dezembro de 2020, que "reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira, declarado pelo decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016". Rio de Janeiro: Câmara Estadual, 2020. Disponível em:

[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site\\_fazenda/legislacao/tributaria/leis/2020/LEI%20N%C2%BA%209163%20DE%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202020.htm](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/legislacao/tributaria/leis/2020/LEI%20N%C2%BA%209163%20DE%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202020.htm). Acesso em: 17 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de construção e monitoramento de Indicadores de Resultado - PPA 2020-2023 Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2020. 26 p. Disponível em:

<https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/Guia%20de%20Indicadores%20de%20Resultados.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento. **Indicadores de programas por que e como usar?** Caderno de planejamento 3. Rio de Janeiro, mar. 2015. 28 p. Disponível em:

<https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/assets/docs/indicadores.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

UNITED NATIONS. **Assessing the Progress of the UN Member States**. New York. UN., 2002. Disponível em: <https://desapublications.un.org/file/790/download>. Acesso em: 4 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **e-Government Survey 2008**. From E-Government to Connected Governance. New York. UN., 2008. Disponível em: <https://desapublications.un.org/file/770/download>. Acesso em: 4 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **e-Government Survey 2012**. e-Government for the People. New York. UN., 2012. Disponível em: <https://desapublications.un.org/file/692/download>. Acesso em: 4 jan. 2022.

VERGARA, S, C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

VILHENA, R.; MARTINS, H, F.; MARINI, C. Introdução. In: Vilhena; Renata *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, p. 21-42, 2006.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets, relational contracting. New York: The Free Press, 1985. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4869338/mod\\_resource/content/2/ETC1.PDF](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4869338/mod_resource/content/2/ETC1.PDF). Acesso em: 16 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, v. 36, p. 269-296, 1991. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5043662/mod\\_folder/content/0/WILLIAMSON%20-%20Comparative%20Economic%20Organization.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5043662/mod_folder/content/0/WILLIAMSON%20-%20Comparative%20Economic%20Organization.pdf?forcedownload=1). Acesso em: 16 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Transaction cost economics: How it works; where it is headed. **De Economist**, v. 146, n. 1, 1995, p. 23–58. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Transaction-Cost-Economics%3A-How-It-Works%3B-Where-It-Williamson/bb23fa873bbb7aceb10171810e2247a16b9242d1>. Acesso em:

\_\_\_\_\_. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. Transaction cost economics and public administration. In: BOORSMA, P. B.; AARTS, K.; STEENGE, A. E. **Public priority setting**: Rules and costs. Springer Netherlands, 1997. p. 19-37. Disponível em: <https://newdoc.nccu.edu.tw/teasyllabus/207009257783/2008,%20Williamson,%20Transaction%20Cost%20Economics.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 15, n. 1, p. 306-342, 1999. Disponível em: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW359/%CE%94%CE%B7%CE%BC%CF%8C%CF%83%CE%B9%CE%BF%20%CE%94%CE%AF%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BF%20%CE%BA%CE%B1%CE%B9%20%CE%9F%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AC/%5BWilliamson%201999%5D%20Public%20and%20Private%20Bureaucracies%20A%20Transaction%20Cost%20Economics%20Perspective.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

WORLD BANK. **Governance and The Law**. Washington: World Bank, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 7 jul. 2022.

ZUBEK, R. **Core executive and europeanization in central europeu**. London: Palgrave Macmillan, 2008. 217 p.

ZUCCOLOTTO, R; TEIXEIRA, M, A, C. **Transparência**: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4161/1/Livro\\_Transpar%C3%Aancia%20aspectos%20conceituais%20e%20avan%C3%A7os%20no%20contexto%20brasileiro.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4161/1/Livro_Transpar%C3%Aancia%20aspectos%20conceituais%20e%20avan%C3%A7os%20no%20contexto%20brasileiro.pdf). Acesso em: 8 ago. 2022.



## APÊNDICE A – Roteiro de entrevista



### **Universidade do Estado do Rio de Janeiro** Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública Faculdade de Administração e Finanças

#### Roteiro de entrevista

##### 1. Introdução

- 1.1. Explanar sobre o curso, o conceito de centro de governo e o objetivo da entrevista.
- 1.2. Pedir para o entrevistado se apresentar e narrar sua carreira profissional.

##### 2. Sobre a coordenação dos programas de políticas públicas

- 2.1. Quais os instrumentos de atuação do governo na coordenação do monitoramento dos programas de políticas públicas de todas as secretarias?
- 2.2. Há o estabelecimento de programas prioritários? Quais?
- 2.3. Existe algum arranjo ou estrutura responsável pela coordenação do monitoramento dos programas de políticas públicas no governo? Como ocorre tal atividade?
- 2.4. Além do acompanhamento da execução orçamentária dos programas, existe algum monitoramento através de relatórios qualitativos das políticas públicas?

2.5. De que modo a coordenação subsidia a tomada de decisão do governador na correção de rumos, na manutenção ou extinção de determinada política pública?

2.6. Quais os principais óbices na condução da coordenação dos programas de governo?

2.7. Houve alterações relevantes, seja estrutural (arranjos ou projetos) ou sob a forma (hierárquico ou rede) de coordenação durante essa gestão? Quais?

2.8. Qual a avaliação do entrevistado sobre a forma de coordenação do governo no monitoramento dos programas de políticas públicas desenvolvidos?

- Comentários espontâneos

- Agradecimento e encerramento.

**APÊNDICE B – Termo de consentimento****Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública

Faculdade de Administração e Finanças

**ENTREVISTA - TERMO DE CONSENTIMENTO**

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) na pesquisa de campo do estudante Luiz Carlos das Neves, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) que os objetivos do estudo são estritamente acadêmicos. Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista gravada em áudio. Trechos dessa entrevista, na forma como falados, podem fazer parte do trabalho final, mas não serei identificado.

O acesso ao áudio e transcrição da entrevista será permitido apenas ao mestrando e seu professor orientador.

Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Nome do (a) entrevistado(a):

---

Assinatura do(a) entrevistado(a):

---

Assinatura do mestrando:

---