

FORTALECENDO O CENTRO DE GOVERNO DE ALAGOAS – CDG/AL

SUMÁRIO EXECUTIVO



PNUD BRASIL (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

Representante-Residente: Katyna Argueta

Representante-Residente Adjunto: Carlos Arboleda

Representante-Residente Assistente: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Governança e Justiça: Moema Freire

Gerente de Projetos (equipe técnica): Lidia Botelho

Assistente de Projeto (equipe técnica): Graziela Silveira

Coordenadora da Unidade de Desenvolvimento Humano: Betina Ferraz Barbosa

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

Assistente de Projeto (equipe técnica): Fernanda Rueda

CONSULTORES

Elaboração do conteúdo: Pedro Vilela

Revisão de texto: Tatiana Portela

Design gráfico: Sabrina Lopes

GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

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

Secretaria Especial de Planejamento e Orçamento: Gabriel Albino Ponciano Nepomuceno

Assessoria Especial: Clara Maria Vanderlei Valença Neta

Assessoria Especial: Ingrid Lamenha Cavalcante Magalhães Lima

Assessoria Especial: Larah Firmo Ribeiro

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

Superintendência de Planejamento e Políticas Públicas: Sílvia Castro Souza Capalanes

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

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

Superintendência de Modernização e Gestão da Qualidade: Adriana Nunes

GABINETE CIVIL

Coordenadoria-Geral da Governança Corporativa: Poliana Santana

SECRETARIA DE ESTADO DA COMUNICAÇÃO

Secretaria de Estado da Comunicação: Ênio Lins de Oliveira

Superintendência de Jornalismo: Jussara Medeiros

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

Controladoria-Geral do Estado: Adriana Araújo

FORTALECENDO O CENTRO DE GOVERNO DE ALAGOAS – CDG/AL)

SUMÁRIO EXECUTIVO

CRIADO EM 2021 PELO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS para o Desenvolvimento (PNUD), o projeto **Centros de Governo Subnacionais - Fortalecimento da Governança e da Inclusão no Brasil** tem como finalidade fortalecer a governança e a inclusão econômica e social nos estados da Região Nordeste do Brasil. Sua implantação, em caráter piloto, no Estado de Alagoas, é o objeto deste documento, assim como os estudos que a antecederam e as lições com ela aprendidas.

Alagoas, onde a implantação se dá em parceria com o Governo estadual, foi o estado escolhido como beneficiário do projeto após um processo de consulta realizado pelo PNUD ao Conselho Nacional das Secretarias Estaduais de Administração (Consad), entidade que também apoia a iniciativa. Após a experiência naquele estado, os resultados devem ser sistematizados em um guia metodológico para orientar a replicação do projeto em outros governos subnacionais.

O projeto **Centros de Governo Subnacionais - Fortalecimento da Governança e da Inclusão no Brasil** é composto por duas estratégias principais: a) fortalecer a capacidade de governança para construir e implementar soluções colaborativas de resposta e aceleração de desenvolvimento; e b) formatar metodologias e ferramentas de formulação de políticas públicas baseadas em evidências, especialmente as que são dirigidas às populações de risco.

Complementando as duas estratégias, outra iniciativa do PNUD contribui para fortalecer os processos-chave do Centro de Governo alagoano: o Sistema de Informação e Gestão para Governabilidade (SIGOB). Apoiado por um conjunto de procedimentos e rotinas de gestão, o SIGOB facilita a programação, a coordenação e a comunicação das ações prioritárias do governo.

Ainda que esse conjunto de ações esteja sendo desenvolvido de forma integrada, este relatório aborda exclusivamente a primeira estratégia, que diz respeito à concepção e implementação de um modelo de Centro de Governo no Estado de Alagoas.

CONCEITO, ESTRUTURA E METODOLOGIA ADOTADA

Centro de Governo (CdG) é um termo usado para descrever a forma de organização das funções, estruturas, pessoas e arranjos de governança que apoiam diretamente a tomada de decisão do chefe de governo, que, no Brasil, corresponde ao chefe do Poder Executivo – presidente no nível federal, governador no nível estadual e prefeito no nível municipal. Para fundamentar teórica e metodologicamente este trabalho, optou-se por utilizar a abordagem de “Centro de Governo”, desenvolvida pelos organismos internacionais (OCDE e BID) e que vem sendo cada vez mais utilizada como referência por governos (nacionais e locais) de diversos países.

Além do arcabouço teórico-conceitual sobre CdG, a principal abordagem metodológica usada no projeto foi a teoria do programa, que é uma teoria ou modelo sobre como uma intervenção contribui para um conjunto específico de resultados por meio de uma série de resultados intermediários concatenados.

Para apoiar a construção da teoria do programa, a metodologia do projeto incorporou outras abordagens práticas e teóricas, como a análise qualitativa, a cadeia de valor, o *design thinking* e a Arte de Anfitriar.

Normalmente desempenham as funções de Centro de Governo: as unidades de apoio direto ao chefe do Executivo, assessorias, unidades estratégicas, coordenação política, monitoramento e aperfeiçoamento, comunicação, aconselhamento jurídico e unidades orçamentárias. Na composição do quadro de pessoal do CdG é necessário que haja um equilíbrio entre servidores públicos de carreira e nomeados políticos para preservar a *expertise*, manter a estabilidade e garantir a continuidade administrativa das ações do governo. No Brasil, o CdG é majoritariamente constituído por servidores de perfil técnico e sem filiação partidária, porém, com uma parcela significativa de membros do partido do presidente.

Quanto à estrutura funcional e organizacional, optou-se, aqui, por considerar que as ações de desenvolvimento e fortalecimento do CdG constituem uma “política pública de gestão”, e não uma estrutura “formalmente estabelecida”.

OBJETIVOS, PREMISSAS E RESULTADOS ESPERADOS

O objetivo geral é “conceber e implementar, em caráter piloto, um modelo de Centro de Governo no Estado de Alagoas” para aumentar a capacidade do governo alagoano de entregar resultados para a sociedade. Espera-se ainda a) expandir o conhecimento dos servidores de Alagoas sobre os principais desafios e as ações necessárias para fortalecer o CdG/AL; assim como o conhecimento disponível sobre a implementação de CdGs em entidades subnacionais; e b) aumentar a maturidade (grau de desenvolvimento institucional) e a capacidade (boas práticas) do CdG/AL; aumentando a coerência, a coordenação e a integração das políticas públicas em diferentes níveis, esferas e setores do governo estadual.

Cinco premissas nortearam o desenvolvimento do projeto **Fortalecendo o Centro de Governo de Alagoas**:

- ▶ O CdG é um **conjunto de funções políticas e administrativas** desempenhadas por meio de estruturas organizacionais e de pessoas para apoiar diretamente o chefe de governo.
- ▶ As **funções e atividades do CdG podem variar de acordo com razões históricas, políticas, culturais** ou ainda segundo o perfil pessoal do chefe de governo.
- ▶ O **CdG é um arranjo orgânico, fluido e dinâmico**. A decisão pela formalização de sua estrutura é uma escolha política arriscada que deve ser realizada somente após um período de teste e avaliação.
- ▶ As ações de desenvolvimento e fortalecimento do CdG constituem uma política pública de gestão que, espera-se, seja mais efetiva quando articulada e integrada na forma de um programa, com objetivos, resultados, ações e responsabilidades pactuados de forma clara e transparente entre as partes interessadas.
- ▶ **As pessoas que realizam as funções do CdG são mais importantes do que as estruturas**. O CdG precisa ser apoiado por um quadro de servidores seniores, preferencialmente de carreira, com conhecimento da administração, redes bem estabelecidas e competências de liderança, mediação de conflitos e solução de problemas.

ETAPAS DO PROJETO

O projeto **Fortalecendo o Centro de Governo de Alagoas** foi dividido em cinco etapas:

ETAPA 1

O objetivo da primeira etapa foi “propor uma estrutura para o Centro de Governo do Estado de Alagoas”. Para isso, foi necessário antes compreender como as funções típicas dos CdGs são organizadas e distribuídas entre os órgãos, redes e sistemas do governo estadual. A partir da análise documental e de reuniões técnicas com as equipes do Governo de Alagoas, foi possível identificar as unidades organizacionais que compõem o CdG/AL e associá-las às funções e subfunções.

Aqui, cinco funções e 21 subfunções são consideradas típicas dos Centros de Governo. São as seguintes, com suas respectivas finalidades:

▶ PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Planejar as prioridades do governo para assegurar estratégias com **metas coerentes, acionáveis e mensuráveis, que considerem as incertezas do contexto em sua formulação e revisão.**

▶ COORDENAÇÃO POLÍTICA

Liderar as negociações políticas com atores de outros níveis, esferas, poderes e setores da sociedade, aumentando a confiança no governo e garantindo o apoio das partes interessadas ao plano de governo.

▶ COORDENAÇÃO DO DESENHO E DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Coordenar as reuniões de Gabinete e presidir comitês interministeriais para o desenho e implementação de programas em temas transversais e prioritários, assegurando a coerência e a efetiva implementação dos planos e das prioridades do governo.

▶ MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Atuar de forma proativa no monitoramento e na avaliação do desempenho das políticas prioritárias do governo, desbloqueando obstáculos e solucionando conflitos para assegurar a correção tempestiva dos desvios de implementação e o aperfeiçoamento das políticas públicas.

▶ COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Comunicar de forma ampla, transparente e em linguagem simples as ações, os serviços e os resultados alcançados pelo governo, garantindo a construção de narrativas coerentes e íntegras e assegurem a legitimidade e o apoio ao governo.

ETAPA 2

A segunda etapa do projeto teve como finalidade “propor uma estratégia de coordenação de políticas para funcionamento do CdG/AL, incluindo a estrutura de governança e os meios de coordenação”.

Após a oficina de apresentação, que serviu para alinhar o conceito de CdG entre os participantes do projeto e discutir a proposta de cadeia de valor para o CdG/AL, foi aplicado o questionário de avaliação de maturidade, traduzido e adaptado da Matriz de Desenvolvimento Institucional (MDI) (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013) em 21 indicadores de desempenho relacionados às cinco grandes funções do CdG. O questionário deveria ser respondido por todos os participantes do projeto, mas para minimizar a subjetividade da avaliação – já que as perguntas se baseiam na percepção dos respondentes –, planejou-se inicialmente uma amostra de 30 pessoas. Contudo, apenas seis pessoas responderam, sendo cinco delas da Secretaria de Planejamento. Como consequência, o resultado da avaliação de maturidade não foi consolidado em um Índice de Desenvolvimento do Centro de Governo, como havia sido planejado. Ainda assim, as respostas da Seplag relacionadas à função de planejamento estratégico foram usadas nas entrevistas para orientar a discussão e a estruturação do problema e do desafio relacionado ao fortalecimento da função.

Ainda nesta fase do projeto, foi desenvolvido e aplicado outro questionário, este voltado a analisar a capacidade das funções e processos do CdG em relação a pessoas, estruturas e boas práticas. Ao todo, 156 questões foram submetidas às lideranças das funções do CdG, com exceção do Gabinete Civil, que optou por não participar. Como resultado, a avaliação gerou indicadores de capacidade que foram atribuídos, em uma escala de 0 a 10 – quanto maior a nota, maior a capacidade –, a cada uma das funções e subfunções.

ETAPA 3

O objetivo da terceira etapa foi propor “uma estratégia de implementação gradual para o CdG/AL”. Nesta etapa, a participação de servidores de diferentes áreas do CdG foi crucial para criar uma visão compartilhada da teoria do programa e gerar responsabilização na implementação das ações.

A análise interna foi concluída com a realização da segunda oficina do projeto, em que foram apresentados, discutidos e validados os resultados dos questionários de avaliação de maturidade e de boas práticas do CdG alagoano. Já a análise externa consistiu em uma atividade realizada em grupos para identificar oportunidades e ameaças ao desenvolvimento do CdG/AL, cujo método – análise PESTAL – identifica os riscos nas dimensões política, econômica, social, tecnológica, ambiental e legal.

Ainda nesta etapa os dirigentes dos diversos órgãos e secretarias do governo foram entrevistados sobre sua percepção a respeito do funcionamento, desafios e visão de futuro do CdG.

Na terceira oficina foi construído o quadro lógico da teoria da mudança a partir de uma visão de futuro e, em seguida, definidos seus impactos, impactos intermediários e impactos imediatos. Com a cadeia de resultados definida, o passo seguinte foi identificar os indicadores e as metas que representam esses resultados e os riscos que podem influenciar o seu alcance.

Na quarta oficina, profissionais que atuaram como dirigentes em Centros de Governo de outros estados brasileiros foram convidados a apresentar as boas práticas implementadas nas suas gestões. Essas experiências bem-sucedidas inspiraram os participantes na atividade seguinte, a ideação de soluções para fortalecer o CdG/AL. Após a geração de ideias, as soluções propostas foram analisadas em uma matriz de impacto vs. facilidade de implementação que priorizou as ações mais fáceis e rápidas de implementar e que geram maior impacto. Na última atividade da oficina, as soluções foram detalhadas em relação ao nível de desempenho esperado.

E a quinta oficina teve como objetivo a construção da teoria da ação, especificando as atividades necessárias para implementar as soluções, sequenciando-as ao longo do tempo em um cronograma. A teoria da ação também define os responsáveis pelas atividades, os recursos necessários para sua implementação e os parceiros que contribuem com recursos ou realizando alguma atividade.

ETAPA 4

O objetivo da etapa 4 foi “assessorar tecnicamente a implementação do CdG/AL e propor ações para corrigir desvios e garantir a sustentabilidade do arranjo”.

Nesta etapa foi apresentado um modelo de relatório de monitoramento que inclui a análise dos indicadores, os obstáculos e os problemas identificados na implementação, a análise dos riscos e das ações para correção de desvios. Este documento deve ser apresentado nas reuniões das quais participem os responsáveis pela implementação das ações.

E por fim, a sexta e última oficina do projeto foi destinada à avaliação do programa de fortalecimento do CdG e do processo de construção do programa.

ETAPA 5

A última etapa do projeto teve como objetivo elaborar um guia preliminar para a implementação de Centros de Governo Subnacionais incorporando as lições aprendidas na experiência de Alagoas.

AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DO CDG/AL

Com base nas respostas ao questionário de capacidade das funções e subfunções do CdG/AL, foram gerados indicadores, com notas de 0 a 10, sendo quanto maior a nota, maior a capacidade da função. Alguns desses indicadores e seus resultados são listados abaixo, assim como as recomendações para seu aperfeiçoamento:

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A função de **planejamento estratégico** no CdG/AL foi avaliada com uma nota média de **6,1**. A nota poderia ter sido bem mais alta, já que a subfunção de **planejamento operacional – mandatos, metas e incentivos**, sob a responsabilidade da CGC, recebeu nota **9,1**, por exemplo, demonstrando a adoção de um amplo conjunto de práticas tradicionalmente relacionadas ao bom desempenho dessas funções. Mas, por outro lado, a subfunção de **definição da visão e da agenda estratégica de longo prazo** puxou a média para baixo, ao receber nota **0**, uma vez que o Estado não possui nenhum tipo de planejamento com prazo superior a quatro anos (PPA).

COORDENAÇÃO POLÍTICA

Em Alagoas, a função está sob a responsabilidade do Gabinete Civil e do Gabinete do Vice-governador. A exceção é a relação com governos internacionais e fóruns de políticas, cujas atividades não possuem órgão com papel de coordenação ou centralização no Estado.

Como o Gabinete Civil optou por não participar, as questões que não puderam ser respondidas por meio da pesquisa documental foram identificadas como “SEM RESPOSTA”. Uma vez que aquelas correspondiam à quase totalidade das questões relacionadas à coordenação política, optou-se por não calcular o indicador da função.

COORDENAÇÃO DO DESENHO E DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Compartilhada entre distintos órgãos do CdG, a função de **coordenação do desenho e da implementação de políticas públicas** foi avaliada com uma nota média de **7,8**. Muito bem avaliada, a subfunção **representação, aconselhamento e controle jurídico**, sob a responsabilidade da Procuradoria-Geral do Estado, recebeu nota **10**. A PGE é um dos poucos órgãos do Estado com um percentual representativo de servidores de carreira, o que pode ter contribuído para o desenvolvimento da capacidade da função.

Já a **gestão de crises**, que recebeu nota média de **7,9**, foi segmentada em dois blocos de questões, um mais generalista e outro com foco nas ações de enfrentamento da pandemia de COVID-19, avaliados com as notas de **5** e **8,6**, respectivamente. Como oportunidade para aperfeiçoar a função, recomenda-se a discussão do plano de recuperação econômica do Estado, de forma aberta, com a população e com segmentos sociais específicos.

E para a subfunção **gestão das transições de governo**, avaliada com nota **6,3**, recomenda-se atribuir a responsabilidade pela gestão de crises a um dos órgãos do CdG, viabilizando a acumulação de conhecimento especializado e a criação de mecanismos e procedimentos de gestão que podem ser usados em diferentes tipos de crise.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A função de **monitoramento e avaliação** recebeu a nota mais baixa das avaliações, com uma média de **5,9**. A subfunção **monitoramento da implementação**, sob a responsabilidade da CGC, recebeu nota **7,0**. Apesar da maturidade, o sistema de monitoramento da CGC está restrito a indicadores de esforço e de qualidade da gestão, deixando de fora a gestão de indicadores de resultado e da satisfação dos usuários de serviços públicos. Como recomendação, uma medida simples de ser adotada pela CGC é a inclusão dos resultados dos programas do PPA, já definidos em lei, como uma das dimensões do monitoramento e da avaliação semestral dos planos de ação.

Já a subfunção de **avaliação dos resultados das políticas públicas**, compartilhada entre a Seplag e a CGE, recebeu nota **4,2**. As avaliações realizadas pela CGE são bastante específicas e contemplam apenas a análise da conformidade físico-financeira das ações do governo. Por sua vez, a Seplag realiza o monitoramento do PPA, porém avalia as ações do plano apenas em relação ao desempenho físico e financeiro.

Recomenda-se que a Seplag promova ações para institucionalizar a gestão de indicadores de resultado no governo, o que pode incluir a) a definição de um conjunto de políticas públicas prioritárias para avaliação; b) a criação de uma estrutura de governança para coordenar a avaliação das políticas prioritárias e acompanhar as recomendações para aperfeiçoamento resultantes do processo avaliativo; ou c) a padronização e disseminação de conhecimento sobre práticas de avaliação nas secretarias e nos municípios.

COMUNICAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A função de **comunicação e controle social**, compartilhada entre a Secom e a CGE, foi avaliada com uma nota média de **8,8**.

A **comunicação das ações e dos resultados do governo** foi avaliada com uma nota de **9,5**, a mais alta entre as subfunções. A alta pontuação indica que a Secretaria de Comunicação está alinhada às melhores práticas nacionais e internacionais de comunicação governamental. O governo possui um portal único (lançado em janeiro de 2022), que centraliza serviços e informações, e vem investindo no desenvolvimento de mídias programáticas, que usam inteligência artificial para aumentar a interatividade da comunicação entre o governo e a população.

A única lacuna relacionada ao monitoramento e avaliação dos resultados das ações de comunicação é justificada em razão das restrições legais à realização de pesquisas de opinião que afetam os governos das esferas federal, estadual e municipal.

Já o **controle social** recebeu uma nota de **7,8**. As respostas ao questionário revelam que o governo estadual e a CGE têm investido no aumento da transparência das ações do governo,

tanto por meio de canais de atendimento digitais quanto presenciais, ainda que os últimos tenham sido reduzidos durante o período da pandemia.

Entre as oportunidades para aperfeiçoar o controle social e a transparência do Estado, algumas ações pontuais poderiam ser realizadas pela CGE, como: a) avaliar se os sistemas e bancos de dados do governo estadual atendem aos requisitos estabelecidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (BRASIL, 2018); b) desenvolver mecanismos para garantir que as solicitações dos cidadãos ao governo sejam atendidas e resolvidas; e c) definir, em parceria com a Secom, procedimentos para dar publicidade à agenda de eventos e às reuniões dos dirigentes dos órgãos de governo.

A seguir, a relação completa dos indicadores e respectivas notas:

| FUNÇÃO | MACROPROCESSO | NOTA |
|--|--|------------|
| 1. Coordenação política | 1.1. Relação com governos subnacionais | 1,3 |
| | 1.2. Relação com o Legislativo | 2,5 |
| | 1.3. Relação com o Judiciário e o MP | 2,5 |
| | 1.4. Relação com governos internacionais e fóruns de políticas | 0,0 |
| | 1.5. Relação com setores da sociedade | 5,0 |
| | Coordenação política | 2,3 |
| 2. Planejamento estratégico | 2.1. Definição da visão e da agenda estratégica | 0,0 |
| | 2.2. Planejamento estratégico e desenho de programas | 8,6 |
| | 2.3. Estruturação de mandatos, metas e incentivos | 9,1 |
| | 2.4. Alinhamento entre planejamento e orçamento | 8,9 |
| | 2.5. Gestão de riscos e capacidade de previsão | 1,0 |
| | Visão de governo e planejamento estratégico | 6,3 |
| 3. Coordenação do desenho e da implementação de políticas | 3.1. Apoio ao gabinete e procedimentos de gabinete | 9,3 |
| | 3.2. Revisão e controle da qualidade normativa | 1,0 |
| | 3.3. Representação, aconselhamento e controle jurídico | 10,0 |
| | 3.4. Coordenação de políticas transversais | 7,5 |
| | 3.5. Gestão de crises | 7,9 |
| | 3.6. Gestão das transições de governo | 6,3 |
| | Coordenação das ações de governo | 6,5 |
| 4. Monitoramento e avaliação | 4.1. Monitoramento da implementação | 7,0 |
| | 4.2. Avaliação de políticas públicas | 4,2 |
| | Monitoramento e avaliação | 6,0 |
| 5. Comunicação, transparência e controle social | 5.1. Comunicação das ações e dos resultados do governo | 9,6 |
| | 5.2. Prestação de contas e transparência | 7,8 |
| | Comunicação, prestação de contas e transparência | 8,8 |
| ÍNDICE DE CAPACIDADE DO CDG | | 6,1 |

