

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – POSGRAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM
REDE NACIONAL – PROFIAP

ELDRO CARDOSO DA FRANÇA

**ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA E GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO:
PROPOSIÇÃO DE MODELO COM BASE EM DOCUMENTOS DO TCU E DO
ESTADO DE SERGIPE DURANTE O CICLO 2023-2027**

ELDRO CARDOSO DA FRANÇA

**ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA E GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO:
PROPOSIÇÃO DE MODELO COM BASE EM DOCUMENTOS DO TCU E DO
ESTADO DE SERGIPE DURANTE O CICLO 2023-2027**

Dissertação do Programa de Mestrado Profissional em
Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP –
realizado na Universidade Federal de Sergipe.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Márcio Campos de
Mendonça

SÃO CRISTÓVÃO-SE
2025

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

F814a França, Eldro Cardoso da
Administração estratégica e governança no setor público :
proposição de modelo com base em documentos do TCU e do
estado de Sergipe durante o ciclo 2023-2027 / Eldro Cardoso da
França ; orientador Cláudio Márcio Campos de Mendonça. – São
Cristóvão, SE, 2025.
138 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional em Administração Pública
em Rede Nacional) – Universidade Federal de Sergipe, 2025.

1. Administração pública. 2. Governança pública. 3. Eficiência
(Serviço público). 4. Planejamento estratégico. 5. Transparência
na administração pública. 6. Sergipe – Política e governo. I.
Mendonça, Cláudio Márcio Campos de, orient. II. Título.

CDU 353.2(813.7)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Aos vinte e cinco dias do mês de agosto de dois mil e vinte e cinco foi realizada através de apresentação on-line a Banca de Defesa de Dissertação de Mestrado Profissional do discente **Eldro Cardoso da França, Matrícula: 202311008484** com o título do trabalho de conclusão final: **ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA E GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: PROPOSIÇÃO DE MODELO COM BASE EM DOCUMENTOS DO TCU E DO ESTADO DE SERGIPE DURANTE O CICLO 2023-2027**. A banca foi composta pelos seguintes membros: **Prof. Dr. Cláudio Márcio Campos de Mendonça (Presidente/Orientador), Prof. Dr. Glauber Ruan Barbosa Pereira (PROFNIT/UNIFAP) e a Profa. Dra. Maria Aparecida Farias de Souza Nogueira (PROFIAP/UFGD)**. Após a apresentação, foi passada a palavra à banca que arguiu o discente e o mesmo respondeu aos questionamentos. O presidente e orientador fez as considerações e em seguida a banca examinadora deliberou pela **APROVAÇÃO** do aluno.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, São Cristóvão - SE, 25 de agosto de 2025.

Documento assinado digitalmente
 **CLAUDIO MARCIO CAMPOS DE MENDONÇA**
Data: 25/08/2025 18:38:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Cláudio Márcio Campos de Mendonça
(Presidente/Orientador)

Documento assinado digitalmente
 **GLAUBER RUAN BARBOSA PEREIRA**
Data: 25/08/2025 19:23:44-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Glauber Ruan Barboza Pereira
(PROFNIT/UNIFAP)

Documento assinado digitalmente
 **MARIA APARECIDA FARIAS DE SOUZA NOGUEIRA**
Data: 25/08/2025 20:40:27-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Maria Aparecida Farias de Souza Nogueira
(PROFIAP/UFGD)

Documento assinado digitalmente
 **ELDRO CARDOSO DA FRANÇA**
Data: 25/08/2025 19:36:03-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Eldro Cardoso da França
(Discente/PROFIAP/UFS)

DEDICATÓRIAS

Dedico este trabalho à Adriana, companheira incansável que sempre me apoiou com generosidade e amor. Seu recente retorno à academia reafirma um compromisso genuíno com o conhecimento. Como em todas as etapas, ela se fez minha maior incentivadora intelectual, jamais medindo esforços para viabilizar meu progresso acadêmico.

À Lorena, filha, exemplo de dedicação à carreira acadêmica, que, mesmo distante fisicamente, permanece presente em minha trajetória como fonte constante de inspiração e afeto.

À Milena, filha, que trilha múltiplos caminhos com coragem, desdobrando-se entre trabalho, estudos, esposa e mãe, em um testemunho notável de força e comprometimento humano.

À Cecília, neta, que chegou trazendo luz, renovação e alegria, completando de forma sutil a nossa família humana.

À Frida, amiga, cuja presença silenciosa e constante foi companhia indispensável nos momentos de maiores dificuldades.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto de um caminho coletivo, feito de afetos, saberes, encontros e resistências. É escrita com o corpo inteiro, guiada por memórias, sonhos e vozes que me precedem.

Agradeço aos meus ancestrais e à memória dos meus familiares que já partiram, pilares invisíveis e luminosos da minha jornada: à minha mãe, Maria Bernadete, por seus gestos que acalmam e ensinam, cuja força serena me moldou desde o berço; ao meu pai, Pedro, por sua sabedoria firme e proteção silenciosa; e ao meu irmão, Jorge (Batata), cuja presença afetuosa e firmeza discreta sempre foram abrigo em minhas travessias. Vocês continuam sendo minha proteção, minha bússola e minha coragem.

Expresso gratidão à minha família, em especial à Adriana, pela presença incansável em cada etapa. Agradeço à Lorena, Milena, Cecília e Frida, por serem fontes constantes de afeto e força. Vocês constituem os esteios invisíveis que sustentam cada linha escrita e cada reflexão amadurecida ao longo deste percurso.

Agradeço ao Prof. Dr. Cláudio Mendonça, meu orientador, pela escuta generosa e pela confiança depositada no meu potencial. Sou grato pelas valiosas contribuições teóricas e metodológicas que tornaram este trabalho possível.

Aos professores e professoras que contribuíram com minha formação ao longo do caminho: Alessandra, Antônio Martins, Jussara, Maria Elena, Marcos, Rodrigo e Rosângela, meu sincero reconhecimento pelas aulas inspiradoras, pelo compromisso ético e pelo incentivo constante à pesquisa.

À Elisângela, secretária do PROFIAP/UFS e amiga, minha gratidão pela atenção constante, pela disponibilidade e pelo acolhimento caloroso em todos os momentos. Sua presença generosa tornou o caminhar acadêmico mais leve e possível.

Aos colegas do programa de pós-graduação, especialmente à turma da disciplina Administração Estratégica: Alaine, Diego, Jociela, Laleska e Steline, meu reconhecimento pelo ambiente plural, respeitoso e desafiador, onde pude crescer como pesquisador e cidadão comprometido com a administração pública.

Agradeço à Profa. Dra. Sheila Pastana (PROFIAP/UFS), ao Prof. Dr. Glauber Pereira (PROFNIT/UNIFAP) e à Profa. Dra. Edna Araújo (PROFIAP/UFRA), membros da banca de qualificação, pelas leituras atentas, arguições densas e contribuições críticas que ampliaram os horizontes deste estudo.

Estendo este agradecimento à Profa. Dra. Maria Aparecida (PROFIAP/UFMG), que, ao lado do Prof. Dr. Glauber Pereira, contribuiu com olhar rigoroso e revisões precisas durante a banca de defesa final.

Agradeço também aos profissionais da gestão pública, sobretudo aos que atuam nos contextos estaduais e municipais, cuja prática diária me inspira e motivou esta pesquisa. Que este trabalho possa, de alguma forma, devolver parte do que aprendi com vocês.

Em especial, agradeço ao atual prefeito de São Cristóvão/SE, Júlio Nascimento, e ao ex-prefeito Marcos Santana, pelo comprometimento com a gestão pública e pelo incentivo constante ao fortalecimento institucional da cidade.

Por fim, agradeço às vozes dissidentes, às ideias inconformadas e aos saberes invisibilizados que desafiam o consenso, questionam a hegemonia e reinventam o mundo. Este trabalho é também um tributo à coragem de criar

“Na condição de uma pessoa contracolonial, o que a gente precisa inclusive é mudar os nomes. Educação é um nome ruim. Eu fui adestrador de bois, a partir dos dez anos de idade. Para que que eu adestro um boi? Para trabalhar para mim. Para que eu adestro um cachorro? Ou para ele trabalhar para mim ou para ele me servir de um objeto de contemplação, de afeto, mas é para ele me servir. Não é para eu servir a ele, não. Para que você educa uma pessoa? Para ela trabalhar. Mas trabalhar para quem? Então, a educação... E, depois, a educação é um consenso, sabe? É uma hegemonia, do ponto de vista do conceito. E todo conceito, toda hegemonia é violenta. Toda hegemonia destrói as diversidades. Então, a palavra que vibra bem em mim não é “educação” é criação”.
Antônio Bispo dos Santos, “Nego Bispo” (1959-2023).

RESUMO

Objetivo: Esta pesquisa desenvolve um modelo normativo de administração estratégica para o Estado de Sergipe, buscando alinhar os instrumentos de planejamento estaduais (ciclo 2023-2027) às práticas de governança pública recomendadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). **Metodologia:** A metodologia, de abordagem qualitativa, compreendeu uma pesquisa documental nos principais planos e leis orçamentárias sergipanas, além de um *benchmarking* com os modelos de governança do Ceará, Minas Gerais e Espírito Santo, adotando o Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU como parâmetro analítico. **Principais Resultados:** Os resultados revelam lacunas estruturais críticas no estado: ausência de um sistema formal de gestão de riscos, prevalência de indicadores de esforço (*outputs*) sobre os de resultado (*outcomes*), fragmentação setorial ("efeito silo") e incipiência nos mecanismos de monitoramento. **Contribuições Teóricas e Metodológicas:** No plano teórico, o trabalho contribui ao analisar a difusão de políticas e a tradução institucional dentro do federalismo; no plano metodológico, oferece um processo de adaptação de padrões nacionais para níveis subnacionais que pode ser replicado por outros entes federativos. **Relevância e Originalidade:** A relevância do estudo reside em abordar a aplicação de diretrizes nacionais de governança em âmbito subnacional, enquanto sua originalidade se destaca por transcender o diagnóstico e propor uma ferramenta de institucionalização gerencial concreta: a minuta de um decreto governamental. **Contribuições Sociais e de Gestão:** Como contribuição de gestão, entrega-se o normativo final para o fortalecimento institucional; socialmente, o modelo tem o potencial de fomentar uma cultura de transparência e participação social, viabilizando políticas públicas efetivas e ampliando a entrega de valor público aos cidadãos.

Palavras-chave: Administração estratégica. Governança pública. Gestão de riscos. Valor público. Tradução institucional.

ABSTRACT

Objective: This research develops a normative model of strategic administration for the State of Sergipe, aiming to align state planning instruments (2023-2027 cycle) with the public governance practices recommended by the Federal Court of Auditors (TCU). **Methodology:** The methodology applied a qualitative approach, consisting of documentary research on Sergipe's main budget plans and laws, alongside a benchmarking analysis with the governance models of Ceará, Minas Gerais, and Espírito Santo, utilizing the TCU's Basic Governance Framework (RBG) as the analytical parameter. **Main Results:** The main findings revealed critical structural gaps within the state administration: the absence of a formal risk management system, the prevalence of effort indicators (*outputs*) over results indicators (*outcomes*), sectoral fragmentation ("silo effect"), and the incipiência of monitoring mechanisms. **Theoretical and Methodological Contributions:** On a theoretical level, this study contributes by analyzing policy diffusion and institutional translation within federalism; on a methodological level, it offers a replication process for adapting national standards to subnational levels, which can be utilized by other federative entities. **Relevance and Originality:** The relevance of this study lies in addressing the application of national governance standards at the subnational level, while its originality stands out by transcending mere diagnosis to propose a concrete managerial solution for institutionalization: a draft decree. **Social and Managerial Contributions:** As a managerial contribution, it delivers the normative framework for institutional strengthening; socially, the implementation of the proposed model has the potential to foster a culture of transparency and social participation, resulting in more effective public policies and the enhanced delivery of public value to citizens.

Keywords: Strategic management. Public governance. Risk management. Public value. Institutional translation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Princípios da organização focalizada na estratégia	36
Figura 2 - Mapa estratégico: O modelo simples de criação de valor	38
Figura 3 - BSC adaptado ao setor público	39
Figura 4 - Relação entre governança e gestão	48
Figura 5 - Mecanismos de governança pública	51
Figura 6 - Desafios enfrentados na implementação das práticas de governança	54
Figura 7 - Ações para enfrentar os desafios na implementação das práticas	56
Figura 8 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança	60
Figura 9 - As fricções institucionais da governança em Sergipe	97
Figura 10 - Ciclo vicioso das fricções institucionais da governança em Sergipe	100
Figura 11 - Modelo de administração estratégica alinhada à governança pública	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - O planejamento público analisado sob as diferentes perspectivas	28
Quadro 2 - Instrumentos de planejamento orçamentário e suas atribuições	29
Quadro 3 - A estratégia analisada sob diferentes perspectivas	30
Quadro 4 - Edições do RBG do TCU	59
Quadro 5 - Classificação da pesquisa	74
Quadro 6 - Etapas da pesquisa documental	74
Quadro 7 - Relação entre os objetivos específicos e as seções correspondentes	77
Quadro 8 - Identificação das fontes documentais	78
Quadro 9 - Relação de documentos coletados	80
Quadro 10 - Critérios para avaliação da fonte documental	82
Quadro 11 - Arcabouço conceitual da pesquisa	85
Quadro 12 - Categorias dedutivas de análise de conteúdo	85
Quadro 13 - Etapas do processo de codificação	86
Quadro 14 - Protocolo de codificação aplicado	87
Quadro 15 - Processo de interpretação e triangulação dos dados	88
Quadro 16 - Análise da ausência de gestão de riscos em Sergipe	92
Quadro 17 - Exemplos de indicadores de esforços (outputs) no PPA 2024-2027	93
Quadro 18 - Alocação orçamentária fragmentada na LOA 2024	94
Quadro 19 - Análise da ausência de mecanismos de monitoramento	96
Quadro 20 - Triangulação analítica das fricções institucionais em Sergipe	97
Quadro 21 - Matriz de interconexão das fricções institucionais em Sergipe	98
Quadro 22 - Matriz de aderência ao mecanismo de estratégia do RBG do TCU	101
Quadro 23 - Comparação de estruturas de governança estratégica	104
Quadro 24 - Matriz comparativa de benchmarking da governança estratégica	107
Quadro 25 - Engenharia institucional do decreto: intervenções e fricções	114
Quadro 26 - Análise de stakeholders e estratégias de engajamento	118
Quadro 27 - Roteiro para implementação com base nos 8 passos de Kotter	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BSC	Balanced Scorecard
CCGE	Comitê de Coordenação e Governança de Estatais
CE	Ceará
CEGE	Comitê Executivo de Gestão Estratégica
CGE	Controladoria-Geral do Estado
COFIN	Comitê de Orçamento e Finanças
CONGOV-SE	Conselho de Governança do Estado de Sergipe
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DIGPG	Diretoria de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica
DIPLANS	Diretoria de Planejamento e Orçamento
EPE-SE	Escritório de Projetos Estratégicos do Estado de Sergipe
ES	Espírito Santo
GRC	Gerenciamento de Riscos Corporativos
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MG	Minas Gerais
NPM	New Public Management (Nova Gestão Pública)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PE	Planejamento Estratégico
PMO	Project Management Office (Escritório de Projetos)
PMO-ES	Escritório Central de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo
PPA	Plano Plurianual
PROFIAP	Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
RBG	Referencial Básico de Governança
SE	Sergipe
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Inovação
SGPG	Sistema de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão

TCE-ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCU	Tribunal de Contas da União
UFS	Universidade Federal de Sergipe

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	19
1.2 OBJETIVO GERAL	20
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	20
1.4 JUSTIFICATIVA	20
1.5 VINCULAÇÃO À LINHA DE PESQUISA	22
1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO	24
2.2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	28
2.3 ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA	29
2.3.1 Planejamento Estratégico	30
2.3.2 Gestão Estratégica	32
2.3.3 Balanced Scorecard (BSC)	34
2.4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	39
2.5 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	41
2.6 PARTICIPAÇÃO SOCIAL	43
2.7 DA NOVA GESTÃO PÚBLICA PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA	45
2.8 GOVERNANÇA PÚBLICA	47
2.8.1 Mecanismos de Governança Pública	50
2.8.2 Desafios Enfrentados na Implementação das Práticas de Governança	52
2.8.3 Gestão da Mudança e Resistência Cultural no Setor Público	56
2.9 PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DO MECANISMO DE ESTRATÉGIA DO RBG DO TCU	58
2.9.1 Gerir Riscos	60
2.9.2 Estabelecer a Estratégia	63
2.9.3 Promover a Gestão Estratégica	65
2.9.4 Monitorar o Alcance dos Resultados Organizacionais	66
2.9.5 Monitorar o Desempenho das Funções de Gestão	68
2.10 ARTICULAÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA: UM FRAMEWORK INTEGRADO ...	71
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	72
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	73

3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA	74
3.2.1 Formulação do problema e dos objetivos	75
3.2.2 Identificação das Fontes	77
3.2.3 Localização das Fontes e Acesso aos Documentos	80
3.2.4 Avaliação dos Documentos	81
3.2.5 Seleção e Organização das Informações e Delimitação do Corpus Documental ..	83
3.2.6 Análise Comparativa por Benchmarking: Critérios e Propósito	83
3.2.7 Análise e Interpretação dos Dados	85
3.3 CRITÉRIOS DE VALIDADE E CONFIABILIDADE	88
 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	 90
4.1 CONFIGURAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO ESTADO DE SERGIPE: COERÊNCIA E ALINHAMENTO DOS INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS.....	90
4.2 ALINHAMENTO COM O REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA DO TCU: ANÁLISE DO MECANISMO DE ESTRATÉGIA	91
4.2.1 A Lacuna Crítica na Gestão de Riscos: Da Ausência Estratégica à Limitação Fiscal ..	91
4.2.2 O Viés de Execução: A Prevalência de Indicadores de Esforço (Outputs) sobre Resultados (Outcomes)	92
4.2.3 O Dilema da Coordenação: A Fragmentação Orçamentária e o "Efeito Silo" na Prática	94
4.2.4 A Incipiência do Monitoramento: Da Ausência de Ciclos Formais à Reatividade Institucional	95
4.3 SÍNTESE DIAGNÓSTICA: DAS LACUNAS ÀS FRICÇÕES INSTITUCIONAIS	96
4.3.1 O Ciclo Vicioso das Fricções e as Oportunidades de Mudança	100
4.4 BENCHMARKING E A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO HÍBRIDO PARA SERGIPE	106
4.4.1 Da Comparação Leve à Análise Estruturada: Um Framework para o Benchmarking	106
4.4.2 Matriz Comparativa de Maturidade Institucional e Mecanismos de Governança	107
4.4.3 Padrões de Governança no Federalismo Brasileiro: Uma Análise dos Arquétipos ..	109
4.4.4 Implicações para Sergipe: Lições dos Pares e o Caminho para um Modelo Híbrido ..	111
 5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	 113
5.1 ALINHAMENTO DO DECRETO ÀS PRIORIDADES GOVERNAMENTAIS	113
5.2 DA ANÁLISE À PROPOSTA NORMATIVA: A CONSTRUÇÃO DO DECRETO ...	114
5.3 DO MODELO NORMATIVO À REALIDADE INSTITUCIONAL: UMA	

ESTRATÉGIA PARA A IMPLEMENTAÇÃO	117
5.3.1 O Desafio da Mudança: Superando a Inércia Institucional	117
5.3.2 Mapeamento de Stakeholders e Estratégias de Engajamento	117
5.3.3 Um Roteiro para a Implementation: Aplicando o Modelo de 8 Passos de Kotter ...	119
5.3.4 Framework de Administração Estratégica Alinhada à Governança Pública	120
 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 123
6.1 Condições para a Efetividade do Modelo Proposto: O Hiato De Jure / De Facto e a Ciência da Implementação	123
6.1.1 Os Mecanismos de Risco de Formalismo (Desacoplamento)	124
6.1.2 As Condições Habilitantes no Contexto Sergipano	124
6.1.3 Síntese: O Que o Decreto Pode e Não Pode Fazer	125
 REFERÊNCIAS	 126
 APÊNDICE A – MINUTA FINAL DO NORMATIVO	 140

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira enfrenta um cenário de crescente complexidade, marcado pela intensificação das demandas sociais, restrições fiscais de caráter persistente e um forte clamor por eficiência, transparência e participação democrática. Nesse ambiente, a capacidade estatal de gerar valor público legítimo consolida-se como o desafio central da governança contemporânea. A melhoria desse ecossistema burocrático constitui premissa fundamental para impulsionar o desenvolvimento nacional.

A trajetória evolutiva da gestão pública revela a transição do modelo burocrático tradicional para reformas inspiradas na New Public Management (NPM). A vertente, a partir da década de 1990, priorizou a eficiência operacional e a gestão por resultados. Contudo, as limitações dessa abordagem estritamente gerencialista, por vezes distante da equidade e da legitimidade democrática, abriram espaço para a ascensão do paradigma da Governança Pública.

Este novo modelo transcende a eficiência métrica tradicional ao incorporar arranjos colaborativos, maior responsabilização institucional (accountability) e uma escuta social ativa. Nesse panorama, o Tribunal de Contas da União (TCU) desempenhou papel central ao consolidar as práticas de governança por meio do Referencial Básico de Governança (RBG), publicado em três edições (2013, 2014 e 2020).

O RBG estrutura a governança em três funções essenciais: avaliar, direcionar e monitorar. As engrenagens operam de forma complementar por meio dos mecanismos de liderança, estratégia e controle. Juntos, esses elementos constituem um sistema integrado que busca assegurar tanto a estrita conformidade legal quanto a maximização da entrega de valor público à sociedade.

A presente pesquisa insere-se nesse cenário ao voltar-se para o Estado de Sergipe, a menor unidade federativa em extensão territorial (21.918,443 km²). O ente subnacional é composto por 75 municípios e registrava uma população estimada em 2.291.077 habitantes em 2024. O estado enfrenta desafios estruturais significativos, a exemplo de indicadores educacionais que demandam respostas urgentes da alta gestão.

O cenário é ilustrado pelo IDEB 2023, que registrou 4,9 nos anos iniciais e 4,0 nos anos finais do Ensino Fundamental. Assim, a escolha de Sergipe fundamenta-se na

necessidade de analisar como os padrões nacionais de governança podem ser traduzidos e adaptados à realidade subnacional. A originalidade desta investigação reside em transcender o diagnóstico técnico para propor uma solução gerencial concreta.

O artefato consiste na minuta de um decreto projetado para institucionalizar as práticas de governança e robustecer a capacidade estadual de gerar valor público legítimo. Para tanto, o trabalho articula duas dimensões teóricas complementares. A primeira envolve a difusão de políticas públicas, que explica como os entes federativos observam e reagem às inovações institucionais de seus pares.

A segunda dimensão ancora-se na tradução institucional, conforme Czarniawska e Sevón, que reconhece que a incorporação de modelos externos prescinde de mera cópia, exigindo um processo de adaptação local. Em Sergipe, essa tradução mostra-se desafiadora devido à escala da máquina administrativa e à urgência dos resultados socioeducacionais mapeados.

As contribuições do estudo desdobram-se em três vertentes independentes. A gerencial materializa-se pela entrega de um instrumento normativo aplicável, enquanto a teórica analisa a tradução institucional sob a ótica do federalismo brasileiro. Por fim, a metodológica oferece um roteiro replicável de adaptação de diretrizes nacionais para governos subnacionais.

Os objetivos específicos integram analisar o programa de governo, diagnosticar lacunas, examinar modelos estaduais comparados e desenvolver o normativo. As metas alinham-se como etapas lógicas de uma engenharia institucional projetada para conciliar eficiência administrativa e legitimidade democrática.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A simples existência de um referencial de excelência, como o RBG do TCU, não assegura sua aplicação automática e eficaz nos diversos contextos do federalismo brasileiro. A implementação de um padrão nacional em ambiente subnacional transcende a mera reprodução técnica; constitui um complexo exercício de tradução institucional, no qual as práticas recomendadas frequentemente colidem com as lógicas, culturas e capacidades locais.

Diante desse desafio, a questão central desta pesquisa é: **como traduzir e adaptar as práticas do mecanismo de estratégia do RBG do TCU à realidade institucional do**

Estado de Sergipe, de modo a subsidiar um modelo normativo de administração estratégica que alinhe os instrumentos de planejamento estaduais (Planejamento Estratégico, PPA, LDO e LOA) às melhores práticas de governança pública?

1.2 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral é **propor um modelo normativo de administração estratégica para o Estado de Sergipe que funcione como um artefato de tradução institucional, capaz de alinhar os instrumentos de planejamento estaduais (Planejamento Estratégico, PPA, LDO e LOA) às melhores práticas de governança pública recomendadas pelo RBG do TCU.**

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para alcançar o objetivo geral, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar como o Programa de Governo 2023-2026 norteia o planejamento público estadual, especialmente o Planejamento Estratégico (PE) 2023-2026, o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 e a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024;
- b) Diagnosticar as lacunas e os pontos de fricção entre os instrumentos de planejamento de Sergipe (PPA, LDO e LOA) e as práticas recomendadas pelo mecanismo de estratégia do RBG/TCU;
- c) Examinar os modelos de governança estratégica implementados nos estados do Ceará, Minas Gerais e Espírito Santo, com foco na identificação de mecanismos de tradução institucional e de boas práticas adaptáveis; e
- d) Desenvolver uma proposta de modelo normativo que traduza os achados do diagnóstico e do *benchmarking* em um Sistema de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica exequível para a realidade do Estado de Sergipe.

1.4 JUSTIFICATIVA

A administração pública contemporânea caracteriza-se pela circulação e adaptação de modelos de gestão focados na busca por eficiência. Nesse cenário, mecanismos como o Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU emergem como legítimos padrões de excelência. Contudo, a aplicação prática dessas diretrizes em governos subnacionais representa uma lacuna significativa, pois a heterogeneidade do federalismo brasileiro torna a transposição literal de estruturas um desafio complexo.

A análise documental dos principais instrumentos de planejamento de Sergipe revela precisamente essa fricção. Embora exista uma arquitetura formal estabelecida, persistem fragilidades críticas, a exemplo da ausência de um sistema institucionalizado de gestão de riscos e da prevalência de indicadores de esforço (*outputs*) em detrimento de métricas de resultado (*outcomes*).

Esta pesquisa situa-se na intersecção de dois fenômenos centrais explicativos do impulso e do método da reforma da gestão pública em Sergipe. O primeiro é a difusão de políticas públicas, processo pelo qual os estados observam e reagem às inovações de seus pares. A influência de referenciais nacionais, somada à visibilidade de experiências bem-sucedidas em outras unidades federativas, gera uma pressão emulativa por modernização, tornando a reforma uma necessidade concreta e urgente.

O segundo fenômeno é a tradução institucional, que reconhece que a adoção de referências externas prescinde de mera cópia, ocorrendo por meio de ajustes ao contexto local. Conforme argumentam Czarniawska e Sevón (2005), a implementação de modelos externos exige adaptações que considerem as especificidades políticas, administrativas e culturais de cada realidade. Desse modo, o processo transforma diretrizes nacionais em soluções aplicáveis, garantindo legitimidade e efetividade institucional.

Por conseguinte, esta investigação transcende o simples diagnóstico da necessidade de mudança. O estudo propõe um método para realizar essa transformação por meio de uma reconfiguração consciente e estratégica, capaz de alinhar padrões nacionais de governança às particularidades de Sergipe. Com essa abordagem, o trabalho supera o campo puramente teórico e oferece uma contribuição prática, materializada em uma ferramenta de institucionalização que fortalece a gestão pública estadual.

Para enfrentar essa lacuna, a investigação adota uma abordagem de *benchmarking* direcionado, fundamentada no conceito de arquétipos de governança. Este método consiste na seleção de estados que representam modelos nacionalmente reconhecidos de excelência em dimensões críticas e específicas da gestão, fornecendo um critério rigoroso para a análise comparativa. Os casos de referência foram validados por meio de múltiplas fontes de evidências externas.

O Espírito Santo constitui o arquétipo da execução, escolha tecnicamente justificada por seu consistente reconhecimento em premiações nacionais, a exemplo da distinção de

melhor Escritório de Projetos (PMO-ES) do Brasil pelo PMI, e por seu programa "Realiza+", focado em resultados.

Minas Gerais representa o arquétipo da estrutura, validado por sua integrada arquitetura de governança, com comitês formais de decisão e uma abordagem pioneira na gestão de riscos, cujas práticas são de jure elogiadas em fóruns como o Congresso CONSAD.

Já o Ceará encarna o arquétipo da colaboração, o que é substanciado por seu inovador plano "Ceará 2050" (um pacto de longo prazo com múltiplos atores, incluindo a academia e a sociedade civil) e por seu destacado reconhecimento na participação cidadã.

Desse modo, a seleção desses três arquétipos constitui um critério técnico robusto para o desenho institucional. Ao analisar esses distintos modelos de sucesso, esta dissertação traduz seus mecanismos centrais em uma proposta híbrida e customizada para o contexto de Sergipe.

No plano prático, o estudo contribui para o aprimoramento da governança pública estadual ao propor um arranjo normativo, materializado em uma minuta de decreto, que institucionaliza as práticas de estratégia do RBG do TCU. No plano teórico, o trabalho consolida-se como um estudo de caso sobre o processo de tradução institucional, oferecendo um caminho fundamentado em evidências para o fortalecimento da gestão pública no federalismo brasileiro

1.5 VINCULAÇÃO À LINHA DE PESQUISA

Esta pesquisa vincula-se à linha de Gestão Pública e Organizações, que abrange estudos voltados para instituições públicas sob a perspectiva da administração organizacional. A proposta dialoga com eixos como a formulação de estratégias sustentáveis, inovação institucional, monitoramento organizacional e estruturação de práticas de governança democrática.

O estudo contribui diretamente para os objetivos dessa linha ao articular princípios normativos, instrumentos estratégicos e práticas de gestão. Essas ações são orientadas ao fortalecimento institucional e à entrega efetiva de valor público.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação organiza-se em seis capítulos estruturados de forma lógica e progressiva, mapeando o desenvolvimento da pesquisa. O Capítulo 1 introduz o tema, delimitando o problema, justificando sua relevância e definindo os objetivos gerais e específicos. O primeiro bloco também apresenta a contextualização inicial e estabelece as bases que orientam toda a investigação.

O Capítulo 2 descortina o referencial teórico a partir dos fundamentos conceituais do estudo. A seção articula conceitos estruturantes de planejamento público, administração estratégica e governança. Essa base analítica serve de sustentação para a posterior construção do modelo normativo.

O Capítulo 3 detalha os caminhos metodológicos e procedimentos adotados na pesquisa. O segmento abrange desde a classificação da investigação até a operacionalização da análise documental e do *benchmarking*. O arranjo garante o rigor e a coerência necessários à construção dos resultados.

O Capítulo 4 dedica-se à análise e discussão dos dados empíricos coletados. Os instrumentos de planejamento do Estado de Sergipe são examinados criticamente face às diretrizes do RBG do TCU. Desse confronto, emergem as lacunas e fricções institucionais que justificam a intervenção.

O Capítulo 5 materializa a proposta de intervenção gerencial desenvolvida nesta pesquisa. A seção detalha a engenharia institucional da minuta do decreto estadual e seu alinhamento com as prioridades governamentais. O bloco também desenha estratégias para a implementação prática do novo sistema.

O Capítulo 6 apresenta as considerações finais, sintetizando as principais contribuições teóricas e práticas da dissertação. O encerramento sopesa os limites do estudo (de jure vs. de facto) e aponta recomendações para futuras investigações e ações governamentais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta os fundamentos teóricos que sustentam a pesquisa, oferecendo uma base conceitual sólida para a análise proposta. A construção do arcabouço parte da compreensão do planejamento público e orçamentário como instrumentos essenciais à condução eficiente da administração pública. Na sequência, exploram-se os conceitos de administração estratégica, com destaque para o planejamento estratégico, a gestão estratégica e o *Balanced Scorecard* (BSC), ferramentas que contribuem para o alinhamento entre os objetivos institucionais e os resultados esperados.

Adicionalmente, abordam-se os princípios da eficiência e da transparência, pilares da atuação pública contemporânea, bem como a relevância da participação social na formulação e execução de políticas públicas. O capítulo também discute a transição da *New Public Management* (NPM) para o paradigma da governança pública, enfatizando seus mecanismos, desafios e implicações para a gestão estratégica no setor público.

Por fim, analisam-se as práticas vinculadas ao mecanismo de estratégia do Referencial Básico de Governança (RBG) do Tribunal de Contas da União (TCU), com foco em gestão de riscos, formulação estratégica, monitoramento de resultados e desempenho das funções de gestão. O encerramento ocorre com a articulação teórica da pesquisa por meio da proposição de um *framework* integrado que conecta os conceitos discutidos, fornecendo o suporte analítico necessário para os capítulos subsequentes.

2.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO

O planejamento público constitui um instrumento essencial para a gestão governamental, garantindo que as ações do Estado sejam organizadas de forma estratégica e eficiente. Conforme a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o governo atua como agente normativo e regulador, devendo planejar e organizar a atividade econômica. Para Matus (1993), o plano é um produto momentâneo, enquanto o planejamento é a organização dos eventos cotidianos que influenciam as transformações nacionais. Essa distinção reforça a dinâmica do processo como algo contínuo e adaptativo.

O planejamento público brasileiro consolidou-se ao longo do século XX, com marcos como o DASP (1930), o Plano de Metas e o PAEG (1960–1970). Outro avanço foi o Decreto-Lei nº 200/1967, que institucionalizou o orçamento-programa e a programação

financeira na gestão. Essas mudanças históricas refletiram a busca constante por maior racionalidade, coordenação e eficiência na condução da máquina administrativa estatal.

Com a redemocratização, novas diretrizes foram incorporadas, especialmente pela CF/1988, que introduziu os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Um dos marcos desse período foi a criação do Plano Plurianual (PPA), estruturado em ciclos obrigatórios de quatro anos. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 19/1998 incluiu o princípio da eficiência, estimulando práticas voltadas à qualidade dos serviços e à redução de desperdícios.

Na década de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aprimorou os mecanismos de controle financeiro e equilíbrio fiscal, intensificando o rigor na execução orçamentária. Para Drucker (1993), o planejamento consiste em um processo antecipado de tomada de decisões, fundamentado na análise de dados. No setor público, essa visão gerencial torna-se ainda mais relevante diante das atuais exigências de transparência e de prestação de contas.

A partir de 2020, o planejamento governamental passou a incorporar práticas mais analíticas e orientadas por evidências. Secchi (2023) destaca que a análise de políticas públicas qualifica as decisões do governo, tornando-as alinhadas às demandas sociais. Mintzberg (1994a) defende que esse processo deve ser dinâmico e interpretativo, capaz de traduzir complexidades em objetivos estratégicos, rompendo com os antigos modelos mecanicistas.

Autores como Matus (1993), Drucker (1993), Oliveira (2020), Mintzberg (1994a) e Secchi (2023) dão suporte teórico a essa consolidação prática. Matus enfatiza a flexibilidade decisória em cenários incertos, enquanto Drucker foca em dados e resultados. Mintzberg propõe a não linearidade adaptativa, Secchi valoriza a qualificação técnica e Oliveira destaca o nexo causal com o impacto socioeconômico.

Estudos contemporâneos também reforçam a relevância do tema no federalismo. No cenário nacional, Júnior e Cunha (2023) analisam os desafios do planejamento e a necessidade de sua integração à avaliação de políticas públicas. Lima e Coelho (2024) investigam o alinhamento de planos federais a metas globais, evidenciando lacunas críticas de articulação que demandam atenção na atualidade.

No cenário internacional, Scheren et al.. (2024) traçam tendências recentes, como o orçamento participativo e a gestão fiscal baseada em evidências. Já Yates e Holden (2022) debatem os impactos diretos da globalização sobre o planejamento estatal. Os autores ressaltam a importância de abordagens intersetoriais e adaptativas para lidar com as complexidades socioeconômicas emergentes.

O Quadro 1 sintetiza as contribuições dessas diferentes vertentes, evidenciando os contrastes entre as abordagens gerenciais e estratégicas. Matus (1993) e Mintzberg (1994a) priorizam a flexibilidade perante as demandas sociais. Em sentido complementar, Drucker (1993) destaca o peso da eficácia e do controle operacional no alcance dos resultados organizacionais.

Quadro 1: O planejamento público analisado sob diferentes perspectivas (*continua na pagina seguinte*)

Autor	Contribuição Central	Foco do Planejamento	Abordagem
Matus (1993)	Planejamento como processo flexível e político que organiza ações frente à complexidade social	Estratégico, adaptativo	Transformacional e analítico
Drucker (1993)	Planejamento como antecipação de decisões, baseado em dados e voltado à eficácia organizacional	Gerencial, orientado por resultados	Normativo e pragmático
Mintzberg (1994a)	Crítica ao planejamento rígido; defende planejamento emergente e contextualizado	Estratégico, dinâmico	Interpretativo e contingencial
Secchi (2023)	Enfatiza a análise de políticas públicas como qualificador do planejamento governamental	Decisório, baseado em evidências	Reflexivo e institucional
Oliveira (2020)	Alinha planejamento governamental ao impacto socioeconômico, reforçando seu papel estratégico	Estratégico, voltado à transformação social	Sistêmico e orientado por resultados
Cardoso Júnior; Cunha (2023)	Integra planejamento e avaliação de políticas públicas, destacando a necessidade de articulação estratégica	Avaliativo e gerencial	Integrativo e normativo
Lima; Coelho (2024)	Estudo sobre o alinhamento entre planos nacionais e políticas sociais globais	Estratégico, multiescalar	Crítico e prospectivo
Scheren et al.. (2024)	Mapeamento de tendências recentes em planejamento e orçamento público via revisão bibliométrica	Estratégico e fiscal	Empírico e analítico
Yates; Holden (2022)	Planejamento sob desafios globais; destacam abordagens adaptativas e intersetoriais	Estratégico, voltado à complexidade global	Contextual e adaptativo

Fonte: Elaborado pelo autor

O planejamento público enfrenta desafios contínuos relacionados à transparência, ao controle decisório e à integração tecnológica, incluindo o uso de inteligência artificial. Adicionalmente, mostra-se imperativo conectar o planejamento estratégico à gestão pública para assegurar a otimização dos recursos orçamentários. Desse modo, a prática transcende a burocracia tradicional e firma-se como instrumento indispensável para a geração de valor real.

A evolução histórica e os aportes teóricos demonstram que as políticas públicas precisam adaptar-se à transformação digital e à restrição fiscal. O atendimento às crescentes demandas por participação social exige inovação, governança colaborativa e alinhamento estratégico. Essas mudanças estruturantes são essenciais para que o Estado responda com responsividade e legitimidade aos desafios contemporâneos.

2.2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O planejamento orçamentário configura-se como um instrumento estratégico da gestão pública que organiza, de forma eficiente, as receitas, despesas e investimentos do Estado. Segundo Torres (2018), essa ferramenta promove a redistribuição de renda, garante a oferta de serviços essenciais e contribui para o desenvolvimento econômico e a estabilidade fiscal. Desse modo, define diretrizes que orientam a atuação estatal em diferentes prazos, mostrando-se cruciais para a governança contemporânea.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) instituiu mecanismos que fortalecem a gestão fiscal e administrativa no Brasil, consolidando a base normativa para o planejamento e a execução orçamentária (Giacomoni, 2010). Entre os instrumentos centrais vigentes, destacam-se o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas três peças integram e formam o tripé essencial da gestão financeira pública.

O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração para despesas de capital e programas de duração continuada, com horizonte quadrianual (Brasil, 1988). A LDO, por sua vez, define as prioridades do governo, orienta a política fiscal e assegura a compatibilidade entre os orçamentos e a sustentabilidade da dívida pública.

Já a LOA dispõe sobre as receitas e despesas anuais, promovendo a alocação dos recursos públicos conforme as demandas da sociedade (Santos, 2011). Essas atribuições estão coordenadas e sistematizadas no Quadro 2. Juntas, elas continuam a representar os pilares da

governança fiscal brasileira, articulando de forma direta o planejamento, a responsabilidade fiscal e a efetividade na entrega de políticas públicas.

Quadro 2: Instrumentos de planejamento orçamentário e suas atribuições

Instrumento	Atribuição
PPA (quadriannual)	a) Regionalização das diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
LDO (anual)	a) Fixação de metas e prioridades; b) Estabelecimento das diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública; c) Orientação da elaboração da lei orçamentária anual; d) Disposição sobre as alterações na legislação tributária; e e) Estabelecimento a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
LOA (anual)	a) Estabelecimento do orçamento fiscal, de investimento, e da seguridade social; b) Elaboração de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia; c) Compatibilização com o plano plurianual; d) Reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional; e e) A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

Fonte: Elaborado pelo autor

Diante de sua relevância, a LOA fortalece a coerência entre planejamento e orçamento, consolidando-se como um dos pilares da governança fiscal. Ao incorporar aspectos sociais e territoriais, a exemplo de desigualdades socioespaciais e de políticas inclusivas, o arranjo das finanças ganha potencial transformador (Marin; Almeida, 2023).

O aprimoramento da lei orçamentária, em sintonia com a administração estratégica, viabiliza decisões governamentais mais eficazes. Esse alinhamento técnico também propicia a otimização dos recursos públicos e a geração de resultados sustentáveis no longo prazo

2.3 ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

O conceito de estratégia tem sua origem nos princípios militares, tradicionalmente vinculado à formulação de objetivos, metas e ações voltadas à obtenção de resultados eficazes. Com o tempo, essa noção expandiu-se e passou a ser aplicada em diferentes esferas, como a política, a econômica e a empresarial, tornando-se um elemento central da gestão organizacional (Ansoff, 1965; Paludo; Oliveira, 2021).

Apesar de suas variações conceituais ao longo das décadas, a essência estratégica permanece a mesma: definir os caminhos mais adequados para alcançar objetivos previamente estabelecidos (Grave; Mendes, 2001). Por não possuir um conceito único e universal, sua definição evolui à medida que novas abordagens teóricas emergem no campo da administração.

Estudos fundadores, como os de Chandler (1962), inauguraram reflexões sobre a articulação entre estrutura organizacional e estratégia. Esses trabalhos abriram caminho para visões contemporâneas que integram fatores ambientais, cognitivos e competitivos à gestão. O Quadro 3 sintetiza diferentes concepções sobre a estratégia organizacional:

Quadro 3: A estratégia analisada sob diferentes perspectivas (*continua na página seguinte*)

Autor	Visão sobre Estratégia
Chandler (1962)	A estratégia envolve a definição de objetivos organizacionais de longo prazo e a implementação de componentes integrados que conectam organização, estrutura e ambiente.
Ansoff (1965)	Enfatiza conjuntos de regras de decisão que guiam o comportamento organizacional, permitindo adaptação a mudanças econômicas.
Andrews (1971)	Apresenta a estratégia como um esquema conceitual fundamental que moldam o modelo corporativo, sendo essencial antes do desenho da estrutura.
Schendel e Hofer (1978)	Definem a estratégia como o conjunto de ações para alcançar objetivos organizacionais, levando em consideração as restrições do ambiente externo.
Miles e Snow (1978)	Destacam que a estratégia responde às mudanças ambientais, analisando a relação produto-mercado e ajustando estrutura e processos organizacionais para sua implementação.
Porter (1985)	Propõe estratégias ofensivas ou defensivas para criar uma posição competitiva na indústria, enfrentando forças do mercado e maximizando o retorno sobre investimento. A estratégia, segundo Porter, é uma escolha racional e deliberada, baseada em atividades diferenciadas.
Mintzberg (1994b)	Enxerga a estratégia como um padrão no processo decisório organizacional, estabelecendo conexões entre a organização e seu contexto externo. Além disso, o autor destaca que a formulação estratégica não ocorre apenas por um planejamento rígido e formal, mas também pode emergir de padrões de ação ao longo do tempo, sendo ajustada conforme as mudanças no ambiente e as interações organizacionais.
Hamel e Prahalad (1996)	Argumentam que a estratégia deve antecipar mudanças e criar novas oportunidades de mercado, sendo baseada na construção de competências essenciais para garantir vantagem competitiva.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Autores clássicos como Chandler (1962), Ansoff (1965) e Andrews (1971) destacam a estratégia como diretriz de longo prazo e modelo conceitual organizacional. Porter (1985) introduz a perspectiva da vantagem competitiva, enquanto Mintzberg (1994b) propõe a vertente da estratégia emergente, considerada mais flexível e adaptativa.

Essas diferentes visões conceituais continuam a influenciar diretamente a gestão pública contemporânea. Nos anos 1990, Hamel e Prahalad (1996) reforçaram esse papel ao focar na construção de competências essenciais e na antecipação de mudanças como forma de garantir competitividade sustentável.

A evolução teórica da estratégia revela sua transição de um mero instrumento de posicionamento rígido para um modelo dinâmico e adaptativo. O cenário atual exige que as organizações revisitem e ajustem constantemente suas diretrizes para responder às transformações do ambiente.

Nesse contexto, a administração estratégica estrutura-se em dois pilares complementares: o planejamento estratégico, voltado à definição de objetivos de longo prazo, e a gestão estratégica, responsável por implementar, monitorar e ajustar as ações governamentais.

2.3.1 Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico consolida-se como um instrumento fundamental para a modernização da administração pública, especialmente por sua capacidade de orientar a formulação e implementação de políticas voltadas a resultados concretos. Seu principal objetivo é promover ações eficazes a partir da análise situacional, da definição de metas claras e do uso racional dos recursos disponíveis. O processo articula visão institucional, capacidade técnica e compromisso com o interesse público.

Segundo Kaplan e Norton (2008), o planejamento estratégico deve traduzir o pensamento estratégico das organizações públicas em objetivos mensuráveis e específicos. Esse pensamento desdobra-se em indicadores, metas e planos de ação por unidade administrativa. A estrutura garante maior coerência entre os níveis decisórios e operacionais, assegurando a clareza na comunicação, a definição precisa de responsabilidades e a alocação eficiente de recursos.

Historicamente, o desenvolvimento do planejamento estratégico no Brasil enfrenta fragilidades institucionais. Júnior (2023) aponta períodos marcados por planos formulados sem execução prática e processos de gestão desarticulados, sem diretrizes claras. A Reforma do Estado nos anos 1990 buscou superar esses entraves ao implementar modelos de gestão por resultados, com foco na eficiência, metas tangíveis e indicadores de desempenho.

Com a crescente complexidade da atuação estatal, Matus (1993) propõe o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que integra ação, situação e atores sociais como elementos centrais do processo decisório. Essa abordagem, flexível e adaptável, mostra-se eficaz em contextos críticos e instáveis. Um exemplo foi a pandemia da COVID-19, período que exigiu a reorientação urgente de prioridades governamentais e demonstrou a relevância desse modelo para cenários de incerteza.

A articulação entre o plano estratégico e o orçamento público constitui outro aspecto central da gestão. Mintzberg (1994b) ressalta que o orçamento deve refletir as escolhas estratégicas da instituição, sendo fundamental para garantir a distribuição dos recursos conforme as prioridades. Nesse sentido, Toni (2021) propõe que o planejamento público integre teoria, ferramentas de gestão e visão de futuro, gerando coerência institucional.

Santos e Sano (2016) reforçam a necessidade de adequação dos modelos de planejamento às especificidades do setor público. Essa customização inclui a consideração da cultura organizacional, das limitações operacionais e da diversidade das demandas sociais. Silva *et al.* (2017), ao analisarem o uso do PES na administração pública brasileira, evidenciam sua crescente adoção como método eficaz para lidar com problemas complexos.

Complementarmente, Cobaito (2019), em estudo bibliométrico, aponta que abordagens situacionais têm sido predominantes em áreas como saúde, planejamento urbano e gestão social, validando sua aplicabilidade prática. No cenário internacional, Bryson *et al.* (2020) defendem que o planejamento estratégico adaptativo é essencial diante das incertezas contemporâneas, especialmente em contextos de crise e alta volatilidade.

De forma convergente, George *et al.* (2021) argumentam que a integração entre planejamento e governança colaborativa amplia a efetividade das políticas públicas. Essa união permite maior flexibilidade e participação multissetorial nos processos de decisão. As perspectivas internacionais reforçam a atualidade e a necessidade de se adotar abordagens flexíveis no planejamento governamental.

A eficácia do planejamento estratégico, contudo, não depende apenas de técnicas e modelos analíticos. Fatores como ambiente político, autonomia administrativa e restrições orçamentárias exercem influência decisiva sobre sua viabilidade e impacto (Wright; Kroll; Parnell, 2000). Por isso, a adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação é indispensável para revisar as estratégias adotadas em tempo hábil.

Esses mecanismos garantem a *accountability* e reajustam decisões conforme a dinâmica institucional, um desafio que persiste na administração pública contemporânea. Em suma, a efetividade do planejamento estratégico no setor público exige estrutura organizacional compatível, flexibilidade metodológica e compromisso com resultados.

Alves *et al.* (2013) e Branco (2014) destacam que avaliações contínuas, aliadas a indicadores de desempenho bem definidos, são essenciais para o aprimoramento das políticas públicas com base em evidências. Essa prática contínua promove uma gestão mais inteligente, legítima e centrada nas reais necessidades da sociedade

2.3.2 Gestão Estratégica

A gestão estratégica configura-se como um ciclo contínuo que engloba a formulação, implementação, monitoramento e revisão das estratégias organizacionais, com vistas à adaptação perante as mudanças contextuais e ao aprimoramento institucional constante. Trata-se de uma abordagem integradora que articula planejamento, desempenho, governança, participação dos atores envolvidos e aprendizagem institucional, constituindo-se como mecanismo indispensável à modernização da administração pública.

Segundo Rohada (2024), a gestão estratégica deve ser concebida como um processo decisório alinhado aos objetivos de longo prazo das instituições públicas, exigindo proatividade, coordenação intersetorial e integração sistêmica. Esse arranjo permite que as organizações enfrentem desafios externos, explorem suas capacidades internas e identifiquem oportunidades emergentes com maior eficácia, aspectos cruciais na realidade atual.

No âmbito estatal, essa abordagem representa um instrumento vital para elevar a eficiência das políticas públicas e garantir maior transparência na prestação de contas. Mais do que elaborar diretrizes consistentes, é necessário adaptá-las às transformações sociais, econômicas e tecnológicas que moldam os cenários governamentais.

Como destacam Alves e colaboradores (2013), esse processo exige sensibilidade institucional para ajustes contínuos e alinhamento entre planos, objetivos e capacidades. Para Santos e Sano (2016), a gestão estratégica no setor público deve incorporar as especificidades burocráticas e os desafios políticos enfrentados pelos governos, exigindo estruturas flexíveis e contextualizadas que permanecem válidas hoje.

A implementação eficaz das políticas públicas demanda processos sistemáticos de avaliação. Conforme apontam Alves e colaboradores (2013) e Branco (2014), os mecanismos avaliativos devem permitir a comparação entre metas e resultados alcançados, viabilizando correções de rota e sustentando a coerência ao longo do tempo.

Recentemente, a literatura tem enfatizado a necessidade de práticas sustentáveis no campo gerencial. Sehnem e colaboradores (2022) destacam que a integração entre desempenho organizacional e responsabilidade socioambiental é essencial para o fortalecimento institucional, sendo os indicadores multidimensionais ferramentas centrais nesse processo.

De forma convergente, Oliveira e Rossetto (2021) analisam como a governança colaborativa amplia a capacidade estratégica em contextos interinstitucionais, especialmente no âmbito das políticas urbanas. A prática promove a articulação horizontal entre órgãos públicos e o engajamento dos diferentes atores sociais.

No plano internacional, Ferlie e Ongaro (2020) sugerem que a gestão estratégica no setor público deve adotar abordagens adaptativas e orientadas por valores, sobretudo diante da crescente complexidade institucional. Poister e colaboradores (2021) argumentam que o alinhamento entre planejamento estratégico e gestão de desempenho é fundamental para promover legitimidade, continuidade de ações e obtenção de resultados sustentáveis.

A eficácia desse modelo na esfera pública está condicionada a múltiplos fatores, como o ambiente político, a autonomia administrativa e as restrições orçamentárias (Wright; Kroll; Parnell, 2000; Silva, 2017). Esses elementos influenciam diretamente a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas com consistência e impacto.

Nesse cenário, Kaplan e Norton (2017) defendem que ações governamentais bem estruturadas devem responder aos desafios sociais com eficiência, exigindo processos de planejamento e execução que sejam periodicamente revisados e aprimorados. Branco (2014) complementa essa visão ao destacar que a construção e o uso inteligente de indicadores de desempenho são fundamentais para potencializar a efetividade estratégica.

O monitoramento contínuo, a reorientação das ações e a melhoria das políticas públicas dependem de métricas claras e bem aplicadas. Uma das ferramentas mais difundidas nesse contexto é o modelo Balanced Scorecard (BSC), adotado por diversas instituições

públicas com o objetivo de promover maior alinhamento entre planejamento, execução e avaliação. Ao integrar dimensões estratégicas e operacionais, o BSC contribui para ampliar a eficiência, a transparência e a capacidade adaptativa da gestão pública.

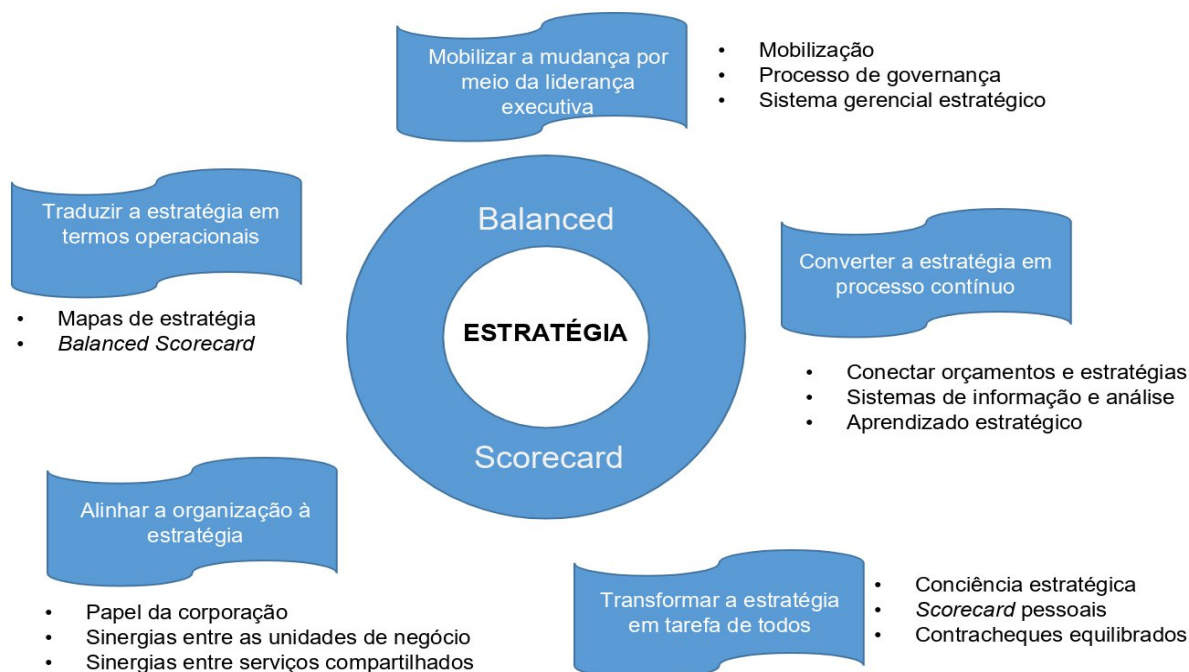
Em síntese, a gestão estratégica na administração pública requer estrutura organizacional compatível, cultura voltada à inovação, instrumentos de acompanhamento e compromisso com resultados. A integração entre dimensões técnicas, políticas e sociais é indispensável para assegurar o impacto duradouro das ações governamentais em cenários de alta complexidade e dinamismo.

2.3.3 *Balanced Scorecard (BSC)*

O BSC surgiu na década de 1990 como uma abordagem inovadora para mensurar o desempenho organizacional de forma integrada. Kaplan e Norton (1996) propuseram a combinação de indicadores financeiros e não financeiros. Essa metodologia permanece amplamente utilizada por superar as limitações dos métodos tradicionais baseados apenas em dados contábeis de curto prazo, destacando-se por sua capacidade de oferecer uma visão holística do rendimento.

De acordo com Kaplan e Norton (2017), empresas bem-sucedidas que adotam o BSC seguem cinco princípios fundamentais que continuam aplicáveis. Eles consistem em traduzir a estratégia em termos operacionais, alinhar a organização à estratégia e envolver todos os colaboradores. Ademais, deve-se tornar a estratégia um processo contínuo e mobilizar a mudança por meio da liderança executiva, conforme a Figura 1. Esses preceitos fortalecem a capacidade institucional de planejar, executar e adaptar estratégias com eficiência.

Figura 1: Princípios da organização focalizada na estratégia



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado de Kaplan e Norton (2017).

A tradução da estratégia em ações operacionais exige que todos compreendam os objetivos organizacionais. Mapas estratégicos e indicadores claros tornam esses direcionamentos mais acessíveis. O alinhamento entre áreas promove a coordenação interna e contribuições efetivas para as metas globais. Kaplan e Norton (1996; 2017) enfatizam que a estratégia deve estar presente no cotidiano organizacional, sendo comunicada de forma clara e ajustada conforme os aprendizados internos e as dinâmicas externas.

Líderes, nesse contexto, exercem papel decisivo. A liderança estratégica impulsiona a cultura de inovação e adaptações contínuas, equilibrando estabilidade organizacional e transformação. Ao incorporar esses princípios, as organizações aumentam sua competitividade, capacidade de resposta e consistência estratégica. O BSC também contribui para o monitoramento da execução, conectando as métricas em uma cadeia de causa e efeito.

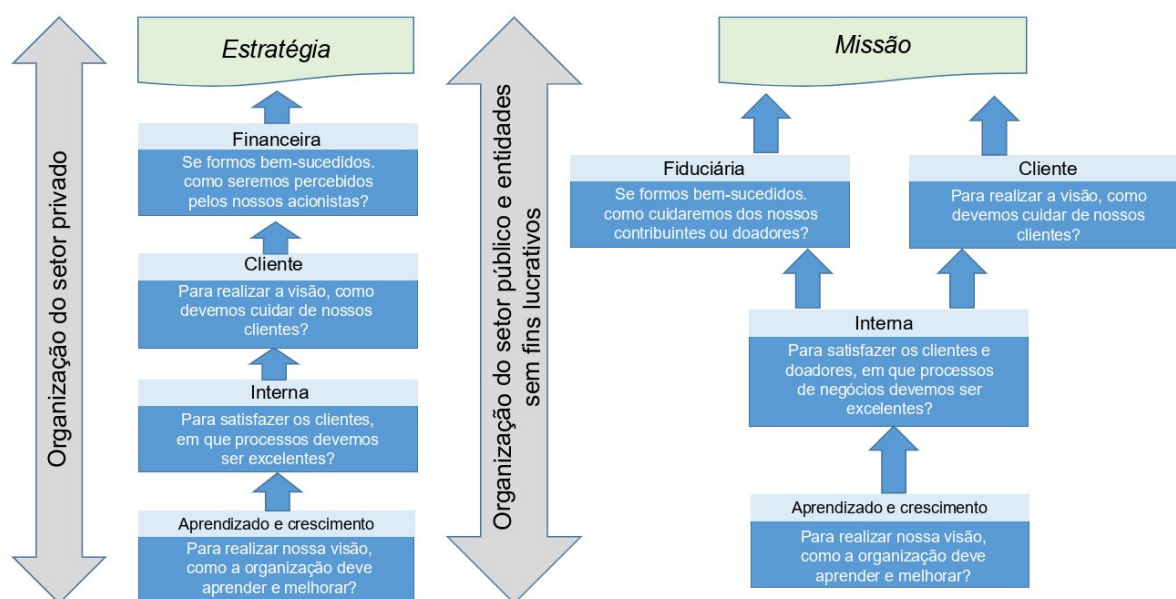
Saraiva e Alves (2017) destacam que esse encadeamento facilita a comunicação entre diferentes unidades e promove o alinhamento organizacional. Costa (2006) reforça que a abordagem sistêmica do BSC permite estruturar ações, mensurar o progresso e manter o controle preciso sobre a implementação. Villas, Fonseca e Macedo-Soares (2006) indicam que a ferramenta facilita a tradução de objetivos em metas mensuráveis, promovendo a integração entre setores e iniciativas.

Grigoroundis, Orfanoudaki e Zopounidis (2012) afirmam que o BSC é amplamente aplicado em empresas, instituições governamentais e organizações sem fins lucrativos. A metodologia promove o alinhamento entre visão, estratégia e tomada de decisões eficazes, o que demonstra sua versatilidade e relevância atual. Desde sua criação, o modelo tem evoluído para adaptar-se às novas demandas organizacionais, ampliando seu foco para ativos intangíveis.

Oliveira e colaboradores (2021) estruturam o BSC em quatro perspectivas fundamentais: financeira, clientes, processos internos, e aprendizado e crescimento. Essa estrutura proporciona equilíbrio entre resultados econômicos e fatores que sustentam a inovação e o desempenho a longo prazo. Para o setor público e organizações não governamentais, Kaplan e Norton (2017) desenvolveram uma versão adaptada com os cinco eixos específicos.

Essas perspectivas são essenciais para a gestão pública: missão (impacto social), fiduciária (eficiência e legalidade na gestão de recursos) e cidadãos e usuários (qualidade e satisfação). Incluem-se ainda os processos internos (eficácia na execução das atividades) e o aprendizado e crescimento (desenvolvimento institucional e uso da tecnologia). Essa configuração (Figura 2) fortalece a transparência e a prestação de contas (Santos; Sano, 2016).

Figura 2: Mapa estratégico: O modelo simples de criação de valor

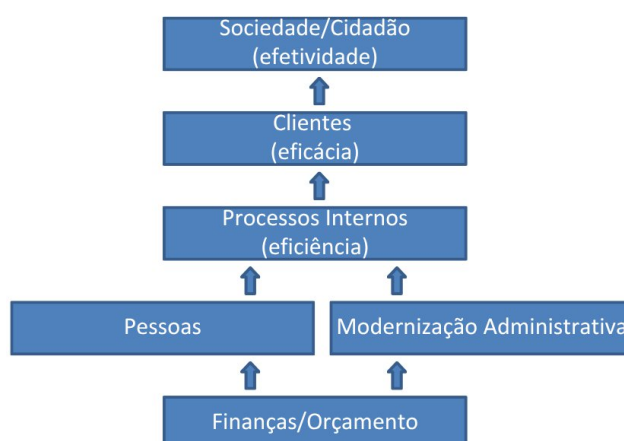


Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado de Kaplan e Norton (2017).

Ghelman e Costa (2006) propõem uma adaptação do BSC ao setor público que respeita suas especificidades e incorpora os princípios de uma gestão moderna centrada no cidadão (Figura 3). Os autores defendem que a ferramenta deve incluir indicadores de desempenho nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade. O intuito é maximizar o uso de recursos, garantir qualidade nos serviços e assegurar que as ações gerem impactos positivos na sociedade.

Essa abordagem fortalece o controle social e promove maior transparência na administração pública (Ghelman; Costa, 2006). O arranjo permite que o cidadão atue ativamente como agente de transformação na melhoria contínua dos serviços prestados.

Figura 3: BSC adaptado ao setor público



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado de Ghelman e Costa (2006).

2.4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência surge como um dos fundamentos centrais da administração pública brasileira, situando-se ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 1988, art. 37). Trata-se de uma diretriz constitucional que orienta a atuação do Estado na busca por racionalidade, economicidade e qualidade na prestação dos serviços. Desse modo, o preceito assume um papel estruturante na formulação de políticas governamentais e na gestão institucional.

A origem normativa desse vetor na administração nacional remonta ao Decreto-Lei nº 579/1938, que instituiu o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Esse órgão pioneiro previa a criação de comissões especializadas nos ministérios com o objetivo de promover melhorias organizacionais (Brasil, 1938). A intenção era otimizar os recursos disponíveis e fortalecer os vínculos entre o governo e a sociedade, gerando um marco inicial na gestão racional.

A partir desse ponto, a trajetória da eficiência administrativa consolidou-se em diversos dispositivos legais. O Decreto-Lei nº 200/1967 introduziu a descentralização como vetor estratégico de modernização da máquina pública, promovendo maior agilidade e autonomia na execução das políticas (Brasil, 1967). Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, reforçou esse cenário ao vinculá-lo diretamente ao planejamento e à transparência (Brasil, 2000).

No contexto pós-1988, a Emenda Constitucional nº 19/1998 inseriu formalmente o princípio da eficiência no caput do art. 37, exigindo uma atuação pública dinâmica e orientada por resultados (BRASIL, 1998). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e o RBG do TCU aprofundaram essa vertente. Ambos os arcabouços passaram a promover diretrizes de gestão estratégica, avaliação de desempenho e gerenciamento de riscos (TCU, 2020).

A Carta Magna ainda determina, em seu art. 74, que os três Poderes mantenham sistemas integrados de controle interno. O objetivo é assegurar a legalidade, a eficiência e a eficácia na gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Essa exigência estende-se inclusive aos contratos celebrados com entidades privadas, o que blinda e reforça a busca contínua por integridade administrativa.

Do ponto de vista teórico, o princípio evolui de acordo com os modelos administrativos predominantes no campo teórico. Sob o paradigma burocrático clássico, a eficiência encontra-se associada à racionalização de processos e à padronização organizacional (Weber, 1978). Já na Nova Gestão Pública, passa a ser vista sob a ótica gerencial, vinculada à obtenção de resultados e à mensuração de desempenho (Hood; Jackson, 1991).

Essa virada gerencial acabou amplamente adotada por organismos internacionais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial (IMF, 2003). Contudo, tal racionalidade não está isenta de críticas acadêmicas. Embora associada ao discurso da boa governança, estudiosos frequentemente a vinculam ao ideário neoliberal. Secchi (2009) propõe uma leitura contextualizada desse fenômeno.

Para o autor, a eficiência não deve suplantiar os demais valores constitucionais, mas ser interpretada em consonância com a legalidade, a moralidade e a equidade (Secchi, 2009). Essa lente preserva o papel do Estado como agente promotor de direitos e evita uma aplicação estritamente tecnicista. Recentemente, Pegoraro e colaboradores (2022) propuseram a compreensão da eficiência como uma prática relacional.

Sob essa ótica, o conceito passa a exigir maior participação cidadã, controle social e mecanismos de transparência ativa. Oliveira e Barros (2024), por sua vez, evidenciam que os desafios práticos no Brasil envolvem a qualificação dos servidores. Apontam também a necessidade de integração entre os níveis de governo e a superação das assimetrias institucionais vigentes.

Em perspectiva comparada, autores como Mihaiu, Opreana e Cristescu (2020) defendem a adoção de indicadores multidimensionais. Essas métricas devem avaliar não apenas a produtividade isolada, mas também o impacto social e a qualidade das entregas públicas. De forma convergente, Guzmán (2021) sugere a incorporação de princípios de equidade, inovação e sustentabilidade na avaliação.

Na prática, a eficiência tem se concretizado por meio de iniciativas como a integração de políticas, uso de tecnologias digitais e eliminação de sobreposições. A adoção do governo eletrônico, articulada à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), promove maior agilidade e redução de custos operacionais (Bliacheriene, 2016). Os portais de agendamento em saúde exemplificam esse avanço.

Essas ferramentas reduzem filas, aumentam a acessibilidade e qualificam a prestação de serviços essenciais. A gestão integrada de compras públicas também se destaca nesse movimento, permitindo licitações conjuntas que geram economia de escala. Assim, o princípio consolidou-se como pilar da governança pública, vinculado à transparência e à entrega de valor legítimo.

2.5 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

A promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, representou um marco ao garantir aos cidadãos o direito de obter informações governamentais sem necessidade de justificativa prévia (Brasil, 2011). Regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, a legislação estabeleceu critérios para a classificação de documentos e instituiu duas formas complementares de transparência no setor público.

A primeira é a transparência ativa, que consiste na obrigação legal dos órgãos públicos de divulgar, proativamente, informações de interesse coletivo. Entre os dados publicados independentemente de requerimento, destacam-se a execução orçamentária, os contratos firmados e os programas governamentais em andamento.

A segunda é a transparência passiva, que se refere ao dever da Administração Pública de fornecer informações mediante solicitação formal do cidadão. Para garantir sua efetividade, essa modalidade exige a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), responsável por recepcionar, registrar e acompanhar os pedidos de acesso a dados e documentos públicos.

Os avanços digitais impulsionam o setor público a adotar estratégias mais eficazes para promover a abertura de dados e a participação social. O Decreto nº 9.203/2017, alterado

pelo Decreto nº 9.901 de 2019, estabeleceu padrões de clareza e acessibilidade na divulgação de dados governamentais (Brasil, 2017). O Governo Federal, por exemplo, disponibiliza portais que permitem consultar diretamente os gastos públicos, fortalecendo o controle social.

Recentemente, Silveira, Silva e Dall’Agnoll (2023), em estudo publicado na Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação, destacaram que políticas editoriais voltadas ao acesso aberto são fundamentais para democratizar o conhecimento e fortalecer a confiança institucional. No mesmo sentido, Guedes e Soares (2022) apontam que a transparência deve ser compreendida como um mecanismo de cidadania, indo além da simples divulgação de atos administrativos.

No cenário internacional, Figueira e Silva (2023), na revista Comunicação e Sociedade, discutem como a transparência da propriedade dos meios de comunicação é essencial para garantir o pluralismo e a qualidade democrática. Os autores evidenciam que a visibilidade das estruturas de poder constitui um requisito básico para a responsabilização pública.

De forma convergente, Craft e Heim (2021), na *Journalism Studies*, reforçam que a transparência institucional deve ser multidimensional. Segundo os pesquisadores, o conceito precisa incorporar aspectos como o financiamento das organizações, os processos de produção de conteúdo e as garantias reais de acesso à informação.

Entre os exemplos práticos dessa dinâmica, destacam-se a digitalização de serviços, como a emissão de documentos fiscais e o acesso a demonstrativos financeiros. Inclui-se também a gestão integrada de compras públicas, que unifica licitações e reduz custos operacionais. Desse modo, o setor público consolidou a transparência fiscal como um dos pilares da governança contemporânea.

Ao analisar a evolução do controle social, Giovanella e Lemos (2017) destacam que a transparência deixou de ser uma prática isolada para se tornar um princípio estruturante. À medida que as ferramentas digitais avançam, os gestores públicos adotam soluções inovadoras que ampliam o acesso à informação e qualificam os processos decisórios.

O Decreto nº 9.203/2017 formalizou princípios de governança, como integridade, confiabilidade, melhoria contínua e prestação de contas, estabelecendo diretrizes para a disseminação clara e padronizada de dados públicos (Brasil, 2017). Ferramentas como

inteligência artificial, *big data* e sistemas analíticos potencializam o monitoramento das políticas públicas, conforme discutido por Medeiros e Oliveira (2021).

Essas inovações permitem que a administração pública ofereça serviços de forma mais acessível, eficiente e responsiva às demandas sociais. Nesse contexto, os portais institucionais surgem como instrumentos fundamentais para o fortalecimento do governo aberto. Por meio deles, os cidadãos podem fiscalizar diretamente a execução orçamentária, reforçando as práticas de *accountability* democrática (Cruz, 2020).

2.6 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social constitui um pilar fundamental da governança democrática, articulando o Estado e a sociedade civil na formulação e na avaliação das políticas públicas. Ao longo das últimas décadas, essa dinâmica consolidou-se como um instrumento indispensável de controle social, legitimidade e fortalecimento institucional.

A redemocratização brasileira, iniciada na década de 1980 após duas décadas de regime autoritário, representa o marco inicial na ampliação da participação cidadã nos processos decisórios. Conforme argumenta Peres (2020), esse contexto gerou fortes expectativas em torno da consolidação de uma democracia participativa, pautada por mecanismos de fiscalização, transparência administrativa e inclusão política.

Nesse processo de evolução normativa, o Congresso Nacional promulgou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por meio da Lei Complementar nº 101 de 2000 (Brasil, 2000). Essa legislação obrigou os entes federativos a divulgarem planos governamentais, leis orçamentárias e prestações de contas de forma clara e periódica, robustecendo a transparência administrativa.

Além disso, a LRF determinou a realização de audiências públicas como requisito formal para a deliberação das diretrizes fiscais, ampliando os canais de diálogo democrático. Ao estabelecer mecanismos que priorizam a previsibilidade e a fiscalização coletiva, a norma fortaleceu os fundamentos da governança e elevou os padrões de *accountability* no setor público.

Práticas como o orçamento participativo consolidam-se como exemplos relevantes de institucionalização da participação popular na gestão das finanças. Ao permitir que os cidadãos definam coletivamente as prioridades de investimento, essas experiências promovem maior aproximação entre o governo e a sociedade, gerando decisões mais representativas e responsivas.

A criação de conselhos municipais, estaduais e temáticos aprofunda o diálogo interinstitucional e amplia as possibilidades de influência social na arena pública. Recentemente,

Almeida e Rocha (2023) destacaram que a participação social no Brasil tem se fortalecido por meio de redes colaborativas e de espaços híbridos de deliberação, sobretudo nas políticas urbanas.

Santos e Silva (2022) complementam essa visão ao evidenciarem que os conselhos gestores desempenham papel relevante na democratização das decisões governamentais. Contudo, os autores ponderam que essas estruturas ainda enfrentam desafios complexos relacionados à representatividade real e à autonomia institucional perante a máquina pública.

Em nível internacional, estudos apontam para o expressivo potencial das tecnologias digitais na ampliação dos canais participativos contemporâneos. Fung (2021) propõe modelos distribuídos de deliberação que articulam instrumentos digitais e práticas presenciais, promovendo maior diversidade e alcance na inclusão dos cidadãos nos debates.

De forma convergente, Smith e Escobar (2022) argumentam que o envolvimento cidadão deve ser entendido como um processo contínuo de aprendizagem democrática. Segundo os pesquisadores, essa interação possui a capacidade de transformar, simultaneamente, os sujeitos sociais e as próprias instituições públicas.

A digitalização administrativa desempenha papel significativo nesse cenário por meio de plataformas de consulta pública e portais eletrônicos inovadores. Essas ferramentas permitem o acompanhamento em tempo real de projetos e contratos, qualificando o debate público e estimulando o engajamento cívico na fiscalização dos atos governamentais.

Assim, a participação social, quando articulada à transparência fiscal e à governança colaborativa, contribui para o aprimoramento da qualidade democrática. Trata-se de uma dimensão estratégica que transcende o aspecto meramente procedimental, configurando-se como uma prática institucional legítima, responsiva e transformadora.

2.7 DA NOVA GESTÃO PÚBLICA PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA

A transição da *New Public Management* (NPM) para a Governança Pública marca uma mudança de paradigma, deslocando o eixo da eficiência operacional para as redes colaborativas, a participação multissetorial e a geração de valor público. Tal reconfiguração é impulsionada pelo reconhecimento de que os desafios contemporâneos exigem arranjos institucionais mais democráticos, inclusivos e responsivos.

A NPM emergiu nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo em países anglo-saxões, como resposta às crises fiscais e à insatisfação com o modelo burocrático tradicional. Inspirada em práticas do setor privado, ela passou a enfatizar a gestão por resultados, o controle de desempenho, a descentralização administrativa e a eficiência na prestação de serviços.

Hood (1991) sintetiza essa abordagem em sete doutrinas centrais, entre elas o gerenciamento por objetivos, a valorização da liderança gerencial e a separação entre formulação e execução de políticas. Osborne e Gaebler (1992), por meio da obra *Reinventing Government*, difundiram internacionalmente os princípios de um governo empreendedor, orientado para o cidadão e voltado à inovação.

No Brasil, essas diretrizes influenciaram as reformas administrativas da década de 1990, com destaque para o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), conduzido por Luiz Carlos Bresser-Pereira. O plano buscou modernizar a gestão pública por meio da profissionalização, da eficiência e da ampliação da *accountability*.

Entretanto, embora tenha introduzido avanços no desempenho administrativo, a NPM demonstrou limitações significativas. O foco excessivo em indicadores e contratos fragmentou serviços públicos, negligenciando questões de equidade, justiça social e participação cidadã (Rhodes, 1997; Denhardt; Denhardt, 2000).

Ramos (1981) já antecipava críticas ao modelo gerencial ao defender uma administração pública pautada por valores éticos, interesse coletivo e superação da racionalidade instrumental. Sua contribuição permanece relevante para a formulação de alternativas conceituais ao gerencialismo clássico.

A partir desses questionamentos, emergiu o paradigma da Governança Pública, como uma ampliação conceitual capaz de incorporar valores democráticos e práticas colaborativas. Nesse novo contexto, o Estado é concebido como articulador de redes interinstitucionais, envolvendo governo, setor privado e sociedade civil (Stoker, 1998; Rhodes, 2000).

Moore (1995), ao propor o conceito de valor público, fundamenta a ação estatal em três dimensões: legitimidade conferida pela sociedade, capacidade operacional institucional e geração de resultados socialmente desejados. Bovaird e Loeffler (2009) ampliam essa concepção, defendendo que o valor público inclui impactos sociais, ambientais e políticos.

A construção de tais impactos demanda coprodução entre Estado e sociedade. Nesse sentido, a governança pública é caracterizada por arranjos participativos, flexíveis e orientados à inovação institucional (Koppenjan; Klijn, 2004; Frederickson, 2010).

Estudos contemporâneos corroboram essa inflexão teórica. Bryson, Crosby e Bloomberg (2014), ao proporem o conceito de *Public Value Governance*, destacam que a legitimidade das decisões públicas depende da integração entre redes sociais e mecanismos de deliberação.

Nabatchi, Sancino e Sicilia (2017) reforçam que a governança eficaz demanda diversidade de atores e estratégias adaptativas. No cenário nacional, observa-se uma inflexão teórica e prática na gestão pública, com crescente valorização de modelos colaborativos e intersetoriais.

Santos *et al.* (2025), ao analisarem práticas emergentes em redes urbanas, evidenciam a necessidade de superar o modelo unilateral da Nova Gestão Pública. Os autores propõem o fortalecimento de estruturas horizontais e cooperativas, capazes de lidar com a complexidade das cidades contemporâneas.

Silvestre (2019) propõe uma abordagem institucional que reconhece a interdependência entre Estado, mercado e sociedade civil como base para a produção de valor público. A autora destaca a relevância de arranjos sinérgicos e da governança relacional.

Complementarmente, Cavalcante (2023) argumenta que a governança exige uma reconfiguração das capacidades estatais, com foco em inteligência institucional, inovação e coordenação federativa. Para o autor, o fortalecimento da gestão pública passa pela articulação entre diferentes níveis de governo.

Nascimento (2023), por sua vez, propõe um modelo de inovação social ancorado na Nova Governança Pública (NGP). O autor destaca os papéis estratégicos da gestão em três níveis (macro, meso e micro), enfatizando a coprodução, a cocriação e a articulação interorganizacional.

Assim, mais do que observar normas, os gestores podem utilizar os mecanismos de controle como vetores de inovação e alinhamento estratégico. Esse movimento alinha-se aos princípios da governança democrática e ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 da ONU (2015), que promove instituições eficazes, responsáveis e inclusivas.

2.8 GOVERNANÇA PÚBLICA

Os atores públicos atribuem à governança e à gestão funções complementares, que operam de forma articulada no interior das organizações (Figura 4). Os responsáveis pela governança definem diretrizes estratégicas com base em evidências, objetivos institucionais e participação dos *stakeholders*. Esse arranjo promove o alinhamento direto entre a missão organizacional e as políticas públicas desenvolvidas (Bevir, 2011; TCU, 2020).

Já os agentes da gestão implementam essas diretrizes por meio de planos, programas e ações setoriais. Para tanto, utilizam sistemas de monitoramento e indicadores de desempenho para garantir efetividade, economicidade e responsividade (TCU, 2020). Essa articulação entre instâncias decisórias e executivas fortalece o ciclo de valor público ao

vincular a formulação estratégica à entrega de resultados concretos para a sociedade (Bresser-Pereira, 1998; Osborne, 2006).

Figura 4: Relação entre governança e gestão



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado do TCU (2020).

A governança pública vem se consolidando como um paradigma inovador na administração pública, capaz de responder às limitações dos modelos gerencialistas e burocráticos tradicionais. Sua ascensão reflete a busca por arranjos institucionais mais democráticos, participativos e efetivos. Essa mudança mostra-se imperativa diante da crescente complexidade e interdependência dos processos decisórios estatais contemporâneos.

A governança pública moderna desafia o chamado “efeito silo”, caracterizado pela fragmentação entre órgãos públicos decorrente da estrutura vertical e compartimentalizada da burocracia tradicional (Secchi, 2021). Essa inércia institucional dificulta a colaboração intersetorial, essencial para enfrentar problemas complexos e multifacetados, a exemplo da segurança pública, pobreza, saúde, educação e desenvolvimento sustentável.

Superar os silos não se resume à criação de comitês de coordenação ou de grupos de trabalho formais. Trata-se de um desafio estrutural ao modelo operacional do Estado, exigindo a construção de novos arranjos de governança capazes de promover a atuação em rede, a coprodução de soluções e a integração de políticas públicas (Ansell; Gash, 2008).

A governança colaborativa, nesse contexto, emerge como uma alternativa viável ao incentivar o diálogo entre atores diversos, a construção de confiança mútua e o compartilhamento de responsabilidades. Segundo Bommert (2010), a inovação no setor

público depende da capacidade de romper com estruturas hierárquicas rígidas e fomentar ambientes de colaboração horizontal.

Essa abordagem é reforçada por Bryson, Crosby e Stone (2006), que defendem a criação de governos conectivos. Nessas estruturas, a coordenação interorganizacional é vista como um ativo estratégico para gerar valor público. Nesse cenário, esta pesquisa examina o papel dos instrumentos de controle previstos no RBG, elaborado pelo TCU, como ferramentas que ultrapassam a simples conformidade normativa.

Ao aplicar indicadores e práticas orientadas pela melhoria contínua, esses instrumentos criam oportunidades para que os gestores produzam valor público legítimo, efetivo e sustentável (TCU, 2020). Nos anos 1980, as reformas inspiradas na *New Public Management* (NPM) impulsionaram os debates gerenciais.

Autores como Barzelay (1992), Osborne e Gaebler (1992), Hood (1995) e Pollitt e Bouckaert (2002) defenderam princípios como a descentralização administrativa, a avaliação por resultados e a flexibilidade gerencial com base no setor privado. No Brasil, essas ideias influenciaram diretamente as reformas da década de 1990, sobretudo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), coordenado por Bresser-Pereira.

Entretanto, a NPM revelou limitações ao enfatizar excessivamente as métricas de desempenho e as soluções contratualistas, negligenciando aspectos como justiça social, participação cidadã e legitimidade democrática (Denhardt; Denhardt, 2000). Em resposta, diferentes abordagens passam a evidenciar a necessidade de arranjos mais colaborativos.

Secchi (2009) classifica esse processo em três vertentes distintas: a Administração Pública Gerencial, voltada à eficiência; o Governo Empreendedor, centrado na inovação institucional; e a Governança Pública, fundamentada na interação entre governo e sociedade civil.

A partir da década de 2010, os estudiosos da administração pública passaram a ampliar significativamente os debates sobre governança pública, incorporando modelos que valorizam a articulação interinstitucional, a cooperação federativa e o engajamento multiparticipativo.

Os pesquisadores Bovens, Schillemans e Goodin (2014) identificaram o fortalecimento de abordagens como a governança multinível, que coordena políticas entre

diferentes esferas de governo, e a governança colaborativa, que mobiliza ações conjuntas entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil organizada.

Ao adotar essas abordagens, os gestores públicos passaram a valorizar processos decisórios mais inclusivos, mecanismos de deliberação horizontal e a produção compartilhada de soluções, em linha com a lógica do governo em rede e da democracia responsiva. Como destaca Peters (2015), a governança contemporânea não se limita à coordenação burocrática tradicional, exigindo competências para atuar em ambientes interdependentes, complexos e politicamente plurais.

No cenário nacional, observa-se uma evolução conceitual e prática da governança pública, marcada pela transição de modelos gerenciais para arranjos mais colaborativos e dinâmicos. Matias-Pereira (2012) ressalta que a adoção de modelos gerenciais promoveu a racionalização de recursos e melhorias na qualidade dos serviços públicos, especialmente em resposta às demandas por maior eficiência e *accountability*.

Oliveira e Pisa (2015) ampliam essa perspectiva ao destacar que a governança tem assumido um papel de mediação entre o Estado e a sociedade. Essa atuação fortalece os canais de interlocução institucional e promove maior participação social na formulação e na avaliação das políticas públicas.

Mais recentemente, Teixeira e Gomes (2023) defendem que a efetividade da governança pública depende da construção de legitimidade e da articulação entre redes colaborativas, capazes de integrar múltiplos atores e promover soluções intersetoriais.

Marques e Rossoni (2022) reforçam que as capacidades organizacionais, técnicas, relacionais e adaptativas são determinantes para que a governança produza resultados concretos em ambientes federativos e intersetoriais.

Além disso, Viana (2022) propõe compreender a governança como um sistema dinâmico, sustentado por valores públicos e tecnologias emergentes, como plataformas digitais e inteligência artificial. Essas ferramentas ampliam a transparência, a responsividade e a capacidade de integração entre os diversos atores institucionais.

Estudos empíricos também indicam uma ampliação da produção científica sobre o tema. Peixe *et al.* (2020), ao realizarem uma análise bibliométrica dos trabalhos apresentados

em congressos de administração pública, identificam um crescimento significativo de pesquisas voltadas à *accountability*, inovação, controle social e transparência.

No plano internacional, Bryson *et al.* (2023) propõem o conceito de *Public Value Governance*, estruturado em coprodução, deliberação democrática e construção coletiva de valor público. Nabatchi *et al.* (2022) destacam que a governança adaptativa representa um avanço conceitual e prático ao permitir que o Estado responda eficazmente a cenários incertos e a demandas sociais múltiplas, com flexibilidade institucional e diversidade participativa.

Na prática, a adoção de mecanismos como orçamentos participativos, conselhos locais e plataformas digitais tem demonstrado efetividade na ampliação do controle social e da responsividade estatal. O RBG do TCU formaliza diretrizes orientadas à gestão por resultados, planejamento estratégico, gestão de riscos e prestação de contas.

Por fim, a incorporação de ferramentas tecnológicas como inteligência artificial e análise de dados potencializa ainda mais esse modelo, promovendo decisões mais informadas e serviços públicos mais eficazes. A governança pública, portanto, configura-se como um campo em contínua expansão e aperfeiçoamento, cujo principal desafio está em equilibrar eficiência gerencial, participação democrática e criação de valor público legítimo e duradouro.

2.8.1 Mecanismos de Governança Pública

Os gestores públicos elevam a efetividade da governança quando aplicam de forma estruturada mecanismos institucionais que favorecem a articulação interorganizacional, a responsividade estatal e a produção de valor público. Segundo Bovens, Goodin e Schillemans (2014), a governança eficaz exige não apenas regras formais, mas também a capacidade de coordenar atores diversos em ambientes complexos e interdependentes.

Liderança, estratégia baseada em evidências e controle institucional constituem engrenagens essenciais desse processo. A atuação coordenada desses elementos promove conformidade normativa, aprendizagem organizacional e melhoria contínua dos serviços prestados (TCU, 2020; Peters, 2015).

Ao mobilizar tais componentes, os dirigentes viabilizam uma gestão adaptativa, transparente e comprometida com a participação democrática. Essa integração consolida práticas legítimas, eficazes e sustentáveis na esfera governamental, conforme ilustrado na Figura 5.

Figura 5: Mecanismos de governança pública



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado do TCU (2020).

O primeiro mecanismo, liderança, diz respeito à atuação de gestores em posições estratégicas, dotados de capacidade para influenciar a cultura organizacional, fomentar o engajamento dos servidores e assegurar o alinhamento de diretrizes. De acordo com Bouckaert e Halligan (2008), lideranças preparadas incentivam o comprometimento institucional e facilitam a implementação de políticas públicas com maior aderência social.

No contexto brasileiro, Fonseca, Porto e Borges-Andrade (2021) indicam que a liderança transformacional, ao incorporar práticas colaborativas e adaptativas, exerce papel relevante na construção de ambientes organizacionais propícios à integridade e à inovação.

O segundo mecanismo, estratégia, opera como eixo articulador entre diretrizes governamentais, objetivos organizacionais e demandas sociais. Ao estruturar planos, metas e indicadores de desempenho, o arranjo oferece um referencial normativo e operacional que contribui para a coerência e a eficácia das ações públicas.

Segundo Bryson *et al.* (2023), a formulação estratégica no setor público deve ser concebida como um processo deliberativo e participativo, sustentado por práticas orientadas à criação de valor público. Essa abordagem pressupõe racionalidade técnica, além de sensibilidade política e institucional perante a diversidade de atores envolvidos na gestão.

O terceiro mecanismo, controle, contempla práticas estruturadas de transparência, fiscalização e monitoramento, incluindo auditorias internas, externas e sociais. Behn (2001) aponta que mecanismos robustos de supervisão promovem maior transparência, mitigam riscos e fortalecem a confiança cidadã nas instituições.

Recentemente, Nabatchi *et al.* (2022) propuseram o conceito de controle adaptativo, baseado em retroalimentação contínua, participação social e flexibilidade regulatória, como forma de ampliar a capacidade estatal de lidar com cenários complexos e imprevisíveis.

Quando aplicados de maneira integrada, tais mecanismos potencializam a confiabilidade da administração pública, promovendo uma governança mais responsiva, eficiente e sustentável. Além de contribuir para o aprimoramento das políticas desenvolvidas, o arranjo robustece a legitimidade

institucional e posiciona o Estado como agente promotor de valor público em contextos democráticos de alta complexidade.

2.8.2 Desafios Enfrentados na Implementação das Práticas de Governança

A governança pública configura-se como um eixo estratégico da administração estatal, tendo como objetivos centrais a promoção da transparência, da eficiência institucional e da responsabilização dos agentes. Entretanto, a aplicação efetiva de suas práticas enfrenta desafios sistêmicos que limitam seu potencial transformador e comprometem os resultados esperados (Brasil, 2018). A identificação desses entraves é fundamental para o aprimoramento das políticas e para a consolidação de uma cultura orientada à criação de valor público.

Os gestores enfrentam um dos principais desafios ao tentar conciliar interesses públicos e privados dentro das estruturas decisórias estatais. Conforme orienta o Guia da Política de Governança Pública elaborado pela Casa Civil da Presidência da República, desvios éticos praticados por agentes comprometem a integridade institucional (Brasil, 2018). Esse fenômeno enfraquece o alinhamento entre os objetivos da gestão e as demandas coletivas da sociedade.

Essa realidade dialoga com a teoria da relação principal-agente, segundo a qual os representantes nem sempre agem em conformidade com as prioridades dos representados. O descompasso acarreta assimetria informacional, *risk moral* e quebra de confiança nas instituições (Przeworski *et al.*, 1999; Besley, 2006). Além disso, os administradores operam dentro de ambientes marcados por um excesso de normas e procedimentos formais.

Embora esse aparato legitime a burocracia sob uma ótica estritamente formalista, o excesso normativo engessa a inovação organizacional e dificulta a adaptação das políticas às dinâmicas sociais. Weber (1978) já identificava a rigidez burocrática como um paradoxo da racionalidade moderna. Na mesma linha, Hood (1991) e pesquisadores da *New Public Governance* destacam os limites desse modelo para assegurar flexibilidade e responsividade em redes.

A deficiência em capacidade institucional representa um dos pontos críticos da gestão pública brasileira, especialmente em contextos federativos descentralizados. A escassez de servidores qualificados, a ausência de programas estruturados de capacitação e a fragilidade dos mecanismos de supervisão comprometem as decisões. Evans e Rauch (1999)

evidenciam que burocracias profissionalizadas e meritocráticas são essenciais para o controle e a transparência.

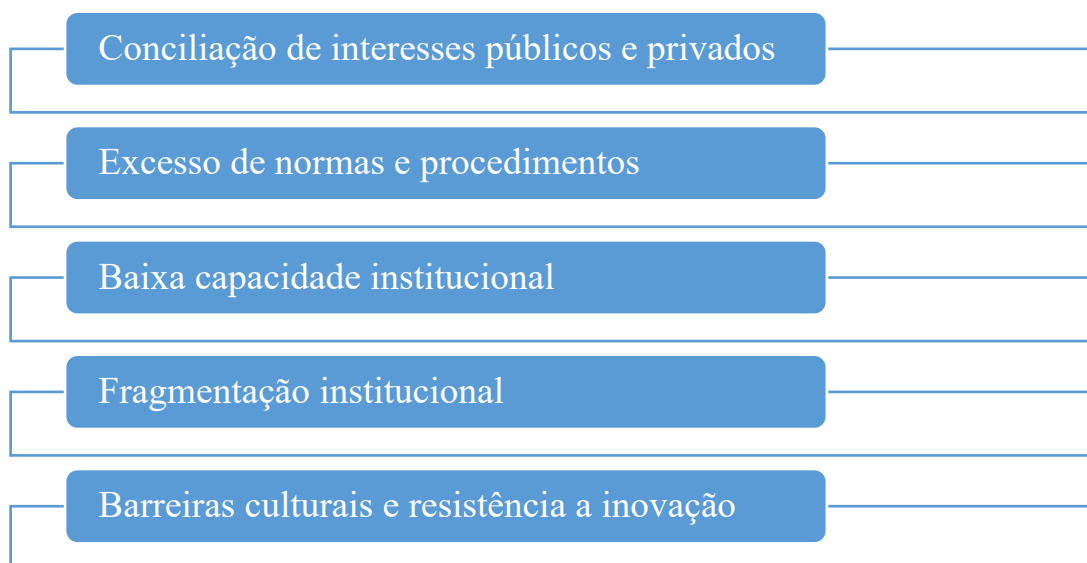
Grindle (1997) reforça que a capacidade estatal depende diretamente da qualidade dos recursos humanos e da habilidade governamental em mobilizar competências técnicas para implementar políticas eficazes. Nesse sentido, Silva e Costa (2023) demonstram que a ausência de estratégias permanentes de desenvolvimento institucional prejudica a operacionalização da governança nos municípios, limitando a autonomia decisória local.

Os administradores enfrentam sérios desafios também na fragmentação institucional, que prejudica a articulação entre os diferentes entes governamentais. Ao negligenciarem a coordenação interorganizacional, os dirigentes comprometem a integração das políticas públicas e enfraquecem o funcionamento em rede, que constitui um dos fundamentos centrais da governança contemporânea (Rhodes, 2000; Koppenjan; Klijn, 2004).

No plano subnacional, muitos líderes deparam-se com barreiras culturais, práticas conservadoras e resistência à inovação, fatores que obstaculizam soluções cooperativas e adaptativas. Teixeira e Gomes (2022) afirmam que grande parte desses entraves decorre da fragilidade dos mecanismos de responsabilização. A baixa capacidade de coordenação entre as esferas administrativas limita a efetividade das ações e a geração de valor.

Ao deixarem de promover uma visão sistêmica e colaborativa da gestão, as lideranças políticas e técnicas contribuem para um ambiente institucional marcado pela desconexão estratégica. Esse cenário dificulta a construção de arranjos cooperativos sustentáveis e responsivos às demandas sociais. A Figura 6 esquematiza as principais dimensões desses entraves mapeados na administração pública.

Figura 6: Desafios enfrentados na implementação das práticas de governança



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptada de Brasil (2018).

Frente a tais desafios, torna-se relevante a adoção de abordagens de gestão da mudança. O modelo de Lewin (1951), baseado nas etapas de “descongelar, mudar e recongelar”, pressupõe a mobilização de agentes organizacionais e a substituição de práticas obsoletas. Kotter (1996) complementa essa abordagem ao enfatizar a liderança proativa, a comunicação estratégica e a busca por resultados de curto prazo.

Fullan (2001) amplia esse entendimento ao incorporar a colaboração interinstitucional, a aprendizagem contínua e a liderança distribuída como pilares de transformações sustentáveis. A governança pública está profundamente condicionada por incentivos institucionais e alinhamentos políticos. Douglass North (1990) argumenta que as regras formais e informais moldam o comportamento e influenciam a trajetória das mudanças.

Muitas vezes, esses processos são travados por interesses consolidados e estruturas de poder persistentes. Ostrom (1990) e Dixit (2004), com base na economia institucional e na teoria dos jogos, demonstram que mecanismos de incentivo e arranjos cooperativos são determinantes para a adesão voluntária aos objetivos públicos, especialmente em contextos de ação coletiva e provisão de bens comuns.

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) reforçam essa perspectiva ao evidenciar que a formação de coalizões políticas e a negociação de interesses são fundamentais para legitimar as mudanças. O modelo do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) propõe que grupos com

crenças compartilhadas atuam em subsistemas de políticas públicas, influenciando decisões por meio de aprendizado político e uso estratégico de informações técnicas.

No plano internacional, Bryson *et al.* (2023) destacam que a superação dos desafios exige estruturas integradas, baseadas em coprodução e reforço da legitimidade democrática. Nabatchi *et al.* (2022) acrescentam que o controle adaptativo e o uso contínuo de *feedback* são instrumentos essenciais para aprimorar os processos governamentais, promovendo maior responsividade e inovação institucional.

Nesse contexto, o fortalecimento da governança está condicionado à consolidação de uma cultura de melhoria contínua. Modelos como o *Total Quality Management* (TQM) e o *Kaizen*, inspirados em Deming (1986) e Imai (1986), propõem uma lógica voltada à aprendizagem organizacional e à eficiência. Denhardt e Denhardt (2000) sugerem que a administração deve priorizar o cidadão como centro da ação.

Essa abordagem direciona a gestão para a inovação, prestação de contas e transparência. A adoção de sistemas de monitoramento, métricas de desempenho e auditorias sistemáticas, como defendem Pollitt e Bouckaert (2011), contribui para decisões baseadas em evidências. O arranjo propicia a retroalimentação dos processos administrativos e amplia a capacidade de resposta do Estado.

A Figura 7 sintetiza as ações recomendadas para mitigar os impactos desses entraves e viabilizar a modernização gerencial.

Figura 7: Ações para enfrentar os desafios na implementação das práticas de governança



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptada de Brasil (2018).

No escopo desta pesquisa, entende-se que as práticas previstas no Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU, quando compreendidas para além do controle formal, podem ser reconfiguradas como instrumentos de aprendizagem institucional. Esse direcionamento contribui para a construção de uma cultura voltada à excelência, inovação e produção legítima de valor público (TCU, 2020).

2.8.3 Gestão da Mudança e Resistência Cultural no Setor Público

A implementação de reformas no setor público brasileiro enfrenta não apenas desafios técnicos e normativos, mas sobretudo barreiras culturais profundamente enraizadas. A resistência à mudança é um fenômeno recorrente nas organizações públicas, onde a estabilidade, a conformidade com normas e a aversão ao risco são frequentemente valorizadas em detrimento da inovação.

Nesse contexto, compreender e aplicar modelos consolidados de gestão da mudança torna-se essencial para viabilizar transformações institucionais efetivas. Dois modelos teóricos se destacam pela robustez conceitual e aplicabilidade prática na administração: a abordagem clássica de Lewin (1951) e o modelo de passos sequenciais de John Kotter (1996).

Lewin (1951) propôs um modelo estruturado em três etapas para a gestão da mudança organizacional:

- a) Descongelar (*Unfreeze*): Etapa inicial que visa romper o estado de equilíbrio atual da organização, envolvendo o reconhecimento da necessidade de mudança e a criação de um senso de urgência;
- b) Mudar (*Change*): Fase de transição, na qual novas ideias, comportamentos e estruturas são introduzidos, requerendo liderança ativa, comunicação clara e suporte contínuo aos agentes; ; e
- c) Recongelar (*Refreeze*): Etapa final que busca estabilizar a mudança implementada, institucionalizando novos padrões e consolidando a cultura organizacional transformada.

Esse modelo é particularmente relevante para o setor público, pois reconhece que a mudança não ocorre de forma espontânea, exigindo esforços deliberados para romper a inércia institucional e consolidar novas rotinas (Lewin, 1951). Já John Kotter (1996) desenvolveu um modelo composto por oito passos sequenciais para guiar o processo:

- a) Estabelecer urgência: Demonstrar a necessidade imperativa da transformação para mobilizar apoio;
- b) Formar coalizão: Reunir líderes e influenciadores capazes de conduzir o processo de transição;
- c) Criar uma visão: Definir claramente os objetivos estratégicos e os benefícios institucionais esperados;
- d) Comunicar a visão: Disseminar a mensagem de forma consistente, transparente e envolvente;
- e) Remover obstáculos: Identificar e eliminar barreiras estruturais, burocráticas e culturais;
- f) Gerar vitórias rápidas: Obter resultados de curto prazo para manter o engajamento dos atores;
- g) Consolidar ganhos e produzir mais mudanças: Usar o impulso inicial para aprofundar e expandir a transformação interna; e
- h) Ancorar na cultura organizacional: Integrar os novos valores e práticas ao cotidiano da instituição.

O modelo de Kotter (1996) é útil para reformas públicas, pois reconhece a complexidade das organizações governamentais e a necessidade de lideranças distribuídas e comunicação estratégica. A aplicação dessas abordagens no setor público brasileiro é estratégica para enfrentar a resistência cultural à inovação.

Em estados como Sergipe, onde a cultura burocrática tradicional ainda predomina, a gestão da mudança deve ser conduzida com sensibilidade política e institucional. A proposta normativa apresentada nesta dissertação incorpora elementos desses modelos, como a criação de estruturas de liderança (CONGOV-SE).

Busca-se também a definição de metas claras (*outcomes* para a sociedade) e a institucionalização de práticas inovadoras, a exemplo da Política Estadual de Gestão de Riscos. Ao reconhecer que a mudança não se limita à edição de decretos, esta dissertação dialoga com a literatura e contribui para a modernização pública.

2.9 PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DO MECANISMO DE ESTRATÉGIA DO RBG DO TCU

O Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU formaliza diretrizes para a avaliação, direcionamento e monitoramento da atuação das organizações públicas, buscando o

alinhamento entre as estratégias institucionais e os resultados entregues à sociedade. Esta iniciativa visa aumentar a eficiência e a transparência na administração, promovendo uma gestão responsável e estratégica. O TCU já editou três edições do RBG, sintetizadas no Quadro 4.

Quadro 4: Edições do RBG do TCU

Edição	Ano de Publicação	Cenário Político e Objetivos Principais
1ª	2013	A melhoria da governança pública, nos municípios, estados e na União, é o grande desafio do Brasil. Entre esses desafios, o TCU destaca: manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; racionalização dos gastos públicos; e investimento em setores-chave como educação, inovação tecnológica e infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações etc.).
2ª	2014	A segunda versão é aperfeiçoada para embasar os levantamentos de perfil de governança realizados pelo TCU e para servir de modelo de autoavaliação em governança pública organizacional para aquelas organizações que desejam promover suas próprias melhorias.
3ª	2020	Atualiza o Referencial Básico de Governança com o conhecimento obtido pelos diagnósticos realizados, na revisão de literatura no tema e em pesquisas recentes publicadas por organismos multilaterais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, esta versão estende o foco do Referencial aos demais entes jurisdicionados ao TCU, que prestam serviços de interesse coletivo e que, portanto, também precisam estabelecer estruturas e processos de governança que lhes sejam adequados.

Fonte: Elaborada pelo autor.

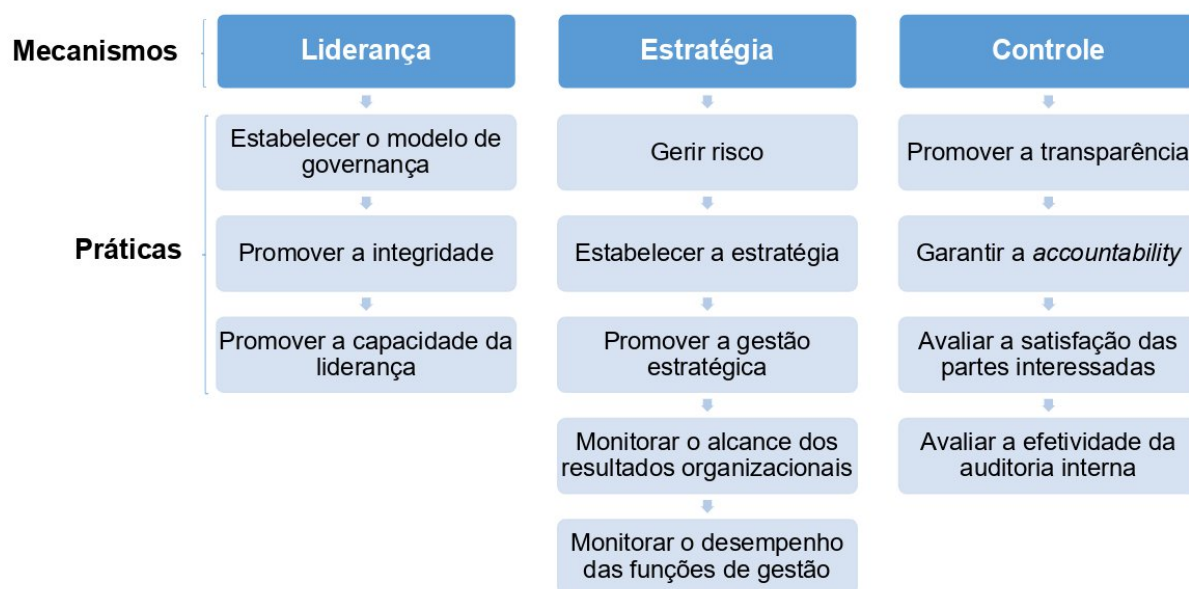
A primeira edição do RBG, lançada em 2013, tem como objetivo principal orientar e fomentar a adoção de boas práticas de governança nas organizações públicas, incluindo o próprio tribunal. A segunda versão, publicada em 2014, foi aprimorada para apoiar levantamentos de perfil e servir como referência para autoavaliações institucionais. Esse modelo passou a ser aplicado a partir do Levantamento do Panorama de Governança Pública em Âmbito Nacional (2014), que contou com a participação de mais de oito mil organizações.

A iniciativa envolveu parcerias com o Instituto Rui Barbosa, a Atricon e 28 tribunais de contas, conforme registrado no Acórdão nº 1.273/2015 do Plenário do TCU. Em 2020, o TCU publicou a terceira edição, que constitui o documento de estudo da presente pesquisa. Segundo determina o referencial, a transparência é reforçada pela obrigação de prestação de contas à sociedade e aos órgãos de controle, incentivando a participação cidadã.

O referencial valoriza a responsabilidade dos gestores, orientando-os a adotar práticas estratégicas (Figura 8) que assegurem o uso eficiente dos recursos e a melhoria contínua da gestão (TCU, 2020). Essas práticas dialogam com padrões internacionais, como os da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A convergência

reforça a importância de estruturas bem definidas, avaliação de desempenho e ações corretivas baseadas em evidências (OCDE, 2004).

Figura 8: Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado do TCU (2020).

O RBG também recomenda a adoção de ferramentas como o *Balanced Scorecard* (BSC), que facilita o alinhamento entre metas institucionais e resultados esperados. Na prática, esse conjunto de ações contribui para consolidar uma cultura organizacional orientada pela transparência e eficiência. Assim, o mecanismo de estratégia do RBG atua como catalisador da governança moderna, estimulando uma gestão participativa e alinhada aos princípios democráticos.

2.9.1 Gerir Riscos

A gestão de riscos no setor público constitui um instrumento fundamental para o fortalecimento da governança, contribuindo para a efetividade das políticas e a integridade institucional. Embora o conceito seja frequentemente associado a eventos adversos, ele representa um campo de incertezas, envolvendo potenciais perdas e ganhos, que deve ser gerenciado estrategicamente (IBGC, 2017). A abordagem contemporânea aponta que essa prática transcende o controle preventivo, assumindo papel ativo na tomada de decisão governamental.

De acordo com a The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI, 2019), essa conduta amplia a capacidade estatal de lidar com ameaças e

oportunidades, fortalecendo a qualidade dos serviços públicos. Hill (2003) acrescenta que as decisões orientadas ao risco devem priorizar o interesse coletivo, promovendo equidade na distribuição dos benefícios. Normas internacionais, como as emitidas pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 2017; 2021), estabelecem que os riscos devem ser integrados ao planejamento.

Essa integração, segundo o modelo de Gerenciamento de Riscos Corporativos (GRC), permite que as organizações compreendam como diferentes variáveis afetam sua missão. No Brasil, o referencial do TCU reconhece a gestão de riscos como mecanismo essencial para assegurar conformidade e mitigar fraudes. Diretrizes da OCDE (2004) também reforçam a relevância do tema, especialmente em ambientes de governança multinível e institucionalmente fragmentados.

Pesquisas recentes contribuem para ampliar a compreensão sobre o tema. Oliveira e Abib (2023) sugerem que a institucionalização da matéria ainda demanda maior clareza conceitual e padronização operacional. Campos e Chaebo (2025) defendem que o processo deve ser contínuo e sistêmico, com impacto direto sobre a *accountability*. Guimarães, Braga e Zaidan (2021) ressaltam que tecnologias como inteligência artificial tornam a gestão mais preditiva.

No plano internacional, Bryson *et al.* (2023) propõem que os riscos sejam incorporados à lógica da *Public Value Governance*. Nabatchi *et al.* (2022) argumentam que a governança adaptativa depende de mecanismos capazes de promover resiliência frente à instabilidade. Os administradores estaduais vêm consolidando essas práticas ao integrarem a gestão de riscos aos principais instrumentos de planejamento estratégico.

Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) estruturou, em 2019, um modelo que vincula o risco ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), à LDO e à LOA (Miranda, 2021; Brasil, 2020). Em continuidade, a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG) publicou, pela Resolução nº 19/2020, a Declaração de Apetite a Riscos (CGE-MG, 2020).

O documento passou a ser revisado anualmente pelo Comitê Estratégico de Governança e monitorado pela Alta Administração, tornando-se referência nacional. Segundo Miranda (2022), essa iniciativa representa um marco na transição de modelos reativos para

abordagens preventivas, alinhadas à Agenda 2030. Portanto, gerir riscos estabiliza a formulação estratégica e eleva a capacidade estatal de gerar valor público.

Contudo, a implementação da gestão de riscos enfrenta barreiras culturais profundamente enraizadas. O setor público é historicamente marcado pela aversão ao risco e pela rigidez de seus processos (Weber, 1978). Os principais obstáculos à modernização são a resistência à mudança (North, 1990), a falta de engajamento da liderança e a baixa capacidade institucional refletida na ausência de capacitação (Grindle, 1997; Silva; Costa, 2023).

Isso significa que a mera publicação de um decreto é apenas o primeiro passo, pois a transformação exige etapas preparatórias para superar a inércia (Lewin, 1951). O verdadeiro desafio reside em mover a mentalidade de uma lógica de pura conformidade para uma avaliação proativa de incertezas. Sem liderança para comunicar a estratégia (Kotter, 1996) e sem capacitação contínua, o processo corre o perigo de se tornar um mero exercício burocrático.

2.9.2 Estabelecer a Estratégia

A estratégia organizacional é um dos pilares da governança pública, contribuindo para a eficiência, a transparência e o alinhamento das ações com as demandas sociais. Inicialmente, a administração foi guiada por um modelo burocrático rígido, com forte ênfase na hierarquia e na padronização (Weber, 1978). Esse paradigma foi progressivamente superado quando se passou a ressaltar a importância da gestão eficiente dos recursos (Drucker, 1962).

Nos anos 1980, Mintzberg (1994b) introduziu uma abordagem dinâmica, defendendo que as instituições devem se adaptar às mudanças do ambiente externo. Essa perspectiva abriu espaço para as reformas gerenciais da década de 1990, inspiradas na Nova Gestão Pública. Osborne e Gaebler (1992) sugeriram que governos deveriam adotar práticas do setor privado, tornando os serviços mais ágeis e responsivos.

Nesse cenário, Kaplan e Norton (1996) desenvolveram o *Balanced Scorecard* (BSC), ferramenta que permite monitorar objetivos e alinhar estratégias. A partir dos anos 2000, diretrizes da OCDE (2004) consolidaram a gestão estratégica como mecanismo fundamental da governança. O Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU orienta os órgãos públicos a aplicarem eixos de liderança, estratégia e controle (TCU, 2020).

Nos últimos anos, os governos passaram a incorporar tecnologias digitais ao planejamento, ampliando a capacidade de análise de cenários. O uso de *big data* e inteligência artificial permite integrar dados em tempo real à formulação de políticas públicas. Segundo o Banco Mundial (2021), essa digitalização representa um avanço decisivo na construção de governos mais eficientes, resilientes e orientados por evidências.

Ao combinar diretrizes normativas com soluções tecnológicas, os líderes promovem uma gestão adaptativa e alinhada ao ODS 16 da ONU, que trata de instituições eficazes e inclusivas (ONU, 2015). Plataformas digitais permitem monitorar políticas e realizar ajustes em tempo real. Assim, a estratégia na esfera pública passa de um modelo rígido para uma abordagem flexível, proativa e integrada.

2.9.3 Promover a Gestão Estratégica

A gestão estratégica é responsável por alinhar as ações institucionais às necessidades sociais, aprimorar a eficiência administrativa e garantir o foco em resultados. Inicialmente restrita ao setor privado, a estratégia ganhou destaque com Drucker (1962), que defendia a gestão orientada por metas claras. Na década de 1980, Mintzberg (1994b) propôs uma abordagem dinâmica, destacando a necessidade de adaptação contínua frente às mudanças externas.

Com as reformas administrativas dos anos 2000, a OCDE (2004) passou a recomendar modelos baseados em evidências, consolidando o planejamento na administração pública. A partir de 2010, a gestão estratégica tornou-se componente central da governança. No Brasil, o RBG do TCU reforça esse papel integrado, garantindo que as decisões estejam alinhadas às prioridades institucionais e sociais.

A digitalização e o uso de ferramentas como *big data* ampliam a capacidade preditiva do Estado, tornando a alocação de recursos mais eficiente (Banco Mundial, 2021). Na prática, governos têm adotado plataformas de monitoramento para revisar políticas em tempo real e promover a governança colaborativa. Com isso, o modelo estratégico evolui de um arranjo burocrático para uma abordagem flexível, responsiva e orientada a resultados.

2.9.4 Monitorar o Alcance dos Resultados Organizacionais

O monitoramento dos resultados configura-se como mecanismo essencial da governança, ao permitir o acompanhamento contínuo dos objetivos e possibilitar correções

tempestivas. Segundo a INTOSAI (2019), cabe à liderança garantir revisões periódicas da estratégia por meio de sistemas estruturados de monitoramento. Três dimensões são centrais: a verificação de metas, a identificação de gargalos operacionais e a transparência na divulgação (Brasil, 2017).

A etapa subsequente é a avaliação estratégica, cuja finalidade é analisar os impactos das decisões. A INTOSAI (2019) propõe cinco critérios fundamentais para essa análise: relevância, eficácia, economicidade, eficiência e efetividade. No contexto brasileiro, Jannuzzi (2024) argumenta que o monitoramento deve articular indicadores situacionais e de resultado, promovendo processos contínuos de aprendizagem institucional.

Miranda (2022) afirma que o monitoramento estratégico precisa estar integrado aos ciclos de planejamento e controle. Entretanto, Teixeira e Gomes (2023) identificam obstáculos nos governos subnacionais, como a baixa interoperabilidade dos sistemas de informação. Em resposta, Cardoso Júnior (2023) propõe uma abordagem tecnopolítica fundamentada em plataformas analíticas que conectam processos e entregas públicas.

Nessa direção, Eyerkauffer *et al.* (2022) apresentam um *framework* voltado à governança municipal com indicadores alinhados à participação social. No plano internacional, Bryson *et al.* (2023) defendem que o monitoramento deve se alinhar à *Public Value Governance*. Gisselquist (2022) argumenta que os sistemas precisam refletir dimensões democráticas, enquanto Grindle (2023) destaca que a eficácia depende de transformar dados em decisões.

Na prática, a adoção de painéis de indicadores contribui para melhorar a tomada de decisão. É crucial, contudo, analisar a natureza das métricas utilizadas. A preferência dos gestores por medir *outputs* (produtos), como quilômetros de estrada pavimentada, em detrimento de *outcomes* (resultados), como redução nos custos de transporte, reflete uma resposta racional aos incentivos políticos.

Os *outputs* são diretamente controláveis pela gestão, de fácil mensuração e apresentam baixo risco político. Já os *outcomes*, por sua natureza complexa e multicausal, envolvem variáveis externas e são mais arriscados para a prestação de contas. Goldratt (1990) argumenta que os indicadores moldam o comportamento dos indivíduos, pois as métricas funcionam como sinais de direcionamento nas organizações.

Sistemas de avaliação mal desenhados podem induzir ações contraproducentes, ao passo que métricas alinhadas promovem a melhoria contínua. A prevalência dos indicadores de produto reflete uma lógica de sobrevivência institucional. Dessa forma, o monitoramento não se reduz a uma prática técnica: trata-se de um componente estruturante da governança que qualifica a ação estatal.

2.9.5 Monitorar o Desempenho das Funções de Gestão

O monitoramento das funções de gestão viabiliza decisões baseadas em evidências e fortalece a efetividade institucional. Segundo o TCU (2020), esse processo deve ser sistemático e contínuo, permitindo a identificação de desvios e alimentando o aprendizado organizacional. Conforme destaca Jannuzzi (2024), o acompanhamento orientado por dados concretos deve integrar métodos analíticos híbridos e plataformas digitais.

O monitoramento desempenha papel integrador entre planejamento, execução e avaliação, corrigindo falhas operacionais e impulsionando melhorias contínuas nos processos. Na prática, ferramentas como painéis de indicadores em tempo real têm se destacado por permitir o acompanhamento dinâmico das funções gerenciais. Sistemas automatizados ampliam a transparência e tornam as organizações mais adaptáveis.

Miranda (2022) ressalta que o monitoramento gerencial atua como vetor de governança, exigindo a clareza dos papéis e a capacitação dos agentes públicos. No plano internacional, Bryson *et al.* (2023) defendem o alinhamento desse mecanismo à lógica da *Public Value Governance*. Já Gisselquist (2022) argumenta que os sistemas devem refletir as dimensões democráticas, promovendo uma *accountability* substantiva.

Portanto, o monitoramento do desempenho das funções de gestão não se limita à verificação de metas operacionais. Ao promover decisões informadas e retroalimentar os ciclos estratégicos, esse mecanismo contribui para uma administração pública mais transparente, eficiente e estritamente orientada ao interesse coletivo.

2.10 ARTICULAÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA: UM *FRAMEWORK* INTEGRADO

A lógica que conecta os pilares teóricos desta dissertação pode ser compreendida como uma sequência causal que explica tanto o ímpeto quanto o método para a reforma da gestão pública. O ponto de partida é o fenômeno da difusão de políticas públicas. A atuação do TCU, ao estabelecer o Referencial Básico de Governança (RBG), e a visibilidade dos

modelos de sucesso em outros estados criam um ambiente de indução e emulação que pauta a agenda dos governos subnacionais.

Esse processo, no qual os entes federativos observam e reagem às inovações de seus pares, explica o motivo da necessidade de reforma em Sergipe (Coêlho *et al.*, 2016). Contudo, a simples importação de modelos normativos é insuficiente. É neste ponto que a teoria da tradução institucional emerge como o eixo central da análise, oferecendo o método da reforma.

Este trabalho parte da premissa de que a implementação do RBG em Sergipe não deve ser uma cópia literal, mas uma reinterpretação estratégica que incorpore as especificidades locais (Czarniawska; Sevón, 2005). Aprofundando a análise, a teoria da tradução fornece um vocabulário analítico mais potente para entender como as ideias viajam e se transformam.

O processo de tradução pode ser decomposto em microprocessos como o *sensemaking*, que consiste no esforço dos atores locais para dar sentido a novas ideias. Inclui também a edição (*editing*), que envolve a reconfiguração, simplificação e ressignificação de modelos à medida que são adaptados ao novo contexto (Sahlin-Andersson, 1996).

Por fim, há a materialização (*materialization*), caracterizada pela transformação de ideias abstratas em artefatos concretos e práticos, como um novo comitê ou um decreto normativo. Esses conceitos permitem analisar não apenas se um modelo foi adotado, mas como ele foi ativamente reconstruído no processo (Czarniawska; Sevón, 2005).

Adicionalmente, a análise das fricções institucionais, que serão detalhadas no Capítulo 4, pode ser fortalecida pela distinção entre diferentes correntes da teoria institucional. Além do institucionalismo histórico, já evocado pela menção a Douglass North para explicar a persistência de práticas e a resistência à mudança (North, 1990), o institucionalismo sociológico ajuda a compreender o cenário.

Esta vertente demonstra como normas, valores e identidades culturais moldam o comportamento através de uma lógica da adequação, mostrando-se útil para explicar fenômenos como o efeito silo. Por fim, o institucionalismo da escolha racional ilumina como os atores fazem cálculos estratégicos para maximizar seus interesses dentro das regras formais e informais existentes.

Essa lente ajuda a entender a preferência por indicadores de *output* em detrimento de *outcomes*, por serem politicamente mais seguros. Finalmente, um modelo bem traduzido e normatizado em um decreto ainda enfrenta o desafio da implementação prática. A gestão da mudança oferece o pilar final do arcabouço analítico, viabilizando a transformação.

Esta lente teórica reconhece que a mudança institucional depende da superação de resistências, da construção de coalizões e da ancoragem de novas práticas na cultura organizacional, conforme preconizam modelos clássicos da área (Lewin, 1951; Kotter, 1996). Em síntese, o *framework* que sustenta esta dissertação opera de forma integrada.

A difusão cria o contexto para a mudança; a tradução, com seus microprocessos e informada pelas diferentes lentes institucionais, orienta o desenho da solução adaptada; e a gestão da mudança fornece o roteiro para sua implementação efetiva. Juntos, esses três pilares oferecem uma abordagem completa e pragmática para analisar e intervir no complexo desafio de fortalecer a governança no setor público

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo adotou como abordagem a pesquisa documental, por meio da qual foram analisados documentos institucionais emitidos por órgãos públicos, especialmente pelos Governos dos Estados de Sergipe, Ceará, Minas Gerais e Espírito Santo, além do TCU. A escolha por este método justifica-se pela relevância de tais peças na estruturação de políticas públicas e planos estratégicos. Esses instrumentos tornam-se essenciais para compreender as práticas de governança e propor modelos aplicáveis à realidade estadual.

De acordo com Cellard (2012), os documentos podem ser compreendidos como evidências das ideias e das ações humanas, servindo como fontes relevantes para investigações de natureza social. Nessa mesma linha, Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) destacam que a pesquisa documental mostra-se especialmente adequada para analisar fenômenos complexos e de difícil observação direta.

Complementando essa visão, Pimentel (2018) ressalta que o uso desse tipo de análise possibilita a identificação de informações implícitas, extraídas do contexto e das relações presentes nos textos. O sujeito desta investigação é o Estado de Sergipe, escolhido pela necessidade de analisar a aplicação de padrões nacionais de governança em nível subnacional.

A investigação busca compreender como tais padrões podem ser adaptados ao contexto local, considerando sua trajetória histórica marcada pela emancipação política em 1820 e pela consolidação como unidade federativa. A originalidade do estudo reside em transcender o diagnóstico ao propor uma ferramenta de institucionalização, a minuta de um decreto, que traduz a análise em uma solução gerencial concreta.

Sergipe caracteriza-se como o menor estado brasileiro em extensão territorial, com 21.918,443 km² e composto por 75 municípios. Sua população, segundo o Censo de 2022, é de 2.210.004 habitantes, com estimativa de 2.291.077 em 2024. No campo educacional, o IDEB de 2023 registrou 4,9 nos anos iniciais do Ensino Fundamental e 4,0 nos anos finais.

Esses dados administrativos, demográficos e educacionais reforçam a pertinência da escolha do ente federativo. Eles permitem relacionar a realidade atual do estado com a proposta de institucionalização de práticas de governança alinhadas às diretrizes nacionais.

3.1. CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa foi delineada com base na metodologia proposta por Creswell (2021), Gil (2022) e Yin (2016), sendo classificada conforme sua finalidade, natureza dos dados e propósitos. O estudo concentrou-se na criação de um modelo de administração estratégica que dialoga com as práticas de governança pública do Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU, aplicado ao contexto da gestão estadual sergipana. Segundo Secchi (2021), a definição criteriosa da tipologia investigativa em políticas públicas mostra-se essencial para garantir a validade dos resultados.

No que diz respeito à finalidade, esta pesquisa configura-se como uma investigação aplicada, voltada à resolução de problemas específicos relacionados à gestão estratégica estadual. O intuito central reside na promoção de melhorias na governança pública, em estrita consonância com as diretrizes do Tribunal de Contas da União (Gil, 2022). Quanto à natureza dos dados, trata-se de um estudo qualitativo, fundamentado na revisão de literatura especializada e na análise de documentos oficiais.

Essa abordagem permite interpretar os significados atribuídos por indivíduos ou grupos a fenômenos sociais complexos (Creswell, 2021), sendo especialmente adequada para compreender os desafios de implementação da governança pública. Nesse sentido, os estudos de Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) ressaltam que a pesquisa documental qualitativa é capaz de revelar a complexidade das dinâmicas organizacionais por meio da análise detalhada de registros institucionais.

Complementarmente, Yin (2016) destaca que essa vertente mostra-se eficaz quando se busca compreender processos organizacionais inseridos em contextos específicos e realistas, como ocorre na administração pública estadual. A escolha metodológica viabiliza uma análise contextualizada e sensível às nuances institucionais locais. Em relação aos propósitos, o desenho metodológico apresenta caráter exploratório e descritivo.

Por um lado, a vertente exploratória buscou mapear obstáculos, potencialidades e lacunas na área da governança estadual, contribuindo para o desenvolvimento de um modelo estratégico (Gil, 2022). Por outro, a dimensão descritiva analisou o conteúdo do Plano Estratégico 2023–2026 do Estado de Sergipe. O objetivo foi verificar sua coerência com as diretrizes do Plano de Governo e do RBG do TCU, avaliando seu impacto na gestão pública (Vergara, 2015).

O Quadro 5 sintetiza a classificação adotada nesta pesquisa.

Quadro 5: Classificação da pesquisa

Categoria	Classificação	Justificativa / Característica	Autores de Referência
Finalidade	Aplicada	Buscou solucionar desafios específicos da administração estratégica estadual, promovendo melhorias na governança pública a partir das boas práticas preconizadas pelo TCU.	Gil (2022)
Natureza dos dados	Qualitativa	Concentrou-se na revisão bibliográfica e na análise de documentos oficiais.	Creswell (2021), Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), Gil (2022), Yin (2016)
Propósitos	Exploratória e Descritiva	Exploratória: dedicou-se à identificação de desafios, limitações e oportunidades no campo da governança estadual, contribuindo para o desenho de um modelo estratégico. Descritiva: analisou o conteúdo do Plano Estratégico 2023–2026 do Estado de Sergipe, buscando avaliar sua compatibilidade com as diretrizes do Plano de Governo e do RBG do TCU, bem como seu impacto na gestão pública	Vergara (2015), Gil (2022)

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2. DELINEAMENTO DA PESQUISA

A condução desta pesquisa seguiu as sete etapas de análise documental recomendadas por Gil (2022), ajustadas ao contexto da presente investigação, conforme sintetizado no Quadro 6.

Quadro 6: Etapas da pesquisa documental (*continua na página seguinte*)

Etapas da Pesquisa Documental	Descrição Geral	Aplicação no Presente Estudo
1. Problemática e objetivos	Definição clara da problemática e delimitação dos objetivos da investigação.	O problema de pesquisa e as metas foram definidos para nortear o estudo de práticas públicas.
2. Identificação das fontes	Mapeamento inicial dos documentos relevantes ao tema investigado.	Seleção de documentos dos Estados de SE, CE, MG, ES e do TCU.
3. Localização e acesso	Busca dos documentos em ambientes físicos ou digitais disponíveis.	Consulta a portais oficiais, bibliotecas digitais e canais institucionais.
4. Avaliação dos documentos	Verificação da autenticidade, credibilidade, representatividade e significado.	Aplicação dos critérios de Scott (2006) aos documentos selecionados.
5. Seleção e organização	Leitura, fichamento e agrupamento temático dos	Realização de leitura aprofundada com categorização analítica.

	dados relevantes.	
6. Análise e interpretação	Utilização de técnicas sistemáticas para compreender os conteúdos.	Análise de conteúdo com codificação temática e interpretação estruturada.
7. Redação do relatório	Sistematização dos achados e apresentação dos resultados.	Elaboração do relatório com base nos resultados e discussões documentais.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Gil (2022).

A primeira etapa consistiu na formulação clara da problemática e das metas que nortearam o estudo. Em seguida, identificaram-se as fontes relevantes, incluindo atos produzidos pelos Governos de Sergipe, Ceará, Minas Gerais, Espírito Santo e pelo Tribunal de Contas da União. A localização e o acesso aos arquivos utilizaram portais oficiais, bibliotecas digitais e canais institucionais.

A avaliação dos documentos aplicou os critérios metodológicos de Scott (2006), que envolvem autenticidade, credibilidade, representatividade e significado. Após essa triagem, os materiais foram submetidos a uma leitura aprofundada, com fichamento e agrupamento dos conteúdos considerados pertinentes. Empregou-se a técnica de análise de conteúdo com codificação temática e interpretação estruturada.

Yin (2016) salienta que a aplicação de métodos sistemáticos à análise documental contribui para a compreensão de processos organizacionais inseridos em contextos específicos, como o da administração pública. Por fim, o relatório final foi elaborado vinculando os resultados obtidos às discussões teóricas. O arranjo garantiu estrita coerência entre os achados e os propósitos da investigação.

3.2.1 Formulação do problema e dos objetivos

A pesquisa documental, por sua natureza, tem como propósito fornecer respostas a problemas previamente delimitados, enquadrando-se, geralmente, como estudo de caráter descritivo ou explicativo. Segundo Gil (2022), esse tipo de investigação exige que a questão seja formulada com clareza, objetividade e precisão. Deve-se considerar a relevância do tema, a disponibilidade das informações e os recursos orçamentários ou temporais necessários.

Neste sentido, a presente pesquisa investigou como traduzir e adaptar as práticas do mecanismo de estratégia do RBG do TCU à realidade institucional do Estado de Sergipe. O intuito foi subsidiar a proposição de um modelo normativo de administração estratégica que

alinhe os instrumentos de planejamento estaduais à governança pública. A análise integrou o Planejamento Estratégico, o PPA, a LDO e a LOA.

A hipótese de partida considerou que modelos genéricos de gestão nem sempre atendem às especificidades dos entes subnacionais. Tornou-se necessária a construção de um arranjo adaptado à realidade institucional, econômica e social sergipana. O arcabouço buscou promover o alinhamento às diretrizes do TCU, focando em práticas que ampliem a eficiência administrativa, a transparência dos processos e a participação social.

Espera-se, com isso, estimular uma cultura organizacional orientada por princípios de governança, capaz de entregar melhores resultados à população e consolidar o compromisso com o desenvolvimento sustentável. O objetivo geral consistiu em propor um modelo normativo de administração estratégica para o Estado de Sergipe que funcione como um artefato de tradução institucional.

Derivaram-se desse núcleo os objetivos específicos de analisar como o Programa de Governo 2023–2026 norteia o planejamento público, avaliando o Planejamento Estratégico 2023–2026, o PPA 2024–2027 e a LOA 2024. Seguiu-se o propósito de diagnosticar as lacunas e os pontos de fricção entre as ferramentas sergipanas e as práticas recomendadas pelo mecanismo de estratégia do RBG do TCU.

Previu-se também examinar os modelos de governança implementados nos estados de Ceará, Minas Gerais e Espírito Santo, focando na identificação de mecanismos de tradução institucional. Por fim, buscou-se desenvolver uma proposta de modelo normativo que incorpore os achados do diagnóstico e do *benchmarking* em um Sistema de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica exequível.

Essas metas são claras, logicamente sequenciadas e perfeitamente alinhadas ao problema de pesquisa. O objetivo final de desenvolver uma proposta normativa posiciona corretamente a dissertação como uma pesquisa aplicada com resultado tangível e relevância prática. O Quadro 7 relaciona cada objetivo específico ao capítulo e às seções correspondentes do trabalho.

Quadro 7: Relação entre os objetivos específicos e os capítulo e seções correspondentes do trabalho.

Objetivo Específico	Capítulo(s) Correspondente(s)	Método de Realização
1. analisar como o Programa de Governo 2023-2026 norteia o planejamento público estadual, especialmente o Planejamento Estratégico (PE) 2023-2026, o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, e a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024)	Capítulo 4 (Seção 4.1)	Análise documental do Plano de Governo, PE, PPA, LOA.
2. diagnosticar as lacunas e os pontos de fricção entre os instrumentos de planejamento de Sergipe (PPA, LDO e LOA) as práticas recomendadas pelo mecanismo de estratégia do RBG/TCU	Capítulo 4 (Seções 4.2, 4.3)	Análise comparativa dos documentos de Sergipe frente ao RBG do TCU.
3. examinar os modelos de governança estratégica implementados nos estados do Ceará, Minas Gerais e Espírito Santo, com foco na identificação de mecanismos de tradução institucional e boas práticas adaptáveis	Capítulo 4 (Seção 4.4)	Análise de <i>benchmarking</i> com base em documentos oficiais e "arquétipos de governança" estabelecidos.
4. desenvolver uma proposta de modelo normativo que traduza os achados do diagnóstico e do <i>benchmarking</i> em um Sistema de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica exequível para a realidade do Estado de Sergipe.	Capítulo 4 (Seções 4.5, 4.6) & Apêndice A	Síntese dos achados do diagnóstico e das lições do <i>benchmarking</i> em uma minuta de decreto (o "artefato de tradução").

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2.2 Identificação das Fontes

As fontes utilizadas nesta pesquisa documental são amplas e diversificadas, conforme aponta Yin (2016). De acordo com Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), a principal distinção entre a vertente documental e a bibliográfica reside na natureza dos materiais consultados. Enquanto a pesquisa bibliográfica utiliza insumos já analisados e sistematizados pela comunidade científica (como livros e artigos acadêmicos), o levantamento documental recorre a fontes primárias.

Trata-se de registros que ainda não passaram por tratamento científico formal. Essa abordagem exige uma leitura crítica e um esforço interpretativo mais aprofundado por parte do pesquisador, visto que os dados não possuem uma estruturação conceitual prévia. Os mesmos autores ressaltam a importância de selecionar materiais que apresentem relevância e pertinência em relação à problemática investigada.

Nesta dissertação, consideram-se fontes primárias e secundárias, classificadas em quatro categorias principais. A primeira abrange os documentos oficiais do Estado de Sergipe,

incluindo o Plano Estratégico (PE) 2023–2026, o Plano de Governo 2023–2026, relatórios de gestão, normativas internas e legislações correlatas à administração pública.

A segunda reúne os atos do Tribunal de Contas da União (TCU), compreendendo o Referencial Básico de Governança (RBG), acórdãos, instruções normativas e guias técnicos sobre governança. A terceira engloba as experiências normativas de outros entes federativos, constituída por modelos de administração estratégica e documentos de planejamento de estados ou municípios que adotaram práticas alinhadas ao RBG.

A incorporação dessas experiências é considerada essencial, conforme argumenta Secchi (2021), para subsidiar a construção de arranjos adaptáveis a contextos subnacionais e fortalecer a avaliação de políticas públicas. Por fim, a quarta categoria abarca os demais documentos pesquisados e utilizados no suporte empírico. O Quadro 8 esquematiza a identificação detalhada das fontes documentais reunidas.

Quadro 8: Identificação das fontes documentais (*continua na pagina seguinte*)

Emissor	Documento	Período	Categoria	Instrumento Legal	Finalidade
Coligação Novo Tempo pra Sergipe	Plano de Governo	2023-2026	Outros Documentos		Nortear, de forma responsável e transparente, o desenvolvimento de Sergipe no período de 2023-2026
Governo de Sergipe	Planejamento Estratégico	2023-2026	Documentos Oficiais do Estado de Sergipe		Consiste em um processo sistêmico que traduz e persegue o melhor caminho para a consecução da missão e dos objetivos da organização (Planejamento Estratégico 2023-2026, p. 88).
Governo de Sergipe	Plano Plurianual	2024-2027	Documentos Oficiais do Estado de Sergipe	Lei nº 9.317, de 12 de janeiro de 2024	Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2024-2027, e dá outras providências
Governo de Sergipe	Lei de Diretrizes Orçamentárias	2024	Documentos Oficiais do Estado de Sergipe	Lei nº 9.245, de 10 de agosto de 2023	Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2024, e dá providências correlatas
Governo de Sergipe	Lei Orçamentária Anual	2024	Documentos Oficiais do Estado de	Lei nº 9.372, de 12 de	Dispõe sobre o Orçamento do Estado de Sergipe para o Exercício de 2024, estimando

			Sergipe	janeiro de 2024	a Receita e fixando a Despesa, e dá providências correlatas
Tribunal de Contas da União (TCU)	Referencial Básico de Governança Organizacional	2020	Documentos do Tribunal de Contas da União (TCU)		Esta versão estende o foco do Referencial aos demais entes jurisdicionados ao TCU, que prestam serviços de interesse coletivo e que, portanto, também precisam estabelecer estruturas e processos de governança que lhes sejam adequados
Governo do Ceará	Política de Gestão de Riscos	2020	Experiências Normativas de Outros Entes Federativos	Decreto nº 33.805, de 9 de novembro de 2020	Institui a política de gestão de riscos do poder executivo do estado do Ceará
Governo do Ceará	Plano Ceará 2050	2019	Experiências Normativas de Outros Entes Federativos		Modelo de Governança e Gestão
Governo do Espírito Santo	Realiza+		Experiências Normativas de Outros Entes Federativos	Decreto nº 4.528-R, de 30 de outubro de 2019	Institui o Programa de Gestão para Resultados do Governo do Estado
Governo de Minas Gerais			Experiências Normativas de Outros Entes Federativos	Resolução CGE nº 19, de 29 de maio de 2020	Aprova a Declaração de Apetite a Riscos da Controladoria-Geral do Estado
Governo de Minas Gerais			Experiências Normativas de Outros Entes Federativos	Decreto nº 47.690, de 26 de julho de 2019	Regulamenta o Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin)
Governo de Minas Gerais			Experiências Normativas de Outros Entes Federativos	Decreto nº 47.771, de 29 de novembro de 2019	Regulamenta o Comitê de Coordenação e Governança de Estatais – CCGE
Governo de Minas Gerais			Experiências Normativas de Outros Entes Federativos	Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019	Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências

Fonte: Elaborado pelo autor.

Diante do caráter exploratório da pesquisa, reconhece-se que uma única fonte pode não ser suficiente para atingir os objetivos propostos. Por esse motivo, será adotada a triangulação de dados sempre que possível. A abordagem constitui uma estratégia recomendada por Yin (2016) para aumentar a confiabilidade e a consistência das inferências científicas produzidas.

3.2.3 Localização das Fontes e Acesso aos Documentos

A localização das fontes documentais ocorreu exclusivamente por meio digital, o que facilitou consideravelmente o processo de coleta de dados. Todos os documentos foram acessados diretamente em sites institucionais, portais de transparência e repositórios oficiais vinculados ao Governo do Estado de Sergipe, ao Tribunal de Contas da União (TCU) e aos demais entes federativos analisados.

Essa disponibilidade eletrônica agilizou as etapas metodológicas subsequentes, permitindo realizar buscas específicas e efetuar o *download* dos arquivos necessários. O procedimento também otimizou a organização sistemática do *corpus* documental. A abordagem adotada esteve alinhada à recomendação de Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), que ressaltam a facilidade de acesso como fator determinante para a viabilidade da pesquisa documental.

Além disso, conforme aponta Pimentel (2018), o acesso direto aos acervos digitais viabilizou uma catalogação inicial eficaz, antecedendo as fases de análise e interpretação. Essa etapa permitiu identificar conteúdos relevantes, preservar a integridade das fontes originais e garantir que as práticas de coleta respeitassem os preceitos éticos da investigação científica.

Dessa forma, a etapa de localização e acesso não apresentou barreiras operacionais e contribuiu para a celeridade e confiabilidade do processo investigativo. A dinâmica ampliou as possibilidades de cruzamento de informações e o aprofundamento analítico com base em documentos oficiais e atualizados. O Quadro 9 organiza de forma estruturada as peças que compõem o suporte empírico deste estudo.

Quadro 9: Relação de documentos coletados (*continua na página seguinte*)

Documento Principal	Fonte (Link para Acesso)	Data de Acesso
Coligação Novo Tempo pra Sergipe - Plano de Governo 2023-2026	Portal do TSE - DivulgaCandContas	07 de julho de 2025
Governo de Sergipe - Planejamento Estratégico 2023-2026	Secretaria de Planejamento de Sergipe (SEPLAN)	07 de julho de 2025
Governo de Sergipe - Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 (Lei nº 9.317/2024)	Secretaria de Planejamento de Sergipe (SEPLAN)	07 de julho de 2025
Governo de Sergipe - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024 (Lei nº 9.245/2023)	Secretaria da Fazenda de Sergipe (SEFAZ)	07 de julho de 2025
Governo de Sergipe - Lei Orçamentária Anual	Secretaria de Planejamento de Sergipe	07 de julho de 2025

(LOA) 2024 (Lei nº 9.372/2024)	(SEPLAN)	
Tribunal de Contas da União (TCU) - Referencial Básico de Governança Organizacional	Portal do TCU	07 de julho de 2025
Governo do Ceará - Política de Gestão de Riscos (Decreto nº 33.805/2020)	Diário Oficial do Estado do Ceará	07 de julho de 2025
Governo do Ceará - Plano Ceará 2050	Portal Ceará 2050	07 de julho de 2025
Governo do Espírito Santo - Programa Realiza+ (Decreto nº 4.528-R/2019)	Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo	07 de julho de 2025
Governo de Minas Gerais - Declaração de Apetite a Riscos (Resolução CGE nº 19/2020)	Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais	07 de julho de 2025
Governo de Minas Gerais - Comitê de Orçamento e Finanças (Decreto nº 47.690/2019)	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	07 de julho de 2025
Governo de Minas Gerais - Comitê de Coordenação de Estatais (Decreto nº 47.771/2019)	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	07 de julho de 2025
Governo de Minas Gerais - Estrutura Orgânica do Poder Executivo (Lei nº 23.304/2019)	Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	07 de julho de 2025

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2.4 Avaliação dos Documentos

Após o acesso inicial, os documentos foram submetidos a uma avaliação criteriosa, fundamentada nos quatro critérios metodológicos estabelecidos por Scott (2006): autenticidade, credibilidade, representatividade e significado. O objetivo dessa etapa foi garantir a legitimidade, confiabilidade e relevância das fontes empregadas na pesquisa documental. A aplicação sistemática desses preceitos mostrou-se fundamental para a validação do *corpus* sob análise.

No tocante à autenticidade, verificou-se a origem e a integridade dos materiais, assegurando que fossem genuínos, oficiais e isentos de adulterações. Esse critério constituiu um requisito indispensável para a validação das fontes antes da análise. Quanto à credibilidade, avaliou-se a veracidade e a precisão das informações contidas em cada peça, com atenção especial à detecção de possíveis erros, distorções ou inconsistências.

A representatividade consistiu na análise do grau de adequação das fontes ao universo temático investigado, observando se os documentos refletiam de forma típica o contexto da administração pública estadual. Por fim, o significado envolveu o exame dos

conteúdos à luz de seus contextos históricos, normativos e técnicos, considerando sua articulação com outras fontes e sua contribuição para as metas da investigação.

A importância desse crivo é destacada por Pimentel (2018, p. 5), ao afirmar que tal processo “fundamenta a solidez e a validade dos resultados obtidos”. Esta etapa reafirma o compromisso metodológico da pesquisa com a robustez e a confiabilidade das evidências documentais analisadas. O Quadro 10 sistematiza os critérios de avaliação e suas respectivas aplicações no suporte empírico do estudo.

Quadro 10: Critérios para avaliação da fonte documental (*continua na página seguinte*)

Critério Metodológico	Definição	Aplicação na Pesquisa	Finalidade
Autenticidade	Verificação da origem, integridade e genuinidade do documento.	Análise da proveniência dos documentos para assegurar que eram fontes oficiais e isentas de adulteração.	Garantir a legitimidade da fonte como evidência primária.
Credibilidade	Análise da veracidade, exatidão e precisão das informações contidas na fonte.	Avaliação minuciosa do conteúdo em busca de erros, distorções ou inconsistências factuais.	Assegurar a confiabilidade e a precisão dos dados extraídos.
Representatividade	Grau de adequação e tipicidade da fonte em relação ao fenômeno estudado.	Exame da pertinência de cada documento, verificando se representava adequadamente as práticas de governança e o contexto da administração pública investigada.	Confirmar a relevância do documento para responder ao problema de pesquisa.
Significado	Interpretação clara e contextualizada do conteúdo do documento.	Análise dos documentos à luz de seus contextos (histórico, normativo e técnico) e em articulação com as demais fontes.	Permitir uma interpretação aprofundada e correta do conteúdo.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Scott (2006) e Pimentel (2018).

3.2.5 Seleção e Organização das Informações e Delimitação do Corpus Documental

Após a localização e a avaliação da autenticidade das fontes, procedeu-se à etapa final de seleção para definir o conjunto de materiais a serem analisados. Foram estabelecidos critérios de inclusão e delimitação para os documentos oficiais do Estado de Sergipe e do TCU. Esses arquivos, uma vez selecionados, foram considerados em sua totalidade, respeitando os princípios de representatividade e relevância temática. Esta etapa resultou na constituição do *corpus* documental que serviu de base para a análise de conteúdo detalhada no Capítulo 4.

3.2.6 Análise Comparativa por *Benchmarking*: Critérios e Propósito

Um componente central do delineamento desta pesquisa é a utilização do *benchmarking* como ferramenta de triangulação e inspiração para a proposta normativa. Para evitar a armadilha comum de selecionar casos de referência com base em conveniência ou proximidade geográfica, a análise foi enriquecida. O estudo promoveu a comparação com os modelos de governança de três outros estados brasileiros: Ceará, Minas Gerais e Espírito Santo.

A escolha desses estados não foi aleatória, mas seguiu uma abordagem orientada pela teoria para selecionar arquétipos de governança. Eles representam modelos distintos e nacionalmente reconhecidos de sucesso na modernização da gestão pública, cada um com ênfases particulares que oferecem lições valiosas. As evidências que sustentam essa classificação são robustas e bem documentadas na literatura da área.

O Espírito Santo figurou como o arquétipo da execução, cuja excelência se materializa no programa Realiza+ e em seu premiado Escritório de Projetos (PMO-ES). A estrutura capixaba adota as melhores práticas internacionais para garantir a entrega de resultados com alto poder de transformação social. Já Minas Gerais representou o arquétipo da integração, exibindo uma governança estruturada e forte base normativa.

O modelo mineiro destaca-se pela abordagem pioneira na institucionalização da gestão de riscos, conduzida de forma sistêmica pela Controladoria-Geral do Estado (CGE) e pela SEPLAG. Por fim, o Ceará foi incluído como o arquétipo da colaboração, notabilizado pelo plano de longo prazo Ceará 2050. O planejamento cearense estruturou-se como um pacto social que envolve o governo, o setor privado, a academia e a sociedade civil.

O propósito desta análise comparativa não foi buscar um modelo a ser replicado, mas sim identificar e desconstruir mecanismos institucionais eficazes. Investigou-se o desenho de conselhos de governança, políticas de risco e rituais de monitoramento que pudessem ser traduzidos para a realidade de Sergipe. Desta forma, o *benchmarking* fortalece a lógica que conecta o diagnóstico local e a análise externa à proposta de solução.

É imprescindível, contudo, registrar uma ressalva metodológica explícita quanto à natureza desta comparação. A análise dos estados de referência e de seus respectivos arquétipos baseia-se primariamente na robustez de seus documentos oficiais.

Consequentemente, o *benchmarking* aqui realizado avalia essencialmente a maturidade normativa e formal (*de jure*) desses arranjos institucionais examinados.

A literatura sobre implementação (Hill; Hupe, 2002) demonstra que estruturas formais de governança no setor público podem ser isomórficas. Isso significa que tais arranjos são adotados para gerar legitimidade externa e conformidade aparente, sem necessariamente alterar as rotinas burocráticas reais (*de facto*). Não se ignora, portanto, esse hiato potencial nos entes federativos analisados.

Os arquétipos descritos nesta dissertação representam de forma incontestada a maneira como esses governos estruturaram legalmente suas soluções de governança. Eles evidenciam os princípios declarados como prioritários, mas não atestam, por meio desta metodologia documental, a perfeição de sua execução cotidiana. Fica estabelecida, assim, a verificação empírica da implementação efetiva (*de facto*) como agenda para pesquisas futuras.

Essa delimitação metodológica não enfraquece o modelo híbrido proposto para o Estado de Sergipe. Pelo contrário, o desenho adotado fortalece o rigor acadêmico da pesquisa ao balizar sua validade e suas conclusões nos limites estritos e transparentes da análise documental.

3.2.7 Análise e Interpretação dos Dados

A análise e interpretação dos dados foram conduzidas por meio do método de análise de conteúdo, conforme preconizado por Bardin (2011). Essa técnica, amplamente utilizada em investigações qualitativas, permite extrair sistematicamente significados temáticos de textos escritos, tais como planos estratégicos, normativas e relatórios técnicos. O emprego desse instrumental favorece a construção de inferências fundamentadas sobre o objeto de estudo.

A aplicação do método foi estruturada em quatro etapas operacionais. A primeira consistiu na definição do quadro de referência, materializado em um arcabouço conceitual fundamentado nas diretrizes da terceira edição do Referencial Básico de Governança (RBG) do Tribunal de Contas da União (TCU). Esse referencial foi articulado com modelos teóricos de administração estratégica pública, conforme demonstrado no Quadro 11.

Quadro 11: Arcabouço conceitual da pesquisa

Componente do Arcabouço	Referencial Principal	Contribuição para a Análise
Governança no Setor Público	Referencial Básico de Governança (RBG) do Tribunal de Contas da União (TCU) - 3ª Edição.	Fornecer os parâmetros normativos e as cinco categorias dedutivas (gerir riscos, estabelecer estratégia, etc.) para avaliar a aderência das práticas do Estado de Sergipe. Serve como o principal <i>benchmark</i> técnico da investigação.
Administração Estratégica Pública	Modelos teóricos consagrados da administração e da gestão pública.	Oferece a base conceitual para interpretar os achados da análise, contextualizar a evolução das práticas de gestão e aprofundar a compreensão sobre o significado e a aplicação da estratégia no contexto governamental.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A segunda etapa envolveu a definição das categorias de análise, adotando um enfoque estritamente dedutivo. As categorias foram previamente estabelecidas com base nas cinco práticas que compõem o mecanismo de Estratégia do RBG do TCU (TCU, 2020). O Quadro 12 detalha as definições operacionais, os focos analíticos e os exemplos de evidências textuais buscados durante o exame das peças documentais.

Quadro 12: Categorias dedutivas de análise de conteúdo (*continua na página seguinte*)

Categoria de Análise (RBG/TCU)	Definição da Prática	Exemplos de Evidências Buscadas	Foco da Análise na Pesquisa
1. Gerir riscos	Processo de identificação, avaliação e tratamento de incertezas que possam impactar o alcance dos objetivos estratégicos da organização.	Termos como "risco fiscal", "risco operacional", "matriz de risco", "plano de contingência", "apetite a risco"; seções ou artigos que descrevam processos de identificação e mitigação de ameaças.	Identificar nos documentos menções a políticas de gestão de riscos, análise de vulnerabilidades, planos de contingência e mecanismos para mitigar ameaças aos objetivos do Estado.
2. Estabelecer a estratégia	Formulação da direção de longo prazo da organização, definindo missão, visão, valores e objetivos estratégicos alinhados às necessidades da sociedade.	Capítulos ou seções com títulos como "Visão de Futuro", "Missão Institucional", "Valores", "Objetivos Estratégicos"; menções a diagnósticos de cenário (análise SWOT, PESTEL) que fundamentaram a estratégia.	Verificar a existência de uma declaração clara de missão, visão e objetivos de longo prazo. Analisar como a estratégia foi formulada e se ela se conecta com o diagnóstico do cenário.
3. Promover a gestão estratégica	Desdobramento da estratégia em planos de ação, projetos, metas e alocação de recursos, garantindo que a execução esteja alinhada ao planejamento.	Tabelas que associam programas a órgãos responsáveis; trechos que vinculam ações do PPA a dotações na LOA; descrição de projetos prioritários e suas respectivas alocações de recursos	Buscar nos planos (PE, PPA) a tradução da estratégia em projetos, metas específicas, responsabilidades definidas e alocação de recursos orçamentários (LDO, LOA).
4. Monitorar o alcance dos resultados	Acompanhamento sistemático do progresso em relação às metas e	Listas de indicadores de desempenho (ex: "percentual de...", "número de...", "índice de..."); tabelas com	Identificar a presença de indicadores de desempenho, metas quantitativas, sistemas

organizacionais	objetivos definidos, utilizando indicadores de desempenho para medir os resultados.	metas quantitativas para cada ano do PPA; referências a "sistemas de monitoramento", "painéis de gestão" ou "reuniões de avaliação".	de monitoramento e relatórios de progresso que permitam avaliar o sucesso dos projetos e políticas.
5. Monitorar o desempenho das funções de gestão	Avaliação da eficiência e eficácia dos processos internos (financeiros, de pessoas, de projetos), garantindo o uso otimizado dos recursos.	Menções a "auditorias de conformidade", "avaliação de desempenho de servidores", "planos diretores de TI", "relatórios da controladoria"; seções que descrevam mecanismos de controle interno e melhoria de processos.	Procurar por mecanismos de controle interno, avaliação de processos, auditorias de desempenho e práticas que visem a melhoria contínua da máquina administrativa.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Referencial Básico de Governança do TCU (2020).

A terceira etapa correspondeu ao processo de codificação, composto pelas fases sucessivas de leitura flutuante, definição das unidades de registro, codificação dedutiva e análise de atributos (Bardin, 2011). Para uniformizar o procedimento, estabeleceu-se que cada parágrafo ou artigo normativo constituiria a unidade básica de análise. O Quadro 13 descreve os objetivos e as atividades executadas em cada fase da codificação.

Quadro 13: Etapas do processo de codificação

Etapa	Descrição da Atividade	Objetivo/Finalidade na Pesquisa
1. Leitura Flutuante	Realização de uma leitura inicial dos documentos para um primeiro contato com o material.	Familiarização com o conteúdo geral, o estilo e a estrutura dos textos antes da análise aprofundada.
2. Definição das Unidades de Registro	Estabelecimento de que cada parágrafo ou artigo normativo seria a unidade básica de análise.	Padronizar o processo, garantindo que a codificação fosse aplicada de forma consistente sobre segmentos de texto comparáveis.
3. Codificação Dedutiva	Leitura aprofundada e etiquetagem de cada unidade de registro com uma das cinco categorias pré-definidas do RBG do TCU.	Classificar e organizar sistematicamente os dados documentais de acordo com o quadro teórico de referência.
4. Análise de Atributos	Exame do material já codificado, verificando a presença, ausência, frequência e direção (positiva, neutra, negativa) das menções.	Aprofundar a análise para além da simples categorização, permitindo uma interpretação sobre a ênfase e as lacunas nos documentos.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bardin (2011).

Para demonstrar a aplicação prática desse protocolo, o Quadro 14 ilustra como trechos realistas extraídos dos documentos oficiais do Estado de Sergipe foram classificados e contextualizados.

Quadro 14: Protocolo de codificação aplicado

Trecho do Documento (Hipotético)	Fonte	Categoria de Análise (RBG/TCU)	Justificativa da Codificação
"A execução orçamentária está sujeita aos riscos fiscais decorrentes de frustração de receita ou de aumento inesperado de despesas obrigatórias."	LDO 2024	1. Gerir riscos	O trecho aborda explicitamente riscos, embora de forma restrita à dimensão fiscal. A codificação permite analisar a ausência de gestão de riscos estratégicos.
"Visão de Futuro: Ser um estado reconhecido pela inovação, sustentabilidade e qualidade de vida de sua população até 2030."	Plano Estratégico 2023-2026	2. Estabelecer a estratégia	O trecho define um dos componentes centrais da estratégia formal da organização (a visão de longo prazo).
"Programa 0451 - Sergipe Mais Seguro. Responsável: Secretaria de Segurança Pública. Ações: Ampliação do policiamento ostensivo; aquisição de novas viaturas."	PPA 2024-2027	3. Promover a gestão estratégica	O trecho exemplifica o desdobramento da estratégia em um programa setorial, com definição de responsabilidades e ações, ainda que de forma isolada ("silo").
"Indicador: Percentual de quilômetros de malha viária estadual recuperada. Meta 2024: 15%."	PPA 2024-2027	4. Monitorar o alcance dos resultados organizacionais	O trecho define um indicador de desempenho e uma meta quantitativa, elementos centrais do monitoramento, mesmo que seja um indicador de <i>output</i> .
"A Controladoria-Geral do Estado realizará auditorias anuais para verificar a conformidade dos gastos com a Lei de Licitações."	Relatório de Gestão	5. Monitorar o desempenho das funções de gestão	O trecho descreve um mecanismo de controle interno focado na avaliação de uma função de gestão essencial (suprimentos/contratações).

Fonte: Elaborado pelo autor

A quarta e última etapa consistiu na interpretação e triangulação dos dados, buscando articular o material codificado ao referencial teórico. Para ampliar a validade dos achados, a triangulação ocorreu em duas dimensões. Primeiro, os dados locais foram confrontados com os parâmetros normativos do RBG do TCU. Segundo, as lacunas de governança foram contextualizadas por meio do *benchmarking* com os modelos de Minas Gerais, Espírito Santo e Ceará, conforme o Quadro 15.

Quadro 15: Processo de interpretação e triangulação dos dados

Dimensão da Triangulação	Fontes/Referências Comparadas	Objetivo da Análise
1. Triangulação com Referenciais Técnicos	Dados dos documentos de Sergipe (PE, PPA, etc.) vs. Parâmetros normativos do Referencial Básico de Governança (RBG/TCU).	Avaliar a aderência técnica e a conformidade do planejamento estratégico de Sergipe em relação ao referencial de governança preconizado pelo TCU.
2. Triangulação com Casos de Referência (<i>Benchmarking</i>)	Lacunas e estágio de maturidade de Sergipe vs. Modelos normativos e experiências dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Ceará.	Contextualizar os achados, validar a identificação de lacunas e compreender o nível de maturidade da governança de Sergipe em comparação com outras experiências consolidadas na federação.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3 CRITÉRIOS DE VALIDADE E CONFIABILIDADE

Assegurou-se a validade do constructo por meio da triangulação de fontes primárias e secundárias, incluindo planos estratégicos, guias técnicos e relatórios institucionais. A análise documental seguiu as categorias previamente definidas no referencial teórico. Essa padronização permitiu uma interpretação sistemática e perfeitamente alinhada aos objetivos traçados para a investigação.

Para fortalecer a confiabilidade da análise de conteúdo e assegurar a validação intersubjetiva da codificação, adotou-se um protocolo de dupla codificação. Uma amostra de 10% do *corpus* documental, selecionada aleatoriamente, foi codificada de forma independente pelo pesquisador e pelo orientador. Utilizaram-se, para esse fim, as categorias de análise dedutivas derivadas do RBG do TCU.

As eventuais divergências na classificação dos trechos foram sistematicamente discutidas em sessões de consenso, resultando no refinamento do livro de códigos e na calibração do olhar analítico. Esse processo garantiu maior rigor e objetividade na aplicação das categorias ao restante do material, mitigando o viés do pesquisador e fortalecendo a fidedignidade dos achados.

A validade interna não se aplicou diretamente, uma vez que o estudo não buscou estabelecer relações causais, mas sim compreender padrões e estruturas institucionais. A validade externa foi abordada por meio da generalização analítica dos achados, conforme os pressupostos metodológicos de Stake (1995) e Secchi (2021). Essa abordagem permitiu extrapolar os resultados para contextos organizacionais semelhantes, respeitando os limites da inferência qualitativa.

A confiabilidade da pesquisa foi garantida pela sistematização dos procedimentos de coleta, seleção e análise dos documentos. O rito seguiu as orientações metodológicas de Yin (2016) e de Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009). Por fim, mostra-se crucial delimitar o escopo desta investigação. A pesquisa foca deliberadamente no nível formal-institucional (*de jure*), considerado a principal alavanca para uma reforma liderada pelo Estado.

Como o propósito central desta dissertação é a proposição de um modelo normativo, uma análise profunda do sistema formal executa a tarefa central do estudo. Esta abordagem não ignora a existência de uma realidade informal (*de facto*), com a qual o novo modelo irá

interagir. Pelo contrário, ao reconhecer esse hiato, a pesquisa demonstra compreender que o decreto proposto é o início de um processo de mudança, e não o seu fim.

O estudo da interação entre o novo arcabouço *de jure* e as práticas *de facto* constitui uma questão analítica crucial, mas distinta, que define tanto as fronteiras do presente estudo quanto a agenda para trabalhos futuros. Dessa forma, o cenário configura uma delimitação consciente e estrategicamente justificada do escopo, robustecendo a validade e a clareza da proposta.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção apresenta a análise dos resultados obtidos a partir da investigação documental dos instrumentos de planejamento do Estado de Sergipe, em confronto com as práticas de governança preconizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O conteúdo foi estruturado para, primeiramente, avaliar a coerência interna do ecossistema de planejamento estadual. Subsequentemente, aprofunda-se a aderência de suas práticas ao mecanismo de Estratégia do Referencial Básico de Governança (RBG). Esse percurso culmina em um diagnóstico que fundamenta a proposição do modelo de administração estratégica objeto desta dissertação.

4.1 CONFIGURAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO ESTADO DE SERGIPE: COERÊNCIA E ALINHAMENTO DOS INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS

Nesta subseção, realizou-se o exame da arquitetura formal do planejamento do Estado de Sergipe, avaliando o alinhamento vertical entre os documentos que compõem seu ciclo de gestão. O diagnóstico da cadeia de valor demonstrou que o governo estadual estruturou um ciclo formalmente coeso. As diretrizes do Plano de Governo 2023–2026 encontraram correspondência direta nos eixos do Plano Estratégico (PE) 2023–2026.

Essas prioridades foram desdobradas em programas no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 e receberam dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024. Essa rastreabilidade pode ser exemplificada com o compromisso de fortalecer o turismo, meta que se desdobra do plano governamental até a peça orçamentária anual. A existência dessa estrutura hierarquicamente organizada demonstra um esforço de alinhamento com os preceitos normativos da administração pública brasileira.

Tais fundamentos encontram-se consolidados a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, que institucionalizaram o PPA, a LDO e a LOA como instrumentos centrais do planejamento governamental. Este achado mostra-se significativo, pois evidencia um avanço em relação à abordagem puramente incremental, frequentemente observada na gestão pública. Contudo, a existência de uma estrutura formal coesa representa apenas a primeira camada da análise.

Conforme indica a literatura sobre governança, a efetividade não reside exclusivamente nos planos, mas na qualidade das práticas cotidianas que os sustentam (TCU,

2020). Portanto, a questão a ser aprofundada neste capítulo não é a ausência de planejamento, mas sim a profundidade e a maturidade das práticas de governança que o suportam na máquina administrativa.

4.2 ALINHAMENTO COM O REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA DO TCU: ANÁLISE DO MECANISMO DE ESTRATÉGIA

Esta subseção constitui o núcleo da análise, dissecando a aderência das práticas sergipanas a cada um dos cinco componentes do mecanismo de estratégia do RBG do TCU. O objetivo foi transcender o exame da coerência formal para avaliar a substância das rotinas gerenciais em operação. A partir disso, buscou-se identificar lacunas e oportunidades de aprimoramento com base em evidências textuais diretas.

4.2.1 A Lacuna Crítica na Gestão de Riscos: Da Ausência Estratégica à Limitação Fiscal

A análise dos documentos de planejamento do Estado de Sergipe revela a ausência de uma política formal e de um processo institucionalizado para o gerenciamento de riscos estratégicos e operacionais. Essa omissão representa a lacuna de governança mais crítica identificada no estudo. Uma busca sistemática por termos-chave no Plano Estratégico 2023–2026 e no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 não retornou ocorrências que indiquem um processo estruturado.

A triagem incluiu expressões como "gestão de riscos", "matriz de risco" ou "plano de contingência". A única menção a riscos ocorre na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024, de forma estritamente fiscal, para cumprir uma exigência legal. A peça deixa de estabelecer um *framework* para o tratamento das incertezas associadas à execução das políticas públicas.

Essa ausência não deve ser interpretada como um mero vácuo técnico, mas sim como o sintoma de uma profunda fricção cultural-burocrática. O Quadro 16 sistematiza a evidência da ausência, tornando a constatação evidente

Quadro 16: Análise da ausência de gestão de riscos nos documentos de planejamento de Sergipe

Documento Analisado	Termos de Busca (Indicadores de Prática de Gestão de Risco)	Resultado da Busca (Ocorrências)	Conclusão Analítica
Plano Estratégico 2023-2026	"Gestão de Riscos", "Matriz de Risco", "Apetite a Risco", "Plano de Contingência"	Nenhuma ocorrência encontrada	Ausência de uma política de gestão de riscos estratégicos e operacionais.
PPA 2024-2027	"Gestão de Riscos", "Matriz de Risco", "Apetite a Risco", "Plano de Contingência"	Nenhuma ocorrência encontrada	A abordagem é reativa e focada exclusivamente na conformidade fiscal.
LDO 2024	"Gestão de Riscos", "Matriz de Risco", "Apetite a Risco", "Plano de Contingência"	Menção restrita a "riscos fiscais", conforme exigência da LRF	Foco limitado ao cumprimento normativo, sem desdobramento gerencial estratégico.

Fonte: Elaborado pelo autor.

À luz da teoria institucional, o comportamento dos agentes públicos é moldado não apenas por regras formais, mas por regras do jogo informais, a exemplo de normas de conduta e convenções (North, 1990). No setor público, a cultura da aversão ao risco funciona como uma instituição informal poderosa.

O receio de sanções por parte dos órgãos de controle e a falta de incentivos inovadores criam um ambiente institucional específico. Nele, a conformidade processual costuma ser mais valorizada do que a busca por melhores resultados (Silva; Costa, 2023).

Sob essa ótica, a aversão ao risco torna-se uma estratégia racional de sobrevivência para o gestor. A falta de uma política preventiva em Sergipe, portanto, resulta de uma cultura organizacional que pune o fracasso de forma muito mais severa do que recompensa o sucesso.

A proposta de instituir a Política Estadual de Gestão de Riscos, nos termos do Art. 6º, I, da minuta de decreto apresentada, responde diretamente a essa fricção. O dispositivo desenha uma intervenção deliberada para alterar os incentivos institucionais vigentes.

Ao formalizar a matéria, o Estado sinaliza que a tomada de riscos calculados em busca de inovação passa a ser uma prática valorizada e protegida pela alta gestão. Contudo, a mera publicação do decreto configura uma condição necessária, mas insuficiente para a mudança.

A nova regra formal entrará em conflito direto com a consolidada praxe da aversão ao risco. O sucesso da implementação dependerá de uma robusta estratégia de gestão da mudança, como a preconizada por Kotter (1996). O processo deve abranger explicitamente a

dimensão cultural, a capacitação dos servidores e a reconfiguração dos incentivos corporativos.

4.2.2 O Viés de Execução: A Prevalência de Indicadores de Esforço (*Outputs*) sobre Resultados (*Outcomes*)

A análise qualitativa dos indicadores presentes no PPA 2024–2027 revela uma clara prevalência de métricas de esforço (*outputs*), a exemplo do percentual de quilômetros de malha viária recuperada. Observa-se a omissão de indicadores de resultado (*outcomes*), que deveriam medir a transformação social efetiva, como a redução no custo logístico do transporte. Esse padrão demonstra que o sistema de planejamento e controle de Sergipe foca-se em medir as entregas governamentais, em detrimento do impacto real gerado na vida dos cidadãos.

O Quadro 17 sistematiza os principais exemplos dessa distorção analítica identificada no plano plurianual.

Quadro 17: Exemplos de indicadores de esforço (*outputs*) no PPA 2024-2027

Programa/Objetivo do PPA 2024-2027	Indicador Atual (<i>Output</i>)	Análise Crítica	Proposta de Indicador de Resultado (<i>Outcome</i>)
4031 - Transporte e Mobilidade / Melhorar a malha viária estadual	Percentual de quilômetros de malha viária recuperada 1	Mede a execução de uma obra (esforço), mas não informa se a recuperação gerou benefícios econômicos ou sociais.	Redução no custo logístico do transporte de cargas nas principais rotas do estado.
4021 - Educação de Qualidade / Ampliar a oferta de educação em tempo integral	Número de novas escolas de tempo integral implantadas	Mede a expansão da infraestrutura (esforço), mas não o impacto na aprendizagem dos alunos.	Aumento do índice de proficiência em Português e Matemática dos alunos egressos do ensino integral.
4011 – Segurança Pública para o Cidadão / Ação direta de repressão e prevenção ao crime	Número de viaturas adquiridas e efetivo policial alocado nas ruas	Mede o nível de aparelhamento e esforço da segurança pública, mas não atesta se a sociedade está efetivamente mais segura.	Redução da taxa de homicídios e de crimes violentos contra o patrimônio por 100 mil habitantes.
4041 - Proteção Social / Atender jovens e famílias em situação de vulnerabilidade	Número de cestas básicas entregues e de famílias cadastradas em programas de assistência	Mede a prestação do serviço e o alcance do atendimento, mas não demonstra a emancipação econômica ou social das famílias atendidas.	Aumento da taxa de inserção de jovens e adultos em situação de vulnerabilidade no mercado de trabalho formal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa preferência por *outputs* pode ser interpretada, à luz da Teoria do Valor Público de Moore, como uma falha fundamental em definir, buscar e mensurar o que a sociedade realmente valoriza (Moore, 1995). A transição para o monitoramento de *outcomes* não constitui uma mera melhoria técnica, mas sim uma mudança de filosofia sobre o propósito do governo. Sob essa ótica, o Estado desloca-se da condição de simples prestador de serviços para consolidar-se como um legítimo criador de valor coletivo (Moore, 1995).

Essa fricção também reflete uma herança e uma crítica direta à Nova Gestão Pública. O foco excessivo daquele modelo em métricas de desempenho pode induzir, paradoxalmente, à concentração em produtos de fácil mensuração, negligenciando resultados complexos e significativos (Denhardt; Denhardt, 2000). Adicionalmente, o institucionalismo da escolha racional ajuda a iluminar essa preferência corporativa por indicadores de esforço.

Diante de um ambiente que pune severamente o fracasso, os gestores realizam um cálculo estratégico no cotidiano burocrático. Focar em *outputs* mostra-se politicamente mais seguro, pois tais dados são diretamente controláveis pela equipe e fáceis de comunicar aos órgãos externos, minimizando riscos reputacionais e de carreira. Para atacar essa fricção de *accountability*, o Art. 6º, II, do decreto proposto estabelece que as métricas priorizem a mensuração de impactos sociais.

Este dispositivo normativo força a administração pública a deslocar seu foco da mera conformidade com processos para os resultados reais das políticas desenvolvidas. A medida alinha Sergipe ao paradigma do valor público, exigindo que a alta gestão se responsabilize não apenas pela execução física de entregas, mas por fazer a diferença no bem-estar da população. O rearranjo mostra-se fundamental para pavimentar uma governança mais efetiva e legítima.

4.2.3 O Dilema da Coordenação: A Fragmentação Orçamentária e o "Efeito Silo" na Prática

A análise cruzada do Plano Estratégico com a Lei Orçamentária Anual (LOA) revela uma fragmentação estrutural na administração pública sergipana. O orçamento continua alocado em *silos* setoriais, mesmo quando os objetivos estratégicos mapeados mostram-se intrinsecamente intersetoriais. O propósito transversal de ampliar a segurança pública, por exemplo, tem seus recursos dispersos entre as dotações de diferentes pastas.

A verba pulveriza-se entre as Secretarias de Segurança Pública, de Educação e de Assistência Social, sem um programa orçamentário integrador que una essas dotações sob uma governança unificada. O Quadro 18 esquematiza a alocação fragmentada identificada para essa prioridade na LOA 2024, evidenciando o isolamento administrativo das ações programadas.

Quadro 18: Alocação orçamentária fragmentada para o objetivo 'ampliar a segurança pública' na LOA 2024

Unidade Orçamentária (Secretaria)	Programa Orçamentário Setorial	Análise da Contribuição (Conexão com 'Segurança Pública')
Secretaria de Segurança Pública (SSP)	4011 - Segurança Pública para o Cidadão	Ação direta de repressão e prevenção ao crime.
Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEDUC)	4021 - Educação de Qualidade	Ação de prevenção social, reduzindo a exposição de jovens à criminalidade.
Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania (SEASC)	4041 - Proteção Social	Ação de prevenção, atendendo jovens e famílias em situação de vulnerabilidade.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa fricção estrutural configura uma manifestação clássica das limitações do modelo burocrático tradicional para lidar com problemas complexos (*wicked problems*). A literatura internacional, especialmente a corrente da Nova Governança Pública (NGP), argumenta que o Estado contemporâneo é inerentemente plural e fragmentado (Osborne, 2006). A governança eficaz não ocorre mais através de cadeias de comando hierárquicas, mas pela gestão de processos interorganizacionais em rede (Osborne, 2006).

O efeito *silo* em Sergipe, sob essa ótica, reflete um modelo administrativo inadequado para os desafios atuais, que exigem soluções colaborativas (Rhodes, 2000; Koppenjan; Klijn, 2004). A dinâmica também pode ser explicada com base no institucionalismo sociológico. O entrave decorre de identidades profissionais fortes e de regras informais que governam o comportamento dos servidores (North, 1990).

Os atores agem segundo uma lógica da adequação, moldada pela premissa de que cada secretaria executa suas funções de maneira isolada. O cenário torna a colaboração um desafio primariamente cultural no setor público. É precisamente para criar uma arena de governança em rede que os Artigos 3º e 4º do decreto proposto instituem o Conselho de Governança do Estado de Sergipe (CONGOV-SE).

Este conselho foi projetado como um mecanismo de metagovernança dotado de autoridade política e presidido pelo Governador. Sua finalidade é construir confiança, alinhar objetivos e arbitrar conflitos entre atores interdependentes. Sua criação justifica-se pelos fundamentos teóricos da NPG, que postulam a necessidade de estruturas integradas para orientar a ação coletiva e superar a fragmentação (Osborne, 2006).

4.2.4 A Incipiência do Monitoramento: Da Ausência de Ciclos Formais à Reatividade Institucional

Os documentos de planejamento de Sergipe, embora definam metas, não estabelecem os processos, a periodicidade ou as ferramentas para o monitoramento contínuo do desempenho. O cenário caracteriza um sistema incipiente e reativo. A análise textual do Plano Estratégico e do PPA não revela menções a um ciclo de gestão ou a reuniões de análise estratégica.

A omissão indica que, se o acompanhamento ocorre, ele se dá de forma informal, esporádica e não institucionalizada. O Quadro 19 esquematiza a ausência de mecanismos estruturados para o acompanhamento dos resultados.

Quadro 19: Análise da ausência de mecanismos de monitoramento nos documentos de planejamento

Documento Analisado	Componente do Sistema de Monitoramento (Termo de Busca)	Resultado da Busca (Ocorrências)	Conclusão Analítica
Plano Estratégico 2023-2026	"Gestão de Riscos", "Matriz de Risco", "Apetite a Risco", "Plano de Contingência"	Ausência de uma política de gestão de riscos estratégicos e operacionais.	Ausência de uma política de gestão de riscos estratégicos e operacionais.
PPA 2024-2027	"Gestão de Riscos", "Matriz de Risco", "Apetite a Risco", "Plano de Contingência"	Nenhuma ocorrência encontrada	A abordagem é reativa e focada exclusivamente na conformidade fiscal.
LDO 2024	"Gestão de Riscos", "Matriz de Risco", "Apetite a Risco", "Plano de Contingência"	Menção restrita a "riscos fiscais", conforme exigência da LRF	Foco limitado ao cumprimento normativo, sem desdobramento gerencial estratégico.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa ausência de acompanhamento formal não deve ser interpretada como um mero vácuo técnico, mas sim como o sintoma de uma profunda fricção cultural-burocrática. À luz da teoria da mudança, a falta de rituais sistemáticos de avaliação impede que a máquina pública consolide rotinas adaptativas. O monitoramento contínuo atua como o principal mecanismo pelo qual uma organização aprende com seus erros.

Um sistema de monitoramento fragilizado condena a instituição a repetir as falhas do passado. Essa condição opõe-se ao paradigma da governança adaptativa, que enfatiza a relevância de ciclos de *feedback* rápidos e da capacidade institucional de se ajustar a ambientes dinâmicos e incertos (Nabatchi *et al.*, 2022).

A resposta a essa lacuna operacional encontra-se desenhada no Artigo 6º, IV, da minuta de decreto proposta. O dispositivo determina a implementação de um ciclo formal de monitoramento com reuniões periódicas de avaliação de desempenho. Inspirado em modelos de sucesso de outros entes, este artigo institucionaliza o processo de acompanhamento.

A medida visa instalar um motor de aprendizagem e adaptação contínua no coração da administração estadual. O monitoramento deixa de ser uma verificação burocrática para se tornar a fonte de dados e de consciência crítica que gera o senso de urgência. Este fator constitui o gatilho indispensável para a melhoria contínua e a inovação na gestão pública (Kotter, 1996).

4.3 SÍNTESE DIAGNÓSTICA: DAS LACUNAS ÀS FRICÇÕES INSTITUCIONAIS

A análise documental realizada nesta pesquisa revelou que as fragilidades na governança pública do Estado de Sergipe não se limitam à ausência de práticas recomendadas pelo RBG do TCU. Elas expressam, na verdade, tensões mais profundas entre o modelo normativo ideal e a realidade institucional vigente. Quando interpretadas pela lente da tradução institucional, essas lacunas deixam de ser meras omissões técnicas e passam a ser compreendidas como fricções.

Trata-se de pontos de atrito entre estruturas formais e lógicas organizacionais consolidadas, conforme ilustrado na Figura 9

Figura 9: As Fricções institucionais da governança em Sergipe



Fonte: Elaborada pelo autor.

O Quadro 20 sintetiza este diagnóstico. O arranjo articula as fricções identificadas em Sergipe com as soluções de referência observadas nos outros estados e no arcabouço do TCU, explicitando o *insight* analítico gerado por este processo de triangulação de dados.

Quadro 20: Triangulação analítica das fricções institucionais em Sergipe (*continua na página seguinte*)

Fricção Institucional (Diagnóstico)	Evidência Documental em Sergipe	Solução de Referência (Triangulação)	Insight Gerado pela Triangulação	Teoria Internacional Aplicável
Fricção Cultural-Burocrática: Aversão ao risco e foco em conformidade	Ausência de política formal de gestão de riscos no PE e PPA; menção restrita a riscos fiscais na LDO	- Ceará: Política de Gestão de Riscos (Decreto nº 33.805/2020) - Minas Gerais: Declaração de Apetite a Riscos (Resolução CGE nº 19/2020)	A lacuna não é apenas técnica, mas cultural. Indica um estágio de maturidade reativo, em contraste com a governança preventiva e proativa dos estados de referência.	Teoria Institucional (North, 1990) ; Barreiras à Inovação no Setor Público.
Fricção da Accountability: Foco em esforço (outputs) em vez de resultado (outcomes)	Predominância de metas como "% de estradas recuperadas" em vez de "redução no tempo de viagem" no PPA	- TCU (RBG): Ênfase na geração de valor público - Espírito Santo: Modelo Realiza+ orientado para resultados com alto poder de transformação	Revela um desalinhamento com o paradigma da Governança Pública. A preferência por <i>outputs</i> é uma resposta a incentivos que valorizam a execução controlável em detrimento do impacto social, mais complexo e arriscado de medir.	Teoria do Valor Público (Moore, 1995) ; Crítica à Nova Gestão Pública .
Fricção Estrutural: Fragmentação intersetorial (Efeito Silo)	Orçamento alocado por secretarias na LOA, dificultando a gestão de objetivos transversais	- Espírito Santo: PMO-ES como instância central de coordenação, com liderança do Governado - Minas Gerais: Comitês formais intersetoriais (Cofin,	O problema não é falta de vontade de colaborar, mas ausência de estrutura institucional com autoridade política para impor coordenação e arbitrar conflitos entre secretarias.	Nova Governança Pública (Osborne, 2006) ; Governança Colaborativa e em Rede (Ansell; Gash, 2008; Agranoff, 2012).

Fricção Institucional (Diagnóstico)	Evidência Documental em Sergipe	Solução de Referência (Triangulação)	Insight Gerado pela Triangulação	Teoria Internacional Aplicável
		CCGE)		
Fricção Operacional: Monitoramento incipiente e reativo	Ausência de processos, periodicidade ou ferramentas formais para monitoramento contínuo nos planos estaduais	- Espírito Santo: Ciclo de "rituais de gestão" do programa Realiza+ - Minas Gerais: Relatórios Institucionais de Monitoramento (RIM) e Painel de Orçamento - Ceará: Acordos de Resultados	A falha não está na coleta de dados, mas na ausência de um processo sistemático que transforme dados em aprendizado organizacional e correção de rota. O monitoramento eficaz é um ciclo, não um relatório estático.	Teoria da Aprendizagem Organizacional (Argyris, 1996; Senge, 1990); Governança Adaptativa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essas fricções não atuam de forma isolada na administração subnacional. Elas se interconectam e se reforçam mutuamente, formando uma dinâmica sistêmica que perpetua a baixa maturidade gerencial observada. O Quadro 21 mapeia essa interdependência, explicitando como cada ponto de estrangulamento atua de forma a retroalimentar os demais entraves do ciclo.

A visualização dessas amarras corrobora a necessidade de uma intervenção coordenada e integrada por decreto.

Quadro 21: Matriz de interconexão das fricções institucionais em Sergipe (*continua na pagina seguinte*)

Fricção de Origem	Reforça a Fricção Cultural-Burocrática (Aversão ao Risco)	Reforça a Fricção de <i>Accountability</i> (Foco em <i>Outputs</i>)	Reforça a Fricção Estrutural (Efeito Silo)	Reforça a Fricção Operacional (Monitoramento Incipiente)
Fricção Cultural-Burocrática (Aversão ao Risco)		A medição de <i>outputs</i> é politicamente mais segura e controlável, alinhando-se perfeitamente a uma cultura que penaliza o fracasso e não recompensa a inovação.	A colaboração intersetorial é arriscada, pois dilui responsabilidades e aumenta a complexidade. Manter-se no próprio " <i>silo</i> " é uma estratégia de minimização de riscos.	Um monitoramento rigoroso poderia expor falhas e desvios, gerando riscos para os gestores. Um sistema incipiente e reativo é menos "ameaçador".
Fricção de <i>Accountability</i> (Foco em <i>Outputs</i>)	Se a organização é medida por entregas concretas (<i>outputs</i>), não há incentivo para gerir os riscos complexos associados aos		Cada secretaria foca em entregar seus próprios <i>outputs</i> , que são a base de sua prestação de contas, desincentivando a	O monitoramento tende a se concentrar na verificação da execução física e financeira dos <i>outputs</i> , negligenciando o acompanhamento dos impactos sociais mais

	resultados de longo prazo (<i>outcomes</i>).		colaboração para alcançar <i>outcomes</i> transversais.	amplos.
Fricção Estrutural (Efeito Silo)	A falta de coordenação aumenta a incerteza e o risco de falha em projetos transversais, reforçando a preferência dos gestores por ações de baixo risco dentro de seu controle setorial.	É tecnicamente mais simples e politicamente mais conveniente medir os <i>outputs</i> de uma única secretaria do que os <i>outcomes</i> complexos que dependem da ação coordenada de vários órgãos.		A ausência de uma instância de governança transversal torna o monitoramento integrado de políticas intersetoriais praticamente impossível, perpetuando o acompanhamento fragmentado.
Fricção Operacional (Monitoramento Incipiente)	Sem dados de monitoramento que demonstrem a necessidade de correção de rota, a organização permanece em sua zona de conforto, evitando as decisões arriscadas que a mudança exige.	Na ausência de um sistema robusto para medir <i>outcomes</i> , a organização recorre ao que é mais fácil de medir: os <i>outputs</i> . A inércia do monitoramento reforça a inércia da medição.	Sem um monitoramento que exponha os custos da não-coordenação (ex: sobreposição de ações, resultados pífios), não há pressão para romper os silos.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

O quadro demonstra de forma inequívoca que uma intervenção pontual (como apenas burilar indicadores sem estruturar uma governança transversal) teria poucas chances de sucesso. A quebra desse ciclo vicioso exige uma solução sistêmica, que atue simultaneamente sobre os quatro gargalos mapeados, em alinhamento ao modelo normativo proposto nesta dissertação.

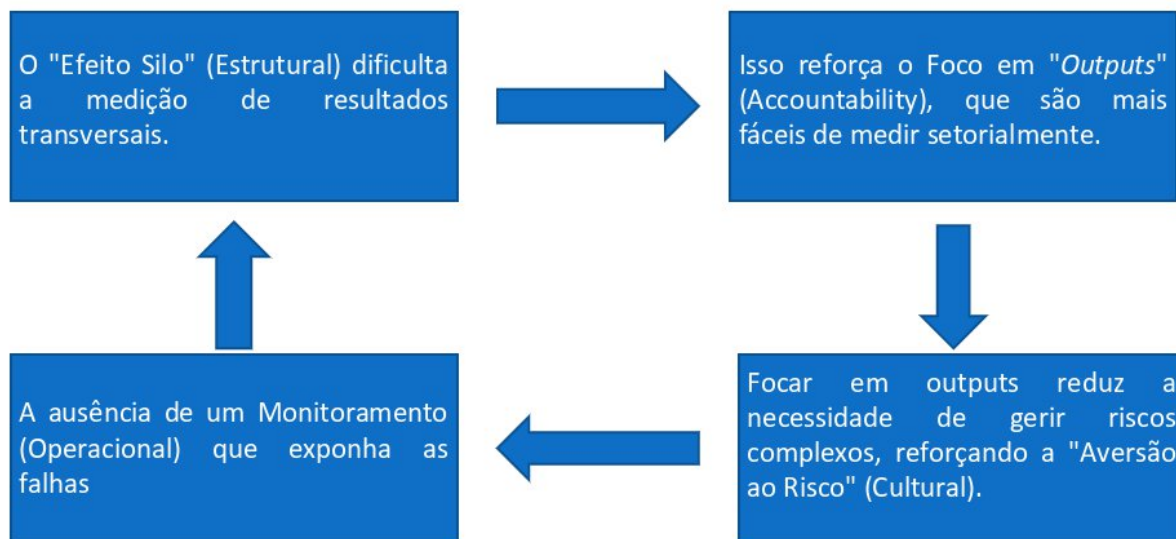
A compreensão detalhada dessa interdependência sistêmica fundamenta a necessidade de uma abordagem legislativa integrada.

4.3.1 O Ciclo Vicioso das Fricções e as Oportunidades de Mudança

As fricções institucionais identificadas não operam isoladamente; elas se retroalimentam, formando um ciclo vicioso que perpetua a inércia e compromete a capacidade do Estado de gerar valor público (Figura 10). A fricção estrutural, marcada pela fragmentação em *silos*, dificulta a articulação intersetorial e a medição de resultados transversais. Essa limitação reforça a fricção de *accountability*, que privilegia indicadores de esforço (*outputs*) em detrimento de resultados (*outcomes*).

O foco excessivo em entregas mensuráveis, por sua vez, reduz a percepção de necessidade de uma gestão de riscos proativa. O processo perpetua a fricção cultural-burocrática e consolida um modelo reativo, dotado de baixa capacidade de antecipação e inovação. Romper esse ciclo exige uma abordagem sistêmica e integrada, capaz de atuar simultaneamente sobre os diferentes pontos de atrito

Figura 10: Ciclo vicioso das fricções institucionais da governança em Sergipe



Fonte: Elaborada pelo autor.

Felizmente, o diagnóstico também revelou condições favoráveis à mudança, que podem ser mobilizadas como alavancas de transformação institucional:

- a) Base Normativa Existente: A presença de instrumentos como o Plano Estratégico (PE), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) oferece uma estrutura formal já consolidada, sobre a qual práticas avançadas de governança podem ser institucionalizadas;
- b) Vontade Política de Modernização: Iniciativas recentes, como a recriação da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e a adesão a programas de transformação digital, sinalizam um momento propício para reformas estruturantes;
- c) Referencial do TCU como Guia: O Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU fornece um *framework* legitimado e testado, apto a orientar a institucionalização de práticas de governança adaptadas ao contexto local.

O Quadro 22 sintetiza os principais achados da análise de aderência, evidenciando as lacunas e oportunidades de melhoria em relação às práticas recomendadas pelo órgão de controle.

Quadro 22: Matriz de aderência das práticas de planejamento de Sergipe ao mecanismo de estratégia do RBG/TCU

Prática do RBG/TCU	Evidências nos Documentos Estaduais	Nível de Aderência	Principais Lacunas e Oportunidades	Autores
2.1. Gerir Riscos	Menção a riscos macroeconômicos apenas na LDO. Ausência nos demais documentos.	Ausente	Lacuna: Falta de política e processo de gestão de riscos estratégicos e operacionais. Oportunidade: Institucionalizar a gestão de riscos como pilar da tomada de decisão.	IBGC (2017), INTOSAI (2019), Hill (2003), COSO (2017; 2021), TCU, OCDE (2004), Oliveira e Abib (2023), Campos e Chaebo (2025), Guimarães, Braga e Zaidan (2021), Bryson <i>et al.</i> (2023), Nabatchi <i>et al.</i> (2022), Miranda (2021; 2022), Brasil (2020), CGE-MG (2020), Weber (1978), North (1990), Grindle (1997), Silva; Costa (2023), Lewin (1951), Kotter (1996)
2.2. Estabelecer a Estratégia	Existência de Plano de Governo, PE e PPA com objetivos e metas definidos.	Parcial	Lacuna: Indicadores predominantemente de esforço (output). Oportunidade: Qualificar indicadores para focar em resultados (outcome).	Max Weber (1978), Drucker (1962), Mintzberg (1994b), Osborne e Gaebler (1992), Kaplan e Norton (1996), OCDE (2004), TCU (2020), Banco Mundial (2021)
2.3. Promover a Gestão Estratégica	Atribuição de projetos a secretarias no PE. Alocação orçamentária por órgão na LOA.	Incipiente	Lacuna: Estrutura em silos. Oportunidade: Criar instâncias de governança transversal para projetos prioritários.	Drucker (1962), Mintzberg (1994b), OCDE (2004), TCU (RBG), Banco Mundial (2021)
2.4. Monitorar Resultados Organizacionais	Definição de metas no PPA. Criação recente da Rede de Planejamento para discutir monitoramento.	Incipiente	Lacuna: Ausência de sistema formal e contínuo de monitoramento. Oportunidade: Implementar ciclo de gestão com rituais e ferramentas de acompanhamento.	INTOSAI (2019), Brasil (2017), Jannuzzi (2024), Miranda (2022), Teixeira e Gomes (2023), Cardoso Júnior (2023), Eyerkauffer <i>et al.</i> (2022), Bryson <i>et al.</i> (2023), Gisselquist (2022), Grindle (2023), Eliyahu Goldratt (1990)
2.5. Monitorar Desempenho da Gestão	Não há evidências de mecanismos formais nos documentos analisados.	Ausente	Lacuna: Falta de avaliação sistemática de desempenho. Oportunidade: Instituir avaliações organizacionais para promover aprendizado e melhoria contínua.	TCU (2020), Jannuzzi (2024), Miranda (2022), Bryson <i>et al.</i> (2023), Gisselquist (2022)

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise comparativa reforça que a eficácia das instâncias de governança está diretamente ligada à sua autoridade política. Modelos bem-sucedidos, como o do Espírito Santo, envolvem o Governador em seminários e reuniões estratégicas, conferindo peso

político e capacidade de arbitragem às decisões. Esse aprendizado foi incorporado diretamente na evolução da proposta normativa para Sergipe.

A minuta inicial do decreto, elaborada nos estágios preliminares da pesquisa, deixava a composição do CONGOV-SE para definição posterior por ato complementar. Essa indefinição representava uma vulnerabilidade institucional, pois poderia comprometer a legitimidade e a capacidade de coordenação da instância de governança.

No entanto, ao longo do processo investigativo, especialmente por meio do *benchmarking* com os estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Ceará, tornou-se evidente que a ancoragem política da instância de governança é um fator crítico de sucesso. Essa constatação levou à reformulação da proposta, resultando na versão final do decreto (Apêndice A).

O texto definitivo prescreve explicitamente a composição do CONGOV-SE, incluindo a presidência pelo Governador e a participação de secretarias estratégicas. Essa evolução não foi apenas técnica, mas reflexiva: ela demonstra como o próprio processo de pesquisa, ao confrontar teoria, prática e evidência empírica, gerou aprendizado institucional e permitiu a adaptação da solução proposta às especificidades de Sergipe, sem perder de vista os princípios de governança moderna.

Complementarmente, o diagnóstico da fragmentação setorial e da incipiência dos mecanismos de monitoramento revelou uma lacuna crítica na capacidade de execução estratégica do Estado. Embora o CONGOV-SE represente um avanço ao definir diretrizes no mais alto nível político, a ausência de um braço operacional dedicado compromete a efetividade da implementação.

Sem uma estrutura capaz de traduzir decisões estratégicas em entregas concretas, o risco de que o planejamento permaneça apenas no plano formal é elevado. Nesse contexto, o *benchmarking* com o Espírito Santo revelou uma solução institucional eficaz: o modelo Realiza+, que articula um Escritório Central de Projetos (PMO-ES) responsável pelo gerenciamento intensivo das iniciativas prioritárias.

Inspirado por essa prática bem-sucedida, o modelo normativo proposto para Sergipe prevê a criação, no âmbito da SEPLAN, do Escritório de Projetos Estratégicos do Estado de Sergipe (EPE-SE). Sua função será prover apoio metodológico, realizar o monitoramento

intensivo dos projetos estratégicos e garantir que as deliberações da alta gestão sejam efetivamente traduzidas em ação governamental no nível operacional.

A consolidação da proposta normativa para Sergipe não se deu de forma abstrata, mas foi informada por evidências empíricas e por um processo sistemático de aprendizagem comparativa. A análise dos modelos adotados por Minas Gerais, Espírito Santo e Ceará permitiu identificar arquétipos distintos de governança estratégica, cada um com ênfases e soluções próprias para desafios semelhantes.

Essa abordagem comparativa não teve como objetivo replicar modelos, mas sim extrair princípios adaptáveis que pudessem orientar o desenho institucional sergipano. A partir dessa leitura crítica, foi possível reconhecer que as lacunas diagnosticadas (como a ausência de instâncias de coordenação política, a falta de um escritório de projetos e a inexistência de mecanismos formais de gestão de riscos) já foram enfrentadas por outros estados com soluções maduras.

O Quadro 23 sintetiza os principais elementos dessas estruturas de governança, contrastando o modelo proposto para Sergipe com os arranjos institucionais vigentes nos estados selecionados. Essa comparação fornece a base empírica para justificar as recomendações de aprimoramento, evidenciando que o caminho da institucionalização da governança estratégica é viável e já trilhado com sucesso na federação.

Quadro 23: Comparação de estruturas de governança estratégica

Característica	Sergipe (Modelo Proposto Aprimorado)	Minas Gerais (Modelo Existente)	Espírito Santo (Modelo Existente)	Ceará (Modelo Existente)
Conselho de Alto Nível	CONGOV-SE (Deliberativo, presidido pelo Governador)	Comitês de Governança (e.g., CGE, COFIN) com participação de alto escalão	Seminários e reuniões de planejamento estratégico envolvendo o Governador	Comitê Estratégico previsto no Plano Ceará 2050
Escritório Central de Gestão	SEPLAN (Coordenação), EPE-SE (PMO) proposto	SEPLAG (Coordenação de Planejamento); Unidades setoriais	Subsecretaria de Planejamento e Projetos (Subep) com um escritório central (PMO-ES)	Planejamento de longo prazo (Ceará 2050), sem um escritório central claro nos documentos
Base Legal para Gestão de Riscos	Proposta de Política Estadual de Gestão de Riscos (no decreto)	Declaração formal de Apetite a Riscos (Resolução CGE nº 19/2020)	Mencionada no programa Realiza+ e no monitoramento de riscos sistêmicos pelo PMO-ES	Política Estadual de Gestão de Riscos (Decreto nº 33.805/2020)
Monitoramento de	Proposto ciclo formal de	Fóruns e reuniões de	Programa Realiza+ com monitoramento	Parte do planejamento

Desempenho	reuniões de análise estratégica (no decreto)	análise da estratégia	intensivo de projetos pelo PMO-ES	estratégico de longo prazo, com previsão de sala de situação
------------	--	-----------------------	-----------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

A bibliografia destaca casos de governos estaduais que funcionam como laboratórios práticos, demonstrando diferentes arquétipos de sucesso na aplicação dos conceitos de governança e gestão estratégica:

- a) Espírito Santo: O estado é apresentado como um modelo de governança focada na execução e em resultados. A implementação do programa Realiza+ e a consolidação de um Escritório de Projetos (PMO) central, premiado nacional e internacionalmente, exemplificam a aplicação bem-sucedida de ferramentas de gestão de projetos (como o *PMBOK*) e monitoramento de desempenho. O caso capixaba representa a excelência na capacidade de execução, traduzindo o planejamento estratégico em entregas concretas para a sociedade, abordagem fortemente alinhada aos princípios da NGP;
- b) Ceará: O estado surge como um arquétipo de governança colaborativa e de longo prazo. O plano Ceará 2050 é um exemplo notável de planejamento que transcende um único ciclo de governo, envolvendo a sociedade civil, o setor privado e a academia na construção de uma visão de futuro compartilhada. O modelo de governança proposto é baseado em redes de gestão compartilhada, com estruturas tripartites (governo, empresas, sociedade civil) para a implementação e monitoramento do plano, o que o alinha diretamente aos preceitos da NGP e da governança em rede; e
- c) Minas Gerais: O caso mineiro ilustra um modelo de governança estruturada e integrada. A gestão estratégica no estado é caracterizada por um forte alinhamento entre os instrumentos de planejamento de longo prazo (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado — PMDI), o planejamento tático dos órgãos (como SEPLAG e CGE) e a existência de comitês formais de governança (Comitê de Orçamento e Finanças, Comitê de Coordenação de Estatais). Essa abordagem demonstra um esforço para institucionalizar e arquitetar a governança de forma sistêmica dentro da máquina pública, integrando planejamento, orçamento, gestão de riscos e controle.

Esses três casos demonstram que não existe um único modelo de melhor prática, mas sim arquétipos de sucesso que adaptam e priorizam diferentes elementos do repertório da governança moderna para se adequar a contextos políticos e institucionais específicos.

A análise desenvolvida nesta seção evidencia que os desafios de governança enfrentados por Sergipe não decorrem apenas de lacunas técnicas, mas de fricções institucionais sistêmicas que se reforçam mutuamente, gerando um ciclo de baixa capacidade estratégica e operacional. A superação desse ciclo exige mais do que boas intenções: requer intervenções estruturantes, ancoradas em evidências, legitimadas politicamente e sustentadas por arranjos institucionais eficazes.

O processo de pesquisa não apenas diagnosticou essas fricções, mas também contribuiu diretamente para o aprimoramento da proposta normativa, por meio de uma

aprendizagem reflexiva baseada em *benchmarking* e análise crítica. A evolução da minuta do decreto da versão inicial à versão final (Apêndice A) é prova concreta de que a pesquisa gerou conhecimento aplicável, capaz de transformar achados em soluções.

A proposta do CONGOV-SE como instância estratégica presidida pelo Governador, aliada à criação do EPE-SE como braço operacional de execução intensiva, representa uma resposta integrada às principais lacunas identificadas. Esses dois pilares (coordenação política e capacidade de entrega) são complementares e indispensáveis para romper o ciclo vicioso das fricções e inaugurar uma nova fase de governança pública em Sergipe.

Por fim, a análise comparativa com estados que já avançaram nesse campo demonstra que não se trata de uma utopia institucional, mas de um caminho possível e já trilhado com sucesso. A partir dessa base, a próxima seção apresenta as recomendações normativas que consolidam esse modelo proposto, traduzindo o diagnóstico em diretrizes concretas para a institucionalização da governança estratégica no Estado.

4.4 *BENCHMARKING* E A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO HÍBRIDO PARA SERGIPE

4.4.1 Da Comparação Leve à Análise Estruturada: Um *Framework* para o *Benchmarking*

A análise comparativa entre entes federativos constitui uma ferramenta poderosa para a indução de reformas e o aprendizado institucional no setor público. Contudo, para que transcenda a mera observação de práticas isoladas e se converta em um instrumento analítico robusto, a comparação deve ser conduzida de forma sistemática. O processo exige fundamentação em um arcabouço conceitual claro e em evidências concretas.

Uma abordagem assistemática, que se limita a apontar a existência de modelos em outros contextos sem desconstruir seus mecanismos e avaliar sua aderência a um padrão de referência, falha. O desenho inadequado corre o risco de produzir diagnósticos superficiais e recomendações de baixa aplicabilidade prática. Esta seção, portanto, atende à necessidade de aprofundar e sistematizar o exame intersetorial.

O intuito é superar uma abordagem superficial para construir um diagnóstico estruturado da governança estratégica em Sergipe em relação a seus pares. Para tal, adota-se como *framework* analítico o Referencial Básico de Governança (RBG), desenvolvido e disseminado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A escolha de tal referencial normativo não se deu de forma fortuita.

O RBG representa o mais consolidado e legitimado padrão de boas práticas de governança no setor público brasileiro. O documento serve como um guia para a autoavaliação e o aprimoramento de milhares de organizações públicas em todo o país. O foco deste exame recai sobre o mecanismo de Estratégia, um dos três pilares da governança segundo o TCU, ao lado de Liderança e Controle.

Este mecanismo é operacionalizado por meio de cinco práticas interdependentes que formam um ciclo de gestão completo. O circuito integra gerir riscos, estabelecer a estratégia, promover a gestão estratégica, monitorar o alcance dos resultados organizacionais e monitorar o desempenho das funções de gestão. Ao utilizar essas cinco dimensões, é possível construir um painel detalhado de maturidade.

O diagnóstico permite avaliar de forma comparável os cenários de Sergipe (SE), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG) e Ceará (CE). A matriz comparativa apresentada na seção seguinte materializa este *framework*. A ferramenta central estrutura a coleta de evidências e permite a identificação de padrões, lacunas e arquétipos de governança no federalismo brasileiro.

4.4.2 Matriz Comparativa de Maturidade Institucional e Mecanismos de Governança

A Matriz Comparativa de *Benchmarking*, disposta no Quadro 24, organiza os dados coletados de forma a facilitar a identificação de padrões analíticos. O desenho metodológico viabiliza tanto leituras verticais (o perfil de maturidade de um único estado) quanto horizontais (as diferentes abordagens governamentais para uma mesma prática). As linhas correspondem às cinco dimensões do mecanismo de Estratégia do RBG do TCU, enquanto as colunas representam os quatro estados em estudo.

Para cada célula, a análise se desdobra no Estágio de Maturidade (avaliação qualitativa) e nos Mecanismos Institucionais, que descrevem os artefatos concretos da prática governamental.

Quadro 24: Matriz comparativa de *benchmarking* da governança estratégica (*continua na página seguinte*)

Prática do RBG/TCU	Sergipe (SE)	Espírito Santo (ES)	Minas Gerais (MG)	Ceará (CE)
1. Gerir Riscos	Estágio: Ausente Mecanismos Institucionais: Inexistência de política formal de gestão de riscos	Estágio: Parcial/Maduro Mecanismos Institucionais: Prática integrada ao programa Realiza+.	Estágio: Maduro Mecanismos Institucionais: Abordagem pioneira e institucionalizada.	Estágio: Maduro Mecanismos Institucionais: Governança robusta formalizada pela Política de Gestão

	estratégicos. A LDO 2024 restringe-se ao risco fiscal-orçamentário, sem um <i>framework</i> abrangente para políticas públicas.	O Escritório Central de Projetos (PMO-ES) tem como competência o monitoramento de riscos sistêmicos que possam impactar os projetos estratégicos.	A Política de Gestão de Riscos é formalizada e apoiada pela CGE-MG. Destaque para a Declaração de Apetite a Riscos e o sistema UAI Risk.	de Riscos (Decreto nº 33.805/2020). A CGE atua como órgão central, tendo publicado a Metodologia de Gerenciamento de Riscos (Portaria CGE nº 05/2021).
2. Estabelecer a Estratégia	Estágio: Parcial Mecanismos Institucionais: Ciclo formal de planejamento (Plano de Governo, PE, PPA), mas com predominância de indicadores de esforço (<i>outputs</i>) em detrimento de indicadores de resultado (<i>outcomes</i>).	Estágio: Maduro Mecanismos Institucionais: Processo consolidado que parte da visão de longo prazo (Plano ES 2030) e se desdobra no Planejamento Estratégico 2023-2026. O programa Realiza+ enfatiza a Gestão de Indicadores de Resultados. Participação social via audiências públicas.	Estágio: Maduro Mecanismos Institucionais: Estratégia integrada em múltiplos horizontes: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) (longo prazo) orienta o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) (médio prazo). Participação social via Fóruns Regionais de Governo.	Estágio: Maduro Mecanismos Institucionais: Abordagem de longo prazo e colaborativa, materializada no plano "Ceará 2050". Construído como um pacto envolvendo governo, setor privado, academia e sociedade civil, com ampla consulta popular nas 14 regiões de planejamento.
3. Promover a Gestão Estratégica	Estágio: Incipiente Mecanismos Institucionais: Desdobramento fragmentado. Orçamento alocado em "silos" setoriais, sem instâncias formais para gerir projetos intersetoriais, dependendo de arranjos informais.	Estágio: Maduro Mecanismos Institucionais: Ponto forte do modelo. O PMO-ES conduz o "gerenciamento intensivo" da carteira de projetos estratégicos. O programa Realiza+ estabelece os rituais e o sistema SigES serve como plataforma. Governança centralizada com participação ativa do Governador.	Estágio: Maduro Mecanismos Institucionais: Arquitetura de governança integrada. O Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN) e o Comitê de Coordenação e Governança de Estatais (CCGE) são instâncias deliberativas. Integração entre os sistemas de planejamento (SIGPlan) e orçamento (SISOR).	Estágio: Parcial/Maduro Mecanismos Institucionais: Implementação do Ceará 2050 via "rede de gestão compartilhada" e "projetos intersetoriais" para superar a fragmentação. A SEPLAG atua como órgão coordenador, articulando secretarias e sociedade civil.
4. Monitorar Resultados Organizacionais	Estágio: Incipiente Mecanismos Institucionais: Ausência de processos, periodicidade ou ferramentas	Estágio: Maduro Mecanismos Institucionais: Prática central e rigorosa. O programa Realiza+ estabelece reuniões quinzenais de	Estágio: Maduro Mecanismos Institucionais: Monitoramento sistemático. O Relatório Anual de Avaliação do PPAG é o principal	Estágio: Parcial/Maduro Mecanismos Institucionais: O modelo de governança do Ceará 2050 prevê um sistema de

	formais para monitoramento contínuo. Sistema reativo e em fase inicial de construção ("Rede de Planejamento e Orçamento" de 2024).	acompanhamento com o PMO-ES e o Governador. Ecossistema de transparência com painéis públicos de indicadores (Painel ODS do IJSN, Painel de Controle do TCEES).	instrumento de prestação de contas. Relatórios Institucionais de Monitoramento (RIM) apresentam dados bimestrais. Painel de Planejamento e Orçamento oferece visualização de dados.	monitoramento informatizado. O estado já possui painéis de dados setoriais, como o Painel de Monitoramento da Violência LGBTQI+ e o Painel de Coberturas Vacinais.
5. Monitorar Desempenho da Gestão	Estágio: Ausente Mecanismos Institucionais: Não foram identificados mecanismos formais e sistemáticos para a avaliação do desempenho das funções de gestão. O foco do controle é na conformidade legal e orçamentária.	Estágio: Maduro Mecanismos Institucionais: Avaliação institucionalizada. A SECONT utiliza o padrão internacional IA-CM para auditorias de desempenho. A SEGER coordena a Avaliação de Desempenho Individual dos servidores, vinculada à gestão por competências.	Estágio: Maduro Mecanismos Institucionais: A CGE-MG realiza auditorias regulares. A SEPLAG-MG implementa um robusto sistema de Avaliação de Desempenho por Competências, incluindo a Avaliação de Desempenho dos Gestores Públicos (ADGP) com metodologia 180 graus.	Estágio: Parcial/Maduro Mecanismos Institucionais: A CGE-CE publica Relatórios de Desempenho da Gestão (RDG). A SEPLAG-CE utiliza o mecanismo de "Acordo de Resultados" para avaliar o desempenho das secretarias, gerando um ranking que estimula a melhoria contínua.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.4.3 Padrões de Governança no Federalismo Brasileiro: Uma Análise dos Arquétipos

A matriz comparativa revela padrões consistentes e filosofias de gestão distintas, que podem ser agrupadas em arquétipos de governança. Estes não configuram modelos teóricos abstratos, mas sim configurações institucionais que emergiram das trajetórias de cada estado. Como ressaltado metodologicamente, eles refletem a maturidade da arquitetura legal e documental desses entes. O cenário demonstra que não existe um único caminho prescritivo, mas estratégias de reforma adaptadas a contextos específicos que servem de inspiração normativa.

O arranjo de governança do Espírito Santo personifica o arquétipo da execução. Sua arquitetura é desenhada para garantir que a estratégia seja traduzida em entregas concretas. O epicentro deste modelo é o Escritório Central de Projetos (*PMO-ES*), que conduz o gerenciamento intensivo da carteira de projetos estratégicos. O programa Realiza+ formaliza

o ciclo de monitoramento, cuja força motriz reside no engajamento direto da liderança política.

As reuniões quinzenais de acompanhamento, com a participação regular do Governador, constituem o mecanismo-chave para superar entraves burocráticos. A eficácia desse desenho é notável, sendo validada por prêmios nacionais e internacionais. Destaca-se a escolha como melhor *Project Management Office (PMO)* do Brasil, concedida pelo *Project Management Institute (PMI)*. Os reconhecimentos funcionam como uma proteção institucional, tornando politicamente custoso seu desmantelamento.

Minas Gerais representa o arquétipo da integração sistêmica. A filosofia de governança mineira não se concentra em um único indutor, mas na construção de uma arquitetura formal, robusta e interconectada. O controle é exercido por meio de uma rede de instâncias colegiadas de alto nível, como o Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN) e o Comitê de Coordenação e Governança de Estatais (CCGE).

Essas estruturas possuem poder deliberativo, forçando os diferentes órgãos a alinhar suas ações a uma estratégia unificada. A integração também se manifesta na forte articulação entre o planejamento de longo prazo (PMDI) e o de médio prazo (PPAG). O encadeamento é assegurado pela integração dos sistemas de informação, como o *SIGPlan* e o *SISOR*. A principal virtude deste modelo reside na estabilidade institucional.

Ao distribuir o poder decisório e ancorar os processos em sistemas informatizados, o arranjo torna-se menos dependente de uma única liderança política e mais resistente a rupturas de gestão. Por fim, o Ceará materializa o arquétipo da governança colaborativa. O traço definidor da vertente cearense é a construção de uma visão de futuro fundamentada em um amplo pacto com a sociedade civil organizada.

O pilar desta abordagem é o plano Ceará 2050, plataforma que transcende um mero documento governamental para configurar-se como projeto de Estado. Sua metodologia de elaboração envolveu ativamente a academia (sob coordenação da UFC), o setor produtivo e a comunidade em todas as 14 regiões de planejamento. Ao estruturar a estratégia como um pacto social, o estado gera uma coalizão ampla de guardiões, conferindo resiliência ao plano.

A implementação é concebida por meio de uma rede de gestão compartilhada e da execução de projetos intersetoriais. Os mecanismos foram desenhados para superar de forma definitiva a fragmentação setorial tradicional das políticas públicas.

4.4.4 Implicações para Sergipe: Lições dos Pares e o Caminho para um Modelo Híbrido

A análise dos arquétipos oferece um repertório rico de soluções institucionais para os desafios diagnosticados no contexto sergipano. O caminho para o aprimoramento gerencial não reside na replicação simplista de um único modelo, mas na construção de um arranjo híbrido. A proposta deve traduzir e adaptar seletivamente as lições mais pertinentes de cada ente federativo federado.

A principal contribuição do modelo de execução do Espírito Santo é a necessidade de criar um motor operacional dotado de autoridade política. Para combater a fragmentação orçamentária e a incipiência do monitoramento em Sergipe, o modelo normativo proposto incorpora a criação do Escritório de Projetos Estratégicos (EPE-SE). O desenho inspira-se no *PMO-ES* e propõe um Conselho de Governança (CONGOV-SE) presidido pelo Governador, importando o poder de arbitragem capixaba.

Do arquétipo da integração sistêmica de Minas Gerais, Sergipe pode extrair a relevância de formalizar um arranjo normativo que force o diálogo intersetorial. O CONGOV-SE e o Comitê Executivo de Gestão Estratégica (CEGE), propostos na modelagem, são desenhados para funcionar de maneira análoga aos colegiados deliberativos mineiros. A medida cria o espaço institucional necessário para romper a lógica do isolamento setorial.

Do arquétipo colaborativo do Ceará e da robustez de Minas Gerais, Sergipe deve absorver a premissa de ancorar as reformas em bases legais sólidas. A lacuna mais crítica identificada localmente foi a ausência de gestão de riscos. A proposta de instituir, via decreto, a Política Estadual de Gestão de Riscos traduz os mecanismos formais observados no Ceará (Decreto nº 33.805/2020) e em Minas Gerais (Resolução CGE nº 19/2020).

Em suma, o modelo normativo proposto para Sergipe configura um artefato híbrido. O texto combina a agilidade executiva do Espírito Santo, a integração sistêmica de Minas Gerais e a robustez normativa do Ceará. Ao justificar cada componente do decreto com base nesta análise comparativa, a pesquisa oferece um roteiro pragmático e customizado para a transformação da governança pública em Sergipe.

5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

5.1 ALINHAMENTO DO DECRETO ÀS PRIORIDADES GOVERNAMENTAIS

A atual administração estadual, sob a liderança do Governador Fábio Mitidieri, estruturou seu planejamento estratégico em torno de quatro eixos de atuação centrais: Gestão, Governança e Inovação; Infraestrutura e Sustentabilidade; Trabalho e Desenvolvimento Econômico; e Desenvolvimento Humano e Social. Essas diretrizes orientam políticas, programas e projetos até o ano de 2026. Os eixos foram definidos em seminários de gestão estratégica, assegurando maior transparência na condução das políticas públicas.

A análise das prioridades estratégicas do Governo de Sergipe demonstra que o decreto de governança não se configura como um instrumento normativo isolado. A peça atua como um mecanismo de viabilização institucional da própria agenda governamental. Sua arquitetura dialoga diretamente com as quatro dimensões estruturantes da gestão, reforçando a coerência entre o planejamento estratégico e a prática administrativa.

No eixo de Gestão, Governança e Inovação, o decreto fortalece a governança pública ao instituir o CONGOV-SE e as Diretorias de Governança Setoriais (DIGPG). Os dispositivos ampliam a transparência e modernizam a máquina administrativa. A exigência de indicadores de resultado (Art. 6º, II) conecta-se ao esforço governamental de monitorar metas e avaliar impactos, conforme enfatizado nas reuniões de alinhamento do secretariado.

No eixo de Infraestrutura e Sustentabilidade, a institucionalização da Política Estadual de Gestão de Riscos (Art. 6º, I) contribui para dar maior previsibilidade a obras estruturantes e políticas ambientais. O arranjo caminha em sintonia com o pacto de governança ambiental e com a agenda de sustentabilidade.

No eixo de Trabalho e Desenvolvimento Econômico, a criação de mecanismos integrados favorece a coordenação de políticas voltadas à geração de emprego e à atração de investimentos, reforçando a capacidade estatal de induzir o desenvolvimento.

Por fim, no eixo de Desenvolvimento Humano e Social, a lógica de outcomes e accountability robustece as políticas sociais. A dinâmica desloca o foco da gestão para resultados concretos em saúde, educação e assistência. Assim, o decreto funciona como a espinha dorsal normativa da estratégia estadual, traduzindo em dispositivos jurídicos a agenda política e garantindo coerência entre discurso e execução.

O arranjo consolida a governança híbrida como instrumento de sustentação das metas estratégicas do Governo de Sergipe.

5.2 DA ANÁLISE À PROPOSTA NORMATIVA: A CONSTRUÇÃO DO DECRETO

A análise precedente demonstrou que as fragilidades na governança de Sergipe não configuram falhas isoladas, mas sim fricções institucionais sistêmicas que se retroalimentam. O modelo de administração estratégica proposto, materializado na minuta de decreto disposta no Apêndice A, desenhou-se para superar tais entraves. A peça atua como um indutor de tradução institucional permanente, projetado para aumentar a capacidade adaptativa do Estado a longo prazo.

Esta abordagem oferece uma justificativa prospectiva para a reforma, enquadrando o decreto como um investimento na resiliência e na modernização contínua da gestão pública. A minuta regulamentar, portanto, não se configura como um documento genérico ou meramente programático. Trata-se de uma ferramenta de engenharia institucional, concebida para intervir diretamente nas fricções sistêmicas diagnosticadas no ecossistema local.

A lógica por trás de cada artigo mostra-se robusta, demonstrando como cada dispositivo normativo atua sobre um estrangulamento específico com base nas lições do *benchmarking*. O Quadro 25 detalha essa arquitetura de intervenção desenvolvida.

Quadro 25: Engenharia institucional do decreto: intervenções, fricções, mecanismos de ação e tradução institucional (*continua na pagina seguinte*)

Artigo no Decreto	Fricção Institucional Abordada	Inspiração / Boa Prática (Benchmark)	Mecanismo de Ação (Engenharia Institucional)	Adaptação / Edição da Tradução e Por Quê
Art. 1º e 2º	Fricção Estrutural: Falta de um propósito comum e fragmentação de objetivos entre órgãos.	TCU (Referencial de Governança) / OCDE.	Institucionalização Normativa: Cria um arcabouço legal único que obriga a convergência de toda a administração para a geração de valor público.	O referencial federal do TCU foi traduzido para a realidade estadual para criar uma fundação jurídica unificada, visto que a burocracia local precisava de um marco normativo primário para romper o isolamento em silos.

Art. 3º e 4º	Fricção Estrutural (Efeito <i>Silo</i>): Isolamento das secretarias e falta de uma instância de arbitragem política superior.	Espírito Santo (Liderança política) e Minas Gerais (Comitês formais — COFIN).	Arena de Pactuação de Cúpula: Estabelece o Centro de Governo com autoridade para resolver conflitos e realizar o sensemaking da estratégia.	Em vez de replicar os múltiplos comitês técnicos de Minas Gerais, ancorou-se a presidência do CONGOV-SE no Governador. A inércia burocrática exige o peso da autoridade máxima para garantir a coordenação intersetorial.
Art. 5º	Fricção Operacional (Lacuna de Execução): Dificuldade de transformar planos em projetos e projetos em entregas.	Espírito Santo (PMO-ES — Escritório de Projetos).	Braço de Tração Operacional: Centraliza o suporte metodológico e remove gargalos burocráticos em projetos prioritários via EPE-SE.	Diferente do PMO-ES capixaba, o EPE-SE foi posicionado diretamente sob a estrutura da SEPLAN. A escolha adapta a solução à realidade de Sergipe sem a necessidade de criar um novo órgão autônomo de alto custo.
Art. 6º, I	Fricção Cultural (Aversão ao Risco): Gestão reativa, focada apenas na conformidade legal e receio da inovação.	Minas Gerais e Ceará (Política de Gestão de Riscos).	Decisão Baseada em Evidências: Migra a gestão do susto para a antecipação, protegendo o gestor por meio de salvaguardas preventivas.	A edição foca em instituir formalmente a Política Estadual de Gestão de Riscos no decreto principal para forçar a mudança de cultura, sinalizando que a tomada de risco calculada para inovar será valorizada e protegida.
Art. 6º, II a V	Fricção de Accountability (Foco em Outputs): Medição centrada em meios (gasto) e não em fins (impacto social).	TCU (Valor Público) e Realiza+ (Espírito Santo).	Ciclo de Retroalimentação (PDCA): Institucionaliza rituais de monitoramento que forcem a mudança da métrica de esforço para resultado social.	Transforma a avaliação pautada em execução física em obrigação de focar em outcomes. A cadência foi traduzida para reuniões periódicas e ciclos formais, instalando um motor de aprendizagem contínua.
Art. 7º	Fricção Estrutural (Centralização de Capacidade): O planejamento fica restrito ao órgão central, sem capilaridade.	Redes de Planejamento de sistemas maduros.	Capilaridade Estratégica: Transforma unidades burocráticas (DIPLANS) em terminais de inteligência estratégica	Para evitar entraves fiscais associados à criação de novas estruturas, optou-se pela transformação das DIPLANS já existentes em DIGPGs. Isso cria um arranjo híbrido com capilaridade operacional nas secretarias.

			(DIGPGs) em cada pasta.	
Art. 8º	Fricção Estrutural (Peça de Ficção): O orçamento (LOA) ignorando as prioridades do Plano Estratégico.	Gestão por Resultados (Ceará e Minas Gerais).	Vinculação de Recursos: Estabelece o nexo causal entre o orçamento e a meta, reduzindo a dispersão em ações não prioritárias.	Exige-se que o PPA, a LDO e a LOA sejam orientados pela estratégia. A redação contorna resistências ao processo orçamentário tradicional sergipano, exigindo justificativa expressa para romper com a inércia.
Art. 9º	Fricção de Accountability: A sociedade não consegue acompanhar o progresso real das metas.	Portais de Performance Internacionais / Dashboard do Espírito Santo.	Controle Social Ativo: Expõe os indicadores de desempenho ao escrutínio público, gerando pressão externa por eficiência.	A tradução focou na obrigatoriedade legal de exposição e transparência pela SEPLAN. Criar essa externalidade torna a regressão do monitoramento custosa para a classe política em futuras trocas de governo.
Art. 10 a 13	Fricção Cultural-Burocrática de Inércia: Normas que não se consolidam por falta de prazos e regulação.	Práticas de Implementação de Políticas Públicas.	Compromisso de Implementação: Fixa prazos fatais (90 dias) e competências para a transição gerencial do modelo.	A inserção deste prazo inegociável reage ao histórico de decretos que perdem eficácia por ausência de regulação em Sergipe. A cláusula força o Poder Executivo a não apenas editar a norma, mas a institucionalizá-la.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise das intervenções e fricções apresentadas no Quadro 25 evidencia que o decreto sergipano não se limita a replicar modelos externos. O texto constrói uma engenharia institucional própria, capaz de equilibrar inovação normativa e aderência às práticas consolidadas. Nesse sentido, a experiência mineira surge como referência estruturante. O modelo fornece parâmetros técnicos que permitem reduzir incertezas e ampliar a legitimidade das escolhas regulatórias adotadas.

O CONGOV-SE, ao se articular com as Diretorias de Governança Setoriais, cria um arranjo híbrido que combina centralização estratégica com capilaridade operacional. A modelagem mitiga o risco de isolamento decisório e fortalece a coordenação intersetorial. Do mesmo modo, a Política Estadual de Gestão de Riscos introduzida pelo decreto traduz para o contexto sergipano a lógica de institucionalização do risco já praticada em Minas Gerais.

O desenho legal garante maior previsibilidade e capacidade de resposta diante de cenários macroeconômicos adversos. Outro ponto de destaque reside na exigência de indicadores de resultado, que desloca o foco da gestão pública do cumprimento de processos para a mensuração de impactos concretos. Essa mudança de paradigma, inspirada nos relatórios mineiros de monitoramento, robustece a cultura de *accountability*.

A nova sistemática orçamentária aproxima a administração estadual das expectativas sociais vigentes. Assim, as fricções identificadas não devem ser vistas como obstáculos, mas sim como pontos de tensão criativos. Os gargalos mostram-se capazes de gerar aprendizado institucional e consolidar um modelo normativo singular e adaptado à realidade de Sergipe.

O decreto, portanto, inaugura um caminho de governança híbrida, no qual a técnica mineira é reinterpretada para servir de alicerce a uma experiência sergipana própria e inovadora.

5.3 DO MODELO NORMATIVO À REALIDADE INSTITUCIONAL: UMA ESTRATÉGIA PARA A IMPLEMENTAÇÃO

5.3.1 O Desafio da Mudança: Superando a Inércia Institucional

A construção de um modelo normativo de administração estratégica para o Estado de Sergipe exige mais do que o alinhamento técnico entre instrumentos de planejamento e boas práticas de governança. Ela demanda uma compreensão profunda da distância entre o sistema *de jure*, representado pelas normas e planos oficiais como o PPA, a LDO e a LOA, e a realidade *de facto*. Esta última mostra-se marcada por práticas administrativas arraigadas, culturas organizacionais resistentes e interesses políticos consolidados.

No contexto sergipano, o sucesso da proposta de institucionalização de um Sistema de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica depende de uma estratégia deliberada de gestão da mudança. Essa condução planejada deve ser capaz de enfrentar a inércia institucional, superar resistências culturais e reconfigurar estruturas decisórias convencionais.

5.3.2 Mapeamento de *Stakeholders* e Estratégias de Engajamento

A implementação de uma reforma de governança configura um ato político que redistribui poder, altera rotinas e desafia culturas. Uma análise de *stakeholders* permite antecipar reações e desenhar uma estratégia de engajamento deliberada para navegar essa complexidade. Para que o Sistema de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica

(SGPG) seja não apenas tecnicamente robusto, mas também politicamente viável, mostra-se crucial antecipar o comportamento dos atores.

A investigação mapeou as coalizões de poder, os interesses daqueles que defendem o *status quo* e as estratégias de engajamento por meio do modelo *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, formulado por Sabatier e Jenkins-Smith. O Quadro 26 detalha o cruzamento dessas forças políticas e os respectivos planos de ação propostos para o contexto da administração pública sergipana.

Quadro 26: Análise de *stakeholders* e estratégias de engajamento para a implementação do SGPG (*continua na página seguinte*)

Grupo de Atores (Stakeholders)	Coalizão no ACF	Sistema de Crenças (Core Beliefs) e Motivações	Recursos de Poder e Mecanismos Institucionais Utilizados	Estratégia de Engajamento via ACF
Governador e Secretários de Topo	Coalizão de Reforma (Liderança Política)	Crença de que a gestão por resultados, a entrega de valor público e a eficiência garantem legado político e legitimação social.	Controle da agenda decisória macro, capacidade de edição de decretos, sanção de leis e poder sobre a alocação do orçamento estadual.	Empoderá-los como a "Coalizão Orientadora" central por meio do CONGOV-SE. Demonstrar ganhos políticos rápidos (vitórias de curto prazo) gerados pelo monitoramento do EPE-SE.
Equipe Técnica da SEPLAN	Coalizão de Reforma (Liderança Técnica)	Crença na racionalidade do planejamento governamental e na necessidade de alinhar o orçamento às estratégias globais do Estado.	Domínio do conhecimento técnico, controle sobre metodologias de gestão (EPE-SE) e centralização de dados de monitoramento.	Designá-los como os condutores técnicos e metodológicos da reforma. Investir em capacitação contínua e garantir respaldo político do Governador para suas ações.
Gestores Setoriais de Médio Escalão	Coalizão do <i>Status Quo</i> (Defensores dos Silos)	Defesa rigorosa da autonomia departamental. Crença de que o monitoramento centralizado é uma ferramenta punitiva e de perda de poder, não de apoio.	Retenção de informações técnicas primárias; controle sobre a execução operacional; capacidade de atrasar ou burocratizar a transição normativa nas secretarias.	Quebrar o sistema de crenças demonstrando que o novo EPE-SE funcionará como apoio e tração, não como auditoria. Negociar e arbitrar disputas de poder exclusivamente na arena do CONGOV-SE.
Órgãos de Controle (TCE/CGE)	Coalizão Externa (Indutores)	Crença na necessidade de <i>accountability</i> estrita, conformidade normativa, transparência e mitigação de riscos fiscais.	Poder de sanção, realização de auditorias, emissão de pareceres e rejeição de contas governamentais.	Engajá-los desde o início do ciclo. Apresentar o decreto como um alinhamento direto ao Referencial Básico de Governança (RBG/TCU), garantindo pacificação e segurança jurídica.

Servidores de Base	Atores Periféricos (Céticos)	Ceticismo em relação a "mais uma reforma" administrativa. Preocupação com o aumento da carga de trabalho sem contrapartida.	Execução diária dos processos. Podem gerar inércia operacional ou promover o "desacoplamento" (cumprir a norma apenas no papel).	Comunicação clara das lideranças, vinculando as novas ferramentas à desburocratização do trabalho diário. Investir em capacitação prática e acessível nas DIGPGs.
--------------------	------------------------------	---	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Diante desse mapa de apoios e resistências, o avanço do SGPG exige uma condução planejada. O modelo de oito passos de John Kotter (1996) oferece um roteiro robusto para navegar essa complexidade política e cultural, fornecendo as diretrizes estruturadas para transformar a visão normativa em realidade institucionalizada.

5.3.3 Um Roteiro para a Implementação: Aplicando o Modelo de 8 Passos de Kotter

A implementação do Sistema de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica (SGPG) em Sergipe não pode ser vista como um ato isolado de publicação de um decreto. Trata-se de um processo de mudança organizacional complexo que deve ser gerenciado de forma ativa pela alta gestão. O modelo de Kotter oferece um roteiro estruturado para conduzir essa transformação na máquina pública.

Sob essa ótica, os próprios mecanismos criados no decreto funcionam como os instrumentos operacionais para executar cada passo do circuito. O Quadro 27 detalha esse planejamento de transição governamental.

Quadro 27: Roteiro para implementação do SGPG com base no modelo de 8 passos de Kotter (*continua na página seguinte*)

Passo de Kotter	Objetivo Central	Ações Específicas e Articulação com o Decreto	Atores-Chave (Conforme Decreto)
1. Criar um Senso de Urgência	Demonstrar a necessidade imperativa da mudança para mobilizar a ação.	Utilizar os dados do diagnóstico desta dissertação (Capítulo 4) para comunicar os custos do modelo atual (ex: ineficiência, baixa entrega de resultados) e os benefícios da nova governança.	Governador, SEPLAN
2. Formação de uma coalizão orientadora	Reunir um grupo com poder e influência suficientes para liderar a mudança.	O CONGOV-SE (Art. 3º e 4º) é, por definição, esta coalizão. O decreto o formaliza e o ancora no mais alto nível político, conferindo-lhe a autoridade para liderar a reforma.	CONGOV-SE
3. Desenvolvimento	Desenvolver uma visão clara e inspiradora do	O novo Plano Estratégico do Estado, a ser elaborado sob as	CONGOV-SE,

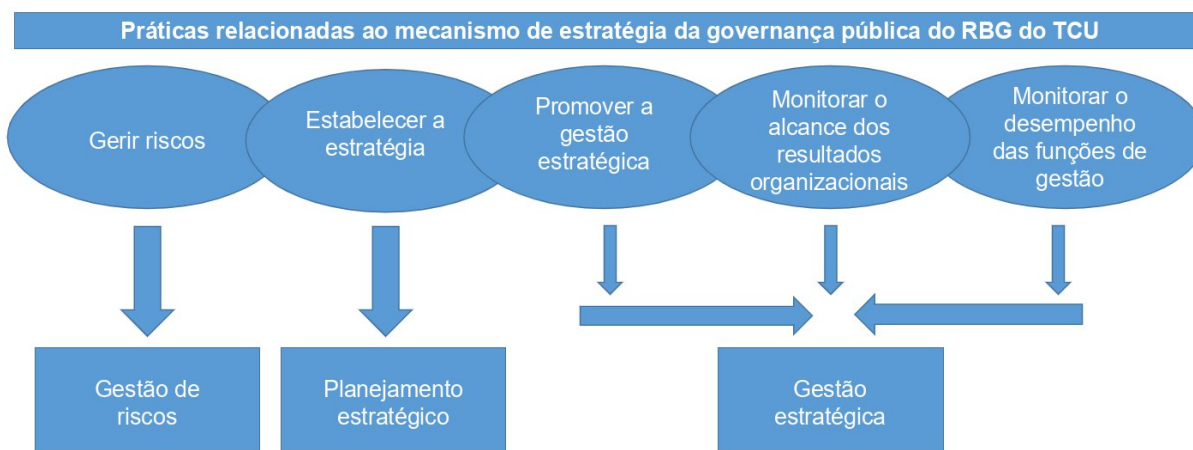
de uma visão	futuro desejado.	novas regras do SGPG e com foco em <i>outcomes</i> (Art. 6º, II), será a materialização desta visão, alinhada ao Programa de Governo.	CEGE, SEPLAN
4. Comunicação da visão	Garantir que a visão seja compreendida e aceita por toda a organização.	Utilizar as novas Diretorias de Governança (DIGPGs) em cada secretaria (Art. 7º) como agentes de mudança e multiplicadores para disseminar a nova cultura e as metodologias em toda a administração.	SEPLAN, DIGPGs, Assessoria de Comunicação
5. Remoção de obstáculos	Identificar e eliminar barreiras que possam impedir a mudança.	Esta é a função primária do EPE-SE (Art. 5º, VII): atuar proativamente na remoção de entraves burocráticos, políticos e de recursos que ameacem os projetos estratégicos.	EPE-SE, CONGOV-SE
6. Geração de conquistas de curto prazo	Gerar vitórias visíveis e de alto impacto para construir credibilidade e <i>momentum</i> .	O EPE-SE deve focar em um portfólio restrito de projetos prioritários no primeiro ano, garantindo entregas que demonstrem o valor do novo modelo de gestão e gerem apoio para a reforma.	EPE-SE, Secretarias executoras
7. Consolidação dos ganhos	Usar a credibilidade das vitórias iniciais para impulsionar mais mudanças.	Expandir o modelo de gestão para um número maior de projetos, aprofundar a gestão de riscos (Art. 6º, I) e refinar os sistemas de monitoramento com base nos aprendizados.	CEGE, SEPLAN
8. Ancorar as Mudanças na Cultura	Integrar as novas práticas ao dia a dia da organização para que se tornem permanentes.	O ciclo contínuo de planejamento e monitoramento (Art. 6º, IV), aliado a programas de capacitação (Art. 7º, § 2º), irá, ao longo do tempo, incorporar a nova governança à cultura do Estado.	Todas as instâncias do SGPG

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Kotter (1996) e na proposta de decreto (Apêndice A).

5.3.4 *Framework* de Administração Estratégica Alinhada à Governança Pública

A Figura 11 ilustra o modelo de administração estratégica aderente às práticas do mecanismo de estratégia da governança pública, conforme estruturado pelo RBG do TCU. O diagrama organiza cinco etapas interligadas que compõem esse arranjo no setor público: gerir riscos, estabelecer a estratégia, promover a gestão estratégica, monitorar o alcance dos resultados organizacionais e monitorar o desempenho das funções de gestão. Essas práticas atuam em sinergia para promover uma gestão mais eficiente, transparente, participativa e orientada por resultados, fortalecendo a entrega de valor à sociedade.

Figura 11: Modelo de administração estratégica alinhada à governança pública



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado do RBG/TCU.

A gestão de riscos, que abrange incertezas com potenciais perdas e ganhos, mostra-se necessária para a continuidade e o sucesso organizacional. No setor público, a atividade fortalece a capacidade estatal, gerando valor e serviços eficientes com justiça, equidade e foco no interesse coletivo. O Gerenciamento de Riscos Corporativos (GRC) deve integrar-se às diretrizes estratégicas desde sua formulação original.

A medida permite às organizações compreender como as ameaças afetam o cumprimento de sua missão e visão institucionais. O RBG do TCU e as diretrizes da OCDE (2004) ressaltam sua importância para identificar vulnerabilidades e ampliar a credibilidade, viabilizando decisões seguras e resilientes. O estabelecimento da estratégia constitui outro pilar da governança pública, impulsionando a eficiência e o alinhamento das ações governamentais às demandas sociais.

Sua evolução histórica transiciona de um modelo burocrático rígido, centrado na hierarquia, para uma abordagem flexível e adaptável, moldada por teóricos como Drucker (1962) e Mintzberg (1994b). Metodologias como o *Balanced Scorecard*, desenvolvido por Kaplan e Norton (1996), e diretrizes de organismos como a OCDE (2004) consolidam a gestão estratégica como um mecanismo fundamental. O arranjo orienta escolhas baseadas em evidências, enquanto o RBG do TCU e a digitalização reforçam a eficácia e a compatibilidade desses planos com as reais necessidades da população.

A promoção da gestão estratégica alinha ações institucionais às necessidades coletivas, aprimora a eficiência administrativa e foca em resultados. Dinamizada por autores como Mintzberg (1994b), que destacou a necessidade de adaptação constante, a prática

tornou-se componente central da governança a partir de reformas estruturantes e recomendações da OCDE (2004). No cenário nacional, o RBG do TCU a consolida de forma integrada.

A digitalização e ferramentas como *big data* e inteligência artificial ampliam a capacidade preditiva do Estado, assegurando maior eficiência na alocação de recursos. O monitoramento dos resultados organizacionais acompanha continuamente a execução das estratégias para viabilizar ajustes prévios à avaliação formal. Conforme a INTOSAI (2019), seus aspectos essenciais residem na verificação de metas, na correção de desvios e na transparência pública.

Posteriormente, a avaliação estratégica analisa de forma crítica os impactos das decisões sob cinco critérios da mesma instituição: relevância, eficácia, economicidade, eficiência e efetividade. Nesse campo, la prevalência de indicadores de produto (*outputs*) sobre os de impacto (*outcomes*) reflete uma lógica de sobrevivência que privilegia o controle burocrático em detrimento do valor social (Goldratt, 1990). O monitoramento das funções de gestão viabiliza escolhas governamentais baseadas em dados e contribui para a eficiência institucional.

Segundo o TCU (2020), este processo contínuo identifica desvios e oportunidades, alimentando o aprendizado organizacional para otimizar os resultados estratégicos. A prática robustece a efetividade ao integrar planejamento, execução e avaliação (Miranda, 2022). Ferramentas digitais e sistemas automatizados ampliam a transparência e a capacidade de resposta, consolidando o controle como componente estruturante da governança (Jannuzzi, 2024).

Em conjunto, essas cinco práticas estruturam o mecanismo de estratégia e revelam como a administração pública pode alinhar objetivos, ações e desempenho de forma integrada. O encadeamento consolida uma governança mais eficiente, transparente e preparada para enfrentar desafios complexos no cenário contemporâneo. Ao articular dimensões como o gerenciamento de riscos, o estabelecimento e a promoção do planejamento, e os monitoramentos de resultados e funções, consolida-se um modelo robusto.

Espera-se que este arranjo otimize políticas públicas, garanta o uso eficiente dos recursos orçamentários e amplie a responsividade das ações governamentais, contribuindo significativamente para a entrega de valor público à sociedade sergipana.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 Condições para a Efetividade do Modelo Proposto: O Hiato *De Jure* / *De Facto* e a Ciência da Implementação

Esta dissertação cumpriu seu percurso ao produzir um diagnóstico das fricções institucionais que limitam a governança em Sergipe e ao propor, como resposta, um artefato de tradução institucional materializado em uma minuta de decreto. Contudo, a honestidade intelectual e metodológica exige reconhecer o limite inerente a esta pesquisa. A publicação de um normativo opera no plano estritamente formal-institucional (*de jure*), o que não garante, por si só, a efetividade da mudança na realidade prática e informal da administração pública (*de facto*).

A literatura da Ciência da Implementação de Políticas Públicas, desde as contribuições seminais de Pressman e Wildavsky (1973) até as formulações de Sabatier e Mazmanian (1980), demonstra consistentemente que políticas bem desenhadas tecnicamente frequentemente falham em sua execução. O sucesso normativo não sobrevive à multiplicidade de atores, interesses divergentes e contingências locais caso as condições habilitantes (*enabling conditions*) não estejam presentes no contexto de aplicação. O desafio, portanto, consiste em intervir nas lógicas de funcionamento arraigadas do Estado.

Para superar essa inércia, a teoria de gestão da mudança de Kotter (1996) pressupõe a criação de um senso de urgência (*burning platform*). No atual contexto sergipano, essa urgência constitui uma imposição das próprias características estruturais do Estado. Sendo o menor ente federado em extensão territorial, Sergipe convive com alta dependência de transferências federais, cultura burocrática fortemente consolidada e indicadores sociais que demandam respostas rápidas.

O cenário é evidenciado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2023, que registrou 4,9 nos anos iniciais e apenas 4,0 nos anos finais. Esse cenário restritivo e de alta pressão por resultados sociais forma a base material que justifica politicamente a urgência da reforma. A conjuntura demonstra a necessidade imperativa de a administração pública fazer mais com menos recursos

6.1.1 Os Mecanismos de Risco de Formalismo (Desacoplamento)

À luz do neo-institucionalismo sociológico de Meyer e Rowan (1977), a implementação de novos decretos carrega o risco do desacoplamento. As organizações adotam as regras formais por pressões institucionais, mas as mantêm separadas de suas práticas cotidianas. A análise crítica do decreto proposto permite identificar quatro mecanismos específicos pelos quais ele pode ser formalmente cumprido sem produzir mudança substantiva na máquina pública.

O primeiro mecanismo reside na captura burocrática das instâncias. Conselhos de cúpula, como o CONGOV-SE, tendem a ser absorvidos pela pauta operacional do cotidiano, o que exige um protocolo que vede tais temas nas reuniões estratégicas. O segundo configura-se na transformação nominal sem mudança de práticas. Renomear as antigas DIPLANS para DIGPGs pode gerar desacoplamento se não houver um redesenho de cargos e mecanismos de prestação de contas diretas ao CEGE.

O terceiro ponto envolve a persistência do orçamento inercial, visto que a peça orçamentária brasileira resiste histórico-culturalmente a reformas. A vinculação da LOA ao Plano Estratégico exige um mecanismo incisivo, como a emissão de parecer técnico da SEPLAN vinculando programas a indicadores de resultado (*outcomes*). Por fim, cita-se a ausência de consequências, pois obrigações sem sanções são negligenciadas, exigindo-se a publicização diferenciada de conformidade por secretaria.

6.1.2 As Condições Habilitantes no Contexto Sergipano

A experiência comparada com os estados-arquétipo desta pesquisa (Minas Gerais, Ceará e Espírito Santo) evidencia que o sucesso das reformas decorre da construção deliberada de um ecossistema institucional favorável. O diálogo com a Ciência da Implementação permite elencar três condições habilitantes indispensáveis para Sergipe. A primeira delas consiste na âncora política de alto nível, materializada em um compromisso político que transcenda o ciclo eleitoral imediato.

O modelo pressupõe um Governador disposto a presidir ativamente as reuniões do CONGOV-SE. A evidência da viabilidade política dessa condição em Sergipe encontra-se na reestruturação administrativa em curso, a exemplo da recriação da SEPLAN e do alinhamento das secretarias a eixos estratégicos de inovação. O cenário sinaliza a permeabilidade da alta gestão estadual em encampar a modernização da máquina.

A segunda condição repousa no fortalecimento de um núcleo técnico com autonomia. Mostra-se imperativo assegurar quadros na SEPLAN dotados de capacidade acumulada para impor metodologias às secretarias finalísticas, mitigando a resistência natural do médio escalão. A terceira condição envolve a geração de ganhos rápidos (*short-term wins*) por meio da ativação do EPE-SE com um portfólio restrito de projetos de alta visibilidade nos primeiros 90 dias, desarmando o *status quo*.

6.1.3 Síntese: O Que o Decreto Pode e Não Pode Fazer

A perspectiva da tradução institucional de Czarniawska e Sevón (2005) oferece a síntese mais precisa para este encerramento: o decreto constitui um artefato de materialização que não determina, mas possibilita. Ele traduz os princípios abstratos do RBG do TCU em obrigações concretas, estruturas operacionais e rituais de gestão. Mas a efetividade dessa tradução depende de condições que estão parcialmente fora do alcance do texto normativo.

A contribuição central desta dissertação não reside, portanto, na pretensão de resolver integralmente o problema da governança em Sergipe com a edição de um decreto. Seu mérito consiste em ter produzido a arquitetura institucional mínima necessária para que essa resolução seja possível. O estudo demonstrou as condições que precisam ser ativamente construídas para que essa modelagem produza resultados reais. Sem essa estrutura, a mudança não tem onde se ancorar; com ela, a transformação encontra uma chance genuína.

REFERÊNCIAS

- AGRANOFF, Robert. **Collaborative public management**: new strategies for local governments. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2012.
- ALMEIDA, M. F.; ROCHA, L. G. Redes colaborativas e espaços híbridos de deliberação: avanços da participação social em políticas públicas. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 38, n. 1, p. 112–130, jan./abr. 2023.
- ALVES, J. N. et al. A utilização do planejamento estratégico como ferramenta de gestão na pequena empresa. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, v. 7, n. 2, p. 80-100, 2013.
- ANDREWS, K. R. **The concept of corporate strategy**. Homewood: Dow Jones-Irwin, 1971.
- ANSOFF, I. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1965.
- ANSSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.
- ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. **Organizational learning II**: Theory, method, and practice. Reading, MA: Addison-Wesley, 1996.
- BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BANCO MUNDIAL). **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2021**: dados para uma vida melhor. Washington, DC: Banco Mundial, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35222>. Acesso em: 4 ago. 2025.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BARZELAY, M. **Breaking through bureaucracy**: a new vision for managing in government. Berkeley: University of California Press, 1992.
- BEHN, R. D. **Rethinking Democratic Accountability**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.
- BESLEY, T. **Principled Agents?: The Political Economy of Good Government**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- BEVIR, M. **Governance**: A very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BLIACHERIENE, A. C. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BOMMERT, B. Collaborative innovation in the public sector. **International Public Management Review**, v. 11, n. 1, p. 15–33, 2010.
- BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. **Managing performance**: international comparisons. London: Routledge, 2008.
- BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. **Public Management and Governance**. 2. ed. London: Routledge, 2009.

BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. E. Public Accountability. *In*: GOODIN, R. E. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BRANCO, L. S. da C. O planejamento estratégico no setor público brasileiro. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI**, Floriano, v. 1, n. 1, p. 173-182, jun. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 mar. 2024.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2435, 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de abril de 1938**. Cria o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, p. 8441, 2 maio 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-abril-1938-349072-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 jun. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 maio 2000. Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 nov. 2011. Edição extra.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial da Cultura. Fundação Nacional de Artes. **Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020**. Brasília, DF: Funarte, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/funarte/pt-br/acesso-a-informacao-lai/institucional/governanca-institucional/gestao-estrategica/plano-estrategico-funarte/legislacao>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, DF: MPDG, 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Referencial básico de governança pública**. Brasília, DF: MPDG, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.273/2015-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 27 maio 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1273%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**. Brasília: TCU, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados pelo TCU**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo – RePP**. Brasília, DF: TCU, 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 34. ed. Brasília, DF: ENAP, 1998b.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: moving beyond traditional public administration and the New Public Management. **Public Administration Review**, Washington, D.C., v. 74, n. 4, p. 445–456, jul./ago. 2014.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Strategic monitoring and public value governance: integrating evaluation and legitimacy. **Public Administration Review**, Washington, D.C., v. 83, n. 2, p. 215–228, mar./abr. 2023.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. **Public Administration Review**, v. 66, p. 44–55, 2006.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging. **Public Administration Review**, Washington, D.C., v. 80, n. 1, p. 25–30, jan./fev. 2020.

CAMPOS, L. M.; CHAEBE, R. M. Gestão de riscos no setor público: uma abordagem integrada e contínua. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 88–105, jan./abr. 2025.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Governança analítica: plataformas tecnopolíticas e monitoramento estratégico. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 14, n. 2, p. 112–130, jul./dez. 2023.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, C. A. Os desafios contemporâneos do planejamento governamental brasileiro: interfaces entre planejamento e avaliação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 1–24, jan./fev. 2023.

CAVALCANTE, P. L. Governança pública e capacidades estatais: desafios para a coordenação federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 23–46, jan./fev. 2023.

CEARÁ. Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. **Guia Prático para a Implementação da Gestão de Riscos no Poder Executivo Estadual do Ceará**. Fortaleza: CGE, 2024. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2024/06/Guia-Pratico-para-a-Implementacao-da-Gestao-de-Riscos-no-Poder-Executivo-Estadual-do-Ceara-2024_v3.pdf. Acesso em: 25 jul. 2025.

CEARÁ. **Decreto nº 33.805, de 09 de novembro de 2020**. Institui a Política de Gestão de Riscos do Poder Executivo do Estado do Ceará. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, 2020. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/gestao-de-riscos/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Ceará 2050: Modelo de Governança e Gestão**. Fortaleza: SEPLAG, 2019. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/07/5.1-Modelo-de-Governan%C3%A7a-e-Gest%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (org.). **Pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012.

CHANDLER, A. **Strategy and structure**. Cambridge: MIT Press, 1962.

CLARK, W.; MAJONE, G. The critical limits of compliance research. In: **Policy implementation**. Springer, 1985. p. 209–229.

COBAITO, M. Planejamento estratégico situacional: uma análise da produção científica nacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 789–812, jul./ago. 2019.

COÊLHO, D. B.; CAVALCANTE, P.; TURGEON, M. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 59, p. 145–165, 2016.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Concretize todo o potencial da inteligência artificial: aplicando o framework e os princípios do COSO para ajudar a implantar e dimensionar a inteligência artificial**. [S.l.]: COSO, 2021. Disponível em:

https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_a0354c58f2944b0fafbale8a60170975.pdf. Acesso em: 17 jun. 2025.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Enterprise Risk Management: integrating with Strategy and Performance**. [S.l.]: COSO, 2017. Disponível em: <https://www.coso.org/Pages/erm.aspx>. Acesso em 12 nov. 2020.

COSTA, A. P. P. da. **Balanced Scorecard: conceitos e guia de implementação**. São Paulo: Atlas, 2006.

CRAFT, S.; HEIM, K. Institutional transparency in journalism: dimensions and implications. **Journalism Studies**, London, v. 22, n. 4, p. 512–530, abr. 2021.

CRESWELL, J. W. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. Thousand Oaks: Sage publications, 2021.

CRUZ, C. M. da. Transparência e participação social: o papel dos portais públicos. **Gestão & Sociedade**, v. 12, n. 34, p. 880–899, 2020.

CZARNIAWSKA, B.; SEVÓN, G. **Global ideas: How ideas, objects and practices travel in the global economy**. Malmö: Liber & Copenhagen Business School Press, 2005.

DEMING, W. E. **Out of the crisis**. Cambridge: MIT Center for Advanced Engineering Study, 1986.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service: Serving, not Steering**. Armonk: M.E. Sharpe, 2000.

DIXIT, A. K. **Lawlessness and economics: alternative modes of governance**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

DRUCKER, P. F. **Administração: tarefas, responsabilidades, práticas**. São Paulo: Pioneira, 1993a.

DRUCKER, P. F. **Innovation and entrepreneurship: practice and principles**. New York: HarperBusiness, 1993b.

DRUCKER, P. F. **Prática de administração de empresa**. Tradução da Editora Fundo de Cultura. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 4.528-R, de 30 de outubro de 2019**. Institui o Programa de Gestão para Resultados do Governo do Estado – Realiza+. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, ES, 31 out. 2019. Disponível em: <https://sedes.es.gov.br/legislacao/decretos>. Acesso em: 25 jul. 2025.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748–765, 1999.

EYERKAUFER, M.; SILVA, A. P.; COSTA, R. M. Planejamento e monitoramento estratégico para o desenvolvimento sustentável local. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 789–812, jul./ago. 2022.

FERLIE, E.; ONGARO, E. Strategic management in public services organizations: concepts, schools and contemporary issues. **Public Management Review**, London, v. 22, n. 4, p. 563–582, abr. 2020.

FIGUEIRA, J.; SILVA, M. Transparency of media ownership and democratic quality: a comparative perspective. **Comunicação e Sociedade**, Braga, v. 43, p. 75–92, jan./jun. 2023.

FONSECA, P. B.; PORTO, J. B.; BORGES-ANDRADE, J. E. Liderança Transformacional no Setor Público: Uma Revisão Sistemática da Literatura. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, n. 4, e200021, 2021.

FREDERICKSON, H. G. **The Public Administration Theory Primer**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2010.

FULLAN, M. **The New Meaning of Educational Change**. 3. ed. New York: Teachers College Press, 2001.

FUNG, A. Distributed participation: digital tools and democratic engagement. **Journal of Public Deliberation**, Chicago, v. 17, n. 2, p. 1–18, dez. 2021.

GEORGE, B.; WALKER, R. M.; NIELSEN, P. A. Strategic planning and collaborative governance in public administration: a dynamic capabilities perspective. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 31, n. 2, p. 295–310, abr. 2021.

GHELMAN, S.; COSTA, S. R. R. da. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 13., 2006, Bauru. **Anais [...]**. Bauru: UNESP, 2006.

GIACOMONI, J. **O orçamento público**. 15. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2022.

GIOVANELLA, L.; LEMOS, L. A. Governança pública e transparência fiscal: entre o discurso e a prática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 177–198, 2017.

GISSELQUIST, R. M. Democratic accountability and strategic monitoring in public governance. **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, Oxford, v. 36, n. 1, p. 89–105, jan./fev. 2022.

GOLDRATT, E. M. **A meta: um processo de melhoria contínua**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 1990.

GRAVE, P. S.; MENDES, A. A. Pensamento estratégico contemporâneo: possíveis fundamentos antigos da estratégia como uma medida administrativa atual ou em busca ao elo perdido? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. **Anais [...]**. Campinas: ANPAD, 2001.

GRIGOROUDIS, E.; ORFANOUDAKI, E.; ZOPOUNIDIS, C. Strategic performance measurement in a healthcare organisation: A multiple criteria approach based on balanced scorecard. **Omega**, v. 40, n. 1, p. 104-119, 2012.

GRINDLE, M. S. **Getting good government**: Capacity building in the public sectors of developing countries. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

GRINDLE, M. S. Monitoring for reform: institutional capacity and strategic learning in public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 33, n. 2, p. 145–162, mar./abr. 2023.

GUEDES, L. M.; SOARES, R. S. Transparência e participação cidadã: uma análise das práticas editoriais em periódicos acadêmicos brasileiros. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 12, n. 2, p. 88–105, jul./dez. 2022.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: uma reconcepção da riqueza das nações. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1981.

GUIMARÃES, T. A.; BRAGA, M. C.; ZAIDAN, A. L. Modelo integrado de gestão de processos e riscos: uma proposta para o setor público. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Brasília, DF, v. 55, n. 3, p. 412–430, jul./set. 2021.

GUZMÁN, J. Multidimensional efficiency in public administration: equity, innovation and sustainability. **International Journal of Public Sector Performance**, London, v. 8, n. 3, p. 215–232, jul./set. 2021.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. **Competing for the future**. Boston: Harvard Business Review Press, 1996.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy**: an introduction to the study of operational governance. London: Sage, 2002.

HILL, S.; DINSDALE, G. **Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público**. Traduzido por Luís Marcos B. L. de Vasconcelos. Brasília: ENAP, 2003. 80 p. (Cadernos ENAP, 23).

HOOD, C. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991.

HOOD, C. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

HOOD, C.; JACKSON, M. **Administrative argument**. Aldershot: Dartmouth Publishing, 1991.

IMAI, M. **Kaizen**: The Key to Japan's Competitive Success. New York: McGraw-Hill, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Gerenciamento de Riscos Corporativos**: evolução em governança e estratégia. São Paulo: IBGC, 2017. Disponível em:

<https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21794/Riscos%20cad19.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Good governance**: the IMF's role. Washington, DC: IMF, 2003.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 9020**: evaluation of Public Policies. Vienna: INTOSAI, 2019. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9020-Evaluation-of-Public-Policies.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2025.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma abordagem tecno-política. São Paulo: Atlas, 2024.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Mapas estratégicos**: Balanced Scorecard – convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The balanced scorecard**: translating strategy into action. Boston: Harvard Business Review Press, 1996.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The Execution Premium**: linking strategy to operations for competitive advantage. Boston: Harvard Business School Publishing Corporation, 2008.

KOPPENJAN, J. F. M.; KLIJN, E. H. **Managing Uncertainties in Networks**: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making. London: Routledge, 2004.

KOTTER, J. P. **Leading Change**. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

KRISTENSEN, J. K.; GROSZYK, W.; BÜHLER, B. Outcome-focused management and budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 1, n. 4, p. 7-34, 2002.

LEWIN, K. **Resolving Social Conflicts**: Selected Papers on Group Dynamics. New York: Harper & Row, 1951.

LIMA, D. S.; COELHO, S. G. Planejamento governamental e alinhamento estratégico com políticas sociais globais: uma análise crítica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 75, n. 2, p. 299–324, abr./jun. 2024.

MARIN, P.; ALMEIDA, M. **Orçamento Regionalizado como Ferramenta de Combate às Desigualdades Socioespaciais**: reflexões a partir do PPA 2022-2025 do município de São Paulo. Brasília, DF: IPEA, 2023.

MARQUES, C. A.; ROSSONI, L. Governança pública e capacidades organizacionais: uma análise da efetividade institucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 6, p. 1123–1145, nov./dez. 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de gestão estratégica na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

MATUS, C. **Planejamento estratégico situacional**. Brasília, DF: ENAP, 1993.

MEDEIROS, T. B.; OLIVEIRA, J. G. de. Tecnologias emergentes e transformação digital no setor público. **Cadernos de Administração Pública**, v. 4, n. 1, p. 55–72, 2021.

MIHAIU, D. M.; OPREANA, A.; CRISTESCU, M. Efficiency in public administration: conceptual and methodological framework. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, Cluj-Napoca, n. 60E, p. 124–139, dez. 2020.

MILES, R. E.; SNOW, C. C. **Organizational strategy, structure and process**. New York: McGraw-Hill, 1978.

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. **Resolução CGE nº 19, de 29 de maio de 2020**. Aprova a Declaração de Apetite a Riscos da Controladoria-Geral do Estado. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 30 maio 2020. Disponível em: <https://conaci.org.br/noticias/cge-mg-lanca-sua-declaracao-de-apetite-a-riscos/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.690, de 26 de julho de 2019**. Regulamenta o Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin). Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 27 jul. 2019. Disponível em: <https://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/governanca-das-estatais/marco-regulatorio-da-governanca-das-empresas-estatais-/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.771, de 29 de novembro de 2019**. Regulamenta o Comitê de Coordenação e Governança de Estatais - CCGE. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 30 nov. 2019. Disponível em: <https://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/governanca-das-estatais/marco-regulatorio-da-governanca-das-empresas-estatais-/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 31 maio 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23304&ano=2019>. Acesso em: 25 jul. 2025.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.577, de 15 de janeiro de 2020**. Institui o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2019–2030. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23577&ano=2020>. Acesso em: 17 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Planejamento Estratégico 2024-2027**. Belo Horizonte: SEPLAG, 2024. Disponível em: https://www.mg.gov.br/system/files/media/documento_detalhado/2024-12/PlanejEstrat_Seplag2024.pdf. Acesso em: 25 jul. 2025.

MINTZBERG, H. **Safari de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 1994b.

MINTZBERG, H. **The rise and fall of strategic planning**. New York: Free Press, 1994a.

MIRANDA, R. F. A. Declaração de apetite a riscos: instrumento de governança estratégica no setor público. In: MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. **Resolução CGE nº 19, de 2020**. Belo Horizonte: Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, 2020.

MIRANDA, R. F. A. **Gestão de riscos no setor público: fundamentos, práticas e desafios**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MIRANDA, R. F. A. Monitoramento estratégico como vetor de governança pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 73, n. 4, p. 789–812, out./dez. 2022.

MIRANDA, R. F. A. Planejamento estratégico e gestão de riscos: a experiência do Estado de Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA, 10., 2021, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, DF: ENAP, 2021. p. 215–230.

MOORE, M. H. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

NABATCHI, T.; SANCINO, A.; SICILIA, M. Adaptive governance and citizen engagement: navigating complexity in public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 33, n. 1, p. 45–62, jan./fev. 2022.

NABATCHI, T.; SANCINO, A.; SICILIA, M. Public administration and citizen participation: evolving models of governance. **Public Administration Review**, Washington, D.C., v. 77, n. 3, p. 346–356, maio/jun. 2017.

NASCIMENTO, T. R. **Inovação social e governança pública: um framework para redes colaborativas**. 2023. 148 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. I. GovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263–1290, set./out. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2024.

OLIVEIRA, R. **Planejamento estratégico no setor público: perspectivas e desafios**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

OLIVEIRA, T. S.; ABIB, J. A. Institucionalização da gestão de riscos no setor público: uma agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 23–46, jan./fev. 2023.

OLIVEIRA, T. S.; BARROS, A. C. Desafios da eficiência na gestão pública brasileira: capacitação e integração institucional. **Revista FT**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 55–78, jan./mar. 2024.

OLIVEIRA, T. S.; ROSSETTO, C. R. Governança colaborativa e gestão estratégica em políticas urbanas: uma análise interinstitucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 412–435, maio/jun. 2021.

OLIVEIRA, U. R. et al. Perspectivas contemporâneas do Balanced Scorecard: perfil de pesquisa. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 22, n. 2, p. 63–84, abr./jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Princípios de governança pública**. Paris: OCDE, 2004. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance>. Acesso em: 26 nov. 2024.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading: Addison-Wesley, 1992.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PALUDO, A. V.; OLIVEIRA, A. G. **Governança Organizacional Pública e Planejamento Estratégico**. São Paulo: Editora Foco, 2021.

PEGORARO, D.; SILVA, M. A.; COSTA, R. M. Eficiência relacional na administração pública: participação e controle social. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2022, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: EBAP, 2022. p. 102–120.

PEIXE, B. C. S. et al. Governança Pública: uma análise bibliométrica dos trabalhos apresentados no Encontro da ANPAD. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 44., 2020, Evento Online. **Anais [...]**. Maringá: ANPAD, 2020.

PERES, U. D. Participação social e políticas públicas no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2020.

PETERS, B. G. **Advanced Introduction to Public Policy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.

PIMENTEL, A. O Método da Análise Documental: Seu Uso Numa Pesquisa Historiográfica. **PerCursos**, v. 1, n. 1, p. 1-13, 2018.

POISTER, T. H.; ARTHUR, M. E.; BERRY, F. S. Integrating strategic planning and performance management: a dynamic capabilities perspective. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 31, n. 3, p. 487–504, jul. 2021.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform**: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

PORTER, M. E. **Competitive advantage**: creating and sustaining superior performance. New York: The Free Press, 1985.

PRZEWORSKI, A. et al. **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RHODES, R. A. W. The Governance Debate. *In*: RHODES, R. A. W. **Understanding Governance**: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press, 2000. p. 41-58.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance**: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press, 1997.

ROHADA, N. G. Conceptual framework for the strategic management: a literature review. **International Journal of Education, Modern Management, Applied Science & Social Science (IJEMMASSS)**, v. 6, n. 1(III), p. 136-142, jan./mar. 2024.

RØVIK, K. A. The recipe for organizational change: from institutional ‘templates’ to translation. *In*: CZARNIAWSKA, B.; SEVÓN, G. (Org.). **Translating organizational change**. Berlin: Walter de Gruyter, 2007. p. 125–149.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning**: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The implementation of public policy: a framework of analysis. **Policy Studies Journal**, v. 8, n. 4, p. 538-560, 1980.

SAHLIN-ANDERSSON, K. Imitating by editing success: the construction of organizational fields. *In*: CZARNIAWSKA, B.; SEVÓN, G. (Org.). **Translating organizational change**. Berlin: Walter de Gruyter, 1996. p. 69–92.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 1, p. 215-225, 2009.

SANTOS, A. B. dos; KOHAN, W. O.; PASSOS JUNIOR, G. Eu lhe ensinei tudo que eu sabia, mas eu não sabia tudo que eu queria lhe ensinar. **Trans/Form/Ação: Revista de Filosofia da Unesp**, Marília, v. 48, n. 1, 2025. Disponível em: [Inserir o link de acesso do SciELO]. Acesso em: 6 ago. 2025.

SANTOS, F. J. da S. dos; SANO, H. Inovação no setor público: um olhar sobre os estudos brasileiros. **Interface: Revista de Saúde, Comunicação e Educação**, Natal, v. 13, n. 2, p. 33-48, dez. 2016.

SANTOS, M. A.; OLIVEIRA, R. F.; COSTA, J. L. Governança pública e redes urbanas: uma análise da coprodução de valor público. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, São Luís, v. 11, n. 2, p. 88–107, maio/ago. 2025.

SANTOS, R. C.; SILVA, J. M. Conselhos gestores e democratização das decisões públicas: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 37, n. 109, p. 45–62, jul./set. 2022.

SARAIVA, H. I.; ALVES, M. C. F. G. A evolução do balanced scorecard – uma comparação com outros sistemas. **Holos**, [Natal], v. 4, p. 185–200, 2017. DOI: 10.15628/holos.2017.5438. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5438>. Acesso em: 11 jun. 2025.

SCHENDEL, D. E.; HOFER, C. W. **Strategic management**: a new view of business policy and planning. Boston: Little Brown, 1978.

SCHEREN, P. M. M. et al. Tendências no estudo de planejamento e orçamento públicos: uma revisão bibliométrica. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 18, e020046, p. 1–19, 2024.

SCOTT, J. **Documentary research**. London: Sage Publications, 2006.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: um diagnóstico de problemas, recomendação de solução. São Paulo: Cengage Learning, 2023.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347–369, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6691>. Acesso em: 26 maio 2025.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos e Práticas. São Paulo: Cengage Learning, 2021.

SEHNEM, S.; LOPES, E. L.; BORBA, J. A. Gestão estratégica sustentável: integração entre desempenho organizacional e responsabilidade socioambiental. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 26, n. 1, p. 89–110, jan./mar. 2022.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. São Paulo: Best Seller, 1990.

SILVA, R. M.; COSTA, L. F. Capacitação e governança em governos locais: desafios e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 245–268, mar./abr. 2023.

SILVA, R. M.; OLIVEIRA, T. S.; COSTA, L. F. Planejamento estratégico situacional na gestão pública brasileira: avanços e desafios. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 68, n. 2, p. 245–268, abr./jun. 2017.

SILVEIRA, M. C.; SILVA, A. P.; DALL’AGNOLL, C. Transparência e acesso aberto: políticas editoriais e democratização da informação. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 45–62, jan./mar. 2023.

SILVESTRE, H. L. **A (Nova) Governança Pública**: arranjos institucionais e inovação democrática. São Paulo: Atlas, 2019.

SMITH, G.; ESCOBAR, O. Democratic learning through participation: institutional transformation and civic capacity. **Democratic Theory**, London, v. 9, n. 1, p. 75–92, jan./jun. 2022.

STAKE, R. E. **The Art of Case Study Research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

STOKER, G. Governance as Theory: Five Propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997.

TEIXEIRA, M. C.; GOMES, R. C. Governança pública no Brasil: entraves estruturais e caminhos possíveis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 73, n. 3, p. 421-440, jul./set. 2022.

TEIXEIRA, M. C.; GOMES, R. C. Monitoramento e governança em governos subnacionais: desafios e perspectivas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 74, n. 1, p. 45-68, jan./mar. 2023.

TONI, J. de. **Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público**. Brasília, DF: ENAP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6146>. Acesso em: 14 nov. 2024.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 20. ed. São Paulo: Renovar, 2018.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2015.

VIANA, A. L. d'Á. **Governança digital e valor público: desafios e perspectivas para a administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2022.

VILLAS, M.; FONSECA, M.; MACEDO-SOARES, T. D. L. V. A. Assegurando o alinhamento estratégico da tecnologia de informação e comunicação: o caso das unidades de refino da Petrobras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 127-154, jan. 2006.

WEBER, M. **Economy and Society**. Berkeley: University of California Press, 1978. (Obra original publicada em 1922).

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2000.

YATES, S.; HOLDEN, A. Strategic planning and adaptive governance in public institutions: global challenges and local responses. **International Review of Administrative Sciences**, London, v. 88, n. 3, p. 534-553, 2022.

YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradução: Daniel Bueno; revisão técnica: Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso, 2016.

APÊNDICE A – MINUTA FINAL DO NORMATIVO

DECRETO Nº [NÚMERO], DE [DIA] DE [MÊS] DE 2026.

DISPÕE SOBRE O SISTEMA DE GOVERNANÇA, PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA (SGPG) DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL DE SERGIPE, E ESTABELECE DIRETRIZES PARA A INTEGRAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA ÀS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição Estadual,

CONSIDERANDO a necessidade de modernizar a administração pública estadual, orientando-a para a entrega de valor público e resultados efetivos para a sociedade sergipana;

CONSIDERANDO a importância de alinhar o planejamento governamental, a alocação de recursos orçamentários e a execução de políticas públicas a uma visão estratégica de longo prazo para o desenvolvimento sustentável do Estado;

CONSIDERANDO as melhores práticas de governança pública recomendadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), consolidadas no Referencial Básico de Governança Organizacional (RBG), que visam fortalecer os mecanismos de liderança, estratégia e controle;

CONSIDERANDO a necessidade de institucionalizar um ciclo de gestão contínuo que integre a gestão de riscos, o monitoramento sistemático do desempenho e a avaliação de resultados como fundamentos para a tomada de decisão baseada em evidências,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DO SISTEMA DE GOVERNANÇA, PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Sergipe, o Sistema de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica – SGPG, com o objetivo de alinhar e integrar as práticas de administração estratégica e governança pública.

§ 1º O SGPG compreende o conjunto de instâncias, processos, diretrizes e instrumentos destinados a assegurar que os objetivos estratégicos do Estado sejam alcançados de forma eficiente, íntegra e transparente.

§ 2º São princípios do SGPG:

- I - Foco em resultados e na geração de valor público;
- II - Transparência e prestação de contas (*accountability*);
- III - Gestão de riscos e controle interno;
- IV - Tomada de decisão baseada em evidências;
- V - Liderança comprometida e responsável;
- VI - Capacidade organizacional e inovação;
- VII - Articulação e coerência intersetorial.

Art. 2º O SGPG tem como finalidades:

- I - Assegurar a formulação, a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do planejamento estratégico estadual;
- II - Promover a integração entre o planejamento estratégico, o orçamento e a gestão de políticas públicas;
- III - Fortalecer os mecanismos de governança, gestão de riscos e controles internos;
- IV - Fomentar uma cultura organizacional orientada para resultados, integridade e inovação;
- V - Aprimorar a qualidade do gasto público e da prestação de serviços à sociedade.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA ESTRATÉGICA

Art. 3º A governança estratégica no âmbito do SGPG será exercida pelas seguintes instâncias:

I - Conselho de Governança do Estado de Sergipe (CONGOV-SE): Órgão colegiado superior, de caráter deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, com as seguintes competências:

a) Aprovar e revisar o Plano Estratégico do Estado, seus objetivos, indicadores e metas globais;

b) Estabelecer as diretrizes gerais de governança e de gestão de riscos, incluindo a aprovação da Política Estadual de Gestão de Riscos e a declaração de apetite a riscos do Poder Executivo;

c) Avaliar, em reuniões de análise estratégica, o desempenho global do governo e deliberar sobre ajustes e correções de rota na estratégia;

d) Deliberar sobre projetos estratégicos de alta complexidade ou de natureza intersetorial.

Nota: A definição do CONGOV-SE como "deliberativo" e "presidido pelo Governador" é a mudança mais crítica deste decreto. Ela ancora a governança no centro do poder político, conferindo ao conselho a autoridade necessária para superar a resistência burocrática e a fragmentação setorial, que foram diagnosticadas como falhas centrais no sistema de planejamento de Sergipe. Esta estrutura espelha as melhores práticas observadas em outros estados.

II - Comitê Executivo de Gestão Estratégica (CEGE): Instância de coordenação e monitoramento, com as seguintes competências:

a) Propor ao CONGOV-SE o Plano Estratégico do Estado e suas revisões;

b) Coordenar a implementação da estratégia, articulando as ações entre os diversos órgãos e entidades;

c) Monitorar continuamente o desempenho dos objetivos e projetos estratégicos, analisando desvios e propondo ações corretivas à alta administração e ao CONGOV-SE;

d) Assegurar a integração das práticas de gestão de riscos e de monitoramento de resultados no ciclo de gestão.

Art. 4º O Conselho de Governança do Estado de Sergipe (CONGOV-SE) terá a seguinte composição mínima:

I - Governador do Estado, que o presidirá;

II - Vice-Governador;

III - Secretário-Chefe da Casa Civil;

IV - Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Inovação;

V - Secretário de Estado da Fazenda;

VI - Procurador-Geral do Estado.

§ 1º A Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Inovação exercerá a função de Secretaria-Executiva do CONGOV-SE.

§ 2º Poderão ser convidados a participar das reuniões do CONGOV-SE, sem direito a voto, outros Secretários de Estado, dirigentes de entidades da administração indireta e especialistas, conforme a pauta.

Nota: Este artigo torna a composição do conselho prescritiva, eliminando a fraqueza da versão inicial. A inclusão do núcleo político (Governador, Casa Civil) e técnico-financeiro (Planejamento, Fazenda, Procuradoria) garante que as decisões tenham legitimidade política, viabilidade orçamentária e segurança jurídica.

Art. 5º A Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN) atuará como órgão central do SGPG, com as seguintes atribuições:

I - Coordenar tecnicamente a elaboração, a revisão e o monitoramento do Plano Estratégico do Estado;

II - Desenvolver e disseminar metodologias e instrumentos de planejamento, gestão de riscos, monitoramento e avaliação;

III - Prestar apoio técnico e metodológico às unidades setoriais do SGPG;

IV - Consolidar e analisar os dados de desempenho para subsidiar as decisões do CEGE e do CONGOV-SE;

V - Promover a capacitação contínua dos agentes públicos nos temas de governança e administração estratégica;

VI - Gerir o sistema de informações de suporte ao monitoramento estratégico;

VII - Instituir e coordenar o Escritório de Projetos Estratégicos do Estado de Sergipe (EPE-SE), unidade com a finalidade de realizar o gerenciamento intensivo e o apoio metodológico aos projetos prioritários definidos pelo CONGOV-SE, assegurando a superação de entraves e o foco na entrega de resultados.

Nota: A criação do EPE-SE, inspirado no bem-sucedido PMO-ES do Espírito Santo, preenche a lacuna de execução da estratégia. Este escritório funcionará como o braço operacional do CONGOV-SE e da SEPLAN, garantindo que as decisões de alto nível sejam traduzidas em projetos monitorados e com entrega de resultados, combatendo a fragmentação setorial.

CAPÍTULO III

DO CICLO DE GESTÃO E DAS PRÁTICAS DE ESTRATÉGIA

Art. 6º A administração estratégica no Estado de Sergipe observará um ciclo de gestão contínuo, fundamentado nas seguintes práticas interligadas do mecanismo de Estratégia do RBG do TCU:

I - Gerir Riscos: Instituir a Política Estadual de Gestão de Riscos, a ser aprovada pelo CONGOV-SE, que estabelecerá diretrizes para a identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos que possam impactar o alcance dos objetivos estratégicos.

Nota: Esta diretriz ataca diretamente a principal lacuna diagnóstica: a ausência de uma política formal de riscos. Alinha Sergipe a práticas de estados como Ceará e Minas Gerais.

II - Estabelecer a Estratégia: Definir e formalizar, no Plano Estratégico, a missão, a visão, os valores, os objetivos, os indicadores e as metas do Estado, assegurando que os indicadores priorizem a mensuração de resultados (*outcomes*) para a sociedade.

Nota: A ênfase em "resultados (outcomes)" é uma correção direta à predominância de indicadores de esforço (outputs) identificada na análise, forçando a gestão a focar no valor público gerado.

III - Promover a Gestão Estratégica: Desdobrar a estratégia em planos de ação setoriais e projetos, com responsabilidades e recursos definidos, e instituir mecanismos formais de governança para a gestão de iniciativas transversais e intersetoriais.

Nota: Esta cláusula cria o mandato para superar o "efeito silo", exigindo arranjos formais (comitês, orçamentos compartilhados, etc.) para gerir projetos que envolvam múltiplos órgãos.

IV - Monitorar o Alcance dos Resultados: Implementar um ciclo formal de monitoramento, com reuniões periódicas de avaliação de desempenho nas instâncias competentes, para analisar o progresso das metas, identificar desvios e fundamentar a tomada de decisões.

Nota: Isto institucionaliza o processo de monitoramento, que foi identificado como incipiente, criando rituais de gestão (reuniões de análise estratégica) que são essenciais para o aprendizado e a correção de rota.

V - Monitorar o Desempenho da Gestão: Avaliar sistematicamente a eficácia das funções e processos de gestão (pessoas, TI, contratações, finanças) para garantir que suportem adequadamente a execução da estratégia e promovam a melhoria contínua.

Art. 7º As Diretorias de Planejamento e Orçamento (DIPLANS), ou unidades equivalentes, nos órgãos e entidades, ficam transformadas em Diretorias de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica (DIGPG).

§ 1º As DIGPGs atuarão como unidades setoriais do SGPG, responsáveis por coordenar a implementação das práticas descritas no Art. 6º em seus respectivos âmbitos de atuação, em articulação com a SEPLAN.

§ 2º A capacitação dos servidores das DIGPGs em governança, gestão de riscos e monitoramento de resultados será prioritária e coordenada pela SEPLAN.

Nota: Esta mudança cria uma rede capilar de governança, garantindo que as competências estratégicas sejam desenvolvidas dentro de cada secretaria, e não apenas no órgão central.

CAPÍTULO IV

DA INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Art. 8º O processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá ser explicitamente orientado pelas prioridades definidas no Plano Estratégico do Estado.

§ 1º A alocação de recursos orçamentários para projetos e atividades deverá ser justificada com base na sua contribuição para o alcance dos objetivos e metas estratégicas.

§ 2º A SEPLAN, em conjunto com a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), desenvolverá e implementará, de forma gradual, metodologias que aprimorem a vinculação entre planejamento, orçamento e avaliação de resultados, visando à otimização do gasto público.

Nota: A linguagem "explicitamente orientado" fortalece o vínculo entre planejamento e orçamento, tornando-o mandatório e combatendo a prática de orçamentos inerciais descolados da estratégia.

CAPÍTULO V DA TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 9º A SEPLAN manterá um portal eletrônico de acesso público para a divulgação do Plano Estratégico, do portfólio de projetos estratégicos e dos relatórios de monitoramento de desempenho, em linguagem clara e acessível, como instrumento de transparência e controle social.

Nota: Este artigo, já aprimorado na versão final do Apêndice A, é mantido por ser crucial. Ele fortalece a accountability ao expor os resultados (ou a falta deles) ao escrutínio público, um pilar da boa governança.

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 10. A SEPLAN, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação deste Decreto, editará os atos normativos complementares necessários à sua plena execução.

Art. 11. Os casos omissos serão dirimidos pelo CONGOV-SE, com o apoio técnico da SEPLAN.

Art. 12. Ficam revogadas as disposições em contrário.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Aracaju, [DIA] de [MÊS] de [ANO]; 204º da Independência e 137º da República.

FÁBIO MITIDIERI

Governador do Estado de Sergipe