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

SÃO CRISTÓVÃO-SE
2025

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

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL

DEDICATÓRIAS

Dedico este trabalho a **Adriana**, companheira incansável, que sempre me apoiou com generosidade e amor. Recentemente, retornou à academia, reafirmando seu compromisso com o conhecimento e, como sempre, foi minha maior incentivadora intelectual, jamais medindo esforços para viabilizar meu progresso acadêmico.

A **Lorena**, exemplo de dedicação à carreira acadêmica, que mesmo distante fisicamente, permanece presente em minha trajetória com inspiração e afeto.

A **Milena**, que trilha múltiplos caminhos com coragem: trabalho, estudo, esposa e mãe, um testemunho notável de força e comprometimento.

A **Cecília**, que chegou trazendo luz, renovação e alegria, completando nossa família humana.

E à **Frida**, 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 corpo inteiro, guiada por memórias, sonhos e vozes que me precedem.

Agradeço aos meus ancestrais, pilares invisíveis e luminosos da minha jornada: à minha mãe, **Maria Bernadete**, guardiã de gestos que acalmam e ensinam, cuja força serena me molda desde o berço; ao meu pai, **Pedro**, homem de sabedoria firme e proteção silenciosa; e ao meu irmão, **Jorge (Batata)**, cuja presença afetuosa e firmeza discreta são abrigo em minhas travessias. Vocês são minha proteção, minha bússola do caminhar e coragem.

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

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

Aos professores e professoras que contribuíram com minha formação ao longo do percurso: **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 e à reflexão crítica.

À **Elisângela**, secretaria do PROFIAP/UFS, e amiga, minha gratidão pela atenção constante, pela disponibilidade e pelo acolhimento caloroso em todos os momentos. Sua presença tornou o caminho 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 e membras da banca de qualificação, pelas leituras atentas, questionamentos profundos e pelas contribuições críticas que ampliaram os horizontes deste estudo.

Agradeço à Profa. Dra. **Maria Aparecida** (PROFIAP/UFGd) e ao Prof. Dr. **Glauber Pereira** (PROFNIT/UNIFAP), membra e membro da banca de defesa, pelas leituras atentas, questionamentos profundos e pelas contribuições críticas.

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 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

O **objetivo da pesquisa** foi desenvolver 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). Para isso, a **metodologia aplicada** teve abordagem qualitativa, consistindo em uma pesquisa documental dos principais planos e leis orçamentárias de Sergipe e em benchmarking com os modelos de governança do Ceará, Minas Gerais e Espírito Santo, utilizando o Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU como parâmetro de análise. Como **principais resultados**, a investigação revelou lacunas estruturais críticas, como a ausência de um sistema formal de gestão de riscos, a prevalência de indicadores de esforço (outputs) sobre os de resultado (outcomes), a fragmentação setorial ("efeito silo") e a incipiência dos mecanismos de monitoramento. A **relevância do estudo** está em abordar a aplicação de padrões nacionais de governança em nível subnacional, e sua originalidade 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. **As contribuições do trabalho são de gestão**, com a entrega do normativo; **teóricas**, ao analisar a difusão de políticas e a tradução institucional no federalismo; e **metodológicas**, ao oferecer um processo metodológico de tradução institucional que pode ser replicado por outros entes. **Socialmente**, a implementação do modelo proposto tem o potencial de fomentar uma cultura de transparência e participação social, resultando em políticas públicas mais efetivas e na entrega de mais valor público aos cidadãos.

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

ABSTRACT

The objective of this research was to develop a normative model of strategic administration for the State of Sergipe, seeking to align state planning instruments (2023-2027 cycle) with the public governance practices recommended by the Federal Court of Auditors (TCU). To this end, the methodology applied was qualitative, consisting of documentary research on Sergipe's main budget plans and laws and benchmarking with the governance models of Ceará, Minas Gerais, and Espírito Santo, using the TCU's Basic Governance Framework (RBG) as the analytical parameter. The main findings revealed critical structural gaps, such as the absence of a formal risk management system, the prevalence of effort indicators (outputs) over results indicators (outcomes), sectoral fragmentation ("silo effect"), and the incipience of monitoring mechanisms. The study's relevance lies in addressing the application of national governance standards at the subnational level, and its originality lies in transcending diagnosis by proposing an institutionalization tool—a draft decree—that translates the analysis into a concrete management solution. The contributions of this work are managerial, with the delivery of regulations; theoretical, by analyzing policy diffusion and institutional translation within federalism; and methodological, by offering a methodological process for institutional translation that can be replicated by other entities. 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 delivery of greater 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.....37
Figura 2: Mapa estratégico: O modelo simples de criação de valor.....39
Figura 3: BSC adaptado ao setor público.....40
Figura 4: Relação entre governança e gestão.....49
Figura 5: Mecanismos de governança pública.....53
Figura 6: Desafios enfrentados na implementação das práticas de governança.....57
Figura 7: Ações para enfrentar os desafios na implementação das práticas de governança...59
Figura 8: Práticas relacionadas aos mecanismos de governança.....63
Figura 9: Modelo de administração estratégica alinhada à governança pública.....123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: A estratégia analisada sob diferentes perspectivas.....28
Quadro 2: Instrumentos de planejamento orçamentário e suas atribuições.....30
Quadro 3: A estratégia analisada sob diferentes perspectivas.....31
Quadro 4: Edições do RBG do TCU.....62
Quadro 5: Classificação da Pesquisa.....76
Quadro 6: Etapas da Pesquisa Documental.....77
Quadro 7: Relação entre os objetivos específicos e os capítulo e seções correspondentes do trabalho.....80
Quadro 8: Identificação das fontes documentais.....82
Quadro 9: Relação de Documentos Coletados.....85
Quadro 10: Critérios para avaliação da fonte documental.....87
Quadro 11: Arcabouço Conceitual da Pesquisa.....89
Quadro 12: Categorias Dedutivas de Análise de Conteúdo.....90
Quadro 13: Etapas do Processo de Codificação.....91
Quadro 14: Protocolo de Codificação Aplicado.....92
Quadro 15: Processo de Interpretação e Triangulação dos Dados.....93
Quadro 16: Análise da Ausência de Gestão de Riscos nos Documentos de Planejamento de Sergipe.....97
Quadro 17: Exemplos de Indicadores de Esforço (Outputs) no PPA 2024-2027.....98
Quadro 18: Alocação Orçamentária Fragmentada para o Objetivo 'Ampliar a Segurança Pública' na LOA 2024.....99
Quadro 19: Análise da Ausência de Mecanismos de Monitoramento nos Documentos de Planejamento.....101
Quadro 20: Triangulação Analítica das Fricções Institucionais em Sergipe.....103
Quadro 21: Matriz de Interconexão das Fricções Institucionais em Sergipe.....104
Quadro 22: Matriz de Aderência das Práticas de Planejamento de Sergipe ao Mecanismo de Estratégia do RBG/TCU.....106
Quadro 23: Comparação de Estruturas de Governança Estratégica.....109
Quadro 24: Matriz Comparativa de Benchmarking da Governança Estratégica.....113
Quadro 25: Engenharia Institucional do Decreto – Intervenções, Fricções e Mecanismos de Ação.....118

Quadro 26: Análise de Stakeholders e Estratégias de Engajamento para a Implementação do SGPG.....120
Quadro 27: Roteiro para Implementação do SGPG com Base no Modelo de 8 Passos de Kotter.....122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BSC – *Balanced Scorecard*

CCGE – Comitê de Coordenação e Governança de Estatais

CE – Ceará

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 – Diretorias de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica

DIPLANS – Diretorias 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

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 – Nova Gestão Pública (*New Public Management*)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PE – Planejamento Estratégico

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

TCU – Tribunal de Contas da União

UFS – Universidade Federal de Sergipe

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 19
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA 20
1.2 OBJETIVO GERAL 21
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 21
1.4 JUSTIFICATIVA 21
1.5 VINCULAÇÃO À LINHA DE PESQUISA.....23
1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO 23
2 REFERENCIAL TEÓRICO 25
2.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO.....25
2.2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO.....29
2.3 ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA.....30
2.3.1 Planejamento Estratégico.....32
2.3.2 Gestão Estratégica 34
2.3.3 *Balanced Scorecard* (BSC).....36
2.4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....40
2.5 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA.....43
2.6 PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....45
2.7 DA NOVA GESTÃO PÚBLICA (NPM) PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA.....46
2.8 GOVERNANÇA PÚBLICA.....49
2.8.1 Mecanismos de Governança Pública 53
2.8.2 Desafios Enfrentados na Implementação das Práticas de Governança.....54
2.8.3 Gestão da Mudança e Resistência Cultural no Setor Público.....59
2.9 PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DO MECANISMO DE ESTRATÉGIA DO RBG DO TCU.....61
2.9.1 Gerir Riscos 64
2.9.2 Estabelecer a Estratégia 66
2.9.3 Promover a Gestão Estratégica 68
2.9.4 Monitorar o Alcance dos Resultados Organizacionais 69
2.9.5 Monitorar o Desempenho das Funções de Gestão 71
2.10 ARTICULAÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA: UM FRAMEWORK INTEGRADO 73
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 75

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA 75
3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA 77
3.2.1 Formulação do problema e dos objetivos 78
3.2.2 Identificação das Fontes 80
3.2.3 Localização das Fontes e Acesso aos Documentos 83
3.2.4 Avaliação dos Documentos 85
3.2.5 Seleção e Organização das Informações e Delimitação do Corpus Documental 87
3.2.6 Análise Comparativa por *Benchmarking*: Critérios e Propósito 87
3.2.7 Análise e Interpretação dos Dados 88
3.3 CRITÉRIOS DE VALIDADE E CONFIABILIDADE 93
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 95
4.1 CONFIGURAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO ESTADO DE SERGIPE: COERÊNCIA E ALINHAMENTO DOS INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS 95
4.2 ALINHAMENTO COM O REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA DO TCU: ANÁLISE DO MECANISMO DE ESTRATÉGIA 96
4.2.1 A Lacuna Crítica na Gestão de Riscos: Da Ausência Estratégica à Limitação Fiscal ...96
4.2.2 O Viés de Execução: A Prevalência de Indicadores de Esforço (Outputs) sobre Resultados (Outcomes) 98
4.2.3 O Dilema da Coordenação: A Fragmentação Orçamentária e o "Efeito Silo" na Prática 99
4.2.4 A Incipiência do Monitoramento: Da Ausência de Ciclos Formais à Reatividade Institucional 100
4.3 SÍNTESE DIAGNÓSTICA: DAS LACUNAS ÀS FRICÇÕES INSTITUCIONAIS 102
4.3.1 O Ciclo Vicioso das Fricções e as Oportunidades de Mudança 105
4.4 BENCHMARKING E A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO HÍBRIDO PARA SERGIPE 111
4.4.1 Da Comparação Leve à Análise Estruturada: Um Framework para o *Benchmarking* 111
4.4.2 Matriz Comparativa de Maturidade Institucional e Mecanismos de Governança 112
4.4.3 Padrões de Governança no Federalismo Brasileiro: Uma Análise dos Arquétipos 115
4.4.4 Implicações para Sergipe: Lições dos Pares e o Caminho para um Modelo Híbrido ...116

4.5 DA ANÁLISE À PROPOSTA NORMATIVA: A CONSTRUÇÃO DO DECRETO ...117
4.6 DO MODELO NORMATIVO À REALIDADE INSTITUCIONAL: UMA ESTRATÉGIA PARA A IMPLEMENTAÇÃO 119
4.6.1 O Desafio da Mudança: Superando a Inércia Institucional 119
4.6.2 Mapeamento de Stakeholders e Estratégias de Engajamento.....119
4.6.3 Um Roteiro para a Implementação: Aplicando o Modelo de 8 Passos de Kotter 121
4.6.4 Framework de Administração Estratégica Alinhada à Governança Pública.....123
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 126
REFERÊNCIAS
APÊNDICE A – MINUTA FINAL DO NORMATIVO

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira tem operado em um cenário de crescente complexidade, caracterizado pela intensificação das demandas sociais, por persistentes restrições fiscais e por um clamor social por maior eficiência, transparência e participação democrática. Neste ambiente, a capacidade do Estado de formular e executar políticas públicas que gerem valor público efetivo para a sociedade torna-se um desafio central. A superação de obstáculos históricos, como a manutenção do equilíbrio fiscal, a racionalização dos gastos e a necessidade de investimentos estratégicos em áreas-chave, posiciona a melhoria da governança pública não como uma opção, mas como uma premissa fundamental para o desenvolvimento nacional.

Este contexto impulsionou uma transição paradigmática nos modelos de gestão. O esgotamento do modelo burocrático tradicional deu lugar, a partir da década de 1990, a reformas inspiradas na Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM), que introduziram um foco indispensável na eficiência operacional e na gestão por resultados. Contudo, as limitações de uma abordagem puramente gerencialista, que por vezes negligenciava a equidade e a legitimidade democrática, abriram caminho para a ascensão do paradigma da Governança Pública. Este novo modelo transcende a busca pela eficiência e incorpora a necessidade de criar valor público legítimo, por meio de arranjos colaborativos, maior responsabilização institucional (*accountability*) e uma escuta social mais ativa.

É, portanto, dentro desta trajetória evolutiva que a presente pesquisa se insere, buscando articular os ganhos de eficiência da gestão estratégica com os imperativos democráticos da governança contemporânea.

O campo da administração pública tem testemunhado uma progressiva institucionalização da governança, consolidada por marcos normativos que buscam alinhar a atuação estatal a princípios de integridade, transparência e efetividade. Um ator central neste processo tem sido o Tribunal de Contas da União (TCU), que transcendeu sua função fiscalizatória para se tornar um catalisador de boas práticas em todo o setor público brasileiro.

O principal instrumento dessa influência é o Referencial Básico de Governança (RBG), cuja evolução ao longo de três edições (2013, 2014 e 2020) reflete a maturação do debate e a sua consolidação como um padrão nacional para a autoavaliação e o aprimoramento institucional.

O RBG estrutura a governança a partir de três funções essenciais: avaliar, direcionar e monitorar, que são operacionalizadas por meio de três mecanismos complementares: liderança, estratégia e controle. A liderança estabelece a direção e a cultura organizacional; o controle assegura a conformidade e a prestação de contas; e a estratégia traduz as diretrizes em objetivos, ações e resultados mensuráveis.

Juntos, esses mecanismos formam um sistema integrado que visa garantir que as organizações públicas não apenas cumpram suas obrigações legais, mas que o façam de maneira a maximizar a entrega de valor à sociedade. Este arcabouço teórico e prático, desenvolvido e disseminado pelo TCU, representa o estado da arte na conceituação da governança pública organizacional no Brasil e serve como o principal referencial normativo para esta dissertação.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A simples existência de um referencial de excelência, como o RBG do TCU, não garante sua aplicação automática e eficaz nos diversos contextos do federalismo brasileiro. A implementação de um padrão nacional em um ambiente subnacional não é um processo técnico de cópia, mas 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 a proposição de 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 recomendada pelo RBG do TCU.**

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para alcançar o objetivo geral, foram definidos 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) 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 boas práticas adaptáveis; e
d) Desenvolver uma proposta de modelo normativo que traduza os achados do diagnóstico e do *bench*marking em um Sistema de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica exequível para a realidade do Estado de Sergipe.

1.4 JUSTIFICATIVA

A administração pública contemporânea é marcada pela circulação e adaptação de modelos de gestão que prometem maior eficiência. Nesse contexto, arcabouços como o Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU emergem como padrões de excelência. Contudo, a aplicação prática desses modelos em governos subnacionais representa uma lacuna significativa, pois a heterogeneidade do federalismo brasileiro torna a simples transposição de modelos um desafio complexo. A análise documental dos principais

instrumentos de planejamento do Estado de Sergipe revela precisamente esta fricção: embora exista uma estrutura formal de planejamento, persistem fragilidades críticas como a ausência de um sistema formalizado de gestão de riscos e a prevalência de indicadores de esforço (*output*) em detrimento de indicadores de resultado (*outcome*).

Esta pesquisa situa-se na intersecção de dois fenômenos-chave que explicam tanto o ímpeto quanto o método para a 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 como o do TCU e a visibilidade de modelos de sucesso em outros estados criam uma pressão por modernização que é tanto hierárquica quanto emulativa, tornando a reforma em Sergipe uma necessidade empírica e urgente. Contudo, a simples importação de modelos é ineficaz. Por isso, o segundo fenômeno central é a tradução institucional. Conforme argumentam teóricos como Czarniawska e Sevón (2005), a implementação de um modelo externo não é uma cópia, mas um processo de adaptação e reinterpretação para o contexto local. Portanto, este trabalho não busca apenas diagnosticar a necessidade de mudança gerada pela difusão, mas propõe um método para realizá-la por meio de uma tradução consciente e estratégica.

Para enfrentar essa lacuna, esta 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 governança, fornecendo um critério técnico e rigoroso para a análise comparativa.

Os arquétipos selecionados foram validados por meio de múltiplas fontes de evidências externas. O Espírito Santo é o arquétipo da execução, uma escolha tecnicamente justificada por seu consistente reconhecimento em prêmios nacionais, como o 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 robusta e integrada arquitetura de governança, com comitês formais de decisão e uma abordagem pioneira na institucionalização da gestão de riscos, práticas elogiadas em fóruns como o Congresso CONSAD. Por fim, o Ceará encarna o arquétipo dacolaboração, o que é substanciado por seu inovador plano "Ceará 2050", um pacto de longo prazo com múltiplos

atores, incluindo academia e sociedade civil, e por seu reconhecimento pela excelência na participação cidadã.

Portanto, a seleção desses três arquétipos não é arbitrária, mas constitui um critério técnico robusto. Ao analisar esses distintos modelos de sucesso, esta dissertação pode "traduzir" seus mecanismos centrais em uma proposta híbrida e específica para o contexto de Sergipe. No plano prático, busca-se contribuir para o aprimoramento da governança pública do Estado, propondo um modelo normativo, materializado em uma minuta de decreto, que institucionaliza as práticas de estratégia do RBG do TCU. No plano teórico, este trabalho se constitui 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 está vinculada à linha de pesquisa *Gestão Pública e Organizações*, que abrange estudos voltados para instituições públicas sob a perspectiva da administração organizacional. A proposta dialoga com temas como 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 orientadas ao fortalecimento institucional e à entrega de valor público.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está organizada em cinco capítulos, estruturados de forma lógica e progressiva. O Capítulo 1 introduz o tema da pesquisa, apresenta o contexto, delimita o problema, justifica sua relevância, define os objetivos geral e específicos e descreve a organização do trabalho. Esse capítulo estabelece as bases conceituais e metodológicas que orientam o desenvolvimento da investigação.

Com o problema de pesquisa claramente delimitado e os objetivos definidos, o próximo passo é compreender os fundamentos conceituais que sustentam a proposta. Assim, o Capítulo 2 apresenta o referencial teórico, articulando os principais conceitos de planejamento público, administração estratégica e governança, que servirão de base para a análise e construção do modelo normativo.

Após consolidar o arcabouço teórico que orienta esta investigação, é necessário explicitar os caminhos metodológicos que viabilizaram a análise empírica. O Capítulo 3 detalha os procedimentos adotados, desde a classificação da pesquisa até a análise documental e o *benchmarking*, assegurando rigor e coerência na construção dos resultados.

Com a metodologia devidamente estruturada, a pesquisa avança para a etapa de análise dos dados coletados. O Capítulo 4 examina criticamente os instrumentos de planejamento do Estado de Sergipe, confrontando-os com as práticas recomendadas pelo RBG do TCU. A partir desse confronto, emergem lacunas, fricções e oportunidades que fundamentam a proposta normativa.

A análise dos resultados revelou não apenas lacunas técnicas, mas tensões institucionais profundas que exigem soluções estruturantes. Com base nesse diagnóstico, o Capítulo 5 apresenta as considerações finais, sintetizando as contribuições teóricas e práticas da dissertação, reconhecendo suas limitações e propondo caminhos para futuras pesquisas e ações governamentais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem como objetivo apresentar os fundamentos teóricos que sustentam a pesquisa, oferecendo uma base conceitual sólida para a análise proposta. A construção do referencial teórico parte da compreensão do planejamento público e orçamentário como instrumentos essenciais para a condução eficiente da administração pública. Em seguida, são explorados 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 objetivos institucionais e resultados esperados.

Na sequência, são abordados os princípios da eficiência e da transparência, pilares da atuação pública contemporânea, bem como a importância da participação social na formulação e execução das políticas públicas. O capítulo também discute a transição da Nova Gestão Pública (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, são analisadas as práticas de governança relacionadas ao mecanismo de estratégia do Referencial Básico de Governança (RBG) do Tribunal de Contas da União (TCU), com foco na gestão de riscos, formulação estratégica, monitoramento de resultados e desempenho das funções de gestão. O capítulo se encerra com a articulação teórica da pesquisa, por meio da proposição de um framework integrado que conecta os conceitos abordados, oferecendo suporte analítico 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 entre plano e planejamento reforça a dinâmica do processo como algo contínuo e adaptativo (Matus, 1993). Essa distinção reforça a dinâmica do planejamento como um processo 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), e o Decreto-Lei nº 200/1967, que institucionalizou o orçamento-programa e a programação financeira. Esses avanços refletiram a busca por maior racionalidade e coordenação na gestão estatal.

Com a redemocratização, novas diretrizes são incorporadas, especialmente com a CF/1988, que introduz princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Um dos principais avanços é a criação do Plano Plurianual (PPA), com ciclos obrigatórios de quatro anos. A Emenda Constitucional nº 19/1998 trouxe o princípio da eficiência, reforçando a modernização da administração pública e estimulando práticas voltadas à qualidade dos serviços e à redução de desperdícios.

Nos anos 2000, a Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) aprimora mecanismos de controle financeiro e equilíbrio fiscal, intensificando o rigor na execução orçamentária. Para Drucker (1993), o planejamento é um processo antecipado de tomada de decisões, fundamentado na análise de dados – essencial à eficácia organizacional. No setor público, essa abordagem torna-se ainda mais relevante frente às exigências de transparência e prestação de contas que persistem atualmente (Drucker, 1993).

A partir de 2020, o planejamento público brasileiro passa a incorporar práticas mais analíticas e orientadas por evidências. Secchi (2023) destaca que a análise de políticas públicas tem como finalidade qualificar as decisões governamentais, tornando-as mais eficazes e alinhadas às demandas sociais. Mintzberg (1994a), por sua vez, defende que o planejamento deve ser dinâmico e interpretativo, capaz de traduzir complexidades sociais em objetivos estratégicos. Essa perspectiva rompe com modelos mecanicistas e reforça a ideia de que o planejamento estatal deve ser sensível ao contexto e adaptável às mudanças (Mintzberg, 1994a).

Autores como Matus (1993), Drucker (1993), Oliveira (2020), Mintzberg (1994a) e Secchi (2023) continuam a contribuir para a consolidação do planejamento público como prática estratégica. Matus enfatiza a flexibilidade decisória como condição para lidar com cenários incertos; Drucker vê o planejamento como uma ferramenta gerencial baseada em dados e resultados; Mintzberg propõe uma abordagem adaptativa e não linear; Secchi valoriza a qualificação técnica das decisões públicas; e Oliveira destaca a importância do alinhamento entre planejamento e impacto socioeconômico. Essas perspectivas permanecem atuais e oferecem lentes teóricas essenciais para compreender o papel do planejamento no Estado

contemporâneo, especialmente em contextos de reforma institucional e governança estratégica.

Além desses clássicos, estudos recentes reforçam a relevância do tema. No contexto nacional, Cardoso Júnior e Cunha (2023) analisam os desafios contemporâneos do planejamento governamental brasileiro, destacando a necessidade de integração entre planejamento e avaliação de políticas públicas. Lima e Coelho (2024) exploram o alinhamento entre planos federais e políticas sociais globais, evidenciando lacunas na sistematização e na articulação estratégica de longo prazo, que demandam atenção nos dias atuais.

No cenário internacional, Scheren et al.. (2024) realizam uma revisão bibliométrica sobre planejamento e orçamento público, identificando tendências recentes como orçamento participativo, planejamento estratégico e gestão fiscal baseada em evidências. Já Yates e Holden (2022) discutem os impactos da globalização sobre o planejamento estatal, ressaltando a importância de abordagens adaptativas e intersetoriais para lidar com complexidades emergentes.

O Quadro 1 abaixo sintetiza as contribuições de autores clássicos e contemporâneos, nacionais e internacionais, evidenciando a diversidade de focos e abordagens que informam o campo do planejamento estatal. Essa diversidade permite observar contrastes entre abordagens estratégicas e gerenciais: Matus (1993) e Mintzberg (1994a) priorizam adaptação às demandas sociais, enquanto Drucker (1993) destaca a eficácia operacional.

Quadro 1: A estratégia analisada sob diferentes perspectivas

Autor	Origem	Contribuição Central	Foco do Planejamento	Abordagem
Matus (1993)	Nacionalizado no Chile	Planejamento como processo flexível e político que organiza ações frente à complexidade social	Estratégico, adaptativo	Transformacional e analítico
Drucker (1993)	Internacional	Planejamento como antecipação de decisões, baseado em dados e voltado à eficácia organizacional	Gerencial, orientado por resultados	Normativo e pragmático
Mintzberg (1994a)	Internacional	Crítica ao planejamento rígido; defende planejamento emergente e contextualizado	Estratégico, dinâmico	Interpretativo e contingencial
Secchi (2023)	Nacional	Enfatiza a análise de políticas públicas como qualificador do planejamento governamental	Decisório, baseado em evidências	Reflexivo e institucional
Oliveira (2020)	Nacional	Alinha planejamento governamental ao impacto socioeconômico, reforçando seu papel estratégico	Estratégico, voltado à transformação social	Sistêmico e orientado por resultados
Cardoso Júnior; Cunha (2023)	Nacional	Integra planejamento e avaliação de políticas públicas, destacando a necessidade de articulação estratégica	Avaliativo e gerencial	Integrativo e normativo
Lima; Coelho (2024)	Nacional	Estudo sobre o alinhamento entre planos nacionais e políticas sociais globais	Estratégico, multiescalar	Crítico e prospectivo
Scheren et al.. (2024)	Internacional	Mapeamento de tendências recentes em planejamento e orçamento público via revisão bibliométrica	Estratégico e fiscal	Empírico e analítico
Yates; Holden (2022)	Internacional	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 ainda desafios como transparência, controle decisório e integração tecnológica, incluindo inteligência artificial e análise de dados, para aprimorar políticas públicas. Adicionalmente, é cada vez mais necessário conectar planejamento estratégico à gestão pública para assegurar melhor alocação de recursos e atendimento às necessidades sociais. Assim, o planejamento público transcende uma prática administrativa e firma-se como instrumento indispensável para uma gestão orientada por

resultados. A evolução histórica e os aportes teóricos evidenciam a necessidade de as políticas públicas se adaptarem a desafios como a transformação digital, a restrição fiscal e as crescentes demandas por participação social, exigindo inovação e alinhamento estratégico.

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, definindo diretrizes que orientam a atuação estatal em diferentes prazos e que são cruciais para a governança atual.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) institui 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 que permanecem em vigor, destacam-se o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que formam o tripé da gestão orçamentária pública.

O PPA tem como função estabelecer os objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e programas de duração continuada, com horizonte de quatro anos (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 eficiente dos recursos públicos conforme as demandas sociais (Santos, 2011). Essas atribuições estão sistematizadas no Quadro 2 e continuam a representar os pilares da governança orçamentária brasileira, articulando planejamento, responsabilidade fiscal e efetividade na entrega de políticas públicas.

Quadro 2: Instrumentos de planejamento orçamentário e suas atribuições

Instrumento	Atribuição
PPA (quadrianual)	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) Reduçãor 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, como desigualdades socioespaciais e políticas inclusivas, o planejamento orçamentário ganha potencial transformador (Marin; Almeida, 2023). O aprimoramento da LOA, em sintonia com a administração estratégica, viabiliza decisões mais eficazes, otimização dos recursos e 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 expande-se e aplica-se em diferentes esferas: política, econômica, 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: definir os caminhos mais adequados para alcançar objetivos previamente estabelecidos (Grave; Mendes, 2001).

A estratégia não possui um conceito único e universal, já que sua definição evolui conforme novas abordagens teóricas emergem. Estudos fundadores, como os de Chandler (1962), inauguram reflexões sobre a articulação entre estrutura organizacional e estratégia, abrindo caminho para visões que integram fatores ambientais, cognitivos e competitivos. O Quadro 3 sintetiza diferentes concepções sobre estratégia organizacional:

Quadro 3: A estratégia analisada sob diferentes perspectivas

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 introduz a vantagem competitiva, enquanto Mintzberg (1994b) propõe a estratégia emergente, mais flexível e adaptativa. Essas visões continuam a influenciar a gestão pública contemporânea.

Nos anos 1990, Hamel e Prahalad (1996) reforçam o papel da estratégia na construção de competências essenciais e na antecipação de mudanças como forma de garantir competitividade sustentável. A evolução conceitual da estratégia revela sua transição de um instrumento de posicionamento para um modelo dinâmico e adaptativo.

O cenário competitivo atual exige que as organizações revisitem e ajustem constantemente suas estratégias. 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.

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, articulando 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, desdobrando-se em indicadores, metas e planos de ação por unidade administrativa. Essa estrutura garante maior coerência entre os níveis decisórios e operacionais, além de assegurar a clareza na comunicação, a definição precisa de responsabilidades e a alocação eficiente de recursos, elementos que permanecem cruciais na gestão pública atual.

Historicamente, o desenvolvimento do planejamento estratégico no Brasil enfrenta fragilidades institucionais. Cardoso 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 busca superar esses entraves ao implementar modelos de gestão por resultados, com foco na eficiência, metas tangíveis e indicadores de desempenho, uma abordagem que influencia as práticas de planejamento até hoje.

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 situacional de Matus (1993), flexível e adaptável, mostra-se particularmente eficaz em contextos críticos e instáveis, como durante a pandemia da COVID-19, quando exigiu reorientação urgente de prioridades governamentais e continua a ser relevante para cenários de incerteza.

A articulação entre planejamento estratégico e orçamento público constitui outro aspecto central do processo de gestão. Mintzberg (1994b) ressalta que o orçamento deve refletir as escolhas estratégicas da instituição, sendo fundamental para garantir que os recursos sejam distribuídos conforme as prioridades estabelecidas. Nesse sentido, Toni (2021) propõe que o planejamento público integre teoria, ferramentas de gestão e visão de futuro, a fim de gerar coerência entre objetivos institucionais e capacidade de implementação.

Santos e Sano (2016) reforçam a necessidade de adequação dos modelos de planejamento às especificidades do setor público, o que 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, ao permitir maior flexibilidade e participação multissetorial nos processos de decisão. Essas perspectivas reforçam a atualidade e a necessidade de abordagens flexíveis no planejamento.

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 estratégias em tempo hábil, garantir *accountability* e ajustar decisões conforme a dinâmica institucional, um desafio que persiste na administração pública de hoje.

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, promovendo uma gestão mais inteligente, legítima e centrada nas 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 frente às 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 modelo 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, a gestão estratégica representa um instrumento vital para elevar a eficiência das políticas públicas e garantir maior transparência na prestação de contas. Mais do que elaborar estratégias consistentes, é necessário adaptá-las às transformações sociais, econômicas e tecnológicas que moldam os cenários governamentais. Como destacam Alves *et al.* (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 modelos flexíveis e contextualizados que permanecem válidos hoje.

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

Recentemente, a literatura tem enfatizado a necessidade de práticas sustentáveis no campo da gestão estratégica. Sehnem *et al.* (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, ao promover articulação horizontal entre órgãos públicos e 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 *et al.* (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 da gestão estratégica no setor público 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), que vem sendo 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.

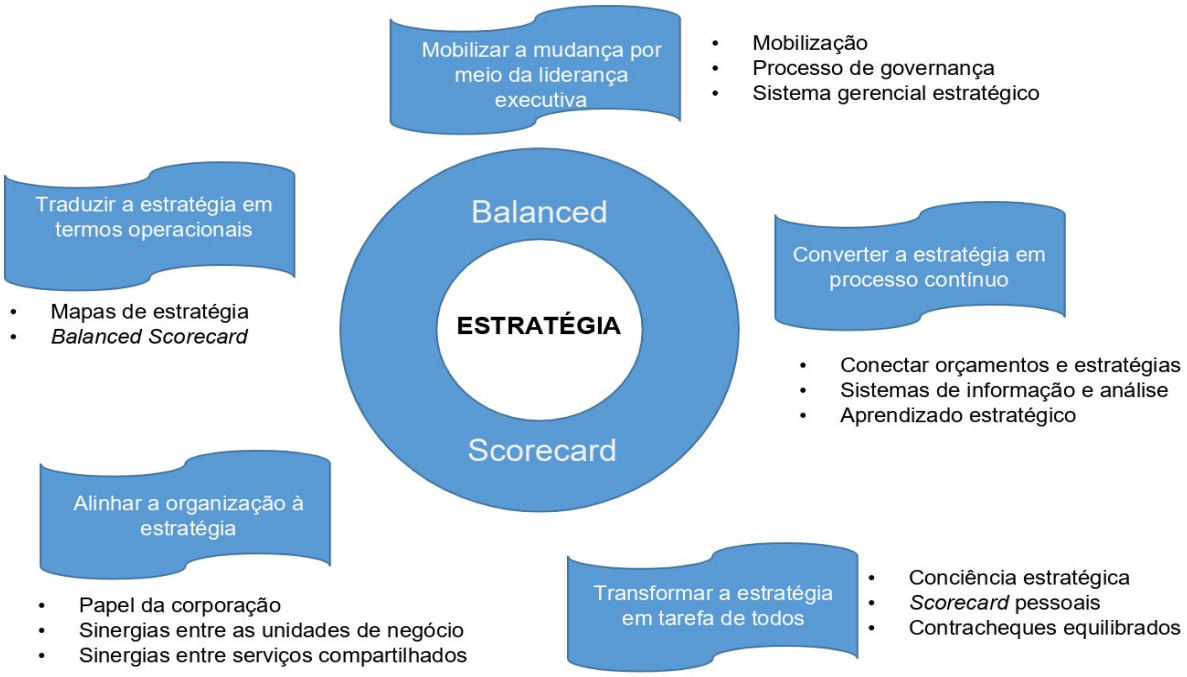
Em síntese, a gestão estratégica na administração pública requer estrutura organizacional compatível, cultura voltada à inovação, instrumentos de acompanhamento e compromisso com resultados. A integração entre dimensões técnicas, políticas e sociais é indispensável para assegurar o impacto duradouro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

2.3.3 *Balanced Scorecard* (BSC)

O *Balanced Scorecard* (BSC) surge 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. Essa metodologia permanece amplamente utilizada por sua capacidade de oferecer uma visão holística do desempenho.

De acordo com Kaplan e Norton (2017), empresas bem-sucedidas que adotam o BSC seguem cinco princípios fundamentais que continuam a ser aplicáveis: traduzir a estratégia em termos operacionais; alinhar a organização à estratégia; envolver todos os colaboradores; tornar a estratégia um processo contínuo; e mobilizar a mudança por meio da liderança executiva (Figura 1). Esses princípios 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 os direcionamentos mais acessíveis. O alinhamento entre áreas promove coordenação interna e contribuições efetivas para os objetivos 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, um processo que se mantém dinâmico e contínuo.

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.

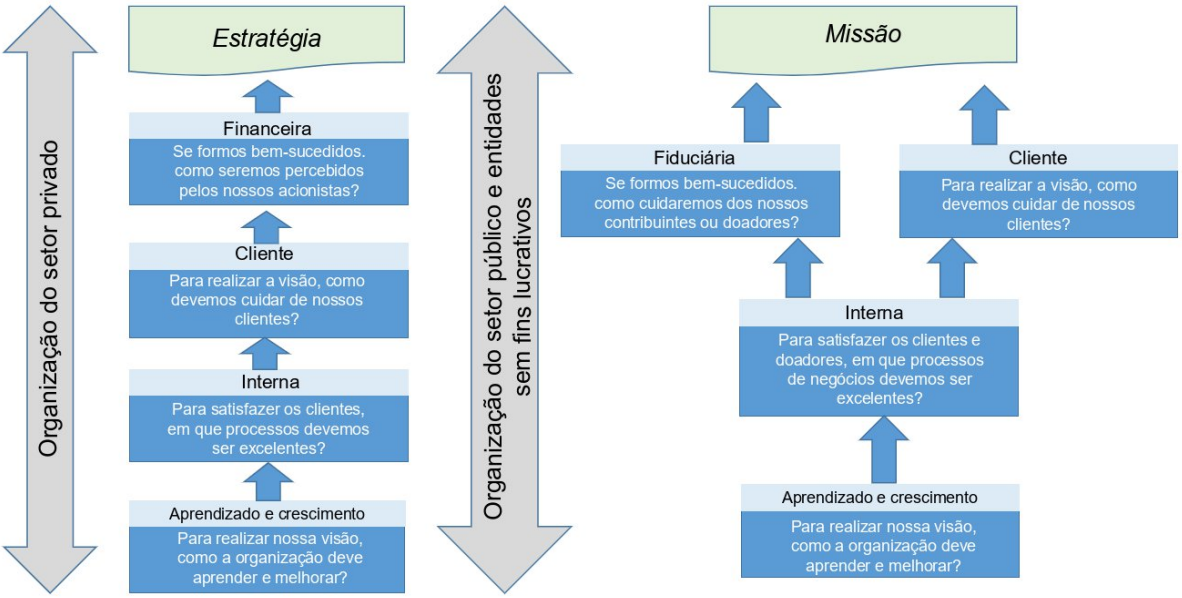
O BSC também contribui para o monitoramento da execução estratégica. Saraiva e Alves (2017) destacam que as métricas devem estar conectadas em uma cadeia de causa e efeito, facilitando a comunicação entre diferentes unidades e promovendo o alinhamento organizacional. Costa (2006) reforça que a abordagem sistêmica do BSC permite estruturar ações, mensurar progresso e manter controle preciso sobre a implementação estratégica.

Villas, Fonseca e Macedo-Soares (2006) indicam que o BSC facilita a tradução de objetivos em metas mensuráveis e a comunicação clara da estratégia organizacional, promovendo a integração entre setores e entre iniciativas individuais e corporativas. Já Grigoroundis, Orfanoudaki e Zopounidis (2012) afirmam que o BSC é amplamente aplicado em empresas, instituições governamentais e organizações sem fins lucrativos, pois promove alinhamento entre visão, estratégia e tomada de decisões eficazes, o que demonstra sua versatilidade e relevância atual.

Desde sua criação, o BSC tem evoluído. Kaplan e Norton (2017) demonstram que o modelo adapta-se às novas demandas organizacionais, ampliando seu foco para ativos intangíveis e resultados tangíveis. Oliveira *et al.* (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) desenvolvem uma versão adaptada do BSC, com cinco perspectivas específicas que são essenciais para a gestão pública: missão (impacto social), fiduciária (eficiência e legalidade na gestão de recursos), cidadãos e usuários (qualidade e satisfação com os serviços), processos internos (eficácia na execução das atividades), e aprendizado e crescimento (desenvolvimento institucional e uso estratégico da tecnologia). Essa configuração (Figura 2) fortalece a transparência e a prestação de contas, orientando os recursos à geração de valor público (Santos; Sano, 2016).

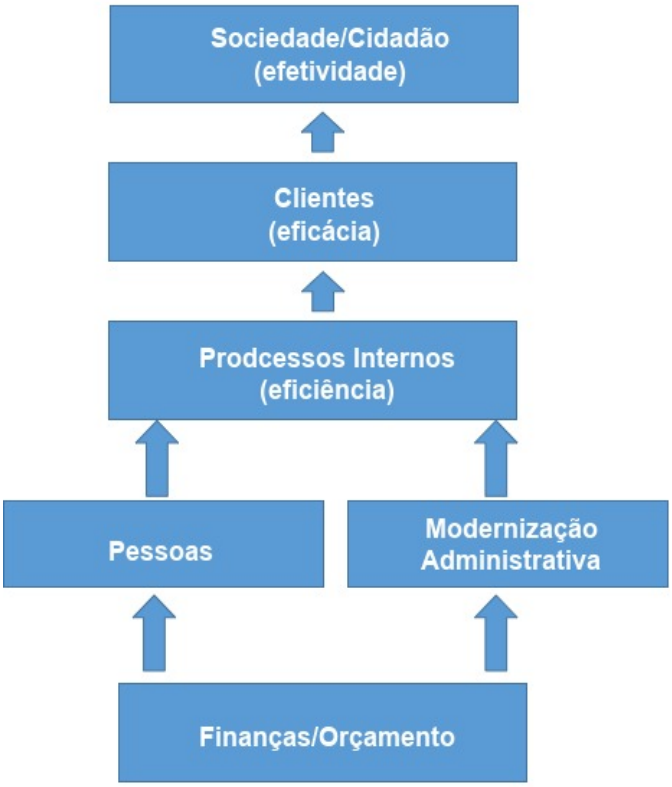
Figura 2: Mapa estratégico: O modelo simples de criação de valor



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

Ghelman e Costa (2006), propõem uma adaptação do *Balanced Scorecard* ao setor público que respeita suas especificidades e incorpora os princípios de uma gestão moderna voltada para resultados e centrada no cidadão (Figura 3). Os autores defendem que, para ser eficaz na administração pública, o BSC deve incluir indicadores de desempenho nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, de modo a otimizar recursos, garantir qualidade nos serviços prestados e assegurar que as ações públicas gerem impactos positivos na sociedade. Essa abordagem fortalece o controle social e promove maior transparência, permitindo que o cidadão atue como agente de transformação na melhoria dos serviços públicos (Ghelman; Costa, 2006).

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, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 1988, art. 37). Trata-se de uma diretriz constitucional que orienta a atuação estatal na busca por racionalidade, economicidade e qualidade na prestação dos serviços públicos, assumindo papel estruturante na formulação das políticas e na gestão institucional.

A origem normativa do princípio da eficiência na administração pública brasileira remonta ao Decreto-Lei nº 579/1938, que instituiu o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Esse órgão pioneiro previa a criação de comissões de eficiência nos ministérios, com o objetivo de promover melhorias organizacionais por meio da otimização de recursos e do fortalecimento dos vínculos entre governo e sociedade (Brasil, 1938). O DASP representou um marco inicial na institucionalização da gestão pública racional e orientada por resultados.

A partir desse ponto, a trajetória da eficiência administrativa foi consolidada 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 governamentais (Brasil, 1967). Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, reforçou o princípio da eficiência ao vinculá-lo diretamente ao planejamento, à transparência e à disciplina fiscal, estabelecendo parâmetros para uma gestão pública mais responsável e orientada por resultados (Brasil, 2000).

No contexto pós-1988, a Emenda Constitucional nº 19/1998 insere formalmente o princípio da eficiência no *caput* do art. 37, reforçando a necessidade de uma administração pública dinâmica, orientada por resultados e comprometida com a melhoria contínua dos serviços (BRASIL, 1998). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e o RBG do TCU aprofundam essa abordagem, promovendo diretrizes de gestão estratégica, avaliação de desempenho e gerenciamento de riscos (TCU, 2020), que permanecem essenciais.

A Constituição ainda determina, em seu art. 74, que os três Poderes mantenham sistemas integrados de controle interno, com vistas a assegurar legalidade, eficiência e eficácia na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, inclusive em contratos celebrados com entidades privadas, o que reforça a busca contínua pela eficiência.

Do ponto de vista teórico, o princípio da eficiência evolui de acordo com os modelos administrativos predominantes. Sob o paradigma burocrático clássico, é associado à racionalização de processos e à padronização organizacional (Weber, 1978). Na Nova Gestão Pública (NPM), inspirada por autores como Hood e Jackson (1991), a eficiência passa a ser vista sob a ótica gerencial, vinculada à obtenção de resultados, à mensuração de desempenho e à incorporação de práticas do setor privado, sendo amplamente adotada por organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial (IMF, 2003).

Contudo, essa racionalidade gerencial não está isenta de críticas. Embora associada ao discurso da boa governança, é frequentemente vinculada ao ideário neoliberal. Secchi (2009) propõe uma leitura contextualizada, argumentando que o princípio da eficiência não deve suplantar os demais valores constitucionais, mas ser interpretado em consonância com

legalidade, moralidade e equidade, reforçando o papel do Estado como agente promotor de direitos. Essa visão crítica é relevante para se evitar uma aplicação tecnicista da eficiência.

Recentemente, Pegoraro *et al.* (2022) propõem a compreensão da eficiência como prática relacional entre governo e sociedade, exigindo participação cidadã, controle social e transparência ativa. Oliveira e Barros (2024), por sua vez, evidenciam que os desafios da eficiência na administração pública brasileira envolvem a qualificação dos servidores, a integração entre níveis de governo e a superação das assimetrias institucionais. Essas perspectivas demonstram a complexidade e os múltiplos fatores que influenciam a eficiência hoje.

Em perspectiva comparada, autores como Mihaiu, Opreana e Cristescu (2020) defendem a adoção de indicadores que avaliem não apenas a produtividade, mas também o impacto social e a qualidade das entregas públicas. Guzmán (2021) propõe uma abordagem multidimensional da eficiência, incorporando princípios de equidade, inovação e sustentabilidade à avaliação das políticas públicas.

Na prática, a eficiência tem se concretizado por meio de iniciativas como integração de políticas públicas, uso intensivo de tecnologias digitais e eliminação de sobreposições administrativas. A adoção do governo eletrônico, articulado à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), promove maior transparência, agilidade e redução de custos (Bliacheriene, 2016).

Exemplos incluem portais digitais de agendamento em unidades de saúde, emissão de documentos e consulta a benefícios sociais, iniciativas que reduzem filas, aumentam a acessibilidade e qualificam a prestação de serviços. A gestão integrada de compras públicas também é destaque, permitindo licitações conjuntas que geram economia de escala e racionalização de despesas.

Assim, o princípio da eficiência consolidou-se como pilar da governança pública moderna, vinculado à melhoria dos processos, à transparência institucional e à entrega de valor público legítimo. Com o avanço das tecnologias, da participação democrática e das práticas colaborativas, espera-se que esse princípio continue a orientar transformações relevantes na gestão pública brasileira.

2.5 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

Em 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI) representa um marco ao garantir aos cidadãos o direito de obter informações governamentais sem justificativa prévia (Brasil, 2011). Regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, a lei estabelece critérios para a classificação de documentos e institui duas formas complementares de transparência.

A primeira é a transparência ativa, que consiste na obrigação legal dos órgãos públicos de divulgar proativamente informações de interesse coletivo, como dados sobre execução orçamentária, contratos e programas governamentais, independentemente de requerimento.

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 transparência e participação social. O Decreto nº 9.203/2017, alterado pelo Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019, estabelece padrões de clareza e acessibilidade na divulgação de dados governamentais (Brasil, 2017). O Governo Federal, por exemplo, disponibiliza portais da transparência que permitem aos cidadãos consultar diretamente informações sobre gastos públicos, fortalecendo o controle social e fomentando práticas de governo aberto.

Recentemente, Silveira, Silva e Dall'Agnoll (2023), em estudo publicado na Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação, destacam que políticas editoriais voltadas à transparência e ao acesso aberto são fundamentais para democratizar o conhecimento e fortalecer a confiança institucional. No mesmo sentido, Guedes e Soares (2022), ao analisarem revistas acadêmicas brasileiras, apontam que a transparência deve ser compreendida como um mecanismo de participação cidadã, 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 pluralismo e qualidade democrática, evidenciando que a visibilidade das estruturas de poder é um requisito para a responsabilização pública. Já Craft e Heim (2021), na Journalism Studies, reforçam que a transparência institucional deve ser multidimensional, incorporando aspectos como financiamento, produção de conteúdo e acesso à informação.

Entre os exemplos práticos, destacam-se a digitalização de serviços, como emissão de documentos fiscais e acesso a demonstrativos financeiros, e a gestão integrada de compras públicas, que unifica licitações e reduz custos operacionais.

O setor público consolidou a transparência fiscal como um dos pilares da administração contemporânea. Ao analisar a evolução do controle social, Giovanella e Lemos (2017) destacam que a transparência deixou de ser uma prática isolada e tornou-se um princípio estruturante da governança pública.

À medida que as tecnologias digitais avançam, os gestores públicos adotam soluções inovadoras que ampliam o acesso à informação e qualificam os processos de tomada de decisão. 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), permitindo que a administração pública ofereça serviços de forma mais acessível, eficiente e responsiva às demandas sociais.

Nesse contexto, os portais da transparência surgem como instrumentos fundamentais para o fortalecimento do governo aberto. Por meio deles, cidadãos podem consultar diretamente dados sobre gastos, contratos e execução orçamentária, reforçando práticas de *accountability* democrática (Cruz, 2020).

2.6 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social é um pilar da governança democrática, articulando Estado e sociedade na formulação e avaliação de políticas públicas. Ao longo das décadas, consolidou-se como instrumento de controle social, legitimidade e fortalecimento institucional.

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

O Congresso Nacional promulgou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) por meio da Lei Complementar nº 101, de 2000, promovendo um marco normativo fundamental para a modernização da gestão pública (Brasil, 2000). Essa legislação obrigou os entes federativos a divulgar planos governamentais, leis orçamentárias e prestações de contas de forma clara e periódica, reforçando o princípio da 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 participação democrática e o controle social sobre a alocação dos recursos públicos. Ao estabelecer mecanismos que priorizam a previsibilidade, a responsabilidade e a fiscalização coletiva, a norma fortaleceu os fundamentos da governança fiscal e elevou os padrões de *accountability* no setor público.

Práticas como o orçamento participativo consolidam-se como exemplos relevantes de institucionalização da participação popular. Ao permitir que os cidadãos definam coletivamente prioridades de investimento, essas experiências promovem maior aproximação entre governo e sociedade, contribuindo para decisões mais representativas e responsivas. A criação de conselhos municipais, estaduais e temáticos, por sua vez, aprofundam o diálogo interinstitucional e ampliam as possibilidades de influência social na gestão pública.

Recentemente, Almeida e Rocha (2023) destacam que a participação social no Brasil tem se fortalecido por meio de redes colaborativas e espaços híbridos de deliberação, sobretudo no campo das políticas urbanas e ambientais. Santos e Silva (2022) complementam essa visão ao evidenciar que conselhos gestores desempenham papel relevante na

democratização das decisões públicas, ainda que enfrentem desafios relacionados à representatividade e à autonomia institucional.

Em nível internacional, estudos têm apontado para o potencial das tecnologias digitais na ampliação dos canais participativos. Fung (2021) propõe modelos distribuídos de deliberação que articulam instrumentos digitais e práticas presenciais, promovendo maior diversidade e alcance na participação. De forma convergente, Smith e Escobar (2022) argumentam que o envolvimento cidadão deve ser entendido como processo contínuo de aprendizagem democrática, capaz de transformar simultaneamente sujeitos e instituições.

A digitalização administrativa tem desempenhado papel significativo nesse cenário. A criação de plataformas de consulta pública, aplicativos governamentais e portais eletrônicos tem permitido maior transparência, acompanhamento em tempo real de projetos e contratos, e canais de opinião para os cidadãos. Esses mecanismos fortalecem a *accountability*, qualificam o debate público e estimulam o engajamento cívico na gestão pública.

Assim, a participação social, quando articulada à transparência fiscal e aos instrumentos de governança colaborativa, contribui para o aprimoramento da qualidade democrática e para a construção de uma administração pública mais acessível, responsiva e alinhada às demandas coletivas. Trata-se, portanto, de dimensão estratégica da governança pública que transcende o aspecto procedimental, configurando-se como prática institucional legítima e transformadora.

2.7 DA NOVA GESTÃO PÚBLICA (NPM) PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA

A transição da Nova Gestão Pública para a Governança Pública marca uma mudança de paradigma: da eficiência operacional para redes colaborativas, participação multissetorial e foco na geração de valor público. Tal reconfiguração é impulsionada pelo reconhecimento de que os desafios contemporâneos exigem arranjos institucionais mais democráticos, inclusivos e responsivos.

A Nova Gestão Pública (NPM) emerge nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo em países anglo-saxões, como resposta às crises fiscais e à crescente insatisfação com o modelo burocrático tradicional. Inspirada em práticas do setor privado, a NPM passa a enfatizar a

gestão por resultados, o controle de desempenho, a descentralização administrativa e a eficiência na prestação de serviços públicos.

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, difundem internacionalmente os princípios de um governo empreendedor, orientado para o cidadão e voltado à inovação institucional. No Brasil, essas diretrizes influenciam diretamente 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, que 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 demonstra limitações significativas. O foco excessivo em indicadores e contratos fragmenta serviços públicos, negligenciando questões de equidade, justiça social e participação cidadã (Rhodes, 1997; Denhardt; Denhardt, 2000). Ramos (1981) já antecipa 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, emerge o paradigma da Governança Pública, não como negação da NPM, mas 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 na formulação e implementação das políticas públicas (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 a geração de resultados socialmente desejados.

Autores como Bovaird e Loeffler (2009) ampliam essa concepção, defendendo que o valor público inclui não apenas os benefícios econômicos, mas também impactos sociais, ambientais e políticos, cuja construção 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 recentes 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, especialmente em contextos de prestação de serviços.

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 analisar práticas emergentes em redes urbanas, evidenciam a necessidade de superar o modelo unilateral da Nova Gestão Pública (NPM), em favor de estruturas mais 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, destacando a importância de arranjos sinérgicos e da governança relacional.

Complementarmente, Cavalcante (2023) argumenta que a governança pública exige uma reconfiguração das capacidades estatais, com foco em inteligência institucional, inovação e coordenação federativa. Para ele, o fortalecimento da gestão pública passa pela articulação entre diferentes níveis de governo e pela valorização de lideranças capazes de operar em ambientes complexos e dinâmicos. Nascimento (2023), por sua vez, propõe um framework de inovação social ancorado na Nova Governança Pública (NGP), destacando papéis estratégicos da gestão pública em três níveis: macro, meso e micro, com ênfase na coprodução, na cocriação e na articulação interorganizacional como elementos centrais para a geração de valor público e inclusão social.

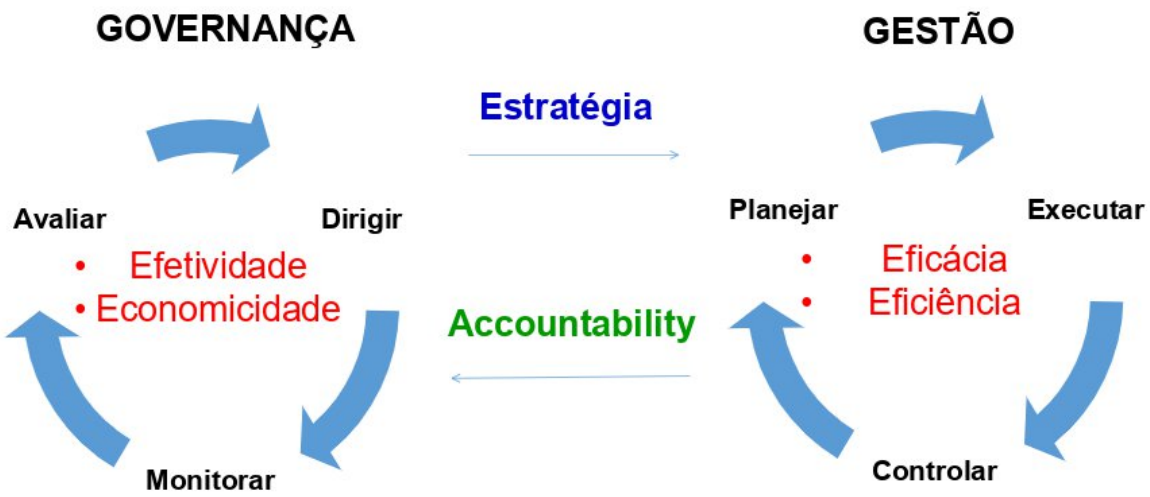
Assim, mais do que observar normas, os gestores podem utilizar os mecanismos de controle como vetores de inovação institucional e alinhamento estratégico, em consonância com os princípios da governança democrática e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o ODS 16, que promove instituições eficazes, responsáveis e inclusivas (ONU, 2015).

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, promovendo alinhamento entre missão organizacional e políticas públicas (Bevir, 2011; TCU, 2020).

Já os agentes da gestão implementam essas diretrizes por meio de planos, programas e ações, utilizando 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 uma busca por arranjos institucionais mais democráticos, participativos e efetivos, diante da crescente complexidade e interdependência dos processos decisórios estatais.

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, como segurança pública, pobreza, saúde, educação e desenvolvimento sustentável.

Superar os silos não se resume à criação de comitês de coordenação ou grupos de trabalho formais. Trata-se de um desafio estrutural ao modelo operacional do Estado, que exige a construção de novos arranjos de governança, capazes de promover a atuação em rede, a coprodução de soluções e a integração de políticas públicas (Anssell; 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, nos quais a coordenação interorganizacional é vista como um ativo estratégico para gerar valor público.

Nesse contexto, 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, autores como Barzelay (1992), Osborne e Gaebler (1992), Hood (1995) e Pollitt e Bouckaert (2002) impulsionam as reformas inspiradas na Nova Gestão Pública (New Public Management – NPM), defendendo princípios como descentralização administrativa, avaliação por resultados e flexibilidade gerencial, com base em práticas do setor privado. No Brasil, essas ideias influenciam 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 revela limitações ao enfatizar excessivamente métricas de desempenho e 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: 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 articulação interinstitucional, cooperação federativa e 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 públicas, 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; ela exige 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 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 papel de mediação entre Estado e sociedade, fortalecendo os canais de interlocução institucional e promovendo maior participação social na formulação e 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 intersetoriais3. 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, que 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 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 são mecanismos essenciais da governança, pois promovem conformidade, aprendizagem organizacional e melhoria contínua dos serviços públicos. (TCU, 2020; Peters, 2015).

Ao mobilizar esses elementos, os dirigentes públicos promovem uma gestão adaptativa, transparente e comprometida com a participação democrática, condição essencial para consolidar práticas de governança que sejam legítimas, eficazes e sustentáveis (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, com capacidade de influenciar a cultura organizacional, fomentar o engajamento dos servidores e assegurar alinhamento entre políticas institucionais e valores públicos. 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, que incorpora 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, a estratégia 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 processo deliberativo e participativo, sustentado por práticas orientadas à criação de valor público. Essa abordagem pressupõe não apenas racionalidade técnica, mas também sensibilidade política e institucional frente à diversidade de atores envolvidos na gestão pública.

O terceiro mecanismo, controle, contempla práticas estruturadas de fiscalização e monitoramento, incluindo auditorias internas, externas e sociais. Behn (2001) aponta que mecanismos de controle robustos promovem maior transparência, mitigam riscos e fortalecem a confiança cidadã nas instituições. Recentemente, Nabatchi *et al.* (2022) propõem o conceito de controle adaptativo, baseado em *feedback* contínuo, 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 públicas, fortalecem a legitimidade institucional e posicionam 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 públicos. Entretanto, a aplicação efetiva das práticas de governança enfrenta uma série de desafios sistêmicos que limitam seu potencial transformador e comprometem, em muitos casos, os resultados esperados (Brasil, 2018). A identificação desses entraves é fundamental para o aprimoramento das políticas públicas, bem como para a consolidação de uma cultura orientada à criação de valor público.

Os gestores públicos enfrentam um dos principais desafios da governança 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 (Brasil, 2018), desvios éticos praticados por agentes estatais comprometem a integridade institucional e enfraquecem 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 públicos nem sempre agem em conformidade com os interesses dos representados, fenômeno que acarreta assimetria informacional, risco moral e quebra de confiança institucional (Przeworski *et al.*, 1999; Besley, 2006).

Além disso, os administradores operam dentro de ambientes marcados por um excesso de normas e procedimentos, que apesar de legitimarem a burocracia sob uma ótica formalista, engessam a inovação organizacional e dificultam a adaptação das políticas às dinâmicas sociais. Weber (1978) já identificava a rigidez da burocracia como um paradoxo da racionalidade moderna, enquanto autores como Hood (1991) e pesquisadores contemporâneos da New Public Governance destacam os limites do modelo burocrático para assegurar eficiência, flexibilidade e responsividade em contextos de governança em rede.

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 diretamente a qualidade das decisões públicas e a efetividade da governança. A literatura sobre capacidade estatal e capital humano, como demonstram Evans e Rauch (1999), evidencia que burocracias profissionalizadas, com recrutamento meritocrático e carreiras estruturadas, são essenciais para o funcionamento adequado dos mecanismos de controle, transparência e entrega de serviços qualificados[2].

Grindle (1997) reforça que a capacidade estatal não se limita à existência de instituições formais, mas depende da qualidade dos recursos humanos e da habilidade dos governos em mobilizar competências técnicas para implementar políticas públicas eficazes. Nesse sentido, Silva e Costa (2023), ao analisarem práticas de qualificação em governos locais, demonstram que a ausência de estratégias permanentes de desenvolvimento

institucional prejudica a operacionalização da governança, limitando a autonomia decisória e a capacidade de resposta às demandas sociais1.

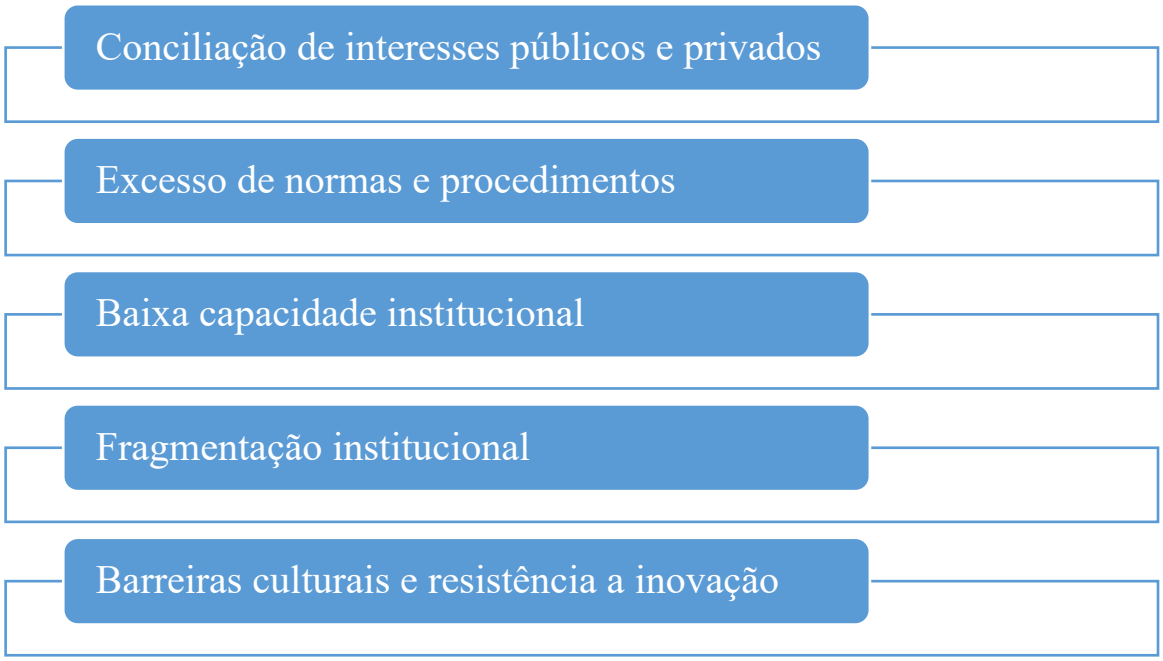
Os administradores públicos enfrentam sérios desafios quando lidam com a fragmentação institucional, especialmente no que diz respeito à articulação entre diferentes entes governamentais. Ao negligenciarem a coordenação interorganizacional, eles comprometem a integração de políticas públicas e enfraquecem o funcionamento em rede, um dos fundamentos centrais da governança contemporânea (Rhodes, 2000; Koppenjan; Klijn, 2004).

No plano subnacional, muitos dirigentes ainda se deparam com barreiras culturais, práticas organizacionais conservadoras e resistência à inovação, fatores que dificultam a implementação de soluções cooperativas e adaptativas. Teixeira e Gomes (2022) afirmam que grande parte dos entraves à governança pública decorre da fragilidade dos mecanismos de responsabilização e da baixa capacidade de coordenação entre esferas administrativas, o que limita a efetividade das ações públicas e prejudica a geração de valor compartilhado.

Ao deixarem de promover uma visão sistêmica e colaborativa da gestão pública, os líderes políticos e técnicos contribuem para um ambiente institucional marcado pela desconexão estratégica, dificultando a construção de arranjos cooperativos sustentáveis e responsivos às demandas da sociedade.

A Figura 6, apresenta os desafios enfrentados na implementação das práticas de governança:

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 “descongelar–mudar–recongelar”, pressupõe a mobilização de agentes organizacionais, a substituição de práticas obsoletas e a consolidação de novas rotinas institucionais. Kotter (1996) complementa essa abordagem ao enfatizar liderança proativa, comunicação estratégica e busca por resultados de curto prazo. Fullan (2001) amplia esse entendimento ao incorporar colaboração interinstitucional, aprendizagem contínua e liderança distribuída como pilares de mudanças sustentáveis.

A governança pública está profundamente condicionada por incentivos institucionais e alinhamentos políticos. Douglass North (1990) argumenta que as instituições, entendidas como regras formais e informais, moldam o comportamento dos agentes e influenciam a trajetória das mudanças institucionais, frequentemente travadas 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 processos de mudança organizacional. O modelo de 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 técnicas5. No plano internacional, Bryson *et al.* (2023) destacam que a superação dos desafios da governança exige estruturas integradas, baseadas em coprodução, aprendizagem institucional 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 responsividade e inovação.

Nesse contexto, o fortalecimento da governança pública 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 gerencial voltada à aprendizagem organizacional, à eficiência e à adaptação institucional9. Denhardt e Denhardt (2000) sugerem que a administração pública deve priorizar o cidadão como centro da ação governamental, promovendo uma gestão orientada à inovação, à prestação de contas e à 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 e para a retroalimentação dos processos administrativos, ampliando a capacidade de resposta do Estado.

A Figura 7, apresenta as ações para enfrentar os desafios na implementação das práticas de governança:

Figura 7: Ações para enfretar 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 RBG do TCU, quando compreendidas para além do controle formal, podem ser reconfiguradas como instrumentos de aprendizagem institucional, contribuindo para a construção de uma cultura organizacional voltada à excelência, à inovação e à 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 e da adaptabilidade. 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: o modelo de Lewin (1951) e o modelo de John Kotter (1996). Lewin propôs um modelo clássico de três etapas para a gestão da mudança organizacional:

a) Descongelar (*Unfreeze*): Etapa inicial que visa romper o estado de equilíbrio atual da organização. Envolve o reconhecimento da necessidade de mudança, a criação de um senso de urgência e a preparação psicológica dos atores envolvidos para abandonar práticas arraigadas;
b) Mudar (*Change*): Fase de transição, na qual novas ideias, comportamentos e estruturas são introduzidos. Requer liderança ativa, comunicação clara e suporte contínuo para que os agentes públicos adotem novas práticas; 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 mais detalhado, composto por oito passos sequenciais que orientam o processo de mudança organizacional:

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

O modelo de Kotter é especialmente útil para reformas públicas, pois reconhece a complexidade das organizações governamentais e a necessidade de lideranças distribuídas, comunicação estratégica e reforço contínuo da mudança (Kotter, 1996).

A aplicação desses modelos 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), a definição de metas claras (*outcomes* para a sociedade) e a institucionalização de práticas inovadoras (Política Estadual de Gestão de Riscos).

Ao reconhecer que a mudança institucional não se limita à edição de normas, mas exige um processo contínuo de adaptação e consolidação, esta dissertação dialoga com a literatura internacional e contribui para o avanço da agenda de modernização da administração pública brasileira.

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 um maior alinhamento entre as estratégias institucionais e os resultados entregues à sociedade. Esta iniciativa visa aumentar a eficiência e a transparência na administração pública, promovendo uma gestão responsável e estratégica. O TCU já editou três edições do RBG (Quadro 4).

Quadro 4: Edições do RBG do TCU

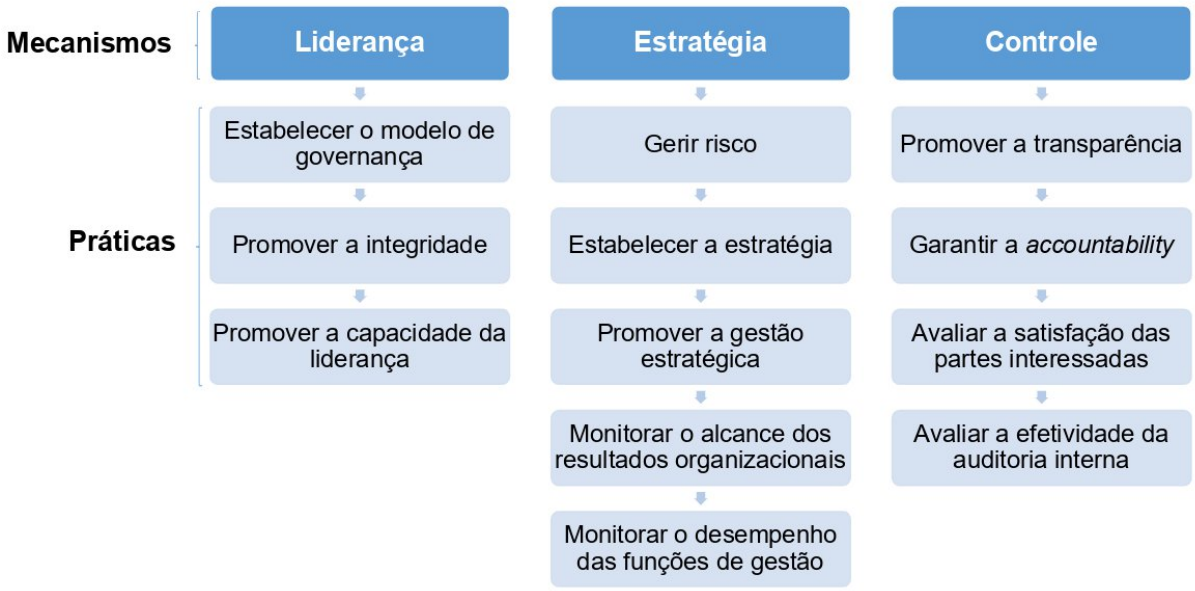
Edição	Ano de Publicação	Cenário Político e Objetivos Principais
1ª	2013	A melhoria da governança pública, nos municípios, estados e na União, é o grande desafio do Brasil. Entre esses desafios, o TCU destaca: manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; racionalização dos gastos públicos; 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 TCU. A segunda versão, publicada em 2014, é aprimorada para apoiar levantamentos de perfil de governança e servir como referência para autoavaliações institucionais, especialmente para entidades interessadas em fortalecer sua gestão. Essa versão passa a ser aplicada a partir do Levantamento do Panorama de Governança Pública em Âmbito Nacional (2014), que conta com a participação de mais de oito mil organizações públicas e demais jurisdicionados. A iniciativa envolve 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 publica a terceira edição, que é o documento de estudo da presente pesquisa.

Segundo determina o RBG, a transparência, um dos pilares da governança pública, é reforçada pela obrigação de prestação de contas à sociedade e aos órgãos de controle, incentivando a participação cidadã na avaliação das políticas públicas. Além disso, 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 pública (TCU, 2020).

Figura 8: Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



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

As práticas definidas pelo RBG dialogam com padrões internacionais de governança, como os estabelecidos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa convergência reforça a importância de estruturas estratégicas bem definidas, avaliação constante de desempenho e ações corretivas baseadas em evidências (OCDE, 2004).

O RBG também recomenda a adoção de ferramentas como o Balanced Scorecard (BSC), que facilita o alinhamento entre metas institucionais e resultados esperados, fortalecendo a coerência das ações e a responsabilização dos gestores. Na prática, esse conjunto de práticas contribui para consolidar uma cultura organizacional orientada pela transparência, eficiência e compromisso com o interesse público.

Assim, o mecanismo de estratégia do RBG atua como catalisador da governança pública moderna, estimulando uma gestão participativa, orientada por resultados 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 públicas, a integridade institucional e a geração de valor público. Embora o conceito de risco seja frequentemente associado a eventos adversos, no contexto organizacional ele representa um campo de incertezas, envolvendo potenciais perdas e ganhos, que deve ser gerenciado estrategicamente, dado que sua eliminação é inviável (IBGC, 2017).

A abordagem contemporânea sobre o tema aponta que a gestão de riscos transcende o controle preventivo, assumindo papel ativo na formulação de políticas públicas e na tomada de decisão governamental. De acordo com INTOSAI (2019), essa prática amplia a capacidade estatal de lidar com ameaças e oportunidades, fortalecendo a qualidade dos serviços públicos e a confiança da sociedade nas instituições. Hill (2003) acrescenta que, no setor público, as decisões orientadas à gestão de riscos devem priorizar o interesse coletivo, promovendo equidade na distribuição dos benefícios e impactos.

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 estratégico e às diretrizes operacionais, com monitoramento contínuo e adaptação às complexidades tecnológicas e institucionais. Essa integração, segundo o modelo de Gerenciamento de Riscos Corporativos (GRC), permite que as organizações públicas compreendam como diferentes riscos afetam sua missão, visão e capacidade de geração de valor.

No Brasil, o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU) reconhece a gestão de riscos como um dos mecanismos essenciais para assegurar conformidade, mitigar fraudes e fomentar decisões mais qualificadas. Diretrizes internacionais como as 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 gestão de riscos no setor público ainda demanda maior clareza conceitual e padronização de práticas operacionais. Campos e Chaebo (2025) defendem que a gestão de riscos deve ser compreendida como um processo contínuo e sistêmico, com impacto direto sobre a *accountability* e a capacidade de resposta do Estado.

Guimarães, Braga e Zaidan (2021) ressaltam que tecnologias digitais, como sistemas de dados estruturados e inteligência artificial, potencializam a capacidade de antecipação e de tomada de decisão, tornando a gestão mais preditiva.

No plano internacional, Bryson *et al.* (2023) propõem que a gestão de riscos seja incorporada à lógica da *Public Value Governance*, com foco na criação de valor legítimo e sustentável. Nabatchi *et al.* (2022) argumentam que a governança adaptativa depende de mecanismos de gestão capazes de promover aprendizado institucional, resiliência e flexibilidade frente à instabilidade política e econômica.

Os administradores estaduais vêm consolidando práticas inovadoras de governança pública 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 monitoramento de riscos ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), articulando dez objetivos estratégicos e 84 diretrizes temáticas (Miranda, 2021; Brasil, 2020).

Em continuidade a esse avanço, a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG) publicou, por meio da Resolução nº 19/2020, a Declaração de Apetite a Riscos, que orienta o uso racional de recursos públicos e fortalece a cultura organizacional voltada à integridade, desempenho e transparência institucional (CGE-MG, 2020).

O documento passou a ser revisado anualmente pelo Comitê Estratégico de Governança e monitorado pela Alta Administração, consolidando-se como referência nacional na institucionalização da gestão de riscos como instrumento legítimo de governança pública.

Segundo Miranda (2022), essa iniciativa representa um marco na transição de modelos reativos para abordagens preventivas e estratégicas, alinhadas às diretrizes da Agenda 2030 e aos princípios da governança democrática.

Portanto, gerir riscos no setor público não se trata apenas de evitar eventos negativos, mas de estruturar práticas que sustentem a formulação estratégica, reforcem a transparência e elevem a capacidade estatal de gerar valor público, especialmente em contextos de alta complexidade institucional e crescente demanda social por eficiência e integridade.

Contudo, é fundamental reconhecer que a implementação da gestão de riscos transcende a simples adoção de uma metodologia. Trata-se, essencialmente, de um desafio de mudança cultural, especialmente em um setor público caracterizado por uma aversão ao risco e pela rigidez de suas estruturas e processos (Weber, 1978). A literatura acadêmica destaca que os principais obstáculos à modernização da gestão são a resistência à mudança, que emerge de interesses consolidados e de regras informais da cultura organizacional (North, 1990), bem como a falta de engajamento da liderança e de capacidade institucional, refletida na ausência de qualificação e capacitação contínua dos servidores (Grindle, 1997; Silva; Costa, 2023).

Isso significa que a mera publicação de um decreto ou de uma política de riscos é apenas o primeiro passo, uma vez que a mudança organizacional exige etapas preparatórias para superar a inércia (Lewin, 1951). O verdadeiro desafio reside em transformar a mentalidade organizacional, movendo-a de uma lógica de pura conformidade com as normas para uma cultura de avaliação proativa de incertezas e de tomada de decisão informada pelo risco. Sem o engajamento efetivo da liderança, que é crucial para comunicar a estratégia e mobilizar a organização (Kotter, 1996), e sem a capacitação contínua dos servidores para desenvolver novas competências, a gestão de riscos corre o perigo de se tornar um mero exercício burocrático, em vez de uma ferramenta estratégica de governança.

2.9.2 Estabelecer a Estratégia

A estratégia organizacional é um dos pilares da governança pública, contribuindo diretamente para a eficiência, a transparência e o alinhamento das ações governamentais com as demandas sociais. Sua evolução ao longo das décadas é marcada por abordagens teóricas e práticas que tornam o planejamento estatal mais estruturado e adaptável.

Inicialmente, a administração pública é guiada por um modelo burocrático rígido, como o proposto por Weber (1978), com forte ênfase na hierarquia e na padronização dos processos. Esse paradigma é progressivamente superado à medida que pensadores como

Drucker (1962) ressaltam a importância do planejamento estratégico e da gestão eficiente dos recursos institucionais.

Nos anos 1980, Mintzberg (1994b) introduz uma abordagem dinâmica, defendendo que as instituições públicas devem se adaptar às mudanças do ambiente externo. Essa perspectiva abre espaço para as reformas gerenciais da década de 1990, especialmente com a disseminação da Nova Gestão Pública (NPM). Osborne e Gaebler (1992) sugerem que governos deveriam adotar práticas do setor privado, tornando os serviços mais ágeis e responsivos.

Nesse cenário, Kaplan e Norton (1996) desenvolvem o Balanced Scorecard (BSC), uma ferramenta que permite monitorar objetivos e alinhar estratégias institucionais. A partir dos anos 2000, diretrizes internacionais, como as da OCDE (2004), consolidam a gestão estratégica como mecanismo fundamental da governança pública, orientando decisões com base em evidências.

Os formuladores de políticas públicas vêm fortalecendo a governança institucional ao adotarem diretrizes estruturadas que alinham decisões estratégicas às demandas sociais. O Referencial Básico de Governança (RBG), publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), orienta os órgãos públicos a aplicarem mecanismos de liderança, estratégia e controle com foco na geração de valor público e na efetividade das políticas (TCU, 2020). Ao estabelecer práticas como gestão de riscos, monitoramento de resultados e transparência ativa, o RBG contribui para consolidar uma governança responsiva e legítima.

Nos últimos anos, os governos passaram a incorporar tecnologias digitais ao planejamento estratégico, ampliando a capacidade de análise e previsão de cenários. O uso de ferramentas como o Balanced Scorecard (BSC), big data e inteligência artificial permite que os tomadores de decisão integrem dados em tempo real aos processos de formulação e avaliação 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, especialmente em contextos de alta complexidade e volatilidade.

Ao combinar diretrizes normativas com soluções tecnológicas, os líderes públicos promovem uma gestão estratégica mais transparente, adaptativa e alinhada aos princípios da governança democrática, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como o ODS 16, que trata de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas.

Um exemplo prático é o uso de plataformas digitais para monitorar políticas públicas, permitindo ajustes em tempo real. Além disso, modelos de governança interinstitucional, que estimulam a colaboração entre diferentes órgãos, vêm se mostrando eficazes na construção de ações estratégicas mais coordenadas.

Assim, a estratégia organizacional na esfera pública passa de um modelo rígido e prescritivo para uma abordagem flexível, proativa e integrada. Sua consolidação como mecanismo da governança pública fortalece a gestão de recursos, aprimora a formulação de políticas e potencializa a entrega de valor à sociedade.

2.9.3 Promover a Gestão Estratégica

A gestão estratégica é um pilar da governança pública, responsável por alinhar ações institucionais às necessidades sociais, aprimorar a eficiência administrativa e garantir foco em resultados. Ao longo das décadas, o conceito evolui, incorporando ferramentas de planejamento, monitoramento e adaptação ao ambiente institucional.

Inicialmente restrita ao setor privado, a estratégia organizacional ganha destaque com Drucker (1962), que defende a gestão orientada por metas claras e resultados mensuráveis. Na década de 1980, Mintzberg (1994b) propõe uma abordagem mais dinâmica, destacando a necessidade de adaptação constante frente às mudanças externas, em contraste com planejamentos rígidos e lineares.

Com as reformas administrativas dos anos 2000, organismos internacionais como a OCDE (2004) passam a recomendar modelos estratégicos baseados em evidências, consolidando o planejamento como ferramenta essencial da administração pública. A partir de 2010, a gestão estratégica torna-se componente central da governança, incorporada em normativas nacionais e internacionais.

No Brasil, o Referencial Básico de Governança do TCU (RBG) reforça o papel da gestão estratégica integrada, garantindo que decisões públicas estejam alinhadas às prioridades institucionais e sociais. A digitalização e o uso de tecnologias como inteligência artificial e *big data* ampliam a capacidade preditiva do Estado, tornando a alocação de recursos mais eficiente (Banco Mundial, 2021).

Na prática, governos têm adotado plataformas digitais de monitoramento para revisar políticas em tempo real, além de promover governança colaborativa entre órgãos, fortalecendo a coordenação estratégica e a entrega de valor público.

Com isso, a gestão estratégica evolui de um modelo burocrático para uma abordagem flexível, responsiva e orientada a resultados. Sua aplicação contínua fortalece o planejamento estatal, melhora a formulação de políticas e assegura maior qualidade nos serviços públicos prestados à população.

2.9.4 Monitorar o Alcance dos Resultados Organizacionais

O monitoramento do alcance dos resultados organizacionais configura-se como um mecanismo essencial da governança pública contemporânea, ao permitir o acompanhamento contínuo da execução dos objetivos institucionais, possibilitando correções tempestivas, realinhamentos estratégicos e maior eficiência na alocação de recursos públicos. Essa prática está diretamente relacionada à responsividade do Estado, à transparência dos processos administrativos e à criação legítima de valor público.

Segundo a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2019), cabe à liderança das instituições garantir revisões periódicas da estratégia por meio de sistemas estruturados de monitoramento que permitam mensurar metas, avaliar resultados e comunicar os desempenhos alcançados aos diversos *stakeholders*. Neste sentido, três dimensões são centrais: a verificação do cumprimento de metas e indicadores; a identificação de gargalos operacionais e correção de desvios; e a transparência na divulgação dos resultados obtidos, como forma de fortalecimento da *accountability* institucional (Brasil, 2017; INTOSAI, 2019).

A etapa subsequente ao monitoramento é a avaliação estratégica, cuja finalidade é analisar criticamente os impactos das decisões públicas. A INTOSAI (2019) propõe cinco critérios fundamentais para essa análise: relevância, eficácia, economicidade, eficiência e efetividade. Esses elementos permitem verificar se os objetivos estratégicos correspondem às demandas da sociedade, se os recursos foram utilizados de forma racional e se os resultados contribuem para transformações estruturais nas políticas públicas.

No contexto brasileiro, estudos recentes têm destacado o monitoramento estratégico como um instrumento central para o aprimoramento da gestão pública. Jannuzzi (2024) argumenta que o monitoramento e a avaliação de políticas devem articular indicadores situacionais e de resultado, incorporando metodologias analíticas híbridas e promovendo processos contínuos de aprendizagem institucional. Miranda (2022) complementa essa visão ao afirmar que, para ser efetivo, o monitoramento estratégico precisa estar integrado aos ciclos de planejamento e controle, atuando como vetor de governança e sustentabilidade institucional.

Entretanto, Teixeira e Gomes (2023) identificam obstáculos relevantes à implementação dessa abordagem nos governos subnacionais, como a baixa interoperabilidade dos sistemas de informação e a carência de indicadores integrados. Em resposta a esses desafios, Cardoso Júnior (2023) propõe uma abordagem tecnopolítica do monitoramento, fundamentada em plataformas analíticas que conectam processos organizacionais, capacidades institucionais e entregas públicas. Nessa mesma direção, Eyerkaufer *et al.* (2022) apresentam um framework voltado à governança municipal orientada ao desenvolvimento sustentável, com indicadores alinhados à transparência e à participação social, reforçando a dimensão democrática do monitoramento estratégico.

Em nível internacional, autores como Bryson *et al.* (2023) defendem que o monitoramento estratégico deve estar alinhado ao paradigma da *Public Value Governance*, integrando coprodução de políticas, deliberação pública e avaliação sistemática dos impactos. Gisselquist (2022) argumenta que os sistemas de monitoramento precisam refletir as dimensões democráticas da governança, evitando abordagens meramente tecnocráticas. Grindle (2023) destaca que a eficácia do monitoramento depende da capacidade institucional de transformar dados em decisões, exigindo cultura organizacional voltada à inovação e à responsabilização.

Na prática, a adoção de painéis de indicadores em tempo real, plataformas digitais de gestão por resultados e sistemas integrados de acompanhamento estratégico têm contribuído para melhorar a tomada de decisão e a articulação intersetorial. Esses instrumentos permitem identificar áreas críticas, antecipar falhas operacionais e promover maior transparência na execução das políticas públicas.

É crucial, contudo, aprofundar a análise sobre a natureza dos indicadores utilizados na gestão pública. A distinção entre indicadores de produto (*outputs*) e de resultado (*outcomes*) é fundamental para compreender os limites e potenciais do monitoramento estratégico.

A preferência recorrente de gestores públicos por medir *outputs*, como “quilômetros de estrada pavimentada” ou “número de alunos matriculados”, em detrimento de *outcomes*, como “redução nos custos de transporte” ou “melhora no índice de aprendizagem” , não se configura apenas como uma deficiência técnica. Trata-se, sobretudo, de uma resposta racional aos incentivos comportamentais e políticos que moldam a ação burocrática.

Os *outputs* são diretamente controláveis pela gestão, de fácil mensuração e comunicação, e apresentam baixo risco político. Já os *outcomes*, por sua natureza complexa e multicausal, envolvem variáveis externas à atuação governamental e, portanto, são mais difíceis de atribuir e mais arriscados para fins de prestação de contas.

Goldratt (1990), argumenta que os indicadores de desempenho moldam o comportamento dos indivíduos dentro das organizações, pois as métricas escolhidas funcionam como sinais de valor e direcionamento. Assim, sistemas de avaliação mal desenhados podem induzir ações contraproducentes, enquanto métricas alinhadas aos objetivos estratégicos promovem coerência e melhoria contínua. A prevalência dos indicadores de produto reflete, assim, uma lógica de sobrevivência institucional em ambientes que valorizam a execução e o controle, muitas vezes em detrimento da efetividade e do impacto social das políticas públicas.

Dessa forma, o monitoramento estratégico não pode ser reduzido a uma prática técnica de verificação de metas: trata-se de um componente estruturante da governança pública, que promove aprendizagem organizacional, qualifica a ação estatal e amplia a efetividade das políticas voltadas ao interesse coletivo.

2.9.5 Monitorar o Desempenho das Funções de Gestão

O monitoramento das funções de gestão configura-se como um mecanismo essencial da governança pública, ao viabilizar decisões baseadas em evidências, promover ajustes estratégicos e fortalecer a efetividade institucional. Segundo o Tribunal de Contas da União

(TCU, 2020), esse processo deve ser sistemático e contínuo, permitindo a identificação de desvios, oportunidades de melhoria e boas práticas, além de alimentar o aprendizado organizacional com insumos que otimizam os resultados estratégicos.

Essa prática contribui para tornar a gestão pública mais responsiva aos desafios emergentes, ao reduzir incertezas e aprimorar o planejamento estratégico. Conforme destaca Jannuzzi (2024), o monitoramento orientado por dados concretos deve articular indicadores situacionais e de resultado, integrando métodos analíticos híbridos e plataformas digitais que sustentem decisões qualificadas. Além disso, o monitoramento desempenha papel integrador entre planejamento, execução e avaliação, corrigindo falhas operacionais e impulsionando melhorias contínuas nos processos de gestão. Essa articulação fortalece a coerência institucional e promove maior alinhamento entre metas e entregas públicas (TCU, 2020).

Na prática, ferramentas como painéis de indicadores em tempo real têm se destacado por permitir o acompanhamento dinâmico das funções gerenciais, facilitando a identificação de áreas críticas e a tomada de decisão ágil. Sistemas automatizados de gestão, com capacidade preditiva, ampliam a transparência e a eficiência administrativa, tornando as organizações públicas mais adaptáveis e eficazes na entrega de serviços à sociedade.

Miranda (2022) ressalta que o monitoramento das funções de gestão deve ser compreendido como vetor de governança, capaz de integrar planejamento, controle e avaliação em ciclos contínuos de aprendizagem institucional. O autor enfatiza que a maturidade organizacional nesse campo depende da clareza dos papéis gerenciais, da capacitação dos agentes públicos e da institucionalização de rotinas de acompanhamento estratégico.

No plano internacional, Bryson *et al.* (2023) defendem que o monitoramento estratégico deve estar alinhado à lógica da *Public Value Governance*, integrando coprodução, deliberação e avaliação sistemática dos impactos gerenciais. Já Gisselquist (2022) argumenta que os sistemas de monitoramento devem refletir as dimensões democráticas da governança, evitando abordagens tecnocráticas e promovendo *accountability* substantiva.

Portanto, o monitoramento do desempenho das funções de gestão não se limita à verificação de metas operacionais, mas constitui um componente estruturante da governança pública. Ao promover decisões informadas, retroalimentar os ciclos estratégicos e ampliar a

capacidade de resposta institucional, esse mecanismo contribui para uma administração pública mais transparente, eficiente e 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, 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 "porquê" da necessidade de reforma em Sergipe (Coêlho; Cavalcante; Turgeon, 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 "como" 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, conforme desenvolvida por autores como Czarniawska e Sevón, oferece 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 é o esforço dos atores locais para dar sentido a novas ideias; a *edição* (*editing*), que envolve a reconfiguração, simplificação e ressignificação de modelos à medida que são adaptados ao novo contexto (Sahlin-Andersson, 1996); e a *materialização* (*materialization*), que é a transformação de ideias abstratas em artefatos concretos e práticos, como um novo comitê ou, como no caso desta pesquisa, um decreto normativo. Esses conceitos permitem analisar não apenas *se* um modelo foi adotado, mas *como* ele foi ativamente (re)construído 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 como normas, valores e identidades culturais moldam o comportamento através de uma "lógica da adequação", sendo 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, o que 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, respondendo à pergunta de "como" viabilizar 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 da seguinte forma: 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 do qual foram analisados documentos institucionais emitidos por órgãos públicos, especialmente pelo Governo do Estado de Sergipe, Ceará, Minas Gerais, Espírito Santo e pelo TCU. A escolha por este método justifica-se pela relevância dos documentos na estruturação das políticas públicas e dos planos estratégicos. Tais instrumentos são 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 se mostra especialmente adequada para analisar fenômenos sociais 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 documentos.

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 de pesquisa em políticas públicas é essencial para garantir a validade dos resultados obtidos.

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 e à promoção de melhorias na governança pública, em consonância com as diretrizes do Tribunal de Contas da União (Gil, 2022). Quanto à natureza dos dados, trata-se de uma pesquisa qualitativa, fundamentada 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 inerentes à 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 dos fenômenos sociais por meio da análise de registros institucionais, oferecendo uma leitura aprofundada das dinâmicas organizacionais. Complementarmente, Yin (2016) destaca que essa abordagem é particularmente eficaz quando se busca compreender processos organizacionais inseridos em contextos específicos e realistas, como é o caso da administração pública estadual, permitindo uma análise contextualizada e sensível às nuances institucionais.

Em relação aos propósitos, a pesquisa apresenta caráter exploratório e descritivo. Por um lado, buscou-se mapear obstáculos, potencialidades e lacunas na área da governança estadual, contribuindo para o desenvolvimento de um modelo estratégico (Gil, 2022). Por outro, analisou-se o conteúdo do Plano Estratégico 2023–2026 do Estado de Sergipe, com o objetivo de verificar sua coerência com as diretrizes do Plano de Governo e do RBG do TCU, bem como seu impacto na gestão pública (Vergara, 2015).

De acordo com o texto exposto, o Quadro 5 sintetiza a classificação da 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-se 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

Nesta pesquisa documental sua condução seguiu as sete etapas recomendadas, por Gil (2022), para pesquisas documentais (Quadro 6), ajustadas ao contexto da investigação.

Quadro 6: Etapas da Pesquisa Documental

Etapa da Pesquisa Documental	Descrição Geral	Aplicação no Presente Estudo
1. Formulação do problema e dos objetivos	Definição clara da problemática e delimitação dos objetivos da investigação.	Problema de pesquisa e objetivos foram definidos para orientar o estudo sobre 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 às fontes	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 das informações	Leitura, fichamento e agrupamento temático dos dados relevantes.	Realização de leitura aprofundada com categorização analítica.
6. Análise e interpretação dos dados	Utilização de técnicas sistemáticas para compreender os conteúdos documentais.	Aplicação da análise de conteúdo com codificação temática e interpretação estruturada.
7. Redação do relatório final	Sistematização dos achados e apresentação dos resultados da investigação.	Elaboração do relatório com base nos resultados e discussões da análise documental.

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

A primeira etapa consistiu na formulação clara do problema de pesquisa e dos objetivos que nortearam o estudo. Em seguida, foram identificadas as fontes relevantes, incluindo documentos produzidos pelo Estado de Sergipe, Ceará, Minas Gerais, Espírito Santo e pelo Tribunal de Contas da União. A etapa de localização e acesso aos documentos utilizou 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 análise, os materiais foram lidos de forma aprofundada, com fichamento e categorização dos conteúdos considerados relevantes. Para a análise, empregou-se a técnica de análise de conteúdo com codificação temática, categorização analítica e interpretação estruturada dos dados. 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, a redação do relatório foi elaborada com base nos resultados obtidos e nas discussões originadas ao longo da análise documental, garantindo a coerência entre os achados da pesquisa e seus objetivos. Nas próximas sete subseções temos o detalhamento de cada etapa.

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 e/ou explicativo. Segundo Gil (2022), esse tipo de investigação exige que o problema seja formulado com clareza, objetividade e precisão, além de considerar a relevância do tema, a disponibilidade das informações e os recursos necessários à sua realização, como tempo, materiais e experiência do pesquisador.

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, de modo a subsidiar a proposição de 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.

A hipótese de partida considerou que modelos genéricos de gestão pública nem sempre atendem às especificidades dos entes subnacionais, tornando necessária a construção de um modelo adaptado à realidade institucional, econômica e social sergipana. Tal modelo buscou promover maior alinhamento da gestão pública estadual às diretrizes do TCU, com foco 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 pública, capaz de entregar melhores resultados à população e consolidar o compromisso estatal com o desenvolvimento sustentável.

O objetivo geral da pesquisa consistiu em 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 recomendada pelo RBG do TCU.

Derivaram-se, desse objetivo central, os seguintes objetivos específicos: 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); 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; 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; e desenvolver uma proposta de modelo normativo que traduza os achados do diagnóstico e do *bench*marking em um Sistema de Governança, Planejamento e Gestão Estratégica exequível para a realidade do Estado de Sergipe.

Os objetivos, tanto o geral quanto os específicos, são claros, logicamente sequenciados e perfeitamente alinhados ao problema de pesquisa. Eles fornecem um roteiro claro para o leitor, guiando-o através das etapas da investigação, desde o diagnóstico até a proposição. O objetivo final, "Desenvolver uma proposta de modelo normativo", posiciona corretamente a dissertação como uma pesquisa aplicada com um resultado tangível e de alta relevância prática. O Quadro 7 relaciona cada objetivo específico ao capítulo e 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 arcabouço do RBG/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 benchmarking 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 *bench*marking 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 benchmarking 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 pesquisa documental e bibliográfica está na natureza das fontes consultadas: enquanto a pesquisa bibliográfica utiliza materiais já analisados e sistematizados pela comunidade científica, como: livros e artigos acadêmicos, a pesquisa documental recorre a fontes primárias, ou seja, documentos que ainda não passaram por tratamento científico formal. Essa abordagem exige uma leitura crítica e um esforço interpretativo mais aprofundado do pesquisador, pois as fontes não possuem uma estruturação conceitual prévia.

Os mesmos autores ressaltam a importância de selecionar fontes que apresentem relevância e pertinência em relação ao problema de pesquisa. Nesta dissertação, consideram-se fontes primárias e secundárias, classificadas em três grandes categorias:

a) Documentos Oficiais do Estado de Sergipe: Incluem o Plano Estratégico (PE) 2023–2026, o Plano de Governo 2023–2026, relatórios de gestão, normativas internas e legislações relacionadas à administração pública e às práticas de governança;
b) Documentos do Tribunal de Contas da União (TCU): Compreendem o Referencial Básico de Governança (RBG), acórdãos, instruções normativas e guias técnicos que tratam da governança pública e da administração estratégica em instituições públicas;
c) Experiências Normativas de Outros Entes Federativos: Abrangem modelos de administração estratégica, legislações e documentos de planejamento elaborados por estados ou municípios que adotaram práticas reconhecidas de governança alinhadas ao RBG. A incorporação dessas experiências é considerada essencial, conforme argumenta Secchi (2021), para subsidiar a construção de modelos adaptáveis a contextos subnacionais e para fortalecer processos de avaliação de políticas públicas; e
d) Outros Documentos: demais documentos pesquisados e utilizados

O Quadro 8: Apresenta a identificação das fontes documentais

Quadro 8: Identificação das fontes documentais (continua na página 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 operíodo de 2024-2027, e dá outrasprovidências
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 Orçamentéria Anual	2024	Documentos Oficiais do Estado de Sergipe	Lei nº 9.372, de 12 de janeiro de 2024	Dispõe sobre o Orçamento do Estado de Sergipe para o Exercício de 2024, estimando a Receita e fixando a Despesa, e dá providências correlatas
Tribunal de Contas da União (TCU)	Referrencial 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		Modelo de Governança e Gestão

			Outros Entes Federativos		
Governo do Espirito 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, estratégia recomendada por Yin (2016) para aumentar a confiabilidade e a consistência das inferências 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 a outros entes federativos analisados.

Essa disponibilidade eletrônica agilizou as etapas metodológicas, permitindo ao pesquisador realizar buscas específicas, efetuar o download dos arquivos necessários e proceder à organização sistemática do corpus documental. A abordagem adotada esteve alinhada à recomendação de Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), os quais ressaltaram que a

facilidade de acesso às fontes é um fator determinante para a viabilidade da pesquisa documental.

Além disso, conforme Pimentel (2018), o acesso direto aos documentos digitais viabilizou uma catalogação inicial eficaz, que antecedeu 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 princípios éticos da pesquisa.

Dessa forma, a etapa de localização e acesso não apresentou barreiras operacionais, e contribuiu para a celeridade e confiabilidade do processo investigativo, ampliando as possibilidades de cruzamento de informações e aprofundamento analítico com base em documentos oficiais e atualizados.

Para fins de aumentar significativamente a transparência e a replicabilidade deste estudo, elaboramos o Quadro 9 que organiza os documentos que foram utilizados:

Quadro 9: Relação de Documentos Coletados

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 (LOA) 2024 (Lei nº 9.372/2024)	Secretaria de Planejamento de Sergipe (SEPLAN)	07 de julho de 2025
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) Autenticidade: Verificou-se a origem e a integridade dos documentos, assegurando que fossem genuínos, oficiais e isentos de adulterações. Esse critério, aplicado previamente à análise, constituiu um requisito indispensável para a validação das fontes;
b) Credibilidade: Avaliou-se a veracidade e a precisão das informações contidas em cada documento, com atenção especial à detecção de possíveis erros, distorções ou inconsistências que pudessem comprometer os achados da pesquisa;
c) Representatividade: Analisou-se o grau de adequação das fontes ao universo temático investigado, observando se os documentos refletiam de forma típica o contexto da administração pública estadual e as práticas de governança pertinentes ao estudo; e
d) Significado: Os conteúdos foram examinados à luz de seus contextos históricos, normativos e técnicos, considerando a articulação com outras fontes e sua contribuição efetiva para os objetivos da investigação.

A aplicação sistemática desses critérios mostrou-se fundamental, conforme destaca 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.

Com base no texto exposto, elaboramos o Quadro 10 que sistematiza os critérios de avaliação documental utilizados nesta pesquisa.

Quadro 10: Critérios para avaliação da fonte documental

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 efetivamente analisados. Foram estabelecidos critérios de inclusão e delimitação para os documentos oficiais do Estado de Sergipe e do TCU, os quais, 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 pela 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 foram selecionados por representarem 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:

a) **Espírito Santo:** Selecionado como o arquétipo da **execução**, cuja excelência se materializa no programa "Realiza+" e em seu premiado Escritório de Projetos (PMO-ES), que adota as melhores práticas internacionais para garantir a entrega de resultados com alto poder de transformação para a sociedade.
b) **Minas Gerais:** Escolhido por representar o arquétipo da **integração**, com uma governança estruturada, forte base normativa e uma abordagem pioneira na institucionalização da gestão de riscos, conduzida de forma sistêmica pela Controladoria-Geral do Estado (CGE) e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).
c) **Ceará:** Incluído como o arquétipo da **colaboração**, notabilizado pelo plano de longo prazo "Ceará 2050", construído como um pacto social que envolve ativamente o governo, o setor privado, a academia e a sociedade civil na definição de uma visão de futuro compartilhada.

O propósito desta análise comparativa não foi buscar um modelo a ser replicado, mas sim identificar e desconstruir mecanismos institucionais eficazes, como conselhos de governança, políticas de risco e rituais de monitoramento, que pudessem ser *traduzidos* para a realidade de Sergipe, conforme o arcabouço teórico desta dissertação. Desta forma, o *benchmarking* fortalece a lógica que conecta o diagnóstico local (o que falta em Sergipe?), a análise externa (como outros resolveram problemas similares?) e, finalmente, a proposta de solução (qual o modelo híbrido e customizado para Sergipe?).

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 pesquisas qualitativas, permite extrair sistematicamente significados temáticos de textos

escritos, como planos estratégicos, normativas e relatórios técnicos, favorecendo a construção de inferências sobre o objeto de estudo.

A aplicação do método foi estruturada nas seguintes etapas:

a) Definição do Quadro de Referência (Quadro 11): foi elaborado um arcabouço conceitual fundamentado nas diretrizes da terceira edição do Referencial Básico de Governança (RBG) do Tribunal de Contas da União (TCU), articulado com modelos teóricos de administração estratégica pública.

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.	Fornece 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 benchmark 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.

b) Definição das Categorias de Análise: A análise de conteúdo adotou um enfoque dedutivo. As categorias foram previamente definidas com base nas cinco práticas que compõem o mecanismo de "Estratégia" do RBG/TCU, conforme detalhado no quadro 12 a seguir.

Quadro 12: Categorias Dedutivas de Análise de Conteúdo

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 organizacionais	Acompanhamento sistemático do progresso em relação às metas e objetivos definidos, utilizando indicadores de desempenho para medir os resultados.	Listas de indicadores de desempenho (ex: 'percentual de...', 'número de...', 'índice de...'); tabelas com metas quantitativas para cada ano do PPA; referências a 'sistemas de monitoramento', 'painéis de gestão' ou 'reuniões de avaliação'.	Identificar a presença de indicadores de desempenho, metas quantitativas, sistemas 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).

c) Processo de Codificação: a codificação dos dados seguiu um processo sistemático, composto pelas seguintes etapas: leitura flutuante; definição das unidades de registro; codificação dedutiva; e análise de atributos. A seguir, elaboramos um quadro que detalha as etapas do processo de codificação (Quadro 13):

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/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 deste protocolo, o Quadro 14 ilustra como trechos hipotéticos, porém realistas, dos documentos de Sergipe seriam classificados conforme as categorias de análise.

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 *output*.
"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

d) Interpretação e Triangulação dos Dados (Quadro 15): a etapa interpretativa buscou articular os dados codificados com o quadro teórico de referência. Para ampliar a validade e a profundidade dos achados, foi realizada a triangulação de fontes em duas dimensões:triangulação com referenciais técnicos: os dados extraídos dos documentos de Sergipe foram confrontados com os parâmetros normativos do RBG/TCU; e triangulação com casos de referência (*benchmarking*): as lacunas e o estágio de maturidade da governança estadual foram contextualizados e validados por meio da comparação com modelos normativos e experiências consolidadas nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Ceará.

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 (*Benchmarking*)	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 categorias previamente definidas no referencial teórico, o que permitiu uma interpretação sistemática e alinhada aos objetivos da 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, utilizando as categorias de análise dedutivas derivadas do RBG/TCU (Quadro 12). 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. Este processo garantiu um maior rigor e objetividade na aplicação das categorias ao restante do corpus, 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, conforme orientações metodológicas de Yin (2016) e Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009).

Por fim, é crucial definir o escopo metodológico desta investigação. A pesquisa foca deliberadamente no nível formal-institucional (*de jure*), pois esta é a principal alavanca para uma reforma liderada pelo Estado, e o objetivo central desta dissertação é a proposição de um modelo normativo. Portanto, uma análise profunda do sistema formal não constitui uma fraqueza, mas a execução precisa da tarefa central da pesquisa. Esta abordagem não ignora a existência de uma realidade informal (*de facto*), com a qual o novo modelo irá interagir. Pelo contrário, ao reconhecer este hiato, a pesquisa demonstra uma compreensão sofisticada de 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 de pesquisa crucial, mas distinta, que define tanto as fronteiras do presente estudo quanto a agenda para trabalhos futuros. Dessa forma, o que poderia ser visto como uma limitação é, na verdade, uma delimitação consciente e estrategicamente justificada do escopo da pesquisa, que fortalece sua validade e clareza.

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). A análise foi estruturada para, primeiramente, avaliar a coerência interna do ecossistema de planejamento estadual e, subsequentemente, aprofundar a aderência de suas práticas ao mecanismo de Estratégia do Referencial Básico de Governança (RBG), culminando 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 uma análise da arquitetura formal do planejamento do Estado de Sergipe, avaliando o alinhamento vertical entre os documentos que compõem seu ciclo de gestão. A análise da cadeia de valor do planejamento demonstrou que o Governo de Sergipe estruturou um ciclo formalmente coeso. As diretrizes do Plano de Governo 2023-2026 encontraram correspondência direta nos eixos do Plano Estratégico (PE) 2023-2026, que por sua vez foram desdobrados em programas no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 e, finalmente, receberam dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024. Essa rastreabilidade pode ser exemplificada com o compromisso de "Fortalecer o Turismo", que se desdobra do Plano de Governo até a LOA.

A existência dessa estrutura hierarquicamente organizada demonstra um esforço de alinhamento com os preceitos normativos da administração pública brasileira, 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 é significativo, pois demonstra um avanço em relação a uma abordagem puramente incremental, frequentemente observada na gestão pública. Contudo, a existência de uma estrutura formal coesa é apenas a primeira camada da análise. Conforme a literatura sobre governança, a efetividade não reside apenas nos planos, mas na qualidade das práticas que os sustentam (TCU, 2020). Portanto, a questão a ser aprofundada não é a ausência de planejamento, mas a profundidade e a maturidade das práticas de governança que o suportam.

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 a análise de coerência formal para avaliar a substância das práticas de governança em operação, identificando 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 a gestão de riscos estratégicos e operacionais, representando a lacuna de governança mais crítica identificada. Uma busca sistemática por termos-chave como "gestão de riscos", "matriz de risco" ou "plano de contingência" no Plano Estratégico 2023-2026 e no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 não retorna ocorrências que indiquem um processo estruturado. A única menção a riscos ocorre na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024, de forma estritamente fiscal, para cumprir uma exigência legal, sem estabelecer um framework para a gestão dos riscos associados à execução das políticas públicas.

Essa ausência não deve ser interpretada como um mero vácuo técnico, mas como um sintoma de uma profunda fricção cultural-burocrática.

O Quadro 16 sistematiza a evidência da ausência, tornando a constatação irrefutável.

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	

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, como normas de comportamento e convenções (North, 1990). No setor público, a cultura da aversão ao risco é uma instituição informal poderosa, onde o receio de sanções por parte dos órgãos de controle e a falta de incentivos para inovar criam um ambiente em que a conformidade processual é mais valorizada que a busca por melhores resultados (Silva; Costa, 2023).

A aversão ao risco torna-se, assim, uma estratégia racional de sobrevivência para o gestor. A falta de uma política de riscos em Sergipe, portanto, é o resultado lógico de uma cultura organizacional que, por razões amplamente documentadas na literatura, pune o fracasso de forma muito mais severa do que recompensa o sucesso.

A proposta de instituir a "Política Estadual de Gestão de Riscos", conforme o Art. 6º, I, da minuta de decreto, é a resposta direta a essa fricção. Ela representa uma intervenção deliberada para alterar os incentivos institucionais. Ao formalizar a gestão de riscos, o Estado sinaliza que a tomada de riscos calculados em busca de inovação e melhores resultados passa a ser uma prática valorizada e protegida pela alta gestão.

Contudo, a mera publicação do decreto é uma condição necessária, mas insuficiente. A nova regra formal entrará em conflito direto com a poderosa regra informal da aversão ao risco. O sucesso da implementação dependerá, portanto, de uma robusta estratégia de gestão da mudança, como a preconizada por Kotter (1996), que aborde explicitamente a dimensão cultural, a capacitação dos servidores e a reconfiguração dos incentivos, exatamente como a teoria institucional prevê.

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*), como "Percentual de quilômetros de malha viária recuperada", em detrimento 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 está focado em medir as entregas do governo, e não o impacto que essas entregas geram na vida dos cidadãos (Quadro 17).

Quadro 17: Exemplos de Indicadores de Esforço (*Outputs*) no PPA 2024-2027

Programa/Objetivo do PPA 2024-2027	Indicador Atual (Output)	Análise Crítica	Proposta de Indicador de Resultado (*Outcome*)
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.

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 mudança de outputs para outcomes não é uma mera melhoria técnica, mas uma mudança filosófica sobre o propósito do governo: de um mero prestador de serviços para um criador de valor público (Moore, 1995).

Essa fricção também pode ser vista como uma herança e uma crítica à Nova Gestão Pública (NPM), cujo foco em métricas de desempenho pode levar, paradoxalmente, a uma concentração em outputs facilmente mensuráveis, em detrimento de outcomes mais complexos, porém mais significativos (Denhardt; Denhardt, 2000).

A preferência por indicadores de output pode ser iluminada pelo institucionalismo da escolha racional. Diante de um ambiente que pune o fracasso, os gestores fazem um cálculo estratégico: focar em outputs é politicamente mais seguro, pois são diretamente controláveis e fáceis de comunicar, minimizando riscos de carreira.

Para atacar diretamente essa fricção de accountability, o Art. 6º, II, do decreto proposto estabelece que os indicadores devem priorizar a "mensuração de resultados (outcomes) para a sociedade". Este dispositivo normativo força a administração a deslocar seu foco da conformidade com processos para o impacto real das políticas públicas. A medida alinha Sergipe ao paradigma do valor público, exigindo que a gestão se responsabilize não apenas por "fazer coisas", mas por "fazer a diferença", uma mudança fundamental para 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 revela uma fragmentação estrutural, na qual o orçamento continua alocado em "silos" setoriais, mesmo quando os objetivos estratégicos são intrinsecamente intersetoriais. O objetivo transversal "Ampliar a Segurança Pública", por exemplo, tem seus recursos dispersos entre as dotações de diferentes secretarias, como a de Segurança Pública, a de Educação e a de Assistência Social, sem um programa orçamentário integrador que una as dotações sob uma governança unificada (Quadro 18).

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 é uma manifestação clássica das limitações do modelo burocrático tradicional para lidar com os chamados "problemas complexos" (wicked problems). A literatura internacional, especialmente a corrente da Nova Governança Pública (NPG), 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 e relacionamentos interorganizacionais em rede (Osborne, 2006). O "efeito silo" em Sergipe, sob essa ótica, não é uma simples falha de gestão, mas um sintoma de um modelo administrativo que se tornou inadequado para os desafios atuais, que exigem governança colaborativa e em rede (Rhodes, 2000; Koppenjan; Klijn, 2004).

Essa fricção estrutural pode ser explicada com base no institucionalismo sociológico. O 'efeito silo' não é apenas uma falha de desenho, mas o resultado de identidades profissionais fortes e de "regras do jogo" informais que governam o comportamento (North, 1990). Os atores agem segundo uma 'lógica da adequação' ('é assim que nós, da Secretaria X, fazemos as coisas'), o que torna a colaboração um desafio primariamente cultural.

É precisamente para criar uma arena de governança em rede que o Art. 3º e 4º do decreto proposto institui o Conselho de Governança do Estado de Sergipe (CONGOV-SE). Este conselho não é apenas mais um comitê; ele é um mecanismo de metagovernança, uma instância com autoridade política, presidida pelo Governador, projetada para construir confiança, alinhar objetivos e arbitrar conflitos entre atores interdependentes. Sua criação é justificada não apenas por benchmarks práticos de outros estados, mas pelos próprios fundamentos teóricos da NPG, que postulam a necessidade de tais estruturas para orientar a ação coletiva e superar a fragmentação estrutural (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, caracterizando um sistema incipiente e reativo. A análise textual do Plano Estratégico e do PPA não revela menções a um "ciclo de gestão", "reuniões de análise de

desempenho" ou "sistemas de monitoramento", indicando que, se o acompanhamento ocorre, ele é informal, esporádico e não institucionalizado (Quadro 19).

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	"Ciclo de Gestão", "Reunião de Análise Estratégica", "Painel de Indicadores", "Sistema de Monitoramento", "Periodicidade da Avaliação"	Nenhuma ocorrência encontrada	Ausência de um ciclo formal e de ferramentas para o monitoramento contínuo do desempenho estratégico.
PPA 2024-2027	"Ciclo de Gestão", "Reunião de Análise Estratégica", "Painel de Indicadores", "Sistema de Monitoramento", "Periodicidade da Avaliação"	Menção genérica, sem detalhamento processual	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Essa fricção operacional, vista pela lente da teoria da aprendizagem organizacional, representa mais do que uma falha de controle; ela é a ausência de um "motor de aprendizagem". O monitoramento sistemático e os "rituais de gestão" são os principais mecanismos pelos quais uma organização aprende com seus acertos e erros, ajusta seu comportamento e se adapta ao ambiente.

Um sistema de monitoramento fraco condena a organização a repetir os mesmos erros. Essa condição é o exato oposto do que a literatura contemporânea chama de governança adaptativa, que enfatiza a importância 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 fricção está no Art. 6º, IV, do decreto proposto, que determina a implementação de um "ciclo formal de monitoramento, com reuniões periódicas de avaliação de desempenho". Inspirado em modelos de sucesso, como os "rituais de gestão" do Espírito Santo, este artigo institucionaliza o processo de acompanhamento, transformando-o em uma rotina obrigatória. Essa medida visa instalar um motor de aprendizagem e adaptação contínua no coração da administração estadual. O monitoramento deixa de ser um ato burocrático de verificação para se tornar a fonte de dados e de consciência crítica que gera o "senso de urgência", 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, pontos de atrito entre estruturas formais e lógicas organizacionais consolidadas. O Quadro 20 sintetiza este diagnóstico, articulando as fricções identificadas em Sergipe com as soluções de referência observadas nos outros estados e no arcabouço do TCU, e o insight analítico gerado por este processo de triangulação.

Quadro 20: Triangulação Analítica das Fricções Institucionais em Sergipe

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 *outputs* 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 (NPM).
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, CCGE)	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 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. Elas se interconectam e se reforçam mutuamente, formando uma dinâmica sistêmica que perpetua a baixa maturidade institucional. O quadro 21 a seguir visualiza essa dinâmica, explicitando como cada fricção contribui para a perpetuação das demais e, assim, fortalecendo a justificativa para uma intervenção integrada, como a proposta no decreto.

Quadro 21: Matriz de Interconexão das Fricções Institucionais em Sergipe

Fricção de Origem	Reforça a Fricção Cultural-Burocrática (Aversão ao Risco)	Reforça a Fricção de Accountability (Foco em *Outputs*)	Reforça a Fricção Estrutural (Efeito Silo)	Reforça a Fricção Operacional (Monitoramento Incipiente)
Fricção Cultural-Burocrática (Aversão ao Risco)		A medição de *outputs* 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 "silo" 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 Accountability (Foco em *Outputs*)	Se a organização é medida por entregas concretas (*outputs*), não há incentivo para gerir os riscos complexos associados aos resultados de longo prazo (*outcomes*).		Cada secretaria foca em entregar seus próprios *outputs*, que são a base de sua prestação de contas, desincentivando a colaboração para alcançar *outcomes* transversais.	O monitoramento tende a se concentrar na verificação da execução física e financeira dos *outputs*, negligenciando o acompanhamento dos impactos sociais mais 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 *outputs* de uma única secretaria do que os *outcomes* 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 *outcomes*, a organização recorre ao que é mais fácil de medir: os *outputs*. 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, por exemplo, apenas melhorar os indicadores sem criar uma estrutura de governança transversal, teria poucas chances de sucesso. A quebra desse ciclo vicioso exige uma solução sistêmica, que atue simultaneamente sobre as quatro fricções, exatamente como o modelo normativo proposto na dissertação se propõe a fazer. A seguir, explicita-se esse ciclo vicioso, cuja compreensão é fundamental para justificar a abordagem integrada da solução proposta.

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. 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, perpetuando a fricção cultural-burocrática e consolidando um modelo reativo, com 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. 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; e
c) Referencial do TCU como Guia: O Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU fornece um framework legitimado e testado, que pode ser traduzido para orientar a institucionalização de práticas de governança adaptadas ao contexto

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

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 *et al.* (2023), Nabatchi *et al.* (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), Eyerkaufer *et al.* (2022), Bryson *et al.* (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 *et al.* (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. A minuta inicial do decreto deixava a composição do CONGOV-SE para um ato futuro, uma fragilidade que poderia esvaziar sua autoridade. Para corrigir essa vulnerabilidade, a proposta final (Apêndice A) ancora o conselho no mais alto nível político, tornando sua composição mais prescritiva. Esta é uma lição fundamental para superar a inércia burocrática e o 'efeito silo' diagnosticado, garantindo que a instância de governança tenha o poder de fato para deliberar e coordenar a ação governamental.

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), que 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 do contexto sergipano, 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 e prioridades 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 aos enfrentados por Sergipe.

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 e contextualizadas.

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 em diferentes contextos federativos.

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 (Subepp) com um PMO 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 Desempenho	Proposto ciclo formal de reuniões de análise estratégica (no decreto)	Fóruns e reuniões de análise da estratégia	Programa Realiza+ com monitoramento intensivo de projetos pelo PMO-ES	Parte do planejamento 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 "fazer acontecer", traduzindo o planejamento estratégico em entregas concretas para a sociedade, uma 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 ativamente 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 NPG 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 pelo Estado de 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, fundamentada 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, corre o risco de produzir diagnósticos superficiais e recomendações de baixa aplicabilidade.

Esta seção, portanto, atende à necessidade de aprofundar e sistematizar a análise comparativa, superando uma abordagem "leve" 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).[1] A escolha deste referencial não é fortuita. O RBG representa o mais consolidado e legitimado padrão de boas práticas de governança no setor público brasileiro, servindo como um guia para a autoavaliação e o aprimoramento de milhares de organizações públicas em todo o país.

O foco desta análise 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: 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 estas cinco práticas como dimensões de análise, é possível construir um painel detalhado e comparável da maturidade da governança estratégica nos estados de Sergipe (SE), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG) e Ceará (CE). A matriz comparativa apresentada na seção seguinte é a materialização deste framework, servindo como a ferramenta central que 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* (Quadro 24), organiza os dados de forma a facilitar a identificação de padrões tanto verticais (o perfil de maturidade de um único estado) quanto horizontais (as diferentes abordagens para uma mesma prática). As linhas correspondem às cinco práticas do mecanismo de "Estratégia" do RBG/TCU. As colunas representam os quatro estados em estudo. Para cada célula, a análise se desdobra em Estágio de Maturidade (uma avaliação qualitativa) e Mecanismos Institucionais (a descrição dos artefatos concretos que materializam a prática de governança).

Quadro 24: Matriz Comparativa de Benchmarking da Governança Estratégica *continua na pagina seguinte*

Prática do RBG/TCU	Sergipe (SE)	Espírito Santo (ES)	Minas Gerais (MG)	Ceará (CE)
1. Gerir Riscos	Estágio de Maturidade: Ausente Mecanismos Institucionais: Inexistência de política formal de gestão de riscos estratégicos. A LDO 2024 restringe-se ao risco fiscal-orçamentário, sem um framework abrangente para políticas públicas.	Estágio de Maturidade: Parcial/Maduro Mecanismos Institucionais: Prática integrada ao programa Realiza+. O Escritório Central de Projetos (PMO-ES) tem como competência o monitoramento de riscos sistêmicos que possam impactar os projetos estratégicos.	Estágio de Maturidade: Maduro Mecanismos Institucionais: Abordagem pioneira e institucionalizada. 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.	Estágio de Maturidade: Maduro Mecanismos Institucionais: Governança robusta formalizada pela Política de Gestão 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 de Maturidade: Parcial Mecanismos Institucionais: Ciclo formal de planejamento (Plano de Governo, PE, PPA), mas com predominância de indicadores de esforço (*outputs*) em detrimento de indicadores de resultado (*outcomes*).	Estágio de Maturidade: 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 de Maturidade: 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 de Maturidade: 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 de Maturidade: Incipiente Mecanismos Institucionais: Desdobramento fragmentado. Orçamento alocado em "silos" setoriais, sem instâncias formais para gerir projetos intersetoriais, dependendo de arranjos	Estágio de Maturidade: 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	Estágio de Maturidade: 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	Estágio de Maturidade: 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,

	informais.	plataforma. Governança centralizada com participação ativa do Governador.	deliberativas. Integração entre os sistemas de planejamento (SIGPlan) e orçamento (SISOR).	articulando secretarias e sociedade civil.
4. Monitorar Resultados Organizacionais	Estágio de Maturidade: Incipiente Mecanismos Institucionais: Ausência de processos, periodicidade ou ferramentas formais para monitoramento contínuo. Sistema reativo e em fase inicial de construção ("Rede de Planejamento e Orçamento" de 2024).	Estágio de Maturidade: Maduro Mecanismos Institucionais: Prática central e rigorosa. O programa Realiza+ estabelece reuniões quinzenais de 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).	Estágio de Maturidade: Maduro Mecanismos Institucionais: Monitoramento sistemático. O Relatório Anual de Avaliação do PPAG é o principal instrumento de prestação de contas. Relatórios Institucionais de Monitoramento (RIM) apresentam dados bimestrais. Painel de Planejamento e Orçamento oferece visualização de dados.	Estágio de Maturidade: : Parcial/Maduro Mecanismos Institucionais: O modelo de governança do Ceará 2050 prevê um sistema de monitoramento informatizado. O estado já possui painéis de dados setoriais, como o Painel de Monitoramento da Violência LGBTFóbica e o Painel de Coberturas Vacinais.
5. Monitorar Desempenho da Gestão	Estágio de Maturidade: 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 de Maturidade: 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 de Maturidade: 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 de Maturidade: 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 são modelos teóricos, mas configurações institucionais que emergiram das trajetórias de cada estado, demonstrando que não existe um único "melhor caminho", mas sim estratégias de reforma adaptadas a contextos específicos.

O modelo 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 ativamente o "gerenciamento intensivo" da carteira de projetos estratégicos. O Programa Realiza+ formaliza o ciclo de monitoramento.

A força motriz é o engajamento direto da mais alta liderança política. As reuniões quinzenais de acompanhamento, com participação regular do Governador, são o mecanismo-chave que garante a aplicação da vontade política para superar entraves burocráticos.

A eficácia deste modelo é notável, e seu sucesso é validado por inúmeros prêmios nacionais e internacionais, como o de melhor PMO do Brasil concedido pelo Project Management Institute (PMI). Esses reconhecimentos funcionam como um mecanismo de "blindagem" institucional, tornando politicamente custoso para futuras administrações desmantelá-lo.

Minas Gerais representa o arquétipo da integração sistêmica. A filosofia de governança mineira não se concentra em um único "motor", mas na construção de uma arquitetura formal, robusta e interconectada.

A governança é exercida 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). Estes comitês possuem poder deliberativo, forçando os diferentes órgãos a alinharem suas ações a uma estratégia unificada.

A integração também se manifesta na forte articulação entre os instrumentos de planejamento de longo prazo (PMDI) e médio prazo (PPAG), assegurada pela integração dos sistemas de informação, como o SIGPlan e o SISOR. A principal virtude deste modelo é a

estabilidade. Ao distribuir o poder decisório e ancorar os processos em sistemas, o modelo se torna menos dependente de um único líder e mais resistente a rupturas políticas.

O Ceará materializa o arquétipo da governança colaborativa, cujo traço definidor é a construção de uma visão de futuro por meio de um amplo pacto com a sociedade. O pilar desta abordagem é o plano "Ceará 2050", uma plataforma estratégica que transcende um mero documento governamental para se configurar como um projeto de Estado.

Sua metodologia de elaboração envolveu ativamente a academia (com coordenação da UFC), o setor produtivo e a sociedade civil em todas as 14 regiões de planejamento. Ao construir a estratégia como um pacto social, o Ceará cria uma coalizão ampla de "guardiões" do plano, conferindo resiliência à estratégia.

A implementação é concebida por meio de uma "rede de gestão compartilhada" e da execução de "projetos intersetoriais", mecanismos desenhados para superar a fragmentação setorial 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 em Sergipe. O caminho para o aprimoramento não reside na replicação de um único modelo, mas na construção de um modelo híbrido, que traduza e adapte seletivamente as lições mais pertinentes de cada arquétipo.

A principal lição do arquétipo da execução do Espírito Santo é a necessidade de criar um motor operacional com autoridade política. Para combater a fragmentação e a incipiência do monitoramento em Sergipe, o modelo normativo proposto deve incorporar a criação de um Escritório de Projetos Estratégicos (EPE-SE), inspirado no PMO-ES, e de um Conselho de Governança (CONGOV-SE) presidido pelo Governador, traduzindo o mecanismo que confere poder de arbitragem ao modelo capixaba.

Do arquétipo da integração sistêmica de Minas Gerais, Sergipe pode extrair a importância de formalizar uma arquitetura de governança que force o diálogo intersetorial. O CONGOV-SE e o Comitê Executivo de Gestão Estratégica (CEGE), propostos no modelo normativo, são desenhados para funcionar de maneira análoga aos comitês deliberativos mineiros, criando o espaço institucional para superar a lógica do "silo".

Finalmente, do arquétipo da governança colaborativa do Ceará e da robustez de Minas Gerais, Sergipe deve absorver a lição sobre a importância de ancorar as reformas em bases legais sólidas. A lacuna mais crítica em Sergipe foi a ausência de gestão de riscos.[1] A proposta de instituir, via decreto, uma Política Estadual de Gestão de Riscos é uma tradução direta dos mecanismos formais observados em Ceará (Decreto nº 33.805/2020) e Minas Gerais (Resolução CGE nº 19/2020).

Em suma, o modelo normativo proposto para Sergipe é um artefato híbrido que 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 rigorosa, a presente pesquisa oferece um roteiro pragmático e contextualizado para a transformação da governança pública no Estado de Sergipe.

4.5 DA ANÁLISE À PROPOSTA NORMATIVA: A CONSTRUÇÃO DO DECRETO

A análise precedente demonstrou que as fragilidades na governança de Sergipe não são falhas isoladas, mas sim fricções institucionais sistêmicas que se retroalimentam. O modelo de administração estratégica proposto, materializado na minuta de decreto (Apêndice A), foi desenhado não apenas como uma solução para as fricções atuais, mas como a criação de um "motor de tradução institucional" permanente, projetado para aumentar a capacidade adaptativa do Estado a longo prazo. Esta abordagem oferece uma justificativa mais poderosa e prospectiva para a reforma, enquadrando o decreto como um investimento na resiliência e na modernização contínua da gestão pública.

A minuta do decreto, 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. A lógica por trás de cada artigo é robusta, demonstrando como cada dispositivo normativo foi desenhado para atuar sobre uma fricção específica, com base nas lições do benchmarking. O Quadro 25 a seguir detalha essa arquitetura de intervenção.

Quadro 25: Engenharia Institucional do Decreto – Intervenções, Fricções e Mecanismos de Ação

Artigo(s)-Chave no Decreto	Fricção Institucional Abordada	Inspiração / Boa Prática (Benchmark)	Mecanismo de Ação
Art. 3º & 4º (CONGOV-SE)	Fricção Estrutural ("Efeito Silo")	ES: Liderança política em reuniões estratégicas. MG: Comitês formais intersetoriais (COFIN, CCGE).	Cria uma arena política de alto nível com autoridade para arbitrar conflitos, impor a coordenação e realizar o sensemaking da estratégia.
Art. 5º (EPE-SE)	Fricção Operacional (Lacuna de Execução)	ES: PMO-ES para gestão intensiva de projetos.	Cria um braço operacional para materializar a estratégia, monitorar projetos prioritários e remover entraves burocráticos.
Art. 6º, I (Política de Riscos)	Fricção Cultural-Burocrática (Aversão ao Risco)	MG: Política formal de riscos (CGE/SEPLAG). CE: Política formal de riscos (Decreto nº 33.805/2020).	Torna mandatória a mudança de uma cultura reativa para uma proativa, institucionalizando a análise de riscos no processo decisório.
Art. 6º, II (Outcomes)	Fricção de Accountability (Foco em Outputs)	TCU: Foco em Valor Público. ES: Foco em resultados do programa Realiza+.	Força normativamente uma mudança na medição de desempenho, alinhando a prestação de contas ao impacto social em vez do esforço burocrático.
Art. 6º, IV (Monitoramento)	Fricção Operacional (Monitoramento Incipiente)	ES: "Rituais de gestão" do programa Realiza+.	Institucionaliza um ciclo de retroalimentação para a aprendizagem organizacional e a governança adaptativa, criando um "motor de aprendizagem".
Art. 7º (DIGPGs)	Fricção Estrutural (Centralização de Capacidade)	Prática comum em sistemas maduros.	Cria uma rede capilar de competência estratégica em toda a administração, permitindo o processo de tradução no nível setorial.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise detalhada do quadro demonstra a lógica de engenharia institucional por trás do decreto. Cada dispositivo foi estrategicamente desenhado para ser uma intervenção cirúrgica. A criação do Conselho de Governança (CONGOV-SE), por exemplo, ataca diretamente a fricção estrutural ao estabelecer uma arena de alto nível, com poder de arbitragem, inspirada nos modelos de sucesso do Espírito Santo e de Minas Gerais. O Escritório de Projetos Estratégicos (EPE-SE) responde à fricção operacional, criando um braço de execução inspirado no PMO-ES para garantir que a estratégia se materialize em entregas.

Da mesma forma, a instituição de uma Política de Riscos e a exigência de indicadores de *outcome* são respostas normativas diretas às fricções cultural e de *accountability*, forçando uma mudança de mentalidade da mera conformidade para uma gestão focada em valor público. Por fim, a criação de um ciclo formal de monitoramento e das Diretorias de Governança (DIGPGs) institucionaliza a capacidade de aprendizado e a disseminação de competências estratégicas por toda a administração. Juntos, esses mecanismos não apenas corrigem as falhas atuais, mas constroem um sistema de governança mais resiliente e adaptativo para o futuro.

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

4.6.1 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, LDO e LOA, e a realidade *de facto*, 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 estratégia deve ser capaz de enfrentar a inércia institucional, superar resistências culturais e reconfigurar estruturas decisórias.

4.6.2 Mapeamento de Stakeholders e Estratégias de Engajamento

A implementação de uma reforma de governança é 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", conforme o problema central desta pesquisa, é crucial antecipar as reações dos diferentes grupos de interesse dentro da administração pública sergipana.

O modelo de 8 passos de Kotter foca primariamente no *processo* da mudança. Para torná-lo mais robusto e realista, é crucial complementá-lo com uma análise política dos *atores* envolvidos, conforme detalhado no quadro 26 a seguir.

Quadro 26: Análise de Stakeholders e Estratégias de Engajamento para a Implementação do SGPG

Grupo de Stakeholders	Posição Potencial	Interesses e Motivações	Estratégia de Engajamento Recomendada
Governador e Secretários de Topo	Defensor	Ganhos políticos com resultados visíveis, maior controle estratégico.	Empoderar como a "Coalizão Orientadora". Fornecer dados. Publicitar vitórias iniciais.
Equipe Técnica da SEPLAN	Defensor	Aumento do prestígio institucional, novas ferramentas, mandato mais claro.	Designar como os líderes técnicos da reforma. Investir maciçamente em sua capacitação (conforme Art. 7º).
Gestores Setoriais de Médio Escalão	Potencial Bloqueador	Medo de perder autonomia ("poder do silo"), resistência a novos controles e monitoramento.	Comunicar benefícios (clareza, apoio do EPE-SE). Envolvê-los no como da implementação. Usar o CONGOV-SE para arbitrar.
Servidores de Base	Neutro / Cético	Medo de aumento da carga de trabalho, ceticismo sobre "mais uma reforma".	Comunicação clara da liderança. Vincular novas práticas à melhoria dos serviços. Garantir que o treinamento seja prático e relevante.
Órgãos de Controle (Interno/Externo)	Potencial Aliado	O novo sistema fornece critérios mais claros para auditorias e avaliação de desempenho.	Engajá-los desde o início. Mostrar como o novo modelo se alinha ao RBG do TCU e fortalece a accountability.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Diante deste mapa de apoio e resistência, a implementação do SGPG não pode ser deixada ao acaso. Ela requer uma estratégia deliberada de gestão da mudança. O modelo de 8 passos de John Kotter (1996), apresentado a seguir, oferece um roteiro robusto para navegar essa complexidade política e cultural, transformando a visão normativa em realidade institucional.

4.6.3 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. Ela é um processo de mudança organizacional que deve ser gerenciado ativamente. O modelo de Kotter oferece um roteiro para conduzir essa transformação, e os próprios mecanismos criados no decreto são os instrumentos para executar cada passo (Quadro 27).

Quadro 27: Roteiro para Implementação do SGPG com Base no Modelo de 8 Passos de Kotter

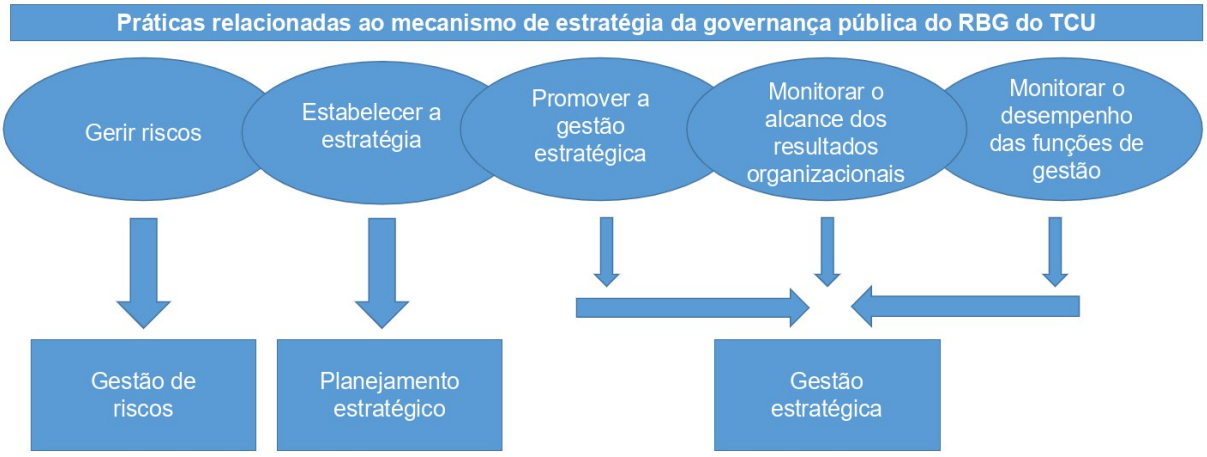
Passo de Kotter	Objetivo Central	Ações Específicas e Articulação com o Decreto	Atores-Chave (Conforme Decreto)
1. Criar um Senso de Urgência	Demonstrar a necessidade imperativa da mudança para mobilizar a ação.	Utilizar os dados do diagnóstico desta dissertação (Capítulo 4) para comunicar os custos do modelo atual (ex: ineficiência, baixa entrega de resultados) e os benefícios da nova governança.	Governador, SEPLAN
2. Formar uma Coalizão Orientadora Poderosa	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. Criar uma Visão para a Mudança	Desenvolver uma visão clara e inspiradora do futuro desejado.	O novo Plano Estratégico do Estado, a ser elaborado sob as novas regras do SGPG e com foco em *outcomes* (Art. 6º, II), será a materialização desta visão, alinhada ao Programa de Governo.	CONGOV-SE, CEGE, SEPLAN
4. Comunicar a 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. Remover 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. Criar Conquistas de Curto Prazo	Gerar vitórias visíveis e de alto impacto para construir credibilidade e momentum.	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. Construir sobre a Mudança	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).

4.6.4 Framework de Administração Estratégica Alinhada à Governança Pública

A figura 9 ilustra de forma sintética o modelo de administração estratégica aderente às práticas do mecanismo de estratégia da governança pública, conforme estruturado pelo RBG do TCU. O diagrama organiza visualmente cinco etapas interligadas que compõem o modelo de administração estratégica 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 pública mais eficiente, transparente, participativa e orientada por resultados, fortalecendo a entrega de valor à sociedade.

Figura 9: 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, é necessária para a continuidade e sucesso organizacional. No setor público, ela fortalece a capacidade estatal, gerando valor e serviços eficientes com justiça e equidade, devendo priorizar o interesse coletivo. O Gerenciamento de Riscos Corporativos (GRC) deve integrar-se às estratégias desde sua formulação, permitindo que as organizações compreendam como os riscos afetam sua missão e visão. 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.

Já o estabelecimento da estratégia constitui um pilar da governança pública, impulsionando a eficiência e o alinhamento das ações governamentais às demandas sociais. Sua evolução transiciona de um modelo burocrático rígido, com ênfase na hierarquia, para uma abordagem flexível e adaptável, moldada por pensadores como Drucker (1962) e

Mintzberg (1994b). Ferramentas como o Balanced Scorecard, desenvolvido por Kaplan e Norton (1996), e diretrizes de organismos como a OCDE (2004) consolidam a gestão estratégica como mecanismo fundamental, orientando decisões baseadas em evidências. O RBG do TCU e a digitalização reforçam a eficácia e compatibilidade dessas estratégias com as necessidades sociais, permitindo decisões mais informadas.

A promoção da gestão estratégica alinha ações institucionais às necessidades sociais, aprimora a eficiência administrativa e foca em resultados. Dinamizada por teóricos como Mintzberg (1994b), que destacou a necessidade de adaptação constante, torna-se componente central da governança com as reformas administrativas e recomendações da OCDE (2004). No Brasil, o RBG do TCU a reforça como integrada, alinhando decisões às prioridades institucionais e sociais. A digitalização e tecnologias como *big data* e inteligência artificial ampliam sua capacidade preditiva e a eficiência na alocação de recursos, assegurando a implementação coerente das ações.

O monitoramento do alcance dos resultados organizacionais é indispensável à governança pública, acompanhando continuamente a execução das estratégias para ajustes pré-avaliação formal. Conforme a INTOSAI (2019), seus aspectos essenciais são a verificação do cumprimento de metas, a correção de desvios e a transparência dos resultados. Após o monitoramento, a avaliação estratégica analisa criticamente os impactos das decisões, usando os cinco critérios propostos pela mesma instituição: relevância, eficácia, economicidade, eficiência e efetividade. A discussão sobre a prevalência de indicadores de produto (*outputs*) sobre os de resultado (*outcomes*) é central, refletindo uma lógica de sobrevivência institucional que valoriza o controle em detrimento do impacto social, como sintetiza a máxima de Goldratt (1990).

Por fim, o monitoramento do desempenho das funções de gestão é essencial para a administração pública, viabilizando decisões baseadas em evidências e contribuindo para a eficiência institucional. Conforme o TCU (2020), este processo sistemático e contínuo identifica desvios e oportunidades, alimentando o aprendizado organizacional para otimizar resultados estratégicos. A prática fortalece a efetividade ao permitir ajustes, integrando planejamento, execução e avaliação, como aponta Miranda (2022). Ferramentas digitais e sistemas automatizados, conforme discutido por Jannuzzi (2024), ampliam a transparência e a eficiência, consolidando o monitoramento como um componente estruturante da governança que promove decisões informadas e amplia a capacidade de resposta institucional.

Juntas, essas práticas estruturam o mecanismo de estratégia e revelam como a administração pública pode alinhar objetivos, ações e desempenho de forma integrada, consolidando uma governança mais eficiente, transparente e preparada para enfrentar desafios complexos. Ao articular as dimensões da administração estratégica, como o gerenciamento de riscos, o estabelecimento e a promoção do planejamento e da gestão, e o monitoramento de desempenho e funções, espera-se consolidar um modelo capaz de otimizar políticas públicas, garantir o uso eficiente dos recursos e ampliar a responsividade das ações governamentais, contribuindo significativamente para a entrega de valor público à sociedade sergipana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação cumpriu seu percurso investigativo, partindo do diagnóstico das profundas fricções institucionais que limitam a governança em Sergipe para a formulação de uma solução concreta e aplicável. A investigação, conduzida por meio de uma rigorosa análise documental, cumpriu seus objetivos ao não apenas identificar os sintomas, mas ao explicar suas causas sistêmicas. A análise revelou que as fragilidades não são falhas isoladas, mas manifestações de quatro fricções que se retroalimentam: a fricção cultural-burocrática (aversão ao risco), a fricção de *accountability* (foco em esforço em vez de resultado), a fricção estrutural (o "efeito silo") e a fricção operacional (monitoramento incipiente).

A principal contribuição deste trabalho materializa-se na proposição de um modelo normativo, a minuta de decreto (Apêndice A), desenhado como um artefato de tradução institucional. Conforme a teoria de Czarniawska e Sevón (2005), ele não é uma mera cópia do Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU, mas uma construção estratégica que internaliza os princípios do modelo nacional e, ao mesmo tempo, incorpora mecanismos específicos para mediar as fricções locais diagnosticadas.

No campo teórico, a contribuição reside na análise dos desafios da tradução institucional e da difusão de políticas públicas no federalismo brasileiro. Demonstrou-se que a implementação de um padrão nacional como o RBG do TCU não é um processo de simples replicação, mas um exercício de tradução. Finalmente, a contribuição metodológica deste trabalho é o roteiro replicável que pode ser adaptado por outros entes subnacionais, partindo do diagnóstico de fricções locais, passando pelo *benchmarking* e culminando no desenho de soluções customizadas.

Entretanto, a robustez de uma pesquisa acadêmica mede-se também por sua capacidade de reconhecer seus limites e transformá-los em uma agenda de pesquisa futura. As limitações centrais deste estudo, o hiato entre o *de jure* e o *de facto* e a ausência de validação empírica, são precisamente o objeto de estudo de um campo crescente e de alta relevância: a Ciência da Implementação. Este campo dedica-se a compreender as barreiras e os facilitadores para a aplicação de práticas baseadas em evidências no mundo real, analisando como os processos de execução afetam os resultados das políticas públicas.

As limitações reconhecidas, portanto, não encerram a investigação; pelo contrário, inauguram uma agenda de pesquisa enquadrada por esta nova lente teórica. A implementação do decreto proposto em Sergipe oferece um laboratório ideal para estudos que avancem o conhecimento sobre a modernização da gestão pública no Brasil. Propõem-se, assim, os seguintes caminhos para a continuidade dos estudos, utilizando metodologias como a pesquisa-ação (*action research*), que é particularmente adequada para analisar e intervir em organizações públicas:

a) Avaliação de Processo (Qualitativa): Utilizando uma metodologia de estudo de caso ou pesquisa-ação, investigar como os burocratas de linha de frente e de médio escalão interpretam, adaptam e potencialmente resistem às novas diretrizes do Sistema de Governança proposto. A questão central seria: *Quais são os principais facilitadores e barreiras (culturais, políticos e de capacidade) para a implementação do decreto nos seus primeiros anos?*

b) Análise de Impacto (Quantitativa/Mista): Após um ciclo de gestão, avaliar os efeitos da reforma. A questão norteadora seria: *A implementação do novo modelo de governança levou a uma mudança estatisticamente significativa de indicadores de output para outcome no PPA e a uma melhoria mensurável na execução dos projetos estratégicos?*

A presente dissertação, portanto, não encerra o tema. Ela cumpre o papel de construir o arcabouço institucional *de jure*, uma condição necessária para a mudança. A agenda de pesquisa futura, informada pela Ciência da Implementação, deverá agora se debruçar sobre o complexo desafio de transformar essa norma em prática consolidada, contribuindo para o avanço efetivo da governança no Estado de Sergipe.

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.; CHAEBO, 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_a0354c58f2944b0fafba1e8a60170975.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, 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.

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.

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.

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.

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 XXXX/2025

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 [4], 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 2025; [NUMERAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA] da Independência e [NUMERAÇÃO DA REPÚBLICA] da República.

GOVERNADOR DO Estado

SECRETÁRIO DE Estado-CHEFE DA CASA CIVIL

SECRETÁRIO DE Estado DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E INOVAÇÃO

SECRETÁRIO DE Estado DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E INOVAÇÃO