

Governança e federalismo na condução de planos de desenvolvimento de longo prazo em unidade federativa amazônica

Denes da Costa Freitas

Secretaria de Estado de Planejamento, Brasil

E-mail: denes.015@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa a governança pública aplicada à condução de planos de desenvolvimento de longo prazo em unidade federativa amazônica, com ênfase na coordenação federativa e territorial. Parte-se do pressuposto de que a complexidade institucional da Amazônia, marcada pela incidência simultânea de instrumentos de planejamento, investimentos multissetoriais, competências concorrentes e atuação de diferentes níveis de governo, exige arranjos de governança capazes de conferir direção, coerência e continuidade à ação estatal. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, de natureza analítico-explicativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, tendo como eixo principal o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União e sua distinção entre governança e gestão. O estudo clarifica os conceitos de poder, governo, governabilidade, governança e gestão, e sustenta que os planos de desenvolvimento de longo prazo, em escala nacional, regional e estadual, funcionam como peças estruturantes de governança, por condensarem visão de futuro, prioridades estratégicas e diretrizes superiores de atuação. Em contrapartida, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são compreendidos como instrumentos de gestão governamental, voltados ao desdobramento programático, orçamentário e operacional dessas diretrizes. Defende-se, ainda, que as instâncias do sistema de governança devem ser formalmente institucionalizadas para avaliar, direcionar e monitorar a articulação entre instrumentos de longo, médio e curto prazo, e que o governo federal, à luz da perspectiva de Centro de Governo, deve atuar no território de modo coordenado com estados e municípios, participando das instâncias interfederativas de governança para alinhar políticas públicas, investimentos e prioridades estratégicas. O artigo conclui propondo diretrizes operacionais para o desenho dessa arquitetura de governança multinível.

Palavras-chave: Governança pública; federalismo; planejamento de longo prazo; centro de governo; Amazônia.

1. Introdução

O desenvolvimento da Amazônia Legal foi, historicamente, concebido como resultado de uma ação externa e exógena, formulada nos escritórios e gabinetes das elites do Sul e do Sudeste do Brasil, bem como por interesses estrangeiros, sobretudo entre o final do século XIX e ao longo do século XX. Nesse imaginário, o amazônida não seria capaz de formular, por si mesmo, um projeto de desenvolvimento apto a emancipá-lo, ou a emancipar a própria região, da condição de subdesenvolvimento em que se encontrava (PORTO-GONÇALVES, 2010).

Nessa perspectiva, os projetos de desenvolvimento implementados na Amazônia, desde o Império até a República, foram, em regra, conduzidos sob protagonismo do governo central (PORTO-GONÇALVES, 2010). Na atualidade, contudo, emerge um novo desafio na macrorregião Norte: a necessidade de articulação, coordenação e atuação harmônica entre as unidades federativas e os municípios que compõem o território amazônico, em interação com o governo federal. Essa pluralidade de níveis, esferas, territórios e competências demanda a instituição de uma política capaz de estruturar uma arquitetura de governança regional voltada à condução de planos de desenvolvimento de longo prazo.

A condução desses planos, em unidades federativas amazônicas, desenvolve-se em um ambiente institucional denso e fragmentado. Sobre o mesmo território incidem instrumentos formais de planejamento — estratégias, planos setoriais e territoriais de curto, médio e longo prazo, além do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) —, bem como investimentos oriundos de diferentes instituições e níveis de governo, iniciativas de outros Poderes e ações promovidas por atores não estatais. O problema, portanto, não reside na ausência de iniciativas ou de recursos, mas na coexistência pouco coordenada entre agendas, métodos e prioridades, circunstância que enfraquece a coerência das políticas públicas, gera sobreposições e fragiliza sua continuidade.

Esse cenário evidencia um problema de governança: como organizar instâncias, processos e mecanismos capazes de integrar instrumentos, articular atores e sustentar decisões ao longo do tempo, apesar das transições políticas e das restrições de recursos? Como adverte Gonçalves (2005), a expressão “governança” é frequentemente utilizada de forma imprecisa; sem definição analítica, converte-se em rótulo genérico e perde utilidade explicativa. Nesse contexto, este artigo busca: (i) clarificar o conceito de governança no âmbito governamental; e (ii) indicar de que modo esse conceito se aplica à condução de planos de desenvolvimento de longo prazo, com ênfase no problema da coordenação federativa e territorial.

2. Justificativa

Reduzir o aumento da temperatura média global para um patamar entre 1,5°C e 2°C acima dos níveis pré-industriais, mitigar os efeitos de eventos climáticos extremos, que incidem de forma mais severa sobre países pobres e emergentes, entre os quais se insere o Brasil, e, em sentido mais amplo, promover a transição ecológica constituem alguns dos principais desafios contemporâneos da humanidade, conforme estabelecido no Acordo de Paris (2015).

Nesse contexto, consolida-se uma crescente expectativa social quanto à capacidade da gestão pública de produzir resultados efetivos, equacionar problemas estruturais, combater a corrupção com rigor, assegurar a alocação eficiente dos recursos públicos e promover investimentos em infraestrutura estratégica, com vistas à ampliação sustentável do bem-estar social, finalidade última da atuação estatal (TCU, 2020).

A Amazônia Legal assume papel estratégico nesse debate, na medida em que exerce funções essenciais para o equilíbrio climático global, a regulação do regime de chuvas, a sustentação da atividade agrícola, a provisão de serviços ecossistêmicos e a estabilidade econômica. Ademais, projeta-se como território-chave na reconfiguração do modelo econômico nacional e global, ao se posicionar como potencial referência de sucesso na transição ecológica, conforme delineado pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal – CAL, no Plano Regional Amazônia 2050 (CAL, 2025) que se trata do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo da Amazônia, vinculado, à Estratégia Brasil 2050.

Todavia, a concretização desses objetivos, em termos de efetividade, tempestividade e sustentabilidade, depende, de maneira decisiva, da existência de arranjos institucionais robustos de governança (GONÇALVES, 2005). A boa governança configura-se, assim, como *conditio sine qua non* para a ampliação do bem-estar social, a condução da transição ecológica e o cumprimento das metas pactuadas no Acordo de Paris (2015). Importa destacar que não se trata apenas de uma governança em escala global, como frequentemente difundido, mas de uma governança pública estruturada em múltiplos níveis (BRASIL, 2018), com dimensões territorial, de centro de governo, de políticas públicas e, sobretudo, organizacional (TCU, 2020).

Não obstante sua centralidade, o conceito de governança permanece difuso e frequentemente mal compreendido. Sua natureza polissêmica e seu uso ampliado, por vezes impreciso, tanto no debate público quanto no campo acadêmico contribuem para o esvaziamento de seus contornos analíticos. Nesse sentido, a elasticidade conceitual da governança emerge como um obstáculo à sua adequada operacionalização (TCU, 2020).

Diante disso, para que a gestão pública amazônica seja capaz de promover a boa governança e, por seu intermédio, viabilizar a transição ecológica e a superação da condição de subdesenvolvimento que ainda caracteriza o território, torna-se imprescindível conferir precisão conceitual ao termo e explicitar os mecanismos que permitem sua materialização. Somente assim será possível alinhar capacidades institucionais, instrumentos de gestão e processos decisórios orientados a resultados, ao cumprimento de metas e à promoção sustentável do bem-estar social.

3. Objetivos

3.1. Objetivo Geral :

Analisar o conceito de governança no âmbito da administração pública e aplicá-lo à condução de planos de desenvolvimento de longo prazo em unidade federativa amazônica, com vistas à proposição de diretrizes que contribuam para o aprimoramento da coordenação federativa e territorial.

3.2. Objetivo Específico:

- a) Clarificar o conceito de governança pública, a partir do referencial teórico selecionado, com ênfase em seus elementos constitutivos e dimensões operacionais;
- b) Identificar os principais desafios de coordenação federativa e territorial na condução de planos de desenvolvimento de longo prazo em contextos amazônicos;
- c) Sistematizar as categorias analíticas de governança — especialmente liderança, estratégia e controle — como base para sua aplicação ao planejamento público;
- d) Analisar a aplicação dessas categorias na estruturação de arranjos institucionais

voltados à integração de instrumentos de planejamento e gestão;

e) Propor diretrizes de desenho de governança que favoreçam a articulação entre atores, instrumentos e níveis de governo, com foco na coerência, continuidade e efetividade das políticas públicas.

4. Referencial teórico-conceitual

Para que seja possível clarificar o conceito de governança, faz-se necessário, inicialmente, definir o que ela não é, uma vez que, em muitos casos, é confundida com poder, governo, governar e governabilidade.

A palavra “poder” constitui premissa básica para este estudo. Tudo começa na fonte do poder, que é transferido ao governante. O significado dessa palavra pode assumir acepção antropológica, como diferencial de capacidade entre os seres humanos, apto a habilitar a vontade a produzir efeitos que não ocorreriam espontaneamente; acepção política, como elemento essencial da relação de comando e obediência; acepção inter-relacional, como energia que move indivíduos e coletividades para a realização de suas respectivas finalidades individuais, grupais, nacionais e metanacionais; e acepção sociológica, como energia social que se transfunde na instituição para articular a vida coletiva. Em síntese, poder é essa energia que confere àquele que a possui a capacidade de agir e de produzir efeitos que não se produziram espontaneamente (CORDEIRO, p. 21 a 22).

Nos termos do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente. Portanto, essa energia popular, transferida ao governante eleito, concede-lhe o poder de promover mudanças, alterar a realidade e governar.

Nesse diapasão, o governante é quem lidera o governo, ao passo que este consiste em um conjunto de pessoas e instituições que exercem o poder político e administrativo, transferido pelo povo, com o objetivo de regular, organizar e dirigir uma nação. Nesse sentido, governar é deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões (GONÇALVES, p. 3). Por outro lado, na visão do TCU (2020, p. 110), governar é dar direção a um destino, ao passo que estar desgovernado significa estar sem destino estabelecido ou sem capacidade de chegar ao lugar almejado, a exemplo do que ocorre com o navio quando seu capitão não estabelece o rumo ou quando seu leme está inoperante.

Portanto, governar é o exercício do poder; é pôr em movimento essa energia recebida do povo; é ocupar uma posição de força para decidir, implementar decisões, comandar, dirigir e atribuir sentido à ação pública. Essa energia popular é posta em movimento por meio da regulação, da organização e do direcionamento dos recursos públicos (GONÇALVES, 2005).

Contudo, não basta deter o poder e ocupar uma posição de força. É necessário possuir capacidade de governar de forma eficaz. É necessário, portanto, ter governabilidade.

Nesse sentido, a governabilidade pode ser entendida como as “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (GONÇALVES, 2005, p. 3), bem como a “capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento: capacidade

governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como à sua implementação” (GONÇALVES, 2005, p. 3).

Nessa linha, não basta ter o poder nas mãos; faz-se necessário, também, saber exercê-lo de forma eficaz, eficiente e efetiva, com vistas à solução dos problemas públicos. Portanto, neste trabalho, governabilidade é entendida como “a capacidade de estabelecer uma direção e de efetivamente implementá-la para alcançar o destino almejado” (TCU, 2020, p. 111), ou, em linguagem simples, a capacidade de identificar um problema público, formular uma política pública e efetivamente solucioná-lo.

Cumpre, ainda, distinguir os conceitos de governança corporativa e governança pública. A primeira corresponde às “práticas e aos relacionamentos entre os acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital” (GONÇALVES, 2005, p.), consistindo, ademais, em processo que protege os investidores externos da expropriação pelos internos, isto é, gestores e acionistas controladores (LA PORTA et al., 2000, apud TCU, 2020).

A governança pública, por seu turno, significa, para além dos elementos constitutivos dos conceitos de governar e de governabilidade, o “sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos” (adaptado de MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 111, apud TCU, 2020) ou, em termos simples, a preocupação com a legitimidade da direção e da forma de alcançá-la, exigindo a participação das partes interessadas, a transparência e a prestação de contas (accountability) dos responsáveis pelo direcionamento, de modo a maximizar a probabilidade de que o resultado — o destino ou o modo de alcançá-lo — produza os benefícios esperados aos interessados (adaptado de MATIAS-PEREIRA, 2018, apud TCU, 2020, p. 111).

Para Gonçalves (2005), a governança envolve a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções para problemas comuns, sobretudo quando múltiplos atores participam da formulação, da implementação e da avaliação de decisões coletivas.

Dessa forma, a governança pública organizacional relaciona-se à forma de exercício da governabilidade e do próprio poder. Não basta estar em uma posição de força governamental, deter o poder e possuir governabilidade, isto é, a capacidade de estabelecer uma direção e de implementá-la efetivamente para alcançar o destino almejado; é preciso, também, atentar para a maneira como o poder é exercido e como a governabilidade é concretizada. É necessário que todas, ou ao menos a maioria, das partes interessadas e impactadas sejam ouvidas, que seus interesses sejam identificados e que os efeitos negativos sejam mitigados.

Portanto, governança, para este trabalho e para o Tribunal de Contas da União, é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”; ou seja, consiste na aplicação de práticas de liderança, estratégia e controle que permite aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e suas demandas, direcionar sua atuação e monitorar seu funcionamento, de modo a ampliar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (TCU, 2020, p. 15).

Todavia, governança não se confunde com gestão, sendo esses dois conceitos fundamentais para a definição acima. Nesse sentido, a governança é a função direcionadora, enquanto a gestão é a função realizadora. A governança é responsável por estabelecer a direção a ser

tomada, com fundamento em evidências e levando em consideração os interesses do proprietário e das partes interessadas; a gestão, por sua vez, é a função incumbida de planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e realizar o controle de indicadores e de riscos (TCU, 2020, p. 16).

A governança preocupa-se com a qualidade do processo decisório e com sua efetividade: como obter o maior valor possível para o proprietário e para as partes interessadas? Os problemas priorizados foram resolvidos? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados? A gestão, por sua vez, recebe o direcionamento superior e se volta à qualidade da implementação dessa direção, em termos de eficácia e eficiência: está claro o que deve ser feito? Há os recursos necessários? Quais são os riscos mais relevantes para o cumprimento da missão? Quanto é razoável gastar?

Nessa perspectiva, a realização da governança envolve três atividades básicas desenvolvidas por seus responsáveis: avaliar, direcionar e monitorar. A gestão, por seu turno, também envolve três atividades básicas: planejar, executar e controlar (TCU, 2020, p. 17).

Na governança, avaliam-se, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e almejados. É necessário avaliar para, então, direcionar. Esse processo envolve perguntas como: qual é o problema? Quais são as evidências desse problema? Devemos agir para tratar esse problema? (TCU, 2020, p. 17).

Direcionar, por outro lado, é o ato de priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas — usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral — e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos. O direcionamento fornece os critérios para o monitoramento. Esse processo envolve perguntas como: quais alternativas de tratamento serão selecionadas para enfrentar o problema e por quê, com base em evidências? Quais devem ser os objetivos? Como serão alcançados? Que estruturas precisam existir e funcionar para viabilizar a execução dessas iniciativas? Quais são os riscos?

Monitorar consiste em acompanhar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e com as expectativas das partes interessadas. O monitoramento gera insumos para a avaliação. Nesse processo, formulam-se perguntas como: estamos no rumo certo? Estamos produzindo os efeitos e impactos esperados? Que correções devem ser feitas?

Noutro ponto, após as atividades da governança, situam-se as atividades da gestão, que buscarão materializar as diretrizes superiores por meio de ações específicas.

O planejamento é realizado com base na direção, nas prioridades e nos objetivos estabelecidos. Ele se pergunta: quais são os passos para chegar lá? Seu produto é o plano ou o projeto.

Após a elaboração do plano, este deve ser posto em funcionamento para gerar resultados das políticas e dos serviços. Essa é a atividade de execução.

Por fim, e de forma concomitante, realiza-se a atividade de controle, questionando-se: como estão os indicadores de eficácia e de eficiência? Como lidar adequadamente com os riscos de não cumprimento das metas?

Ambos os processos, governança e gestão, estão conectados. As diretrizes e a direção necessárias ao planejamento organizacional decorrem da função de governança, exercida por instâncias internas e externas. O planejamento é executado e controlado. O controle gera

insumos para o monitoramento da governança, que subsidia a avaliação, servindo de base para novo direcionamento, e assim sucessivamente. Apesar de estarem logicamente conectados, esses processos devem ser identificados de forma separada na organização (TCU, 2020, p. 20).

Portanto, governança é o direcionamento do esforço de gestão das organizações para resultados de interesse da sociedade, não se confundindo com a própria gestão. Governar, então, consiste em realizar três atividades: avaliar as demandas das partes interessadas e estabelecer problemas e serviços prioritários; direcionar a capacidade de realização da organização para a efetiva resolução dos problemas e para a prestação dos serviços priorizados; e monitorar a gestão da organização para garantir que as direções estabelecidas sejam cumpridas e que os ajustes de percurso sejam realizados (TCU, 2020, p. 37).

Esse ciclo virtuoso, que conecta governança e gestão em seis atividades — avaliar, direcionar e monitorar; planejar, executar e controlar —, opera em uma arquitetura lógica, composta por instâncias interdependentes, hierarquicamente organizadas, que, em conjunto, estruturam o Sistema de Governança no Setor Público. Esse sistema foi concebido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015).

Tal sistema foi proposto porque, para que a boa governança se concretize, os resultados esperados pela sociedade precisam ser alcançados de forma legítima. Isso requer estruturas administrativas — instâncias —, processos de trabalho, instrumentos — ferramentas, documentos etc. —, fluxo de informações e comportamentos de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (TCU, 2020, p. 39).

Esse sistema é composto por instâncias em nível estratégico — alta administração/governança —, tático — secretários/gestão — e operacional — chefes/gestão. A alta administração avalia, direciona e monitora internamente. A autoridade máxima é a principal responsável pela direção da organização, onde se situa a governança, e os dirigentes superiores são responsáveis por auxiliar no estabelecimento de políticas e objetivos e no provimento de direcionamento para a organização (TCU, 2020, p. 41).

Abaixo das instâncias de governança encontram-se as instâncias de gestão. A gestão tática é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. Os dirigentes que integram o nível tático da organização — por exemplo, secretários — são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. Já a gestão operacional é responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio. Os gerentes são os membros da organização que ocupam cargos ou funções em nível operacional (TCU, 2020, p. 41).

Além das atividades e da arquitetura lógica, esse modelo de governança busca realizar os princípios da capacidade de resposta, integridade, transparência, equidade de participação, accountability, confiabilidade e melhoria regulatória.

Além disso, o conceito de governança demonstra que a avaliação, o direcionamento e o monitoramento são realizados por meio de três mecanismos, a saber: liderança, estratégia e controle. Esses mecanismos se concretizam por meio de práticas específicas.

A liderança, no contexto da governança, consiste no comprometimento dos agentes do mais alto nível político e organizacional do setor público. É nesse nível que a liderança deve avaliar o modelo de governança adotado, ajustá-lo ao contexto e aos objetivos organizacionais, comunicando-os adequadamente. Além disso, deve promover uma cultura de ética e integridade, de modo que as ações institucionais e os gestores priorizem o interesse público em detrimento

do interesse privado. Por fim, a liderança deve cumprir seu papel e sua responsabilidade, devendo seus membros possuir, coletivamente, as competências — conhecimentos, habilidades e atitudes — adequadas e voltadas aos objetivos.

O mecanismo da estratégia materializa-se por meio das seguintes práticas.

O mecanismo da estratégia compreende o conjunto de práticas por meio das quais a governança transforma direção política e institucional em orientação efetiva para a organização. No modelo do TCU, esse mecanismo envolve estabelecer a estratégia, promover sua gestão, alinhar planos e operações das unidades organizacionais e assegurar que a atuação institucional permaneça coerente com a missão, os objetivos e as prioridades legitimamente definidas. Em outras palavras, a estratégia constitui a ponte entre o direcionamento superior e a ação estatal concreta, impedindo que a organização opere por impulsos fragmentados, reativos ou desconectados de um sentido público mais amplo (TCU, 2020).

No caso do setor público, essa formulação possui especial relevância, porque a direção estratégica não pode ser confundida com mera programação administrativa. A estratégia, em termos de governança, antecede e orienta a gestão. É ela que permite identificar prioridades, compatibilizar interesses, ordenar escolhas e estabelecer critérios para a alocação de recursos e para a coordenação de múltiplos atores. Por isso, a governança não se resume à existência de órgãos ou rotinas formais; ela depende de mecanismos que assegurem coerência entre visão de futuro, objetivos institucionais e decisões de implementação (TCU, 2020; GONÇALVES, 2005).

O mecanismo do controle, por sua vez, completa o circuito da governança ao criar condições para que a estratégia seja acompanhada, ajustada e protegida contra desvios. No Referencial do TCU, o controle não se limita ao controle finalístico ou à verificação formal de conformidade. Ele abrange gestão de riscos, transparência, accountability, auditoria interna, monitoramento de desempenho e avaliação contínua da atuação organizacional. Trata-se, portanto, de um controle voltado não apenas à legalidade, mas à confiabilidade da direção adotada e à capacidade de correção tempestiva da trajetória institucional (TCU, 2020).

Esses mecanismos somente produzem efeitos consistentes quando operam em um sistema de governança institucionalizado. O TCU destaca que as instâncias internas de governança são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas, monitorar sua conformidade e desempenho e agir diante de desvios, ao passo que a alta administração, como instância interna de governança, exerce as funções de avaliar, direcionar e monitorar a organização. Abaixo dessas instâncias situam-se as instâncias de gestão, incumbidas de planejar, executar e controlar as ações necessárias à implementação das diretrizes superiores. Além disso, o modelo de governança deve ser formalizado, dotado de papéis e responsabilidades definidos, fluxos de informação e processos decisórios claros, com publicidade suficiente para permitir controle social e confiança das partes interessadas (TCU, 2020).

À luz dessa distinção, sustenta-se, neste artigo, que os planos de desenvolvimento de longo prazo, em escala nacional, regional e estadual, devem ser compreendidos como peças estruturantes de governança. Essa proposição decorre do fato de que tais planos condensam visão de futuro, prioridades estratégicas, diretrizes permanentes e critérios superiores de coordenação, cumprindo função eminentemente direcionadora. Eles não se confundem com instrumentos de programação operacional; antes, estabelecem o “norte” a partir do qual a ação governamental deve ser desdobrada. Nessa chave interpretativa, o PPA, a LDO e a LOA inserem-se predominantemente na esfera da gestão governamental, por representarem instrumentos de médio e curto prazo voltados à tradução programática, financeira e operacional

das diretrizes superiores já definidas no plano de longo prazo. Tal leitura é coerente com a separação, firmada pelo TCU, entre a função direcionadora da governança e a função realizadora da gestão (TCU, 2020).

Essa compreensão é particularmente fecunda em ambientes federativos complexos. Em contextos amazônicos, o problema central não reside apenas na existência de múltiplos instrumentos, mas em sua convivência pouco coordenada sobre um mesmo território. Quando inexitem diretrizes de longo prazo legitimadas e compartilhadas, os instrumentos de médio e curto prazo tendem a operar de forma compartimentalizada, setorial e descontínua. Nesse cenário, o plano de desenvolvimento de longo prazo deve funcionar como eixo superior de coerência, enquanto os instrumentos de gestão devem ser concebidos como meios de implementação progressiva dessa direção estratégica. Assim, a boa governança não exige apenas bons planos; exige uma arquitetura institucional que vincule planos, políticas, programas, orçamento, monitoramento e aprendizagem institucional em uma cadeia lógica unificada (TCU, 2020; GONÇALVES, 2005).

É nesse ponto que a perspectiva de Centro de Governo se revela decisiva. Segundo o TCU, o Centro de Governo é a instituição, ou o conjunto de instituições, que presta apoio ao chefe do Poder Executivo e se encarrega de olhar a totalidade da ação governamental, assegurando coerência e coesão entre as iniciativas propostas. Aplicada ao problema deste artigo, essa ideia indica que o governo federal não deve atuar no território amazônico exclusivamente por intermédio de agendas setoriais dispersas. Ao contrário, sua atuação deve ser articulada às peças estruturantes de governança territorial — os planos de desenvolvimento de longo prazo — e às instâncias que os dirigem, de modo a concatenar políticas públicas federais com prioridades estaduais e municipais, reduzindo sobreposições, conflitos de agenda e fragmentação decisória (TCU, s.d.; TCU, 2020).

Desse modo, a institucionalização das instâncias do sistema de governança torna-se requisito central. Não basta a existência abstrata de estratégia; é necessário que colegiados, comitês, câmaras técnicas e estruturas de apoio possuam fundamento normativo, competências definidas, composição adequada, ritos de deliberação, mecanismos de monitoramento e regras de articulação entre escalas e entes federativos. Tais instâncias devem avaliar as demandas territoriais, direcionar prioridades e monitorar a implementação, assegurando que os instrumentos de longo, médio e curto prazo operem de forma concatenada. Em vez de concorrentes, esses instrumentos passam a compor um mesmo sistema: os planos de longo prazo fornecem direção; PPA, LDO e LOA materializam a execução escalonada dessa direção; e as instâncias de governança garantem a coerência entre formulação, implementação e controle (TCU, 2020).

5. Metodologia

O estudo adota abordagem qualitativa, de caráter analítico-explicativo, combinando pesquisa bibliográfica e documental. A dimensão bibliográfica concentrou-se em obras e referenciais dedicados aos conceitos de poder, governo, governabilidade, governança e gestão, com destaque para Gonçalves (2005), bem como em documentos normativos e orientadores do campo da governança pública. A dimensão documental teve como eixo principal o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União, 3ª edição, publicado em 2020, complementado, para fins de aplicação analítica, pela perspectiva de Centro de Governo adotada pelo próprio Tribunal (TCU, 2020; TCU, s.d.).

Operacionalmente, a análise foi conduzida em quatro etapas. Na primeira, procedeu-se à delimitação conceitual das categorias centrais do estudo, distinguindo-se governo, governabilidade, governança e gestão. Na segunda, identificaram-se, no referencial do TCU, os elementos estruturantes da governança pública organizacional, especialmente as funções de avaliar, direcionar e monitorar e os mecanismos de liderança, estratégia e controle. Na terceira, essas categorias foram reinterpretadas à luz do problema da coordenação federativa e territorial na condução de planos de desenvolvimento de longo prazo em unidade federativa amazônica. Na quarta, derivaram-se proposições analíticas e diretrizes operacionais para o desenho de um arranjo de governança multinível capaz de articular planos de longo prazo, instrumentos de médio e curto prazo e instâncias decisórias interfederativas. Trata-se, portanto, de pesquisa de natureza aplicada, orientada à produção de um quadro analítico-normativo útil ao aprimoramento institucional do planejamento governamental.

6. Resultados e discussões

A análise permite sustentar quatro achados centrais.

Em primeiro lugar, a governança constitui uma arquitetura de coordenação, e não mero atributo da gestão. Em termos analíticos, governança implica explicitar atores e papéis, regras e processos decisórios, mecanismos de alinhamento entre objetivos e recursos, bem como formas de responsabilização. A advertência de Gonçalves (2005) é central: sem precisão, “governança” converte-se em expressão ampla e pouco útil; com precisão, passa a descrever o sistema que torna possível decidir, implementar, monitorar e aprender em ambientes complexos. No modelo do TCU, a governança corresponde ao direcionamento do esforço de gestão para resultados de interesse da sociedade e operacionaliza-se por meio das atividades de avaliar, direcionar e monitorar, realizadas por instâncias próprias e apoiadas pelos mecanismos de liderança, estratégia e controle. A gestão, embora interdependente, possui natureza distinta: cabe-lhe planejar a forma de implementação das diretrizes, executar os planos e controlar os riscos e indicadores associados à ação administrativa. Essa distinção produz consequências decisivas para o planejamento público, pois permite separar, analiticamente, o que pertence à definição da direção institucional daquilo que se refere à sua execução programática e orçamentária (TCU, 2020; GONÇALVES, 2005).

Em segundo lugar, o tripé liderança-estratégia-controle orienta requisitos mínimos para a condução de planos e estratégias de desenvolvimento de longo prazo. No plano da liderança, instrumentos com horizonte temporal ampliado exigem patrocínio político claro, direção técnica competente, integridade e definição de responsabilidades por resultados, além de instâncias capazes de articular setores e níveis de governo. No plano da estratégia, o plano deve oferecer diretrizes de longo prazo que funcionem como “norte” para decisões anuais e plurianuais, com critérios explícitos de priorização, territorialização de objetivos e coordenação de portfólios. No plano do controle, requer-se sistema de monitoramento e avaliação com indicadores, metas e rotinas de revisão, apoiado por transparência e gestão de riscos, a fim de permitir correções oportunas e reduzir descontinuidades (BRASIL, 2017).

Nessa perspectiva, o estudo sustenta que os planos e estratégias de desenvolvimento de longo prazo, em escalas nacional, regional e estadual, devem ser compreendidos como peças estruturantes de governança. Não se trata de mera escolha terminológica, mas de opção metodológica fundada na própria arquitetura conceitual do TCU. Se a governança é a função que estabelece direção, formula estratégia e monitora sua observância, então os instrumentos que condensam visão de futuro, prioridades superiores, pactos estratégicos e critérios estruturantes de coordenação ocupam posição típica de governança. É precisamente essa a função de

instrumentos como a Estratégia Brasil 2050, a Estratégia Regional Amazônia 2050 e, no plano estadual, referenciais de longo prazo como a Agenda Acre 10 Anos ou futuras estratégias estaduais com horizonte em 2050: conferir sentido, permanência e coerência à ação pública para além dos ciclos anuais e eleitorais, oferecendo direção superior para a coordenação multinível entre União, estados e municípios (TCU, 2020).

Por contraste, o PPA, a LDO e a LOA devem ser compreendidos, neste artigo, como instrumentos próprios da gestão governamental. O PPA traduz prioridades em programas e objetivos de médio prazo; a LDO faz a mediação entre planejamento e orçamento, elegendo as prioridades anuais; e a LOA autoriza e distribui, anualmente, os recursos necessários à execução. Tais instrumentos são indispensáveis, mas sua natureza é predominantemente realizadora: desdobram, operacionalizam e viabilizam financeiramente diretrizes superiores. Em termos práticos, isso significa que, sem uma estratégia de longo prazo legitimada e institucionalmente reconhecida como referência comum, PPA, LDO e LOA tendem a responder mais intensamente a pressões conjunturais e setoriais do que a uma orientação territorial de longo alcance. Nesse caso, a gestão passa a operar sem norte suficientemente estável, o que compromete a coerência das políticas públicas (TCU, 2020).

Em terceiro lugar, o “nó” federativo localiza-se na coordenação multinível e interinstitucional. A fragmentação territorial decorre, em grande medida, de déficits de coordenação vertical, entre níveis de governo, e horizontal, entre setores, órgãos e Poderes. Quando cada instrumento opera como “silo”, PPA e orçamento podem deixar de convergir para uma estratégia territorial comum, e os investimentos passam a concorrer entre si, em vez de se complementar. A proposta de integração dos instrumentos de planejamento, acompanhada de implementação, monitoramento e avaliação, reforça que a governança deve tratar tais instrumentos como sistema, isto é, como cadeia lógica, e não como coleção de documentos desconectados (BRASIL, 2017).

Verifica-se, portanto, que a efetividade dessa distinção depende da institucionalização do sistema de governança. O TCU enfatiza que as instâncias internas de governança devem definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas, monitorar conformidade e desempenho e agir diante de desvios. Também assinala que a alta administração, como instância de governança, deve avaliar, direcionar e monitorar a organização. Disso decorre que, no contexto do planejamento de longo prazo, não basta a elaboração técnica de um plano; é necessário que existam instâncias institucionalizadas, com mandato formal, capazes de sustentar seu ciclo de governança. Isso envolve colegiados deliberativos, estruturas de apoio, fluxos de informação, critérios de decisão, rotinas de monitoramento, mecanismos de transparência e dispositivos de prestação de contas (TCU, 2020).

A institucionalização dessas instâncias cumpre, ademais, função de proteção contra a fragmentação e a descontinuidade. Em ambientes federativos, as políticas públicas raramente dependem de um único ator ou de uma única fonte de recursos. Elas se materializam por meio de cooperação vertical e horizontal, pactuação interfederativa, sincronização de cronogramas, compartilhamento de informações e coordenação de investimentos. Se tais processos permanecem informais ou excessivamente dependentes de vontades conjunturais, o planejamento de longo prazo perde densidade institucional. Por isso, a governança não deve ser concebida como adorno procedimental, mas como infraestrutura decisória do planejamento estatal (TCU, 2020; GONÇALVES, 2005).

Sob esse prisma, a Estratégia Brasil 2050, a Estratégia Regional Amazônia 2050 e as estratégias estaduais de longo prazo não devem ser vistas apenas como documentos orientadores, mas como espaços institucionais de direção estratégica, nos quais se pode negociar, debater e pactuar, com base em evidências, os melhores caminhos a serem trilhados. É nesse plano que

devem ser discutidos cenários, prioridades territoriais, riscos, trade-offs, complementariedades e critérios superiores de coordenação. Por isso, tais instâncias não podem ser reduzidas a peças declaratórias: elas devem ser monitoradas, avaliadas e periodicamente revisitadas dentro de uma arquitetura de governança estável, composta por liderança política e assessoramento técnico qualificado. Em termos concretos, isso supõe a participação dos governadores e dos secretários de planejamento, como expressão da liderança estratégica, assessorados por instâncias técnicas permanentes incumbidas de produzir evidências, sistematizar dados, elaborar cenários, acompanhar indicadores e subsidiar a tomada de decisão, bem como fiscalizar ou monitorar os resultados da gestão (TCU, 2020).

Em quarto lugar, a perspectiva de Centro de Governo amplia a capacidade explicativa do modelo. Segundo o TCU, o Centro de Governo é a instância, ou o conjunto de instâncias, responsável por apoiar o chefe do Poder Executivo, olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às iniciativas do governo. Essa formulação é particularmente útil para o problema amazônico, porque o território é afetado simultaneamente por políticas federais, estaduais e municipais, além de iniciativas de múltiplos órgãos setoriais. Sem uma função de centro capaz de integrar prioridades, monitorar coerência e arbitrar conflitos de agenda, prevalece a lógica dos “silos” institucionais, em que cada órgão atua segundo sua racionalidade própria, com baixa coordenação territorial (TCU, s.d.).

Aplicada ao objeto deste artigo, essa ideia sustenta que o governo federal deve atuar no território amazônico tomando como referência as mesmas peças estruturantes de governança que orientam a ação regional e estadual, isto é, os planos e estratégias de desenvolvimento de longo prazo, os quais, em tese, devem ser elaborados com base e com o apoio do plano de desenvolvimento nacional de longo prazo. Isso não significa hierarquizar mecanicamente planos distintos, mas construir alinhamento estratégico entre eles, sempre com base em evidências. Ao participar das instâncias interfederativas de governança vinculadas à Estratégia Brasil 2050, à Estratégia Regional Amazônia 2050 e às estratégias estaduais de longo prazo, a União amplia sua capacidade de concatenar políticas públicas federais com prioridades estaduais e municipais, além de reduzir sobreposição de investimentos, dispersão de esforços e incompatibilidades de desenho. Nesse sentido, a perspectiva de Centro de Governo oferece base para compreender a necessidade de coordenação vertical da ação pública, enquanto o sistema de governança organizacional, aplicado à escala multinível, fornece os mecanismos para sua operacionalização (TCU, s.d.; TCU, 2020).

A partir dessa leitura, é possível propor uma arquitetura mínima de governança para planos e estratégias de desenvolvimento de longo prazo em unidade federativa amazônica, reproduzível em escala regional e nacional. Em primeiro plano, deve existir uma instância superior de governança, de natureza estratégica e de alto nível, com competência para avaliar evidências, direcionar prioridades e monitorar resultados. Em segundo plano, devem existir instâncias técnicas de apoio, incumbidas de sistematizar informações, elaborar cenários, consolidar indicadores, organizar a pactuação e subsidiar a tomada de decisão. Em terceiro plano, impõe-se a necessidade de uma interface estruturada com os instrumentos de gestão, de modo que PPA, LDO e LOA não sejam produzidos à margem da estratégia de longo prazo, mas como seu desdobramento programático e financeiro. Em quarto plano, faz-se necessária a institucionalização de mecanismos de transparência, accountability, gestão de riscos, monitoramento e avaliação periódica, para que as estratégias permaneçam vivas, ajustáveis e verificáveis ao longo do tempo (TCU, 2020).

Essa arquitetura permite, ainda, reinterpretar o papel das Secretarias de Planejamento e de estruturas congêneres no interior do Sistema Nacional de Planejamento e Orçamento. Em

contextos estaduais, tais órgãos tendem a ocupar posição privilegiada para exercer funções típicas de centro articulador, desde que disponham de legitimidade política, capacidade técnica, acesso à informação e arranjos institucionais que os conectem à alta administração. Não se trata de concentrar toda a ação governamental em um único órgão, mas de assegurar a existência de instâncias capazes de integrar planejamento estratégico, coordenação intersetorial, monitoramento territorial e diálogo interfederativo e com o governo federal, respeitando a autonomia dos estados e dos municípios e, ao mesmo tempo, promovendo convergência estratégica multinível. Alternativamente, é possível ser criada uma instituição pública, com papel exclusivo de articulação e governança, ficando a cargo da Secretaria de Planejamento, apenas, a gestão, ou seja, a realização das diretrizes superiores. Quando essa função diretiva não é exercida de modo claro, a governança do plano tende a se diluir em múltiplas agendas setoriais, com perda de direção, baixa capacidade de coordenação e redução do desempenho sistêmico da ação pública (TCU, 2020; TCU, s.d.).

A discussão também permite explicitar que a institucionalização das instâncias de governança não equivale à criação meramente formal de comitês. O TCU associa o modelo de governança à definição de papéis, responsabilidades, fluxos de informação e processos de tomada de decisão, com publicidade suficiente para que a sociedade conheça a composição das instâncias e o modo como elas operam. Assim, a institucionalização exigida para o planejamento de longo prazo deve materializar-se em atos normativos claros, que definam composição, competências, periodicidade das reuniões, ritos de deliberação, mecanismos de resolução de conflitos, instrumentos de monitoramento, responsabilidades das secretarias-executivas e formas de participação de entes federados e partes interessadas. Sem isso, a governança tende a ser episódica, pouco transparente e vulnerável à descontinuidade (TCU, 2020).

Em síntese, os resultados indicam que a principal contribuição do referencial do TCU para o problema investigado consiste em permitir uma separação conceitual e funcional entre direção estratégica e implementação administrativa. Com base nessa distinção, o artigo sustenta que a governança do desenvolvimento territorial amazônico deve ancorar-se em estratégias e planos de longo prazo — nacional, regional e estaduais — e em instâncias institucionalizadas de avaliação, direcionamento, monitoramento e pactuação, ao passo que a gestão governamental deve desdobrar essa direção em instrumentos de médio e curto prazo, programas, ações, orçamento e execução. Ao incorporar a perspectiva de Centro de Governo, a análise amplia o foco para a totalidade da ação estatal e reforça a necessidade de coordenação interfederativa, intersetorial e multinível como condição para que políticas públicas de diferentes entes incidam sobre o território de forma coerente, cumulativa e orientada a resultados.

7. Conclusão

O artigo demonstrou que a discussão sobre governança aplicada ao planejamento de longo prazo em unidade federativa amazônica exige, antes de tudo, rigor conceitual. Ao distinguir poder, governo, governabilidade, governança e gestão, tornou-se possível delimitar o objeto analítico e superar o uso genérico da expressão “governança”, frequentemente esvaziado de conteúdo operacional. À luz do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, ficou evidenciado que governança corresponde à função de avaliar, direcionar e monitorar, exercida por instâncias próprias e concretizada por mecanismos de liderança, estratégia e controle, ao passo que a gestão se ocupa do planejamento, da execução e do controle operacional (TCU, 2020).

Com base nessa arquitetura conceitual, o estudo sustentou, como proposição analítica central, que os planos e estratégias de desenvolvimento de longo prazo, nas escalas nacional, regional e estadual, devem ser compreendidos como peças estruturantes de governança, por exprimirem a direção superior da ação estatal. Nessa perspectiva, a Estratégia Brasil 2050, a Estratégia Regional Amazônia 2050 e, no plano estadual, instrumentos como a Agenda Acre 10 Anos exercem função de direcionamento estratégico e podem servir de referência comum para o alinhamento multinível entre União, estados e municípios. Em contrapartida, PPA, LDO e LOA foram interpretados como instrumentos de gestão governamental, voltados ao desdobramento programático, orçamentário e operacional dessa direção. A relevância dessa distinção reside em permitir que o planejamento deixe de ser tratado como coleção de documentos desconectados e passe a ser compreendido como sistema integrado, no qual a governança define o rumo e a gestão realiza, financia e controla sua implementação (TCU, 2020).

A análise também evidenciou que a efetividade desse sistema depende da institucionalização formal de instâncias de governança capazes de articular atores, instrumentos e escalas. Sem colegiados, estruturas de apoio, fluxos de informação, rotinas de monitoramento, avaliação e mecanismos de accountability, os instrumentos de longo prazo tendem a perder densidade política e administrativa. Por fim, ao aplicar a perspectiva de Centro de Governo, o artigo demonstrou que a atuação federal no território amazônico deve ser coordenada com as estratégias de longo prazo e com as instâncias interfederativas de governança, de modo a concatenar políticas públicas federais, estaduais e municipais sob uma mesma orientação estratégica, respeitando a autonomia federativa, mas promovendo coerência sistêmica, coordenação multinível e maior capacidade de entrega de resultados à sociedade. Assim, a contribuição central do estudo consiste em propor uma chave de leitura pela qual governança, federalismo e planejamento territorial de longo prazo deixam de ser temas paralelos e passam a integrar uma mesma arquitetura institucional de direção do desenvolvimento.

8. Referências

ACORDO de Paris. Paris, 12 dez. 2015. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/88191-acordo-de-paris-sobre-o-clima>. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 00240/2017 MP CGU. *Projeto de Lei: dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília, DF, 23 nov. 2017.

BRASIL, Casa Civil da Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA LEGAL. *Estratégia Regional Amazônia 2050*. [S. l.: s. n.], 2025. Disponível em: <<https://ipam.org.br/bibliotecas/estrategia-regional-amazonia-2050/>> Acesso em: 6 abr. 2026.

CORDEIRO, Rodrigo Aiache. *Poder econômico e livre concorrência*. Londrina: Itálico Editorial, 2020.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do CONPEDI, Fortaleza, 2005.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 5ª ed., 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>. Acesso em: 05 mar. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Referencial básico de governança organizacional. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Governança pública*. Brasília, DF: TCU, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-publica>. Acesso em: 5 abr. 2026.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *Amazônia, amazônias*. São Paulo: Contexto, 2001.