



# Maturidade do Alinhamento Estratégico entre o Plano Plurianual do Governo Federal e os Órgãos de Controle no Brasil

*Maturity of the Strategic Alignment between the Pluriannual Plan and the Control Agencies of the Executive Branch of the Brazilian Federal Government*

**Andréa de Oliveira Gonçalves<sup>1</sup> - Maciel Carlos Antunes<sup>2</sup>, Antonio Isidro Filho<sup>3</sup>, Antonio Benedito Silva Oliveira<sup>4</sup>**

## RESUMO

O alinhamento das organizações públicas com o Plano Plurianual (PPA) é indispensável para o sucesso das políticas públicas, hoje transversais e intersectoriais. Este estudo apresenta os resultados de pesquisa sobre a classificação da maturidade do alinhamento estratégico (AE) do PPA com os órgãos de controle no Brasil, objetivo do artigo. Trata-se de um estudo exploratório com abordagem quantitativa. Para a coleta de dados optou-se pela estratégia de *survey* de questionário estruturado. O estudo requereu a percepção dos coordenadores de ação do PPA quanto à maturidade do AE dos órgãos de controle com as ações do PPA. Os dados foram coletados com base nos critérios de maturidade propostos por Luftman (2000): comunicação, valores/competência, parcerias, governança, estrutura/arquitetura e habilidades. A amplitude de classificação dos critérios de maturidade foi de muito alto até muito baixo. Os resultados demonstraram que a classificação da maturidade do AE entre o PPA e os órgãos de controle no âmbito do Ministério Público da União se posiciona entre baixo e moderado; ademais, a frequência verificada para a classificação muito baixa demonstra um alinhamento incipiente. Devido à formatação da pesquisa, assevera-se sua contribuição para a literatura do AE e para o desenvolvimento de ferramentas para a avaliação da gestão pública.

**Palavras-chaves:** Alinhamento Estratégico, Planejamento Estratégico, Controle, Organizações Públicas, Plano Plurianual.

## ABSTRACT

*In Brazil, the alignment of public organizations with the Pluriannual Plan (PPA) is essential to the success of public policies which are carried out across and between sectors. This paper presents the results of an exploratory, quantitative study carried out with respect to the degree of maturity of the strategic alignment of the PPA with the audit agencies of the executive branch of the Brazilian federal government. Data were collected by means of a survey using a structured questionnaire of the perception of the coordinators of specific actions included in the PPA. The questionnaire was structured using the criteria of maturity proposed by Luftman (2000): communication, values/skills, partnerships, governance, structure/architecture and skills. Using a Likert scale, respondents could classify the perception of the respective items from very high to very low. On the basis of these responses, the maturity of the strategic alignment between the PPA and executive branch control agencies in the state attorney was classified as low to moderate. In addition, the frequency observed for the classification of "very low" suggests alignment is at an incipient stage. This research contributes to the literature on strategic alignment and to the development of tools for assessment of public management.*

**Keywords:** Strategic Alignment, Strategic Planning, Control, Public Organizations, Pluriannual Plan.

<sup>1</sup> Universidade de Brasília - Brasília. Brasil - andreagon@unb.br - <sup>2</sup> Universidade de Brasília - Brasília. Brasil - mcarlosantunes@gmail.com

<sup>3</sup> Universidade de Brasília - Brasília. Brasil - antonio.isidro.filho@gmail.com - <sup>4</sup> Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - São Paulo. Brasil - absolvie@pucsp.br

## INTRODUÇÃO

O Governo Federal, ao longo dos anos, tem procurado aumentar a eficiência de suas políticas públicas utilizando o Plano Plurianual (PPA) como organizador de suas ações. As diversas mudanças introduzidas nos planos plurianuais buscaram, entre outros tópicos, aprimorar o relacionamento entre as diversas organizações que atuam em um mesmo programa. O relacionamento entre esses organismos, diretamente responsáveis ou não pelo sucesso do PPA, é o objeto do presente artigo, ou seja, apresentar a classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o plano plurianual e os órgãos de controle.

Os estudos e experiências tratam do alinhamento estratégico como parte do planejamento, contudo não se interessam por conhecer o nível de maturidade do alinhamento estratégico com os órgãos de apoio (Orçamento/Recursos Humanos/Tecnologia da Informação/Contabilidade e Controle), e negligenciam os fatores inibidores e facilitadores deste alinhamento. Este trabalho apresenta um estudo sobre a classificação da maturidade do alinhamento estratégico dos órgãos de controle e o plano plurianual sob a perspectiva dos coordenadores de ação. Destaca-se que o estudo fez a escolha por Luftman (1999, 2000), dado que o mesmo utiliza o modelo de classificação da maturidade do alinhamento estratégico, com critérios amplamente discutidos na gestão pública, tais como: comunicação, governança, parcerias e competências.

Pela perspectiva dos coordenadores de ação, as principais restrições registradas nos relatórios de monitoramento do PPA referem-se a questões orçamentárias e financeiras, seguidas de restrições administrativas e institucionais. O relatório de monitoramento do PPA apresenta as seguintes definições para estas restrições: orçamentárias – dotação orçamentária insuficiente, contingenciamento de dotação, dificuldade de obtenção de créditos adicionais; financeiras – repasse de recursos, ascendência do gerente do programa sobre a equipe executora, instrumentos gerenciais de acompanhamento e gestão; administrativas – procedi-

mentos burocráticos, desempenho operacional, recursos humanos, capacitação, estrutura organizacional; institucionais – competências, interação entre os partícipes do programa, conflitos de interesses. Tais restrições demonstram de forma inequívoca a inexistência de alinhamento estratégico entre aqueles que deveriam dar suporte aos programas e aqueles que o executam.

O artigo está estruturado em cinco seções. A primeira é destinada à introdução. A segunda seção versa sobre a gestão estratégica no setor público, onde são discutidos a estratégia, o planejamento estratégico, o alinhamento estratégico e o controle na administração pública. Na terceira seção encontra-se o delineamento da pesquisa. A quarta seção apresenta os resultados obtidos, individualizando-os por critério de alinhamento, seguido de sua discussão. Na última seção conclui-se o artigo com sugestões.

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Transformações em paradigmas da administração pública, em passado recente, puderam ser observados em diversas realidades nacionais. Por exemplo, tem-se o modelo burocrático substituindo o modelo patrimonialista na administração pública brasileira no início do século XX, ou, conforme Osborne e Gaebler (1994), a substituição de modelos arbitrários por modelos mais racionais e eficientes. Tais mudanças apresentam como características principais, segundo Pollitt e Bouckaert (2004), a clara separação entre o público e o privado, a hierarquização da organização, a competência laboral, a especialização dos membros, a normatização das ações e o desenvolvimento de carreiras.

O ambiente no qual se sustentava o modelo burocrático começa a se modificar rapidamente. Osborne e Gaebler (1994), Pollitt e Bouckaert (2004) acreditam que as principais mudanças ocorridas foram: as crises fiscais enfrentadas pelos Estados, a população que exigia serviços públicos de qualidade, a alta inflação dos países, as mudanças ambientais e tecnológicas que exigiam ações rápidas e complexas. O modelo burocrático mostrou-se ineficiente para atuar nesse novo contexto. Assim, surge o *New*

*Public Management*, que busca a redefinição da atividade governamental, baseada na redução do Estado, na criação de agências, nas privatizações, na participação democrática, na oferta de serviços de qualidade, na atuação preventiva e na orientação para a missão.

Nesse período, diversos países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, iniciaram reformas administrativas. Pollitt e Bouckaert (2004) sustentam que as reformas não são o fim em si mesmas, mas que os países as realizaram para alcançar a eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e qualidade nos serviços prestados. E, em outro âmbito, as reformas gerariam o controle político sobre a burocracia, os agentes públicos teriam mais possibilidades de atuação, o governo poderia ser responsabilizado por suas políticas e programas públicos, o Poder Legislativo e a população teriam mais conhecimento das ações governamentais. Nesse sentido, é importante definir o que é a reforma administrativa. Osborne e Gaebler (1994) apregoam que a reforma consiste na mudança das estruturas e processos das organizações públicas com a intenção de serem melhores.

O Brasil seguiu a tendência das reformas, sustentado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995), coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado. Procurou-se delinear um novo padrão de gestão pública, denominada administração gerencial, apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e controle social. Tais princípios podem ser, aqui, relacionados como: cidadão como um cliente em foco; explicitar o sentido claro da missão da organização pública; delegar autoridades; substituir normas por incentivos; elaborar orçamentos baseados em resultados; expor operações do governo à concorrência; procurar soluções de mercado e não apenas administrativas; medir o sucesso do governo pelo cidadão.

Os preceitos trazidos com o advento do *New Public Management* e pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado levaram o planejamento governamental a tornar-se mais gerencial e vinculado aos objetivos do Estado. Matias-Pereira (2009) define como mudança fundamental deste planejamento a transição do

planejamento normativo para o direcionamento estratégico.

Nessa perspectiva, Quinn (2001) define estratégia como o padrão ou plano, que integra as principais metas, políticas e sequência de ações de uma organização. Essa definição reforça o entendimento de Ansoff (1990) de que estratégia é um dos vários conjuntos de regras que orientam o comportamento organizacional e cujas características específicas seriam o estabelecimento de direções gerais para o crescimento e desenvolvimento da organização. O foco da organização em áreas definidas como estratégicas representa um meio para alcançar objetivos. Thompson Jr. et al. (2008) sustentam que a estratégia proporciona maiores possibilidades de obtenção de bons resultados e unifica o esforço de diversos departamentos.

A adoção de estratégias para a condução dos negócios ou das atividades das organizações não é algo fácil. Ansoff (1990) cita como dificultadores a natureza altamente política dos processos organizacionais; o descompasso entre o processo político e a racionalidade estratégica; a manutenção de estruturas de poder; os conflitos entre operações e atividade inovadoras; a dificuldade de agir estrategicamente por questões estruturais (competências, capacidades, motivação, gerenciamento); o conhecimento do ambiente interno e externo.

Em sentido contrário, Kaplan e Norton (2006) definem os princípios de gestão favorecedores da implementação da estratégia: a mobilização da alta liderança executiva para arquitetar as mudanças; a tradução da estratégia por meio da definição de indicadores, metas e mapas estratégicos; o alinhamento de toda a organização com a estratégia; a motivação dos empregados utilizando-se dos instrumentos de capacitação, de remuneração e de comunicação; o gerenciamento para integrar a estratégia ao planejamento, aos orçamentos e aos sistemas de informação.

O modelo de planejamento estratégico convencional é constituído pela formulação de objetivos e estratégias e pela implementação de programas e ações. Atualmente, pode-se acrescentar ao modelo a análise de cenários e o monitoramento e a avaliação. Embora os objetivos e

metas estabelecidos no plano tenham direcionamento para as áreas finalísticas, toda a organização deve atuar estrategicamente, inclusive as áreas de apoio.

Planejamento estratégico é “um planejamento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões” (Mintzberg, 1994, p. 12). Os primeiros lineamentos de planejamento governamental moderno no Brasil surgiram com a sanção da Lei 4.320/1964, que estabelece as normas sobre o planejamento de longo prazo, intitulada Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, conforme citado por Machado e Reis (2002/2003). Os fatores inovadores, que serviram de base para os planos atuais, foram: o processo de previsão contínuo; a correlação dos programas com metas objetivas de realização.

Após a Constituição de 1988, o Brasil passa a conviver com os Planos Plurianuais, inicialmente destinados apenas ao cumprimento de exigência constitucional e, com base no PPA 2000/2003 como instrumentos de planejamento do governo federal. Esse plano, segundo Castro (2010), teve como perspectiva consolidar valores da nova administração pública, ou seja, o Estado que serve a sociedade, gestão empreendedora, foco no cidadão, cultura gerencial e controle social. O PPA 2004/2007 não apresentou grandes inovações, limitou-se ao lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PPA 2008/2011 congrega um portfólio de obras públicas estratégicas para superar os gargalos do crescimento da economia e promover o desenvolvimento do país (Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008/2011 - Mensagem Presidencial nº 650).

O Decreto nº 2.829/1998, que estabelece normas para a elaboração e gestão do PPA e dos orçamentos, é um marco na reforma do sistema de planejamento e orçamento do Governo Federal. Segundo Garcia (2000), as novas orientações conferem especial ênfase à gestão e à avaliação e ordenam que cada programa seja dotado de um modelo de gerenciamento, com definição da unidade responsável, controle de prazos e custos, sistemas de informações gerenciais e designação de um gerente de programa.

Recentemente, o Manual Técnico de Orçamento (2011) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) definiu como princípios básicos norteadores do PPA: identificação clara dos objetivos e das prioridades do Governo; integração do planejamento e do orçamento; promoção da gestão empreendedora; garantia da transparência; estímulo às parcerias; gestão orientada para resultados; e organização das ações de Governo em programas.

## O ALINHAMENTO ESTRATÉGICO E O MODELO DE VERIFICAÇÃO DA MATURIDADE

O alinhamento estratégico (AE) relaciona-se à comunicação da estratégia a todas as unidades compartilhadas da organização, de modo que todos colaborem para atingir os objetivos e metas, da melhor forma possível. Kaplan e Norton (2006) entendem alinhamento como a agregação de valor do conjunto das unidades de negócios e de serviços compartilhados; ao alinhar as unidades operacionais e de serviços, criam-se sinergias. Dessa forma, acredita-se que as áreas de apoio, no exercício de suas atribuições, podem oferecer algo além das funções tradicionais e auxiliar as áreas de negócios a alcançarem seus objetivos.

Por outro lado, Brodbeck e Hoppen (2003), Henderson e Venkatraman (1990, 1999) associam alinhamento à adequação e à integração funcional entre o ambiente externo e interno, ou seja, integração entre mercados, estrutura administrativa e recursos financeiros, tecnológicos e humanos, com o objetivo de desenvolver competências e maximizar o desempenho organizacional. Kaplan e Norton (2006) destacam o alinhamento dos empregados e processos de gestão com a estratégia. Para Andrews *et al.* (2012), o alinhamento leva ao melhor desempenho e altos níveis de alinhamento de prospecção produzem efeitos positivos mais fortes de desempenho em organizações centralizadas e quando a incerteza ambiental é alta.

O alinhamento estratégico carece de ações específicas para o seu desenvolvimento dentro da organização. Os promotores do AE definidos por Luftman, Papp e Brier (1999), Brodbeck e

Hoppen (2003), Pereira e Dornelas (2010) são: apoio da alta gestão, participação, entendimento do negócio, parceria, prioridade, liderança, comunicação clara, compartilhamento, conexão, comprometimento, sincronização, monitoramento, postura proativa, documentação formal do plano, cultura única de gestão, políticas de incentivo e de cobrança de resultados, modelagem de regras, integração funcional e informacional, adequação estratégica, metodologia de implementação.

Esses mesmos autores relacionam como inibidores do AE a falta de apoio da alta gestão, de participação, de entendimento do negócio, de prioridade, de compartilhamento, de comprometimento, de sincronização e de postura proativa, além de falhas na comunicação, na conexão e fraca liderança. Na esfera pública, a dificuldade de adoção de estratégias não é menos árdua, Garcia (2000) cita os seguintes inibidores do AE: improvisação, intenções vagas, ausência de indicações de como realizar as ações, interesses político-partidários dos vencedores das eleições, desinteresse dos altos escalões, entendimento do planejamento público como planejamento econômico.

Aceita a premissa da importância do alinhamento, resta identificar em qual nível de AE as organizações se encontram. Assim, utiliza-se o modelo de classificação da maturidade do alinhamento estratégico desenvolvido por Jerry Luftman como instrumento hábil para realizar essa tarefa. Luftman, Papp e Brier (1999) descrevem doze componentes definidores do AE e a relação existente entre eles no modelo de negócio.

Inicialmente, foram definidos quatro processos: estratégia de negócios, processos de organização e infraestrutura, estratégia e infraestrutura de processos. Os componentes do processo estratégia de negócios são: [1] escopo do negócio - inclui mercado, produtos, serviços, consumidores/clientes e relações de competição de mercado; [2] competências - os fatores críticos de sucesso e as competências essenciais que proporcionam à empresa vantagem potencial competitiva. Inclui: marca, pesquisa, manufatura e desenvolvimento de produtos, estrutura de custos e de preços, vendas e canais de distribuição; [3] Governança - relacionamento entre os

acionistas e o conselho de administração. Inclui regulamentações do governo e gerenciamento de alianças com parceiros estratégicos. Os componentes da infraestrutura organizacional e processos são: [4] estrutura administrativa - tipo de gestão administrativa em termos de organograma; [5] processos - como a empresa opera seus negócios, organograma; [6] habilidades - gestão de recursos humanos (treinamento, cultura e motivação). Os componentes da estratégia são: [7] tecnologia - aplicações de informação e tecnologias; [8] competências sistêmicas - capacidades de distinguir serviços de tecnologia da informação; [9] governança - compartilhamento de recursos, riscos e sucessos entre os parceiros de negócios. Os componentes da infraestrutura e processos de Tecnologia da Informação são: [10] arquitetura - política de utilização de softwares, hardwares e gerenciamento de dados; [11] processos - práticas e atividades realizadas para desenvolver e manter aplicativos e gerenciar a estrutura de Tecnologia da Informação; [12] habilidades - recursos humanos de tecnologia da informação, treinamento, motivação e cultura.

Em estudo sobre a maturidade do AE nas organizações, Luftman (2000) indica cinco classificações de maturidade do alinhamento estratégico; cada classificação possui seis critérios de avaliação.

Os critérios reportam-se a: [1] comunicação organizacional - troca efetiva de ideias e compreensão clara do que é necessário para garantir estratégias bem sucedidas; [2] medidas de valores/competências - demonstram a contribuição para o alcance dos objetivos da organização; [3] capacidade de governança - discussão e revisão das prioridades e alocação de recursos entre as unidades da organização; [4] parcerias - como a organização percebe a contribuição destas parcerias para o sucesso de seu planejamento; [5] a estrutura/arquitetura - integração entre as unidades da organização; e, [6] habilidades - gestão de recursos humanos.

Cada critério pode estar em classificação de maturidade diferenciada, ou seja, numa classificação inicial, compromissada, estabelecida, gerenciada ou otimizada.

Cada critério tem sua importância claramente definida dentro das organizações. A co-

municação tem como funções dentro das organizações o controle, a motivação, a informação e a expressão emocional. Neste sentido, Pereira (2005) defende que a comunicação é a ponte entre a meta e a criação de padrões de desempenho e de realização do funcionário. E postula duas dimensões para a comunicação na estrutura empresarial: a dimensão organizacional, que se refere à promoção da comunicação eficaz e, a dimensão interpessoal, que trata da eficácia da comunicação entre as pessoas. Os canais de comunicação podem ser formais ou informais. Canais formais partem da organização e buscam orientar seus funcionários. Canais informais derivam das pessoas e dos grupos, que são formados dentro das organizações, e, geralmente, atendem a interesses individuais. Como características marcantes da comunicação nas organizações públicas destacam-se a formalidade e a abrangência.

O critério valores humanos e competências diz respeito aos valores que podem ser desenvolvidos nos indivíduos, levando-os a atuar de forma integrada e harmonizada. Processos administrativos e produtivos devem incluir o desenvolvimento de valores humanos que alcancem os indivíduos e os tornem peças principais nos seus processos. O'Donnell (2006) relaciona os seguintes valores harmonizadores da relação entre empregado e empregador: [1] confiança – representa a relação dos gestores com seus subordinados e pode ser composta por três valores: credibilidade, equidade e respeito; [2] orgulho – representa a relação dos funcionários com as atividades que exercem; [3] companheirismo – diz respeito ao ambiente de trabalho. Também merece atenção o valor confiança, ou seja, a crença entre os membros da organização para atingir determinado objetivo comum, em que cada um dará o melhor de si, sem a necessidade de supervisionamento.

Quando a organização compartilha os mesmos propósitos e todos percebem a sua contribuição pessoal, os indivíduos tendem a expor seus valores e princípios, e, de forma especial, o foco. O foco leva os participantes de uma organização a caminharem para a mesma direção. Os maiores benefícios trazidos pelo foco, de acordo com O'Donnell (2006) são a facilidade de

entendimento dentro do grupo e do trabalho em equipe, o fortalecimento do senso de compromisso e de cooperação, e a economia de tempo, energia e dinheiro.

As competências relacionam-se ao conhecimento, às habilidades e às atitudes necessárias ao desenvolvimento de determinadas atribuições. Nesse sentido, Bitencourt e Moura (2006) sugerem três elementos formadores das competências: [1] saber – conhecimento; [2] saber-fazer – habilidades; e, [3] saber-agir – atitudes. Para as autoras, as competências gerenciais podem ser explicadas por duas abordagens. A abordagem racionalista tem como características: visão aplicada das competências, perspectiva indutiva e racionalista, paradigma descritivo e estático, não considera a cultura e o modelo de gestão como interveniente para a definição de competências e dá ênfase ao desempenho gerencial. A abordagem interpretativa tem as seguintes características: visão estratégica das competências, perspectiva dedutiva e fenomenológica, paradigma interpretativo e dinâmico, cultura e gestão influenciam a definição das competências gerenciais e dão ênfase ao significado do trabalho.

Antonello e Pantoja (2010) apresentam como formas de aprendizagem nas organizações: a aprendizagem situada – ocorre em função da atividade exercida, do contexto e da cultura organizacional; a aprendizagem informal – ocorre naquelas atividades que envolvem a busca de algum entendimento, conhecimento ou habilidade; a aprendizagem incidental – aquela que ocorre no local de trabalho durante a realização de tarefas; a aprendizagem formal – relacionada a programas de treinamento e desenvolvimento. A prática de aprendizagem deve levar as organizações públicas a gerarem maior efetividade nas políticas públicas; contudo, devem ser revistos a cultura vigente e o modelo de gestão.

O critério governança entrou na discussão da administração pública com as reformas gerenciais e o *new public management*, estando sempre relacionada à transparência e à prestação de contas. A governança no setor público, segundo Matias-Pereira (2009), divide-se em dois tipos: governativa e corporativa. O pri-

meiro refere-se à capacidade de ação estatal na implantação de políticas e na consecução das metas coletivas. A segunda refere-se ao modo como as corporações são administradas.

A cultura organizacional é fator importante para o modelo de Luftman (2000) por ser responsável pela integração do grupo organizacional. Pires e Macêdo (2006) interpretam cultura como fator aglutinador e condutor para levar membros de um grupo em direção ao consenso, à construção de hábitos e ao fortalecimento. Pires e Macêdo (2006) entendem que a cultura de organizações públicas leva as organizações a burocracias públicas tradicionais complexas, com características centralizadoras e estruturas rígidas; sem orientação para o atendimento das necessidades dos cidadãos ou para a eficácia e efetividade, têm apego às regras e rotinas, superavalorizam a hierarquia, são paternalistas nas relações e possuem apego ao poder.

A cultura organizacional está diretamente relacionada com os dois critérios seguintes: estrutura e parcerias. A estrutura organizacional define como as tarefas serão formalmente distribuídas, agrupadas e coordenadas. O modelo de estrutura organizacional mecanicista baseia-se em altos níveis de produção e eficiência. Reveste-se dos princípios da especialização do trabalho, da autoridade centralizada e da normatização das ações. O modelo de estrutura organizacional orgânico busca altos níveis de flexibilidade e desenvolvimento, baseando suas ações na limitação das normas e regras, na descentralização da autoridade e em níveis baixos de especialização.

O critério parcerias está diretamente ligado ao conceito de *stakeholders*. Em Gomes e Gomes (2007), *stakeholders* são definidos como pessoas, grupos ou organizações que possuem interesse nas ações de determinada organização, influenciando e sendo influenciados por ela. Existem parceiros primários, que atuam formalmente com a organização (fornecedores, clientes diretos) e permitem que ela atinja seus objetivos, e parceiros secundários. Embora esses parceiros secundários não estejam diretamente relacionados com as organizações, suas ações influenciam as operações e os resultados dessas organizações.

Os parceiros são importantes para as organizações. Primeiro, para torná-las mais efetivas: “A efetividade deriva da administração da demanda, particularmente da demanda de grupos de interesse dos quais a organização depende de recursos e suporte” (Gomes & Gomes, 2007, p. 85). Segundo, para auxiliar a obtenção de resultados, “articular ações de diferentes agentes públicos ou privados, como também recursos outros que não só financeiros – pessoas, conhecimento, capacidade de gestão e recursos materiais – para a obtenção dos resultados desejados.” (Garces & Silveira, 2002, p. 73).

## CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A função controle tornou-se mais conhecida após os trabalhos de Taylor e Fayol. Ambos defendiam uma ideia de controle operacional e financeiro com forte ênfase nas atividades e na verificação da condução do plano adotado. Posteriormente, surge o controle burocrático, adotado por Max Weber, baseado na aceitação de normas previamente definidas. A partir das décadas de 1960 e 1970, percebe-se o surgimento de diversas correntes de pensamento, que ampliam o escopo do controle e incluem relatórios de performance, avaliação de desempenho, diretrizes para ações corretivas, fatores ambientais e motivacionais, comparabilidade de resultados e outros.

O processo de controle dentro da teoria administrativa destina-se à obtenção de informações para subsidiar a tomada de decisões; conforme Maximiano (2010), as informações geradas pelo controle orientam a organização para a obtenção de seus objetivos. A teoria administrativa entende que as organizações estão em constante processo de controle, seja o controle formal derivado da hierarquia organizacional, seja o controle social exercido por um grupo de pessoas ou entidade social, ou pelo controle legal.

Na pretendida reforma do Estado, capitaneada pelo ex-ministro Bresser-Pereira, previa-se um sistema de controle com três mecanismos fundamentais: o Estado, o mercado e a sociedade civil. Especificamente sobre o controle administrativo, buscava-se um controle estratégico, baseado em resultados e performance, ágil e com atuação concomitante.

As primeiras normas sobre o controle da administração pública, baseado em princípios burocráticos, foram definidas na Lei nº 4.320/64. A seguir, surge o Decreto-Lei 200/1967, que mantém as funções de controle, baseadas em princípios burocráticos.

A Constituição Federal vigente (art. 70 a 75) institui dois sistemas de controle, o interno e o externo. O primeiro com caráter administrativo e realizado pela própria estrutura administrativa do Poder onde se encontra. O segundo com caráter político e exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Os controles, em síntese, buscam fiscalizar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestores públicos; avaliar resultados de programas de governo; avaliar a eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; fiscalizar aplicação de recursos.

Os órgãos de controle exercem suas atribuições, geralmente, via auditorias, fiscalizações e avaliações. O manual de normas de operacional auditoria do TCU (2010) classifica as auditorias em duas naturezas, de regularidade – examina a legalidade e legitimidade quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e, operacional – examina a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das organizações, programas e atividades governamentais e tem como finalidade avaliar o desempenho e aperfeiçoar a gestão pública.

O controle interno no âmbito da administração pública foi inicialmente previsto no art. 75 da Lei nº 4.320/64, o qual define a extensão das atribuições do controle interno: a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. De forma quase semelhante, a Constituição Federal define como finalidades do sistema de controle interno: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legali-

dade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Especificamente sobre o sistema de controle interno, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) editou a Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.8, que trata do controle interno. Define que a estrutura de controle interno compreende ambiente de controle; o mapeamento e a avaliação de riscos; os procedimentos de controle; a informação e a comunicação; e o monitoramento. Acrescenta que o controle interno, sob o enfoque contábil, na esfera pública, compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de: salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais; dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente; propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada; estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas; contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade; auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações. Acrescenta, ainda, que o controle interno deve ser exercido em todos os níveis da entidade do setor público compreendendo a preservação do patrimônio público; o controle da execução das ações que integram o programa; a observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas.

## MÉTODO

O estudo de caso em tela é de natureza exploratória com abordagem quantitativa, conforme Hair et al. (2005). São características das pesquisas exploratórias a busca de informações sobre determinado assunto e a pouca disponibilidade de subsídios. Para a coleta dos dados optou-se pela estratégia de *surveys* de questio-

nário estruturado, concorde Folz (1996), Hair et al. (2005). Os formulários foram enviados para o endereço eletrônico dos entrevistados devido à facilidade de acesso e à rapidez inerente às mensagens eletrônicas.

O estudo limitou-se aos coordenadores de ação do Ministério Público da União (MPU), representado por todos os seus ramos (Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios), e, ainda, pelo Conselho Superior do Ministério Público da União e pela Escola Superior do Ministério Público da União. Os critérios motivadores da escolha foram: acessibilidade aos coordenadores de ação e importância do Ministério Público da União no cenário nacional.

O MPU é uma instituição importante dentro da configuração do Estado; percebe-se isto no *caput* do art. 127 da Constituição Federal vigente, que o qualifica como essencial à função jurisdicional do Estado. Após a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a agir como órgão independente e diversas prerrogativas alcançadas o tornaram importante no cenário político. Acrescente-se, ainda, a grande capilaridade da organização, com representação em todas as capitais e diversas cidades.

A população da pesquisa foi composta por 51 (cinquenta e um) coordenadores de ação do MPU, escolhidos em virtude de sua aproximação com os órgãos de controle e sua importância para o sucesso das ações governamentais. Os normativos qualificam os coordenadores de ação como responsáveis pela gestão dos programas, pelo monitoramento de sua execução, pela utilização dos recursos e obtenção dos resultados, e, principalmente, pela gestão de restrições e atualização das informações gerenciais. Percebe-se, que os coordenadores de ação incorporam o *street level bureaucrats*, definidos por Lipsky (1980) como servidores públicos que interagem diretamente com o público-alvo das políticas públicas.

O formulário foi desenvolvido com base no trabalho de Luftman (2000) e Brodbeck e

Hoppen (2003). O primeiro bloco de perguntas apresentou 15 afirmativas sobre os critérios comunicação, medidas de valor/competências, governança, parcerias, estrutura/arquitetura e habilidades, utilizando-se a escala *Likert*, variando de muito baixo (1) a muito alto (5). O estudo requestou a percepção dos coordenadores de ação, um dos principais atores envolvidos na execução das políticas públicas, quanto à maturidade do alinhamento estratégico dos órgãos de controle com as ações do PPA.

Obteve-se o percentual de 41,17% de respostas<sup>1</sup>. Dos 51 questionários enviados, foram respondidos 21. Os respondentes são responsáveis por 47% das ações sob a responsabilidade do MPU.

A interpretação dos dados se deu por meio da técnica de análise de frequência para identificar a classificação da maturidade de alinhamento estratégico. As respostas dos coordenadores de ação foram agrupadas em categorias temáticas relacionadas com o questionário de pesquisa e identificadas com os subconjuntos de mensuração de cada um dos critérios expostos no modelo de Luftman (2000).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção apresentam-se os principais resultados da pesquisa por critério de alinhamento. As tabelas abaixo apresentam o percentual de frequência das respostas dos entrevistados quanto à classificação de maturidade dos critérios de alinhamento estratégico e a discussão dos efeitos dessa classificação.

Tabela 1 - Classificação de maturidade dos critérios de alinhamento estratégico.

CRITÉRIO	CLASSIFICAÇÃO DA MATURIDADE				
	Muito Baixo	Baixo	Moderado	Alto	Muito Alto
Comunicação	20,00%	20,00%	47,50%	7,50%	5,00%

Este critério trata da troca efetiva de informações, de forma clara, ampla e compreensiva entre os órgãos de controle, os coordenadores de ação e demais interessados no programa.

<sup>1</sup> Cooper e Schindler (2003) asseveram que a obtenção do percentual de 30% de respostas em questionários, aplicados sob a forma de *surveys* por correspondência, são considerados satisfatórios.

O critério Comunicação demonstra em seus resultados que, do total de respostas válidas para os itens formulados no questionário, a maior parte delas apresenta a classificação de maturidade moderada (3). Tal resultado indica que existe um processo de comunicação formal, contudo, ainda pontual e direcionado a objetivos específicos. A comunicação é utilizada para gerar informação apenas ao grupo supervisor do programa. A prática deste critério demonstrou ser um inibidor para o alinhamento estratégico quando se fala em compartilhamento de informações entre programas, corroborando o entendimento de Pereira e Dorneles (2010) de que falhas na implementação de um sistema de informação constituem ameaça para a existência de um relacionamento entre as áreas no ambiente de trabalho.

A baixa maturidade desse critério também afeta a implementação da estratégia governamental, pois, os instrumentos de capacitação, de remuneração e de comunicação, são aceitos por Kaplan e Norton (2006) como favorecedores da implementação da estratégia. A comunicação formal em sua dimensão organizacional, conforme descrito por Pereira (2005), deve partir da organização é responsável pela orientação dos funcionários.

Tabela 2 - Classificação de maturidade do critério Valores/Competências.

CRITÉRIO	CLASSIFICAÇÃO DA MATURIDADE				
	Muito Baixo	Baixo	Moderado	Alto	Muito Alto
Valores/Competências	23,73%	27,12%	37,29%	10,17%	1,69%

Este critério discute a contribuição dada pelas avaliações realizadas pelos órgãos de controle para o alcance dos objetivos das ações.

Os resultados do critério Valores e Competências demonstram que, do total de respostas válidas para os itens formulados no questionário para esse critério, a maior parte delas apresenta uma classificação de maturidade entre baixo (2) e moderado (3), indicando que existe um processo inicial de geração de valor dos relatórios de auditoria, embora pouco utilizados para o processo de tomada de de-

cisão. O conjunto de respostas que classificam a maturidade do alinhamento estratégico desse critério como muito baixo (1) e baixo (2) é elevado, cerca de 50%, evidenciando que as avaliações realizadas pelos órgãos de controle, ainda não contribuem para o sucesso da ação. Segundo Worthen et al (2004), avaliações se traduzem na determinação do valor ou mérito de um determinado objeto de avaliação; nesse sentido, as avaliações dos órgãos de controle constituem-se em documento de grande importância para os coordenadores de ação. Esse resultado indica que o controle não está cumprindo suas funções primordiais de subsidiar a tomada de decisão e orientar a organização para a obtenção de seus objetivos, conforme Maximiano (2010). Além disso, destoa dos princípios normativos do controle (Resolução 1.135/08; Lei 4.320/64; CF), especificamente no que tange à contribuição para a promoção da eficiência operacional.

Tabela 3 - Classificação de maturidade do critério Governança.

CRITÉRIO	CLASSIFICAÇÃO DA MATURIDADE				
	Muito Baixo	Baixo	Moderado	Alto	Muito Alto
Governança	33,33%	25,00%	26,67%	13,33%	1,67%

Este critério versa sobre a revisão das prioridades, objetivos e metas do plano, das avaliações de sua sustentabilidade e o quanto o controle contribui para essas revisões.

Os resultados do critério Governança demonstram que, do total de respostas válidas para os itens formulados no questionário, a maior parte delas apresenta uma classificação de maturidade entre muito baixo (1) e baixo (2), indicando que o alinhamento estratégico é quase imperceptível e se encontra em fase inicial. Os coordenadores de ação não possuem mecanismos de revisão de prioridades. Em estudo realizado para a OCDE sobre a Governança Pública, Rochet (2002) sugere que o planejamento estratégico deve conter um método e um processo de avaliação e de atualização, e que os relatórios de atividades descrevam a extensão da liberdade de gestão dada a cada organização. Assim, é necessário que o coordenador de ação tenha um grau maior de governança

sobre suas ações e possa discutir a alteração de indicadores e metas.

Explica-se a baixa maturidade desse critério pelo fato de a administração pública, ainda, conviver em um ambiente burocrático, embora o PPA tenha um viés gerencial. Ou seja, existe um alto grau de hierarquização e dependência nas organizações burocráticas, conforme descrito por Pollitt e Bouckaert (2004). Se as organizações estivessem verdadeiramente em uma administração gerencial, seria possível a utilização da técnica de administração participativa, tais como as exemplificadas por Osborne e Gaebler (1994), círculos de qualidade, comitês de trabalho e programas de premiação.

Tabela 4 - Classificação de maturidade do critério parcerias.

CRITÉRIO	CLASSIFICAÇÃO DA MATURIDADE				
	Muito Baixo	Baixo	Moderado	Alto	Muito Alto
Parcerias	27,50%	25,00%	25,00%	17,50%	5,00%

Este critério avalia a contribuição dos órgãos de controle para o sucesso dos programas e de sua importância para os coordenadores de ação.

Os resultados do critério Parcerias demonstram que, do total de respostas válidas para os itens formulados no questionário para esse critério, a maior parte delas apresenta classificação de maturidade entre muito baixo (1) e baixo (2), indicando que o alinhamento estratégico é quase imperceptível e se encontra em fase inicial. Os coordenadores de ação não reconhecem importância nos órgãos de controle para o sucesso dos programas e não os têm como parceiros. Para Pereira e Dornelas (2010), parceria é um fator promotor do alinhamento estratégico; contudo, a pesquisa demonstrou que as relações entre os coordenadores de ação e os órgãos de controle são tímidas, constituindo-se em fator inibidor do alinhamento estratégico. Pereira e Dornelas (2010), Henderson e Venkatraman (1990, 1999), Luftman et al. (1999) esclarecem que o alinhamento estratégico necessita da integração funcional entre ambientes externos e internos para desenvolver-se e maximizar a performance organizacional. A estrutura governamental existente não favorece a formação de parcerias, tanto in-

ternas quanto externas. A organização burocrática prima pela definição da esfera de competência de cada entidade.

Tabela 5 - Classificação de maturidade do critério estrutura/arquitetura.

CRITÉRIO	CLASSIFICAÇÃO DA MATURIDADE				
	Muito Baixo	Baixo	Moderado	Alto	Muito Alto
Estrutura/Arquitetura	25,00%	36,67%	18,33%	15,00%	5,00%

Este critério trata da integração entre as estruturas dos órgãos de controle e das organizações onde atuam os coordenadores de ação, bem como do alinhamento entre essas estruturas com os objetivos e estratégias dos programas.

Os resultados do critério Estrutura/Arquitetura demonstram que, do total de respostas válidas para os itens formulados no questionário, a maior parte delas apresenta uma classificação de maturidade entre muito baixo (1) e baixo (2), indicando que o alinhamento estratégico é quase imperceptível e se encontra em fase inicial. As estruturas não favorecem a gestão do PPA. O Conselho Científico do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) define o modelo de gestão gerencial como redutor dos níveis hierárquicos e promotor da autonomia de decisão dos gerentes; assim, retira-se de uma estrutura baseada em normas centralizadas e caminha para outra ancorada na responsabilização dos administradores, que serão avaliados pelos resultados efetivamente produzidos.

Garcia (2000) e Castro (2010) citam como características marcantes do PPA o caráter gerencial, a ênfase na gestão e a avaliação, inclusive com a indicação de um gerente e de coordenadores para cada programa. Logo, percebe-se que estas características não se harmonizam com o modelo burocrático. Pires e Macêdo (2006) e Longo (2009) descrevem como características burocráticas que afetam a estrutura organizacional as longas cadeias de autoridade formal, as estruturas grandes e rígidas, sistemas de coordenação baseados na padronização das operações.

Tabela 6 - Classificação de maturidade do critério habilidades.

CRITÉRIO	CLASSIFICAÇÃO DA MATURIDADE				
	Muito Baixo	Baixo	Moderado	Alto	Muito Alto
Habilidades	20,00%	30,00%	22,50%	27,50%	0,00%

Este critério refere-se à capacitação dos coordenadores de ação, dos agentes dos órgãos de controle nas áreas afetas aos programas.

O critério Habilidades, em seus resultados, demonstra que, do total de respostas válidas para os itens formulados, a maior parte delas apresenta uma classificação de maturidade entre baixo (2) e moderado (3), indicando que existe um processo iniciado de desenvolvimento de habilidades. As respostas deste critério se coadunam com o entendimento de Antonello e Pantoja (2010), indicando a existência de uma aprendizagem situada e incidental. *P e r c e b e - s e*, também, direcionamento para a abordagem racionalista das competências, conforme definido por Bitencourt e Moura (2006), pois, entende as competências como estratégicas.

No contexto geral, a classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre os órgãos de controle e o PPA posiciona-se entre as classificações de maturidade: baixo (2) e moderado (3). Existe um alinhamento estratégico inicial, mas ainda a ser desenvolvido; contudo, a frequência verificada para a classificação muito baixo (1), 25,42%, demonstra que o alinhamento ainda está muito incipiente.

## CONCLUSÃO

A pesquisa demonstrou que os critérios com menores percepções de alinhamento foram parcerias, estrutura e governança. Esses critérios estão relacionados com o modelo de gestão administrativa. Pode-se sugerir que a estrutura desenvolvida para o PPA – gestão orientada para resultados; obediência aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade; monitoramento estratégico com base em indicadores de objetivos e metas de programas prioritários, processo de revisão – não está alinhada com o modelo de gestão administrativa do Estado. Estes critérios necessitam de instrumentos de gestão

adequados para produzirem efeitos favoráveis ao planejamento estratégico.

Dessa forma, duas questões surgem. A primeira, a atuação dos órgãos de controle deve adequar-se às novas exigências organizacionais e agregar valor a suas auditorias. As auditorias necessitam pautar-se pelas dimensões da efetividade, eficácia, eficiência, qualidade, economicidade, transparência, relevância e impactos no público-alvo. A segunda, diz respeito à dissonância entre os princípios do PPA e os princípios do modelo de gestão atual da administração pública. Fica evidente a necessidade de institucionalização de mecanismos de gestão gerencial, mais efetivos, que facilitem a gestão do PPA.

A classificação de maturidade do alinhamento estratégico, avaliada como muito baixo e baixo, para o critério parcerias, significa que os órgãos de controle contribuem minimamente para o sucesso da ação e não são reconhecidos como fonte de informações, mas, sim, como vigilantes da legalidade dos atos. Este fato é preocupante, pois, poucas são as fontes de avaliação dos programas do PPA. Destarte, sugere-se a avaliação dos programas de governo, por ente externo a administração pública. Essa avaliação poderia ser realizada por intermédio de celebração de convênios como institutos de pesquisas, universidades e/ou a contratação de escritórios de auditoria e avaliação. Avaliando-se essa questão em contexto mais amplo, entende-se, que esta exigência poderia ser imposta aos órgãos executores dos programas de governo desde a criação do programa.

A estrutura interna desfavorece a integração entre os órgãos e dificulta a atuação dos coordenadores de ação. Existem poucos canais de comunicação, tanto internos quanto externos. Nessa estrutura, predomina a hierarquia acentuada. A estrutura tende a ser mecanicista, com baixo comprometimento, decisão centralizada, interação restrita (sem influência dos coordenadores na gestão), comunicação distorcida e imprecisa e pouca motivação.

No tocante à governança, tem-se a impossibilidade de o coordenador de ação atuar na revisão de metas e objetivos e, quando o faz, visa à adequação dos recursos orçamentários,

aos objetivos. O seu foco limita-se à legalidade, mostrando pouca preocupação com os resultados e impactos da ação.

No contexto de maturidade do alinhamento estratégico muito baixo ou baixo, é pouco provável que haja um processo de comunicação eficaz na organização e no compartilhamento de conhecimento, impossibilitando que as estratégias sejam implementadas adequadamente. Também não favorece o comprometimento das pessoas com os objetivos e metas estabelecidos no planejamento, com a gestão eficiente dos recursos e com o ajuste contínuo dos processos de trabalho.

Estão presentes, neste contexto, vários fatores inibidores do alinhamento estratégico, conforme descrito por Pereira e Dornelas (2010): falta de participação, falta de entendimento do negócio, relações fracas, falta de comprometimento, falha na comunicação e dificuldade de monitoramento.

No tocante a habilidades, destaca-se a capacitação; embora a especialização seja uma característica marcante do modelo de gestão burocrático, os resultados da pesquisa demonstraram certa fragilidade. A capacitação é um ponto sensível no perfil dos coordenadores de ação, por ser uma variável que influencia diretamente o alinhamento estratégico nos critérios habilidade e valores/competências. É importante que se busquem programas de capacitação continuada, especificamente para os coordenadores e ação, pois, somente assim o alinhamento estratégico, nesse critério, poderá ter avanços.

Igualmente se afigura uma solução para a questão da capacitação e motivação, a escolha criteriosa dos coordenadores de ação, buscando-se aqueles cujas competências e interesses sejam compatíveis com a função.

O alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle deve ser aprimorado constantemente, pois, entende-se o alinhamento estratégico como um processo contínuo. Embora, a pesquisa tenha identificado e relacionado diversos dificultadores do AE, cabe ao gestor público buscar soluções e incrementar ações que melhorem a maturidade do AE.

Quanto às contribuições deste estudo, vislumbram-se, sob o prisma acadêmico, subsídios

para a elaboração de modelo de avaliação da maturidade do AE específica para a administração pública e, sob o prisma prático, os resultados indicam fatores da gestão do PPA que inibem a atuação do gestor. A principal restrição à generalização dos resultados refere-se à amostra, ou seja, à percepção dos coordenadores de ação, que pode não ser imparcial.

Existem possibilidades futuras de replicação deste modelo, buscando conhecer o alinhamento estratégico com outras áreas de interesse público – gestão orçamentária e gestão de pessoas – e desenvolver novos estudos, utilizando outras variáveis sensíveis ao AE, inclusive aquelas estudadas por Andrews et al. (2012) que tratam do alinhamento estratégico vertical.

## REFERÊNCIAS

- Andrews, R., Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole Jr, L. J., & Walder, R. M. (2012). Vertical Strategic Alignment and Public Service Performance. *Public Administration*, 90(1), 77-98. Recuperado em 9 julho, 2013, de <http://www.readcube.com/articles/10.1111/j.1467-9299.2011.01938.x>
- Ansoff, I. H. (1990). *A Nova estratégia empresarial*. Tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas.
- Antonello, C. S., & Pantoja, M. J. (2010). Aprendizagem e o desenvolvimento de competências. In M. J. Pantoja, M. R. S. Camões, & S. T. Bergue (Org.). *Gestão de Pessoas: Bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: Enap.
- Bitencourt, C. C., & Moura, M. C. C. (2006). A Articulação entre a estratégia e o desenvolvimento de competências gerenciais. *RAE Eletrônica*, 5(1), Recuperado em 11 maio, 2011, de <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v5n1/29560.pdf>.
- Brodbeck, A. F., & Hoppen, N. (2003) Alinhamento estratégico entre o plano de negócio e de tecnologia de informação: um modelo operacional para implementação. *RAC*, 7(3), 9-33. Recuperado em 16 fevereiro, 2010, de <http://www.scielo.br/pdf/rac/v7n3/v7n3a02>
- Castro, D. P. (2010) *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público* (3a ed.). São Paulo: Atlas.

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (1988). Brasília. Recuperado em 2 fevereiro, 2010, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Constituição.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm).
- Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2003). *Business research methods* (8a ed.). The US: McGraw-Hill.
- Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008 (2008). Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. Brasília, DF.
- Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998 (1998). Estabelece normas para elaboração e execução do Plano Plurianual e dos orçamentos da União. Recuperado em 15 janeiro, 2012, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm)
- Folz, D. H. (1996). *Survey research for public administration*. London: Sage.
- Garces, A., & Silveira, J. P. (2002) Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 4, 53-77. Recuperado em 12 janeiro, 2011, de [http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/terceiros-papers/02Garces53\(4\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/terceiros-papers/02Garces53(4).pdf)
- Garcia, R. C. (2000). *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003* (Texto para Discussão, Nº 726) Brasília, DF: IPEA.
- Gomes, L. O. M., & Gomes, R. (2007). Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between an organization and its environment. *RAC*, 11(1), 75-95. Recuperado em 31 janeiro, 2011, de <http://www.scielo.br/pdf/rac/v11n1/a04v11n1.pdf>
- Hair, J. F., Jr., Babin, B., Money, A. H., & Samouel, P. (2005) *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. (L. B. Ribeiro, Trad.). Porto Alegre: Bookman.
- Henderson, J. C., & Venkatraman, N. (1990) Strategic alignment: a model for organizational transformation via information technology. *Massachusetts Institute of Technology*. EUA: Massachusetts Institute.
- Henderson, J. C., & Venkatraman, N. (1999). Strategic alignment: leveraging information technology for transforming organizations. *IBM Systems Journal*, 38(2/3), 472-484.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2006). *Alignment – using the balanced scorecard to create corporate synergies*. Boston: Harvard Business School.
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Recuperado em 24 janeiro, 2011, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)
- Lipsky, M. *Street Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- Longo, F. (2009). Burocracia e pós-burocracia na estrutura organizacional. In M. C. Losada (Ed.). *De Burocratas a Gerentes? As ciências da gestão aplicadas na administração do Estado*. (D. F. Costa, & S. D. Ramos, Trad.) Vitória: Esesp.
- Luftman, J. (2000). Assessing business - IT alignment maturity. *Communications of the Association for Information Systems*, 4 (14). Retrieved January 21, 2010, from <http://www.cioindex.com/nm/articlefiles/2779-IT%20Alignment%20Maturity%20Model.pdf>
- Luftman, J., Papp, R., & Brier, T. (1999). Enablers and inhibitors of business - IT alignment. *Communications of the Association for Information Systems*. 1(11), 1-33.
- Machado, Jr., J. T., & Reis, H. C. (2002/2003). *A Lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal* (31a ed.). Rio de Janeiro: Ibmam.
- Matias-Pereira, J. (2009). *Manual de gestão pública contemporânea* (2a ed.). São Paulo: Atlas.
- Maximiano, A. C. A. (2010). *Introdução a administração* (2a ed.). São Paulo: Atlas.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2011). *Manual Técnico de Orçamento (MTO)*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning – reconveiving roles for planning, plans, planners*. New York: The Free Press.

- Mintzberg, H., & Quinn, J. B. (1998). *Reading in the strategy process*. New Jersey: Prentice Hall.
- O'Donnell, K. (2006). *Valores Humanos no Trabalho: da Parede para a Prática*. São Paulo: Gente.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. (S. F. G. Bath, & E. Magalhães, Jr., Trad.). Brasília: MH Comunicação.
- Pereira, C. M. L., & Dornelas, J. S. (2010). Fatores promotores e inibidores do alinhamento estratégico da tecnologia da informação em uma situação de fusão: o caso de uma rede varejista. *RAC*, 14(3), 495-515.
- Pereira, C. S. (2005). *Governança corporativa e gestão de pessoas: estudo de caso em uma organização de seguros*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Recuperado em 7 fevereiro, 2011, de [http://www.bdt.d.ndc.uff.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1522](http://www.bdt.d.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1522)
- Pires, J. C. S., & Macêdo, K. B. (2006). Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 40(1), 81-105. Recuperado em 20 janeiro, 2011, de <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf>
- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. (1995) Brasília, DF. Recuperado em 12 maio, 2010, de <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform - a comparative analysis* (2a ed.) Great Britain: Oxford.
- Quinn, J. B. (2001). Estratégias para mudança. In H. Mintzberg, & J. B. Quinn (Org.). *O Processo da estratégia* (3a. ed.). (J. S. Cook, Trad). Porto Alegre: Bookman.
- Resolução nº 1.135/08 (2008). Aprova a Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.8 - Controle Interno. Brasília: CFC, 2008. Recuperado em 12 maio, 2011, de [http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2008/001135](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001135)
- Rochet, C. (2002). In OECD. (org.). *Les autres visages de la gouvernance publique: agences et établissements publics*. 1, 79-104. Recuperé en 22 janvier, 2011, de <http://clauderochet.pagesperso-orange.fr/pdf/DPG--FRseule2.pdf>
- Thompson, A. A., Jr, Strickland, A. J., III, & GAMBLE, J. E. (2008). *Administração estratégica* (15a ed.). (R. Galman & K. A. Roque, Trad.). São Paulo: McGraw Hill.
- Tribunal de Contas da União. (2010). *Manual de Auditoria Operacional*. Portaria SEGECEX nº 4, de 26 de fevereiro de 2010. Brasília: Tribunal de Contas da União.
- Worthen, B. R., Sanders, J. R., & Fitzpatrick, J. L. (2004). *Avaliação de Programas: concepções e práticas*. (D. A. Azevedo, Trad.). São Paulo: Gente.