

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e
Documentação – FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Mestrado em Administração

**MATURIDADE DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE O PLANO
PLURIANUAL E OS ÓRGÃOS DE CONTROLE: Um Estudo de Caso no
Ministério Público da União**

BRASÍLIA

2011

MACIEL CARLOS ANTUNES

MATURIDADE DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE O PLANO PLURIANUAL E OS ÓRGÃOS DE
CONTROLE: Um Estudo de Caso no Ministério Público da União

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Doutora Andréa de Oliveira Gonçalves

BRASÍLIA

2011

Antunes, Maciel Carlos.

Maturidade do Alinhamento Estratégico entre o Plano Plurianual e os Órgãos de Controle: Um Estudo de Caso no Ministério Público da União/Maciel Carlos Antunes. – Brasília, 2011.

Orientadora: Andréa de Oliveira Gonçalves

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração, PPGA.

1. Planejamento estratégico. 2. Maturidade de Alinhamento estratégico. 3. Plano Plurianual. 4. Controle da administração.

MACIEL CARLOS ANTUNES

MATURIDADE DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE O PLANO PLURIANUAL E OS ÓRGÃOS DE
CONTROLE: Um Estudo de Caso no Ministério Público da União

Esta dissertação de mestrado foi julgada e aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília.

Brasília, 29 de julho de 2011.

Profa. Dra. Andréa de Oliveira Goncalves
Universidade de Brasília, PPGA.
Presidente

Prof. Dr. Antonio Isidro Filho
Universidade de Brasília, MPA/PPGA.
Membro Titular
Examinador Interno

Prof. Dr. Antonio Benedito Silva Oliveira
Pontifícia Universidade Católica, PUC/SP.
Membro Titular
Examinador Externo

RESUMO

Esta pesquisa avalia a influência dos órgãos de controle, interno e externo, na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o Plano Plurianual e os órgãos executores das ações dos programas governamentais. O alinhamento das diversas organizações com o PPA é considerado fator indispensável para o sucesso das políticas públicas, hoje entendidas como multiorganizacionais. No Brasil muito se discute sobre o alinhamento estratégico, contudo a esfera pública ainda carece de estudos mais aprofundados. Intencionando contribuir com o tema, especificamente na arena pública, este estudo apresenta uma análise da maturidade do alinhamento estratégico do Plano Plurianual com os órgãos de controle interno e externo, utilizando metodologia já consolidada em domínio internacional e nacional. O estudo buscou a maior abrangência teórica possível, analisando, individualmente, dimensões do controle, ferramentas de auditoria e avaliações, influência do perfil de coordenadores de ação na maturidade do alinhamento estratégico, metodologias de avaliação do plano plurianual e, principalmente, a efetividade dos programas governamentais sob a ótica da contribuição compartilhada entre instituições públicas para o sucesso das políticas públicas. Trata-se, portanto de estudo exploratório com abordagem qualitativa. A pesquisa desenvolveu-se a partir de estudo de caso no Ministério Público da União, tendo como população os coordenadores de ação. Para alcançar os objetivos do estudo utilizou-se *surveys* de questionário, enviados via mensagem eletrônica e como questionário *on line*. O estudo amparou-se, também, na metodologia de análise de conteúdo para avaliar os relatórios de auditoria. Utilizaram-se exímios trabalhos da literatura para analisar os fatores que influenciam o alinhamento estratégico, em especial estudos sobre organizações, governança, controle e políticas públicas. O estudo requestou a percepção dos coordenadores de ação, principal ator envolvido na execução das políticas públicas, quanto à maturidade do alinhamento estratégico dos órgãos de controle com as ações do Plano Plurianual. Os resultados da pesquisa demonstraram que os órgãos de controle possuem alinhamento superficial com os programas do Plano Plurianual, atuando, principalmente nas dimensões da economicidade e eficiência (controle internos) e economicidade e eficácia (controle externo). Descobriu-se a influência negativa do perfil dos coordenadores de ação no alinhamento estratégico, sobretudo no tocante a falta de capacitação e pouca motivação. A percepção dos coordenadores de ação é de que o alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle encontra-se entre a classificação baixa e moderada, como menores percepções para as categorias governança, parcerias, estrutura e habilidades. Ao final da pesquisa apresentam-se propostas de intervenção que buscam melhorar o alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle, entre elas citam-se como principais, [1] a realização de auditorias multiorganizacionais e de sistemas – buscando a verificação da efetividade da política pública e não somente o desempenho individual das organizações que compõem determinado programa; [2] a obrigatoriedade da avaliação das políticas públicas por ente externo ao poder público (institutos, universidades e outros); [3] promoção de processo de reestruturação das auditorias internas, visando capacitá-las para avaliar programas de governo dentro das diversas dimensões e auxiliar os coordenadores de ação; [4] desenvolvimento de processos de gestão específicos para os programas multiorganizacionais; e, [5] capacitação continuada dos coordenadores de ação.

Palavras-Chaves: Planejamento estratégico. Maturidade de Alinhamento estratégico. Plano Plurianual. Controle. Auditoria.

ABSTRACT

This study evaluates the influence of control agencies, internal or external, in the maturity level of strategic alignment between the Pluriannual Plan - PP and the implementing agencies of the government programs. The alignment of several organizations with the PP is considered indispensable for the success of public policies, because the public policies involved many organizations. In Brazil there is much discussion about the strategic alignment, though the public sphere still needs further study. Intending to contribute on the subject, specifically in the public arena, this study provides an analysis of strategic alignment maturity of the PP with the agencies of internal and external control, using well established methodology in the field internationally and domestically. The study sought the widest possible theoretical analyzing, individually, dimensions of control, audit tools and assessments, profile coordinators-of-action and its impact on the strategic alignment maturity, assessment methodologies of PP, especially the effectiveness of government programs from the perspective of the contribution shared between public institutions for the success of public policies. It is an exploratory study with a qualitative approach. The research was developed from case study in the Prosecution Service of Union (MPU), and the population as coordinators of action. To achieve the objectives of the study used questionnaire surveys, sent via electronic mail and the online questionnaire. The study was bolstered, too, the methodology of content analysis to evaluate the audit reports. It's used the skilled works of literature to analyze the factors that influenced the strategic alignment, in particular studies of organization, governance, control and public policy. The study sought the perceptions of the coordinators-of-action, the main actor involved in the implementation of public policies, about the strategic alignment maturity of the agencies of control with the PP. The survey results showed that control agencies have the basic alignment with the PP, working mainly in the dimensions of economy and efficiency (internal control) and economy and effectiveness (external control). It demonstrated, too, the negative influence of the profile of the coordinators-of-action in strategic alignment, especially regarding the lack of training and little motivation. The perception of the coordinators-of-action is that the strategic alignment between the PP and the oversight bodies lies between the low and moderate ranking, as lower perceptions categories for governance, partnerships, structures and skills. At the end of the study are presented proposals for interventions that seek to improve the strategic alignment between the PP and the control agencies, among them is cited as the main [1] realize multi-organizational audits and systems audits - seeking to verify the effectiveness public policy and not only the performance of individual organizations that comprise particular program, [2] the mandatory assessment of public policies by the government outside body (institutes, universities and others), [3] promote restructuring of audits internal, in order to enable them to evaluate government programs within the various dimensions and to assist the coordinators-of-action, [4] development processes of management for multi-organizational programs, and [5] continuous training of the coordinators-of-action.

Key Words: Strategic planning. Strategic alignment maturity. Multi-Year Plan. Control. Auditing.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Modelo operacional do alinhamento estratégico | 31 |
| Figura 2 – Mapa operacional do alinhamento estratégico | 33 |
| Figura 3 – Matriz de contribuição (alinhamento vertical e horizontal) | 34 |
| Figura 4 – Categorias para avaliação da maturidade do Alinhamento Estratégico | 36 |
| Figura 5 – Níveis de classificação da maturidade do alinhamento estratégico | 37 |
| Figura 6 – Tipologias das culturas | 44 |
| Figura 7 – Comparação entre estrutura mecanicista e orgânica | 46 |
| Figura 8 – Demonstrativo do planejamento do estudo de caso | 52 |
| Figura 9 – Classificação da amplitude da maturidade do alinhamento estratégico | 61 |
| Figura 10 – Diagrama de insumo-produto | 67 |
| Figura 11 - Estrutura do plano de ação | 98 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Formação e capacitação dos coordenadores de ação | 73 |
| Tabela 2 – Tempo de Serviço dos coordenadores de ação | 74 |
| Tabela 3 – Dados sobre a coordenação das ações | 75 |
| Tabela 4 – Sentimento dos coordenadores de ação quanto à Coordenação | 76 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 Classificação da maturidade do AE da categoria comunicação | 82 |
| Gráfico 2 Classificação da maturidade do AE da categoria valores/competências | 84 |
| Gráfico 3 Classificação da maturidade do AE da categoria Governança | 85 |
| Gráfico 4 Classificação da maturidade do AE da categoria Parcerias | 87 |
| Gráfico 5 Classificação da maturidade do AE da categoria Estrutura/Arquitetura | 88 |
| Gráfico 6 Classificação da maturidade do AE da categoria Habilidades | 89 |
| Gráfico 7 Classificação Geral da Maturidade do AE | 90 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| QUADRO 1 – Metodologia da Pesquisa | 63 |
| QUADRO 2 – Resumo Geral da Percepção da Maturidade do AE | 92 |

LISTA DE SIGLAS

AE – Alinhamento Estratégico
APF – Administração Pública Federal
AUDIN – Auditoria Interna do Ministério Público da União
CA - Coordenadores de ação
CE – Controle Externo
CFO – Diretor financeiro
CGU – Controladoria-Geral da União
CIO – Diretor de informática
COO – Executivo-chefe de operações
DRH – Departamento de Recursos Humanos
DTI – Departamento de Tecnologia da Informação
ESMPU – Escola Superior do Ministério Público da União
IN – Instrução Normativa
LOA - Lei Orçamentária Anual
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPF – Ministério Público Federal
MPM – Ministério Público Militar
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPT – Ministério Público do Trabalho
MPU – Ministério Público da União
OC - Órgãos de Controle
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PE – Planejamento Estratégico
PGR – Procurador-Geral da República
PG – Procurador-Geral
PPA – Plano Plurianual
SFCI – Secretaria Federal de Controle Interno
SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento
SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
SMA – Sistema de Monitoramento e Avaliação

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| APRESENTAÇÃO | 14 |
| CONTEXTUALIZAÇÃO | 16 |
| PROBLEMA | 18 |
| OBJETIVOS..... | 18 |
| Objetivo-Geral..... | 18 |
| Objetivos Específicos | 18 |
| DELIMITAÇÃO DO ESTUDO | 19 |
| JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA | 19 |
| ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO | 20 |
| 1 REFERENCIAL TEÓRICO | 22 |
| 1.1 ESTRATÉGIA | 22 |
| 1.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO..... | 24 |
| 1.2.1 Planejamento Estratégico no Governo Brasileiro..... | 25 |
| 1.2.2 Plano Plurianual..... | 26 |
| 1.3 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO | 29 |
| 1.3.1 Inibidores e Promotores do Alinhamento Estratégico..... | 35 |
| 1.3.2 O Modelo de Maturidade do Alinhamento Estratégico de Luftman | 35 |
| 1.3.2.1 Comunicação | 38 |
| 1.3.2.2 Valores/Competências | 39 |
| 1.3.2.3 Governança..... | 42 |
| 1.3.2.4 Cultura | 43 |
| 1.3.2.5 Estrutura | 45 |
| 1.3.2.6 Parcerias..... | 47 |
| 2 METODOLOGIA | 49 |
| 2.1 OBJETIVO | 49 |
| 2.2 TIPO E NATUREZA | 50 |
| 2.3 ESTRATÉGIA DE ESTUDO DE CASO | 51 |
| 2.3.1 Seleção do Caso..... | 52 |
| 2.3.2 População | 54 |
| 2.3.3 Coleta de Dados..... | 55 |
| 2.3.4 Metodologia para Análise dos Dados..... | 62 |
| 2.3.5 Síntese da Metodologia | 62 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.1 | CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 65 |
| 3.1.1 | O Controle Externo..... | 66 |
| 3.1.2 | O Controle Interno..... | 67 |
| 3.2 | O MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO | 69 |
| 3.2.1 | Controle Interno do Ministério Público da União | 71 |
| 3.3 | APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA..... | 71 |
| 3.4 | INFLUÊNCIA DO PERFIL DOS COORDENADORES DE AÇÃO NA CLASSIFICAÇÃO DA MATURIDADE DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE O PPA E OS ÓRGÃOS DE CONTROLE..... | 71 |
| 3.4.1 | Correlação entre Atributos dos Coordenadores de Ação e às Categorias de Alinhamento | 72 |
| 3.4.2 | Formação e Capacitação dos Coordenadores de Ação..... | 72 |
| 3.4.3 | Tempo de Serviço..... | 74 |
| 3.4.4 | Coordenação das Ações..... | 75 |
| 3.4.5 | Interesse dos Coordenadores de ação | 75 |
| 3.4.6 | Resultado Geral | 76 |
| 3.5 | FERRAMENTAS E DIMENSÕES DE CONTROLE MAIS UTILIZADAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE PARA O MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS DO PPA..... | 77 |
| 3.6 | PERCEPÇÃO DOS COORDENADORES DE AÇÃO QUANTO À CLASSIFICAÇÃO DA MATURIDADE DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE E O PPA..... | 81 |
| 3.6.1 | Categoria: Comunicação..... | 81 |
| 3.6.2 | Categoria: Valores/Competência..... | 83 |
| 3.6.3 | Categoria: Governança | 84 |
| 3.6.4 | Categoria: Parcerias | 86 |
| 3.6.5 | Categoria: Estrutura/Arquitetura | 87 |
| 3.6.6 | Categoria: Habilidades | 89 |
| 3.6.7 | Contexto Geral da Classificação da Maturidade | 90 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO | 93 |
| | BIBLIOGRAFIA | 100 |
| | ANEXOS | 109 |
| | ANEXO 1 – Atributos e Características das Classificações de Maturidade do Alinhamento Estratégico no Modelo de Luftman (2000)..... | 109 |

| | |
|--|-----|
| ANEXO 2 - Questionário de Pesquisa | 118 |
| ANEXO 3 – Ações e/ou Atividades do Ministério Público da União | 122 |
| ANEXO 4 – Relatório Técnico | 129 |
| ANEXO 5 – Plano de Ação..... | 137 |

APRESENTAÇÃO

O Governo Federal vem tentando aumentar a eficiência de suas políticas públicas utilizando o Plano Plurianual 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 estes organismos é o objeto do presente estudo, ou seja, busca-se conhecer a Classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o plano plurianual e os órgãos de controle. O alinhamento estratégico tem sido discutido na esfera pública, a exemplo do planejamento no Estado de Minas Gerais, por meio do modelo de Gestão Matricial de Resultados (Martins e Marini, 2010) e em trabalhos da Escola Nacional de Administração Pública.

Os estudos e experiências tratam do alinhamento como parte do planejamento, contudo não se interessam por conhecer a classificação da 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 com o plano plurianual sob a perspectiva dos coordenadores de ação. O alinhamento estratégico é fundamental para o desenvolvimento das ações e o conhecimento da classificação da maturidade deste alinhamento indicará meios para melhorar a gestão das ações.

Assim sendo, utilizou-se a revisão bibliográfica para trabalhar o planejamento, com especial atenção para a estratégia. Especificamente sobre o modelo de avaliação da classificação da maturidade do alinhamento estratégico, buscaram-se estudos de Luftman (2000, 1999), que apresenta um modelo de avaliação baseado em seis categorias de maturidade do alinhamento: comunicação, medidas de valor/competências, governança, parcerias, escopo e arquitetura e habilidades, distribuídos em seis classificações de maturidade: inicial, compromissado, estabelecido, gerenciado e otimizado. Esta ação destinou-se a identificar o melhor método a ser utilizado para verificar a classificação da maturidade de alinhamento buscado pela pesquisa.

O controle na administração pública, também estudado no referencial teórico, foi desenvolvido, principalmente, por meio de levantamento documental na legislação pertinente à Administração Pública Federal e ao Conselho Federal de Contabilidade. Os entendimentos de Pollitt *et al.* (2008) e Albuquerque (2007) subsidiaram o estudo, que levou à identificação

das seguintes dimensões atribuíveis às ferramentas de controle: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Quanto à natureza as auditorias se dividem em operacionais e de regularidade.

O estudo tem natureza exploratória e utilizou-se da abordagem metodológica de *surveys* por correspondência, para aplicação de questionário em coordenadores de ação. Este procedimento teve por referência Folz (1996) e Hair *et al.* (2005). O objetivo foi identificar a percepção dos coordenadores de ação quanto à classificação da maturidade do alinhamento dos órgãos de controle com as ações sob sua responsabilidade. Para a identificação das dimensões utilizadas pelos órgãos de controle para a avaliação e fiscalização das ações, utilizaram-se dados de estudo descritivo, com procedimento de análise de conteúdo, baseado em Gil (1999) e Hair *et al.* (2005), com método qualitativo, fundamentado em Creswell (2007).

Como principal limitação metodológica da pesquisa tem-se a impossibilidade de generalização dos resultados, pois os mesmos se restringem à percepção de coordenadores de ação do Ministério Público do Trabalho. Contudo, a pesquisa possibilita aos interessados neste assunto desenvolver o método de avaliação da classificação da maturidade do alinhamento estratégico utilizado; conhecer os inibidores da maturidade do alinhamento descritos e atuar de forma proativa para alinhar as estruturas e obter melhores resultados com os programas e ações; e, especificamente aos órgãos públicos coordenadores do PPA e aos órgãos de controle, modificar sua forma de atuação e buscar a parceria com os coordenadores de ação.

Outra limitação do trabalho refere-se à visão parcial dos coordenadores de ação que responderam o questionário. Os coordenadores convivem em ambientes bastante distintos, alguns com melhores condições de gestão que outros, com preferências e sentimentos diversos.

Acrescente-se, também, que uma pesquisa mais abrangente, que abarcasse coordenadores de todos os poderes, poderia dar uma visão mais completa do alinhamento estratégico nas suas diversas classificações. Contudo, isto demandaria tempo e recursos consideráveis, o que representou impeditivo para esta pesquisa.

Os resultados apresentados demonstram que a maturidade do alinhamento se situa entre a classificação baixa e moderada, com dificuldade de alinhamento maior nas categorias governança, parcerias e estrutura/arquitetura. No tocante aos controles, percebe-se a indicação bastante forte para a utilização das dimensões da eficiência, da economicidade e da

regularidade e, em sentido contrário, pouco se avalia a efetividade e a qualidade dos serviços e produtos ofertados pelo Estado.

CONTEXTUALIZAÇÃO

O êxito dos coordenadores de ação dos programas de governo sofre forte influência das unidades de apoio do próprio órgão ao qual eles estão vinculados, em especial, as unidades de orçamento, recursos humanos, tecnologia da informação, administração e controle.

As principais restrições registradas pelos coordenadores de ações e elencadas 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 – procedimentos burocráticos, desempenho operacional, recursos humanos, capacitação, estrutura organizacional; Institucionais – competências, interação entre os partícipes do programa, conflitos de interesses.

As restrições demonstram de forma inequívoca a inexistência de alinhamento estratégico entre aqueles que deveriam dar suporte aos programas e aqueles que o executam. Em estudo exploratório, que objetivou a mensuração da classificação da maturidade do alinhamento estratégico dos programas e/ou ações do plano plurianual com os órgãos de apoio, identificou-se que o controle teve a menor classificação de alinhamento.

O alinhamento estratégico, num contexto geral, não é perfeitamente discutido ou explorado na esfera pública, embora seja importante para o sucesso das políticas públicas. Kaplan e Norton (2006) sugerem que as unidades de apoio devem criar um conjunto sistemático de processos para criar valor por meio do alinhamento, de forma a alinhar suas estratégias às das unidades fins. Definindo um conjunto de serviços a serem oferecidos que auxiliem a obtenção dos resultados definidos no planejamento estratégico.

Desde muito tempo se discute a avaliação dos programas de governo, que se torna mais enfática com o advento de Planos Plurianuais mais consistentes. As reformas administrativas surgidas nos anos de 1970 com o *new public management*, entre outras questões apresentavam a avaliação do desempenho das políticas públicas como imperativo.

Contudo uma avaliação meramente formal não é suficiente. Heinrich (2010) adverte que as avaliações devem ajudar os gestores a compreender o desempenho do programa.

A avaliação dos programas de governo inseridos no plano plurianual é feita pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, Coordenador do Plano (art. 1º, § 3º do Decreto nº 6.601/2008), pelo Tribunal de Contas da União – TCU, cuja legitimidade decorre de comando constitucional (art. 71) e da Controladoria-Geral da União – CGU no âmbito do Poder Executivo (art. 17 da Lei nº 10.683/2003 alterado pela Lei nº 11.204/2005). E pelos controles internos instituídos pelos poderes Judiciário, Legislativo e Ministério Público. A sistemática para avaliação dos programas de governo pelo TCU atende as dimensões da efetividade (compromisso e resultados); da eficiência (insumos e produtos); da economicidade (insumos) e da eficácia (compromisso e produtos). Outras dimensões de desempenho podem ser utilizadas em razão da relevância (qualidade dos serviços, adequação de resultados as clientelas, equidade na distribuição de bens e serviços (TCU, 2010). O MPOG utiliza-se dos dados registrados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP e segue as diretrizes do Manual de Avaliação do Plano Plurianual 2008/2011. A CGU, por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno utiliza-se do instituto das auditorias (auditorias de avaliação da gestão, de acompanhamento, contábil, operacional e especial) para a avaliação dos programas de governo, cuja finalidade básica é a legalidade e legitimidade dos atos, quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade (IN/SFCI nº 01/2001). O Ministério Público da União tem a Auditoria Interna do Ministério Público da União – Audin/MPU como seu órgão de controle interno, que atua na avaliação do cumprimento das metas prevista no PPA, na execução orçamentária, na legalidade dos atos e na avaliação dos resultados (sob os aspectos da eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal). Por seu turno, o plano plurianual organiza a atuação governamental e se orienta para o alcance de objetivos estratégicos. O plano está dirigido para obtenção de resultados e tem como princípios a eficiência, a eficácia e a efetividade, além de buscar a participação social (Lei nº 11.653/2008). A gestão do plano atende aos quesitos da responsabilização, da supervisão, do controle e da transparência (Decreto nº 6.601/2008). A vivência nesta arena leva a questionar: Qual a influência dos órgãos de controle na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos executores das ações?

Pelo exposto acima, entende-se que a função controle tem grande importância dentro da esfera pública. Em sentido amplo o controle “consiste em verificar se tudo ocorre

em conformidade com o plano adotado, as instruções emitidas e os princípios estabelecidos, tem por objetivo apontar as falhas e os erros para retificá-los e evitar sua reincidência” (CASTRO, 2010, p. 256, apud ANTUNES, 1998).

Para efeito na esfera pública, tem-se o controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro” (MEIRELLES, 2003, p. 636). Em discussão sobre os tipos de formas do controle o autor classifica-o como hierárquico ou finalístico (conforme fundamento); interno ou externo (onde ocorre); prévio, concomitante ou subsequente (momento em que ocorre); e, legalidade ou mérito (aspecto controlado).

Embora não seja consenso, entende-se, neste estudo, que o plano plurianual é o instrumento de planejamento estratégico do governo federal. Para tanto, aceitam-se os entendimentos da Constituição Federal que determinam a instituição de um plano com diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal (art. 165, § 1º) e subordina a ele os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição (art. 165, § 4º), os orçamentos da União (art. 165, § 7º), as emendas parlamentares ao projeto de lei de orçamento (art. 166, § 3º, I) e, os investimentos governamentais (art. 167, § 1º).

PROBLEMA

Qual a influência dos órgãos de controle na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os executores das ações?

OBJETIVOS

Objetivo-Geral

Analisar a influência dos órgãos de controle na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre PPA e os órgãos executores.

Objetivos Específicos

- [1] Identificar a influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle.
- [2] Descrever as ferramentas de controle utilizadas para avaliação dos programas e/ou ações do PPA.

- [3] Identificar as dimensões de controle utilizadas pelos órgãos de controle interno e externo na avaliação dos programas e/ou ações do PPA.
- [4] Descrever a percepção dos envolvidos no processo de execução dos programas do PPA no que se refere à classificação da maturidade do alinhamento estratégico com os órgãos de controle.

DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa tem por objeto analisar a influência dos órgãos de controle na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre PPA e os órgãos executores. Para tanto, utiliza-se as ações e os projetos relacionados nos programas inscritos no PPA 2008/2011. Portanto, busca-se a percepção dos coordenadores de ação do Ministério Público da União quanto à maturidade do alinhamento estratégico entre eles e os órgãos de controle. Acrescente-se que o MPU possui 51 coordenadores de ação e 111 ações e/ou projetos e/ou atividades (Anexo 2).

Limitou-se o estudo ao Ministério Público da União devido ao grande número de ações e/ou projetos, bem como à dificuldade de pesquisar dentro do prazo estabelecido para conclusão deste trabalho, a percepção de todos os demais coordenadores de ação relacionados no Sigplan.

JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

A escolha do tema se deu após a verificação da dificuldade de atuação dos coordenadores de ação responsáveis pela condução dos programas de governo. Verificou-se que as unidades de apoio não estavam alinhadas com as unidades executoras das ações, ou seja, que cada uma caminhava em uma direção. Dificultando, assim, a gestão dos coordenadores de ação.

Atualmente, existe a concordância geral sobre o impacto positivo do alinhamento nas organizações, contudo pesquisas de métodos ou modelos de promoção do alinhamento ainda são esparsas e fragmentadas (BRODBECK e HOPPEN, 2003).

O conhecimento da maturidade do alinhamento estratégico ajudará o Poder Público a melhorar o relacionamento das políticas públicas com os órgãos executores. A avaliação de maturidade de alinhamento estratégico, conforme Luftman (2000, p.2) fornece às “organizações um meio para avaliar as suas práticas e torna possível a identificação de onde ele se encontra e como pode melhorar suas ações”.

Gonçalves e Antunes (2010) fizeram uma pesquisa exploratória para identificar a classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre as diversas unidades de apoio e os coordenadores de ação. Os principais achados da pesquisa foram o bom desempenho da área de recursos humanos no auxílio à obtenção dos resultados pretendidos pelo programa e, em sentido contrário, têm-se as parcerias com agentes externos e os mecanismos de controle como inibidores da ação dos coordenadores. Igualmente relevante foi à descoberta da descrença dos coordenadores de ação na efetividade das ações dos programas.

Não obstante o fato de a pesquisa ter indicado, em contexto geral, uma classificação da maturidade entre razoável e boa para o alinhamento estratégico, a categoria controle caracterizou-se com a classificação de maturidade de alinhamento estratégico *baixa*, ou seja, os modelos de fiscalização e avaliação das ações são inadequados e não auxiliam à gestão dos programas. Corroborar com o resultado desta categoria de maturidade de alinhamento estratégico a pesquisa de Alves (2009) quando indica que a maior parte dos gestores públicos compartilha a ideia de que os controles internos e externos não contribuem para o aprimoramento das políticas públicas.

O estudo apresenta três contribuições. A primeira, de caráter teórico, ao desenvolver um modelo de classificação da maturidade do alinhamento estratégico para a esfera governamental. A segunda, de caráter prático, quando faz uma avaliação da classificação da maturidade do alinhamento estratégico dos programas de governo com os órgãos de controle, possibilitando a reavaliação das práticas adotadas.

Por último, a pesquisa contribuirá com os coordenadores do plano plurianual, especialmente com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG e os agentes do controle interno e externo, que terão em mãos a visão dos executores dos programas de governo quanto ao alinhamento estratégico de suas ações.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Inicia-se a dissertação com exposição do problema de pesquisa, sua relevância acadêmica e profissional. Neste capítulo inaugural são definidos os objetivos gerais e específicos, bem como a delimitação da pesquisa.

No primeiro capítulo discute-se, no referencial teórico, a estratégia enquanto teoria e no capítulo subsequente sua utilização pelo governo federal mediante o planejamento estratégico e o plano plurianual, ambos como forma de expressão de uma estratégia adotada. Finaliza-se o capítulo debatendo-se sobre o alinhamento estratégico como gerador de valor

para o planejamento estratégico, e fatores promotores e inibidores do alinhamento estratégico das diversas unidades atuantes no processo de planejamento.

O capítulo dois expõe como a pesquisa foi conduzida, dando especial ênfase à sua natureza exploratória e descritiva e ao método qualitativo de análise dos dados. Dispõe sobre o estudo de caso no Ministério Público do Trabalho e a aplicação de questionário.

O terceiro capítulo narra os resultados obtidos com a pesquisa, descrevendo a influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico do PPA com os órgãos de controle, a percepção quanto à classificação da maturidade do alinhamento dos órgãos de controle com o plano plurianual, as dimensões e ferramentas utilizadas pelos órgãos de controle na avaliação de programas e/ou ações do PPA.

A seguir são apresentadas propostas de intervenção para melhoria da classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos executores, inclusive, com a sugestão de plano de ação. E, finalizando, indicam-se as referências bibliográficas e os anexos ao trabalho.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 ESTRATÉGIA

O interesse pela estratégia, segundo Ansoff (1990), deve-se, primeiramente, ao ambiente externo, cuja mutação e descontinuidade impõem à organização a necessidade de se adaptar a novos desafios, ameaças e oportunidades.

Embora conceituar estratégia não seja uma tarefa fácil, Porter (1996) se dedicou a ela, dizendo que estratégia é a criação de uma posição única e valiosa, que envolve um conjunto de diferentes atividades. Mais adiante, o autor acrescenta que é, também, fazer escolhas num ambiente competitivo, e destaca a escolha do que não fazer como essência da estratégia. Finalmente, completa sua conceituação explicando que estratégia é a criação de compatibilidade entre as atividades de uma empresa. Sugere, ainda que o sucesso da estratégia depende de fazer muitas coisas bem e não apenas algumas, além de ser necessário buscar a integração entre elas.

Quinn (2001) define estratégia como o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e sequência de ações de uma organização. Esta 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.

Não menos importante para o presente estudo e a visão de Mintzberg (2004) sobre estratégia, quando apresenta seu famoso 5Ps: a estratégia é um plano – curso de ações *conscientemente engedrado*, uma diretriz (ou conjunto de diretrizes) para lidar com uma determinada situação; e um pretexto – “uma manobra específica com a finalidade de enganar o concorrente ou competidor”; é um padrão – “um padrão em fluxo de ações... consistência no comportamento”; é uma posição – “uma maneira de colocar a organização no que os teóricos gostam de chamar de ‘ambiente’”; é uma perspectiva – “uma maneira enraizada de ver o mundo”. Acrescente-se a esta conceituação os diversos tipos de estratégias exemplificadas pelo autor: planejada, empresarial, ideológica, guarda-chuva, de processo, desconectada, de consenso, imposta.

Existem aproximadamente dez Escolas de pensamento estratégico: Design, Planejamento, Posicionamento, Empreendedora, Cognitiva, Aprendizado, Poder, Cultural,

Ambiental e de Configuração e cada uma delas possui uma conceituação para estratégia segundo a sua orientação (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000). Contudo, pontos de convergência são identificados: (1) a organização usa a estratégia para lidar com mudanças ambientais; (2) a estratégia é não estruturada, não rotineira e não repetitiva; (3) decisões estratégicas afetam o bem-estar geral da organização; (4) a estratégia atua sobre os processos pelos quais as ações são decididas; (5) as estratégias não são puramente deliberadas; (6) estratégias existem em níveis diferentes; e, (7) estratégias envolvem vários níveis de pensamento.

A afirmativa sobre a importância da estratégia para o sucesso das organizações é defendida por autores como Thompson Jr. *et al.* (2008), que sustentam que a estratégia determina como os negócios serão conduzidos, como ela proporciona maiores possibilidades de obtenção de bons resultados e unifica o esforço de diversos departamentos; e por Quinn (2001), que assegura que a estratégia ajuda a ordenar e alocar recursos, tornando os objetivos viáveis.

Uma questão primordial para o tema estratégia diz respeito à definição de quando se deve recorrer a ela. Na visão de Ansoff (1990), a estratégia é essencial quando existem mudanças rápidas e descontínuas no ambiente da empresa. O mesmo pode ocorrer quando os objetivos da organização mudam radicalmente. Nestes momentos, a ausência da estratégia leva os departamentos organizacionais a optarem por soluções contraditórias.

A adoção de estratégias para condução dos negócios ou 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.

Na esfera pública a dificuldade de adoção de estratégias não é menos difícil, Garcia (2000) cita os seguintes dificultadores: improvisação, intenções vagas, sem indicações de como realizar as ações, interesses político-partidários dos vencedores das eleições, desinteresse dos altos escalões, entendimento do planejamento público como planejamento econômico.

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 da capacitação, da remuneração e da comunicação; e, o gerenciamento para integrar a estratégia ao planejamento, aos orçamentos e aos sistemas de informação.

1.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Planejamento estratégico é “um planejamento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões” (MINTZBERG, 2004, p. 12). O modelo de planejamento estratégico convencional é formado pela formulação de objetivos e estratégias e da implementação de programas e ações. Atualmente, pode-se acrescentar ao modelo a análise de cenários e o monitoramento e avaliação. Embora os objetivos e metas estabelecidos no plano tenham direcionamento para áreas fim, toda a organização deve atuar estrategicamente, inclusive as áreas de apoio.

Oliveira (2006) associa o planejamento de políticas públicas às atividades de elaboração de um plano. O autor acrescenta à elaboração do plano a fase de implementação, ainda, que no caso brasileiro o planejamento sempre esteve ligado à elaboração de planos e ao controle.

Ao longo do tempo houve o aparecimento de diversas correntes de pensamento sobre o planejamento. A corrente da reforma social, que tem o Estado como orientador da sociedade, busca a institucionalização e a eficácia da ação do Estado; a corrente da análise política que busca as melhores ações do Estado por meio da racionalidade limitada. Friedmann (2006) cita sete fases identificáveis desta corrente: [1] formulação de metas e objetivos; [2] identificação das principais alternativas para atingir as metas; [3] consequências de cada uma das alternativas; [4] avaliação das consequências em relação aos objetivos; [5] decisão baseada em informações fornecidas pelos passos anteriores; [6] implementação por meio de instituições; e, [7] *feedback* dos resultados obtidos. Na corrente da aprendizagem social o planejamento se aprende fazendo, o conhecimento provém da experiência. Na corrente da mobilização social o planejamento é uma forma de política que deve vir da ação coletiva direta de baixo (FRIEDMANN, 2006, p. 105).

1.2.1 Planejamento Estratégico no Governo Brasileiro

Os primeiros planejamentos governamentais datam de 1942, o Plano Quinquenal de Obras e Reparcelhamento da Defesa Nacional e o Plano de Obras de 1943. A seguir é criado o Plano Salte (1947) que priorizou as áreas de saúde, alimentação, transporte e energia.

Em 1946, um dos mais bem sucedidos planos de longo prazo, o Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek, atuou principalmente nas áreas de energia, transportes, indústria e infraestrutura do Estado.

Na década de 1960 surgiram três planos: Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, Plano de Ação Econômica do Governo e o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Estes planos se concentraram especialmente em reformas de base, na política monetária e na reorganização administrativa.

Com a sanção da Lei 4.320 em 1964 (art. 23 e seguintes) surgem as primeiras normas sobre o planejamento de longo prazo, sob o título de Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital (MACHADO Jr. E REIS, 2002/2003, p. 74). Esse plano seria vinculado a proposta orçamentária anual e teria a flexibilidade de aprovação por Decreto do Poder Executivo. 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; e a previsão trienal para execução dos programas.

Na década de 1970 reinaram os Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Após a Constituição de 1988 (art. 165) o Brasil convive com os Planos Plurianuais, inicialmente destinados apenas ao cumprimento de exigência constitucional e baseados no PPA 2000/2003 como instrumentos de planejamento do governo federal. Este 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.

A estratégia governamental está expressa no plano plurianual, em seus programas, ações e objetivos. 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).

Como já foi dito anteriormente, o planejamento estratégico do governo federal é expresso no Plano Plurianual. O PPA, como um dos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal, organiza os principais objetivos, diretrizes e metas da Administração

Pública Federal (APF) para o período de quatro anos e deve orientar os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais. Nesse sentido, o PPA é um instrumento de planejamento mediador entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais que consolidam a alocação dos recursos públicos a cada exercício (Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008/2011 - Mensagem Presidencial nº 650).

Entende-se a estratégia planejada como mais adequada para o caso do Governo Federal, pois, segundo Mintzberg e Quinn (2001), esta estratégia possui intenções precisas, formuladas e articuladas por uma liderança central, tendo apoio em controles formais de implementação.

1.2.2 Plano Plurianual

Matias-Pereira (2009) define como mudança fundamental do planejamento a transição do planejamento normativo para o direcionamento estratégico que começa a ser discutido e adotado nas organizações públicas. Tal qual a visão de Matias-Pereira (2009, apud Marcelino, Matias-Pereira e Berbert, 2008) de que nas últimas três décadas as práticas de planejamento passaram a ser aplicadas de forma mais consistente, dado o enfoque gerencial e a ênfase nos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade governamental. O plano plurianual tem como princípios eficiência, eficácia e efetividade (Lei 11.653/2008, art. 7º). Outra questão discutida por Matias-Pereira (2009) e totalmente harmonizada com o PPA refere-se à sua temporalidade, ou seja, o planejamento estratégico tem horizonte temporal menor que o planejamento de longo prazo. Para Core (2006), já no exercício de 2000, o esquema de planejamento e orçamento continha uma metodologia direcionada a uma visão estratégica, a identificação de problemas, à concepção de programas relacionados à solução dos problemas, à identificação de produtos e objetivos com mensuração por meio de indicadores, a gestão e a responsabilização, resultando num processo de planejamento e orçamento.

Assim, utilizando-se o modelo das três funções do processo orçamentário (Allen Schick), incorporando-se os avanços mais recentes do planejamento estratégico público e do planejamento estratégico corporativo, e procedendo-se a uma simplificação da ritualística do orçamento-programa, chega-se à concepção do processo de planejamento e orçamento introduzido na Administração pública Federal a partir do PPA 2000-2003 e do orçamento 2000. (CORE, 2006, p. 257).

A argumentação exposta abaixo corrobora o entendimento de que o PPA representa um instrumento de planejamento:

O plano plurianual (PPA) representa o instrumento de planejamento público estratégico do governo, que tem como finalidade estabelecer as diretrizes, os

objetivos e as metas para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, contemplando o período de quatro anos (SILVA, 2009, p.19).

Dita o art. 165 da Constituição de 1988, “A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada”. No art. 35, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, definiu-se que o PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente.

Nesse diapasão Garcia (2000) conclui que o PPA é concebido com um evidente caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas.

O Decreto nº 2.829 estabelece normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos. O Decreto foi regulamentado por Portarias do Ministério do Planejamento. Esse Decreto é um marco na reforma do sistema de planejamento e orçamento do Governo Federal. O conteúdo do Decreto, com as regulamentações do MPOG, estabelece que, para a elaboração e execução do PPA e dos Orçamentos, toda a ação finalística do governo será estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano. Ficou definido que a partir do PPA 2000-2003 cada programa deveria conter:

- a. objetivo;
- b. órgão responsável;
- c. valor global;
- d. prazo de conclusão;
- e. fonte de financiamento;
- f. indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar;
- g. metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; e
- h. ações não integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo.

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.

A avaliação compreende tanto o desempenho físico-financeiro quanto a obtenção

de resultados e o grau de satisfação da sociedade em relação aos produtos ofertados pelo poder público. A avaliação anual da consecução dos objetivos estratégicos do governo e dos resultados dos programas subsidia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício e as alterações da programação orçamentária e do fluxo financeiro de cada programa condiciona-se à informação prévia pelos respectivos gerentes, por meio de sistema informatizado, do grau de alcance das metas fixadas (avaliação de eficiência e eficácia).

O decreto supracitado vai mais além ditando que os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com Estados e Municípios, e a formação de parcerias com o setor privado.

Garcia (2000) afirma que no tema articulação plano-orçamento evidencia-se a acertada opção por superar-se a dicotomia estrutural entre os módulos do plano e os do orçamento, mediante a utilização de um único módulo integrador do plano com o orçamento, que é o programa. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo uma integração desde a origem. Assim o programa é o módulo integrador e os projetos e atividades instrumentos de realização dos programas que devem resultar em produtos, com metas correspondentes aos recursos alocados. Essas mudanças expressam um caráter gerencial ao planejamento e ao orçamento.

Segundo o Manual Técnico de Orçamento da SOF, para o exercício de 2010, a organização das ações do Governo sob a forma de programas conferem maior racionalidade e eficiência a administração pública, ampliam a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade e promovem transparência na aplicação dos recursos públicos.

Ainda segundo o Manual os princípios básicos que norteiam o PPA são:

- 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 PPA 2008/2011 foi instituído pela Lei nº 11.653/2008 definindo sua organização em programas orientados para objetivos estratégicos. Especificamente sobre a gestão do plano tem-se o Decreto 6.601/2008 que indica a orientação para resultados e estabelece como princípios a eficiência, a eficácia e a efetividade. A coordenação dos

processos de monitoramento, avaliação e revisão do plano estão a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG.

O processo de avaliação é fundamental dentro do modelo de gestão do PPA, pois é um instrumento que permite aperfeiçoar as políticas públicas, melhorar a alocação dos recursos orçamentários e fortalecer a cultura de obtenção de resultados na administração pública. A metodologia de avaliação do PPA “combina elementos de mais de uma tipologia de avaliação.” (MANUAL DE AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2008/2011, 2010, p. 17). Ainda, segundo o mesmo Manual para a avaliação são necessárias as dimensões da economicidade (custos); eficiência (custos para realização de uma meta); eficácia (alcance de metas); e, efetividade (impactos produzidos pelas metas atingidas).

1.3 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

O alinhamento estratégico 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. Os autores destacam que esse é o coração da estratégia empresarial.

Sinergia “são ações simultâneas de vários fatores que contribuem para uma ação coordenada” (FERREIRA, 2004). Percebe-se nesta definição a importância do alinhamento para as organizações, ou seja, levar as unidades de apoio a atuar de forma individual e contribuir para o alcance dos objetivos planejados.

Ansoff (1990) classifica a sinergia em cinco tipos: comercial, operacional, de investimento, de administração e operacional; reforçando a ideia de que todos os departamentos da organização devem estar alinhados com os objetivos estratégicos e dispostos a dar sua contribuição para o sucesso da estratégia.

Percebe-se, neste ponto, a necessidade da gestão do alinhamento entre as diversas unidades das organizações. As sinergias podem ser tanto positivas como negativas, ou seja, podem gerar benefícios ou prejuízos.

... a sinergia administrativa, bem como a sinergia de outros tipos, *podem ser tanto negativa quanto positiva*. Uma tentativa de fazer uso conjunto de uma instalação inadequada para a fabricação de um novo produto (por exemplo, o uso de fábricas de aviões para produtos de consumo à base de alumínio), ou de uma organização que não está preparada para desempenhar uma nova função (por exemplo, o uso de uma organização de vendas ao consumidor para vender a compradores industriais) pode

resultar numa rentabilidade total *inferior* à rentabilidade conjunta de duas unidades independentes.” (ANSOFF, 1990, p. 77).

As sinergias geradas pelo alinhamento podem ser positivas ou negativas, portanto, cabe à organização gerenciá-las para obter resultados positivos e, nesse sentido, Kaplan e Norton (2006) entendem que a estratégia de alinhamento da organização é um processo cíclico que deve ser coordenado.

Segundo Brodbeck e Hoppen (2003, *apud* VENKATRAMAN, 1993) um dos conceitos mais significativos sobre alinhamento encontrados na literatura corresponde 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 as competências e maximizar o desempenho organizacional. Kaplan e Norton (2006) incluem o alinhamento dos empregados e processos de gestão com a estratégia, alertando que o alinhamento e a integração das estratégias surtem pouco efeito se os empregados desconhecerem a estratégia e não estiverem motivados para implementá-las.

O alinhamento da estratégia com as funções de apoio (recursos humanos, tecnologia da informação, finanças) foi discutido por Kaplan e Norton (2006) ao citarem o exemplo da empresa Canon, dos Estados Unidos. As unidades de negócios apresentam suas estratégias às unidades de apoio e explicam como estas podem contribuir para o seu sucesso. Os gestores das unidades de negócios e de apoio desenvolvem um diálogo ativo que resulta na aprovação dos planos funcionais das unidades de apoio, que abrange mapas estratégicos e *Balanced Scorecard*, com indicadores, metas e iniciativas estratégicas.

As áreas de apoio, no exercício de suas competências, podem oferecer algo mais além de suas funções tradicionais e auxiliar as áreas de negócios a alcançarem seus objetivos, conforme demonstrado por Kaplan e Norton (2006): Recursos Humanos – desenvolver programas de competências estratégicas, programas de desenvolvimento e liderança, programas de comunicação estratégica e, programas de gestão de desempenho; Tecnologia da Informação – automatização das principais áreas operativas da empresa, explorar a tecnologia da informação para melhorar a rentabilidade do negócio, promover a análise, interpretação e o compartilhamento de informações e conhecimento, fornecer soluções tecnológicas inovadoras e criativas que ajudem as áreas de negócios; Orçamento e Finanças – reduzir o tempo gasto com funções rotineiras e aumentar o tempo dedicado a funções analíticas para melhorar o processo decisório, apoiar clientes internos e unidades de negócios preservando a

rentabilidade da organização por meio de informações úteis, divulgar informações claras e confiáveis, identificar e avaliar oportunidades de melhor aproveitamento dos recursos.

Atualmente, existe a concordância geral sobre o impacto positivo do alinhamento nas organizações; contudo, “pesquisas empíricas focadas em método ou modelo de promoção do alinhamento ainda são esparsas e fragmentadas” (BRODBECK e HOPPEN, 2003, p. 10); “Os executivos não questionam a necessidade de alinhar e integrar seus ativos intangíveis. Até agora, no entanto, carecem de um método para promover esse alinhamento e integração.” (KAPLAN e NORTON, 2004, p. 206); “muda rapidamente o papel do Estado [...], exigindo, como consequência, a necessidade de alinhamento dos modelos de gestão pública para atender aos requerimentos desses novos tempos.” (MARTINS e MARINI, 2010, p. 17). Assim, os autores propõem um modelo operacional de alinhamento estratégico entre negócios e Tecnologia da Informação

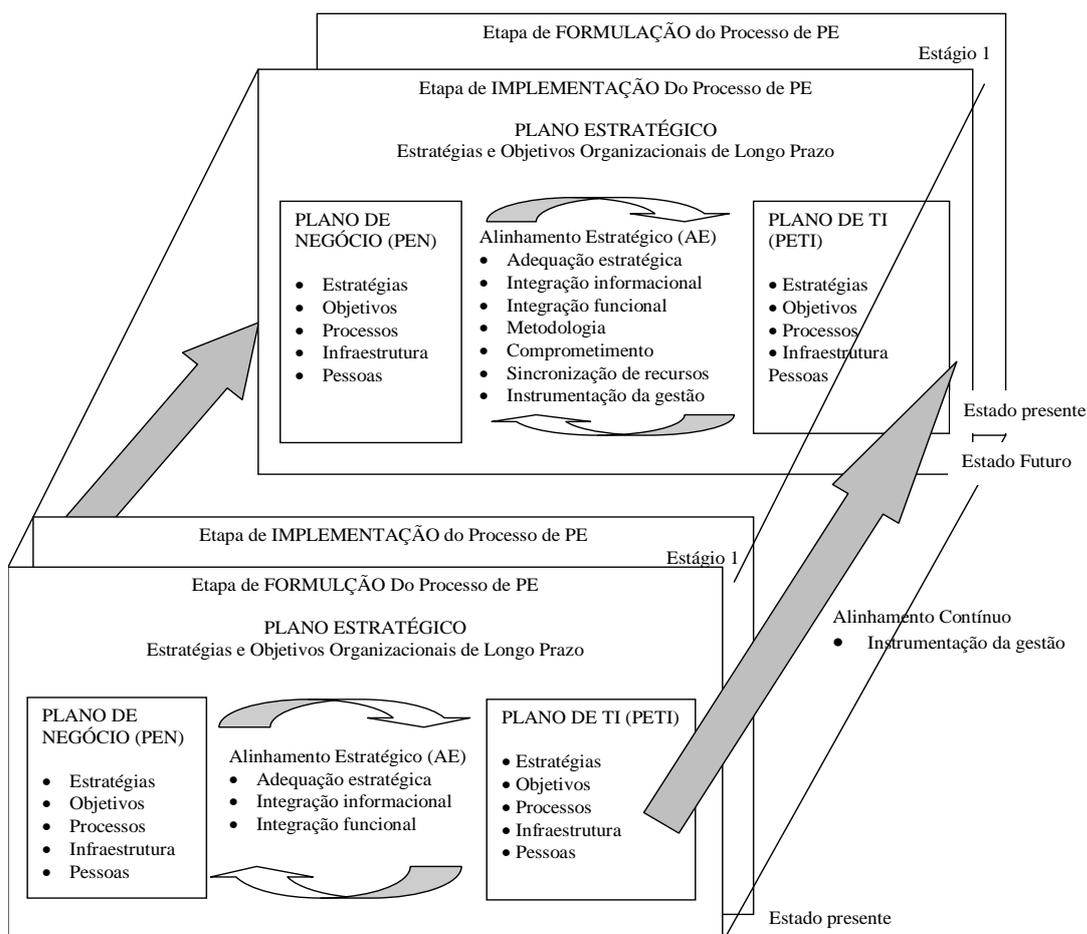


Figura 1: Modelo Operacional do Alinhamento Estratégico
Fonte: Brodbeck e Hoppen (2003)

Em resumo o modelo busca o alinhamento circular no plano entre objetivos e estratégias de negócios e de TI; o alinhamento cíclico e crescente no tempo e no espaço; o ajuste contínuo dos objetivos e recursos organizacionais com os projetos de TI, durante a execução dos itens planejados. O controle operacional das metas é favorecido por planejamentos de longo prazo e objetivos de curto prazo.

Ansoff (1990) buscou mensurar a sinergia organizacional utilizando três variáveis: maiores receitas de vendas, menores custos operacionais e menores necessidades de investimento. A mensuração seria obtida por intermédio da verificação de efeitos de simetria gerados pelas áreas de administração e finanças, pesquisa e desenvolvimento, *marketing* e operações. Os efeitos de simetria relacionam-se à contribuição das áreas à matriz, ao novo empreendimento e às oportunidades conjuntas.

Kaplan e Norton (2004) propõem o alinhamento estratégico dos ativos intangíveis com a estratégia, pois somente assim eles adquirem valor. Com base nesse raciocínio buscam ao alinhamento por intermédio dos mapas estratégicos. Como ativos intangíveis têm-se o capital humano – habilidades e talento para realizar atividades; o capital da informação – sistemas de informação, de infraestrutura e aplicativos de gestão do conhecimento; e, o capital organizacional – cultura, liderança, alinhamento organizacional e trabalho em equipe. Sobre a utilização dos mapas estratégicos para o alinhamento dos ativos intangíveis foi dito:

O mapa estratégico promove o alinhamento e a integração ao fornecer um ponto de referência comum para a estratégia da empresa. A perspectiva interna do mapa identifica os poucos processos críticos que criam os resultados almejados para os clientes e acionistas. Os ativos intangíveis devem estar alinhados com esses processos internos que criam valor. (KAPLAN e NORTON, 2004, p. 211).

A mensuração dos ativos intangíveis dentro da organização é uma tarefa árdua e requer que se leve em conta a criação de valor para a organização.

A primeira vista, parece assustador mensurar ativos – capacidade e alinhamento dos empregados, tecnologia da informação, clima e cultura organizacional – cuja principal característica é a intangibilidade, mas alguns critérios de medição destacam-se com clareza. Os ativos intangíveis não deveriam ser medidos pelo dinheiro gasto em seu desenvolvimento nem por análises independentes sobre capacidades e contribuições de ativos de RH e de TI. O valor desses itens decorre da efetividade do seu alinhamento com as prioridades da organização e não do quanto valem isoladamente. Quanto mais estreito for o alinhamento dos ativos intangíveis com a estratégia, maior será o seu valor para a organização. A recíproca também é verdadeira; os ativos intangíveis que não estiverem alinhados com a estratégia não criarão muito valor, por maior que tenha sido o seu custo. (KAPLAN e NORTON, 2004, p. 216).

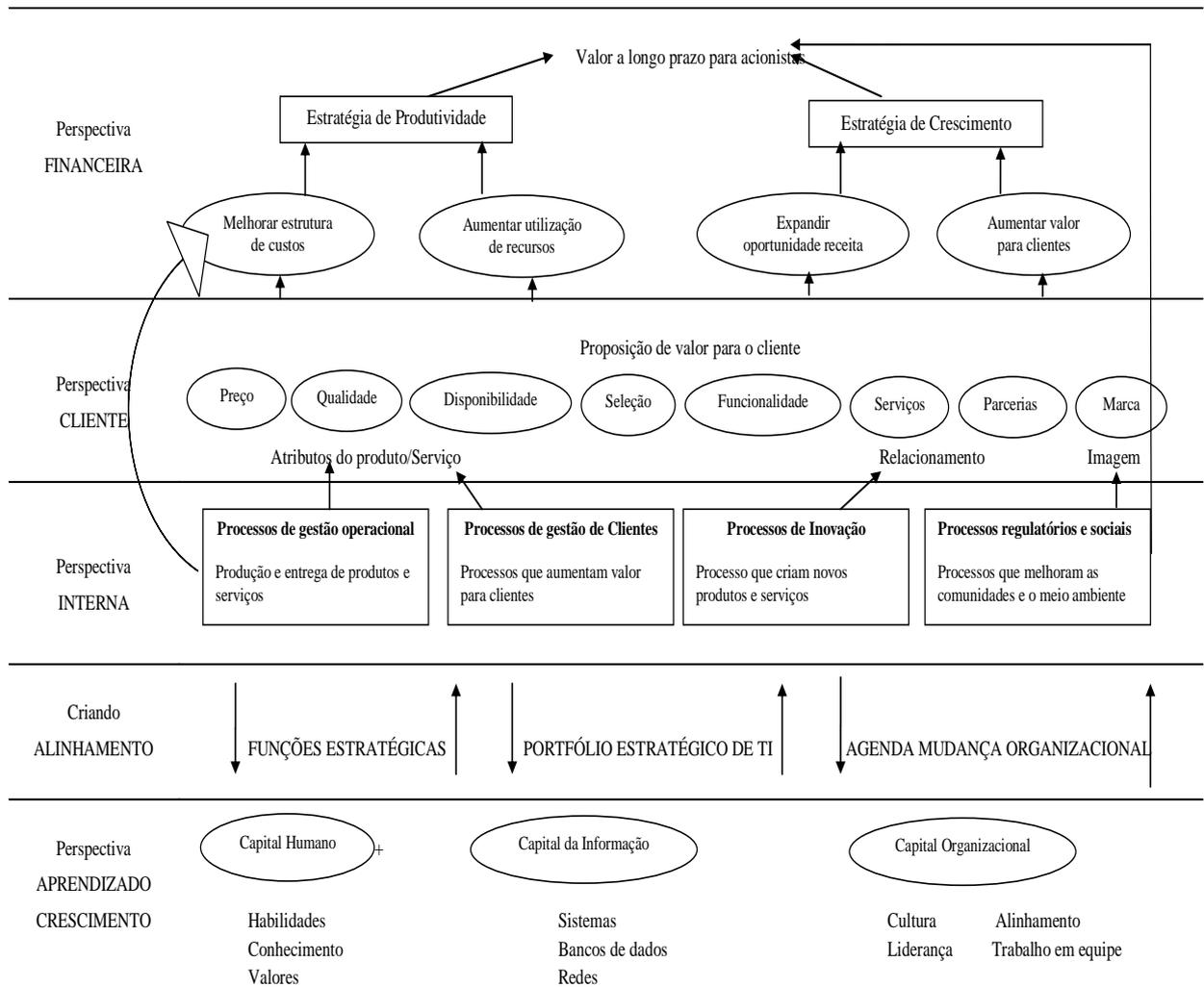


Figura 2: Mapa Operacional do Alinhamento Estratégico

Fonte: Kaplan e Norton (2004)

O mapa estratégico de exposto na figura 2 apresenta o alinhamento estratégico sob a perspectiva da contribuição do capital humano, da informação e da organização. São apresentadas as ações desse capital que redundaram em benefício às estratégias de produtividade e crescimento. A geração de valor por esse ativo intangível está vinculado à habilidades, conhecimentos e valores de funcionários e colaboradores; a capacidade da organização de reunir seus funcionários em uma cultura favorável ao sentimento de equipe; e, a produção de informação via comunicação integrada e fluente.

Certamente a área governamental não pode negligenciar a necessidade de alinhamento estratégico de suas organizações com o planejamento estratégico governamental. Nesse sentido, Martins e Marini (2010) propõem modelo de alinhamento das estruturas implementadoras da estratégia.

Estruturas implementadoras da estratégia são os órgãos responsáveis por realizar a estratégia, contemplando os processos internos e o pessoal que podem estar dentro ou fora dos limites da organização. O processo de alinhamento dessas estruturas envolve quatro etapas: 1ª Etapa, definição de como as unidades contribuirão para o alcance dos resultados propostos; 2ª Etapa, pactuar resultados com as organizações, definindo ações, recursos, mecanismos de monitoramento e incentivo; 3ª Etapa, identificar os riscos e obstáculos a implementação e melhorias dos processos pactuados; e, 4ª Etapa, alinhamento dos processos de suporte (suprimentos, finanças, recursos humanos, estrutura, etc.) visando à remoção de obstáculos e à melhoria da gestão.

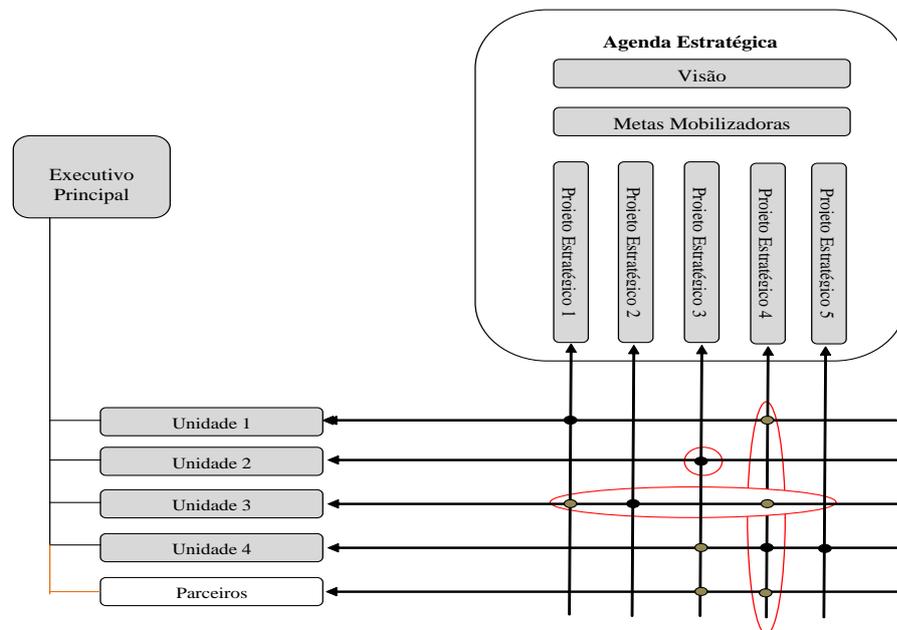


Figura 3 – Matriz de Contribuição (Alinhamentos Vertical e Horizontal)

Fonte: Martins e Marini (2010) - Construção da matriz de contribuição (alinhamentos vertical e horizontal)

Temos na matriz a identificação dos pontos onde cada unidade organizacional (recursos humanos, orçamento, administração etc.) se relaciona com determinados objetivos estratégicos – alinhamento horizontal e, quais unidades participam dos mesmos objetivos estratégicos – alinhamento vertical. Perceba-se a condução das ações pelo Executivo Principal e a divulgação da agenda estratégica a todos os departamentos (comunicação da visão e das metas mobilizadoras). Em síntese a matriz demonstra as unidades que devem estar alinhadas para o alcance de determinadas metas.

1.3.1 Inibidores e Promotores do Alinhamento Estratégico

Pereira e Dornelas (2010), Luftman, Papp e Brier (1999) e Brodbeck e Hoppen (2003) definem como promotores do alinhamento estratégico os seguintes itens: apoio da alta gestão, participação, entendimento do negócio, parceria, prioridade, liderança, comunicação clara, compartilhamento, conexão, comprometimento, sincronização, monitoramento, postura proativa, documentos formais 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. Como inibidores do alinhamento estratégico esses autores citam 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.

1.3.2 O Modelo de Maturidade do Alinhamento Estratégico de Luftman

O modelo de maturidade de verificação da maturidade do alinhamento estratégico desenvolvido por Jerry Luftman baseou-se em estudos do modelo de alinhamento estratégico de Henderson e Venkatraman desenvolvido em 1999. Luftman, Papp e Brier (1999) demonstram os doze componentes definidores do alinhamento estratégico e a relação existente entre estes componentes no modelo de negócio que definem o alinhamento em Tecnologia da Informação.

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 a 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; e, [12] habilidades – recursos humanos de tecnologia da informação, treinamento, motivação e cultura.

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

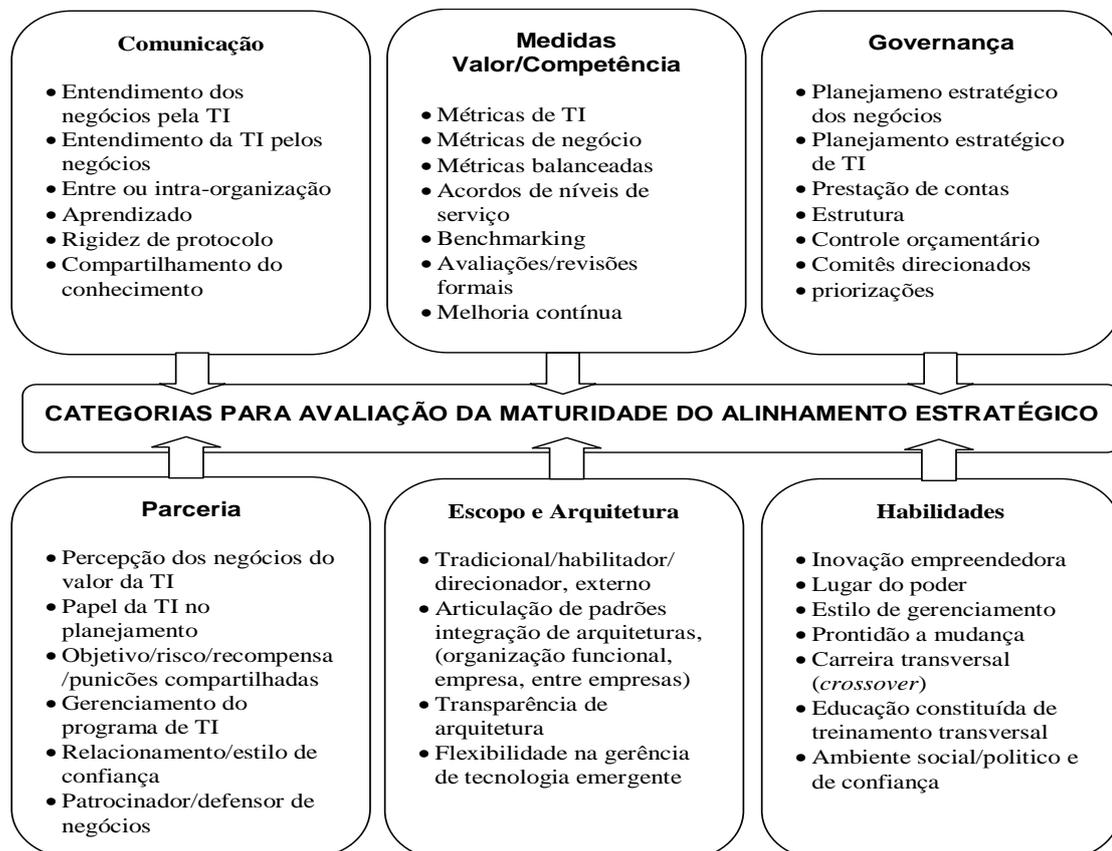


Figura 4: Categorias para Avaliação da Maturidade
Fonte: Canépa, Rigoni e Brodbeck (2008)

As categorias referem-se a: [1] comunicação organizacional com a troca efetiva de ideias e compreensão clara do que é necessário para garantir estratégias bem sucedidas; [2] medidas de valores/competências que demonstram a contribuição para o alcance dos objetivos da organização; [3] capacidade de governança ou de discussão e revisão das prioridades e

alocação de recursos entre as unidades da organização; [4] parcerias e como a organização percebe a contribuição destas parcerias para o sucesso de seu planejamento; [5] a estrutura/arquitetura que trata da integração entre as unidades da organização; e, [6] habilidades relativas à gestão de recursos humanos. Cada categoria pode estar em classificação de maturidade diferenciada, ou seja, numa classificação inicial, compromissada, estabelecida, gerenciada ou otimizada. Essa classificação depende do grau de atendimentos dos atributos e características definidos para cada classificação.

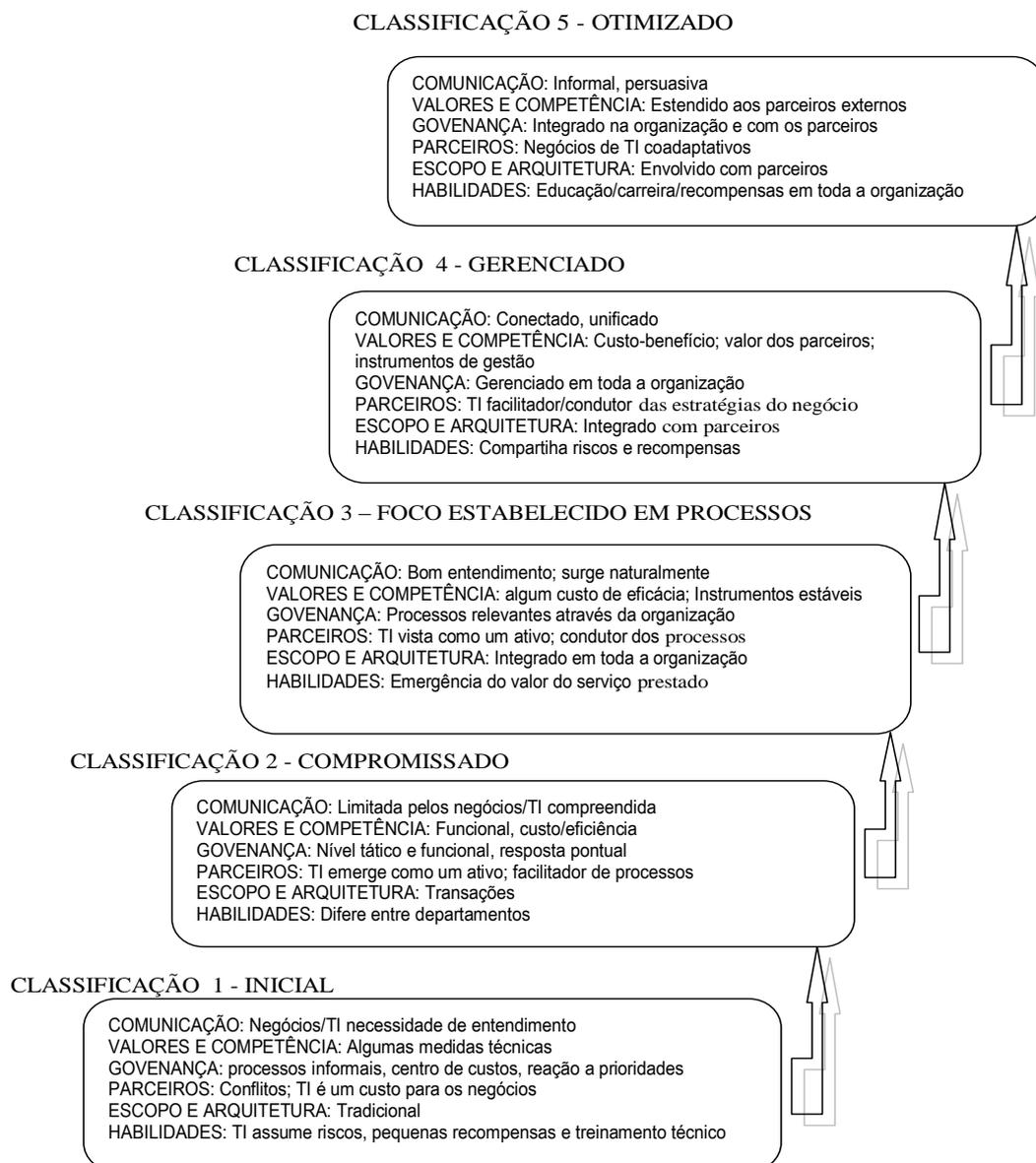


Figura 5: Classificações de Maturidade de Alinhamento

Fonte: Luftman (2000)¹ Resumo das Classificações da Maturidade do Alinhamento Estratégico

¹ Traduzido pelo mestrando. Utilizado o processo de tradução em duas vias. Primeiro foi feita a tradução do inglês para o português. Logo após, enviou-se a tradução para outra pessoa que fez do português para o inglês. Por fim, foram feitas as adequações necessárias.

Na classificação de maturidade inicial (1) os atributos das categorias possuem pouca representatividade na organização e indicam a existência alinhamentos formais e pontuais. Na classificação de maturidade compromissada (2) as categorias parceiros, estrutura/arquitetura e habilidades já possuem alguma representatividade, embora direcionada a obtenção de resultados imediatos. As organizações que estão na classificação de maturidade focada (3), iniciaram o processo de alinhamento e tem foco no seu desenvolvimento e melhora constante. A comunicação circula em bom nível de compreensão, valores/competências apresentam relação com custos e efetividade e as habilidades fornecem algum valor ao serviço. Quando se atinge a classificação de maturidade gerenciada (4) as categorias são postas a serviço da organização e de seus parceiros, existe um planejamento conjunto de ações que envolvem toda a organização. A comunicação está unificada, os valores geram rentabilidade, a governança atinge toda a organização, a estrutura se integra com fornecedores e existe a divisão de riscos e recompensas. A classificação de maturidade otimizada (5) apresenta um alinhamento completo: a comunicação é informal e persuasiva, os valores/competências abrangem os parceiros, a governança esta integrada na organização e com parceiros e colaboradores, as habilidades se baseiam em educação, carreiras e recompensas, a estrutura envolve entes internos e externos.

Seguindo a sugestão do criador do método, cada uma das categorias de classificações devem ser descritas por um conjunto de atributos que permitem o dimensionamento particular do item a ser avaliado usando uma escala tipo Likert de 5 pontos, onde: 1 – não aplicável à organização; 2 – baixo nível de ajuste na organização; 3 – utilização moderada na organização; 4 – se encaixa na maioria da organização; e, 5 – fortemente utilizado na organização.

Ao método desenhado por Luftman (2000) foi incluída a categoria Metodologia e Instrumentação por Canépa, Rigoni e Brodbeck (2008). “Os critérios metodologia e instrumentação referem-se ao modo como são executados os processos de planejamento estratégico e como são feitos os documentos relacionados no planejamento” (CANÉPA, RIGONI e BRODBECK, 2008, p. 124).

1.3.2.1 Comunicação

A comunicação tem como funções dentro das organizações o controle, a motivação, a informação e a expressão emocional. O processo de comunicação se compõe da

fonte, da codificação, da mensagem, do canal, da decodificação, do receptor, do ruído e do *feedback*.

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 e informais. Os canais formais partem da organização e buscam orientar seus funcionários. Os canais informais derivam das pessoas e dos grupos que são formados dentro das organizações, e, geralmente, atendem a interesses individuais. Dois pontos importantes sobre comunicação organizacional são as comunicações orais que possuem maior rapidez de divulgação e o *feedback* que é quase instantâneo.

Como características marcantes da comunicação nas organizações públicas destacam-se a formalidade e a abrangência. A comunicação pública possui canais que facilitam o trânsito das informações entre as diversas organizações, como por exemplo: mensagens pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI; publicações no Diário Oficial da União (portarias, leis, etc.); boletins internos e despachos, entre outros. Acrescente-se, ainda, que o princípio da legalidade impõe à Administração Pública um vocabulário técnico específico e bastante formal, o que reduz ruídos e dupla interpretação.

A categoria comunicação necessita estar alinhada com as categorias valores e habilidades para dar o suporte necessário à estratégia dos negócios. A união dessas categorias é a base para a introdução da estratégia.

1.3.2.2 Valores/Competências

Valores humanos e competências dizem 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.

São valores que regem a 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; e, [3] companheirismo – diz respeito ao ambiente de trabalho (O'DONNELL, 2006, p 38).

Na visão desse mesmo autor, entre os valores existentes, o que merece principal destaque no processo de trabalho é a comunicação: “comunicação é o ponto ao longo da qual transitamos e compartilhamos o que somos” (O'DONNELL, 2006). A boa comunicação organizacional atende a um conteúdo específico para cada receptor, busca a simplicidade, leva em consideração a cultura organizacional e evita preconceitos.

Outro valor que merece atenção é a 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 monitoramentos. Extremamente ligado à comunicação está o diálogo, que se resume à capacidade de os indivíduos apresentarem visões diferentes ou mesmo semelhantes a respeito de determinados assuntos e conseguirem chegar a pontos comuns. No caso das organizações o diálogo deve caminhar junto à objetividade, pois ocorre em campo onde existem acordos preestabelecidos e formalmente definidos.

Quando uma 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, fortalecimento do senso de compromisso e de cooperação, e a economia de tempo, energia e dinheiro.

A ética pode ter sido o principal valor perseguido pelas organizações, pois ampliou seu sentido para caráter, sentimento, natureza moral ou convicções que orientam uma pessoa, um grupo ou uma instituição a fazer ou manter o bem maior (O'DONNELL, 2006). A ética sustenta-se em quatro pilares: transparência – comunicação aberta de ações e práticas; senso de zelo – cuidado com o que é dado às pessoas; *accountability* – responsabilidade pelos resultados dos próprios atos; e, valores e princípios que beneficiem a todos.

As competências estão relacionadas 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 que 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 intervenientes para definição de competências e ênfase no desempenho gerencial. E a abordagem interpretativa que 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 ênfase no significado do trabalho.

Antonello e Pantoja (2010) entendem que a aprendizagem é um processo contínuo de responder às demandas pessoais e ambientais dos indivíduos, que surgem da interação entre experiência, conceituação, reflexão e ação. As autoras acrescentam que as organizações contemporâneas vêm sendo influenciadas pelo contexto de mudanças globais de natureza social, econômica, tecnológica e política. O setor público busca se adaptar a essas mudanças redefinindo suas estratégias. Como consequência imediata, os processos de aprendizagem são essenciais ao desenvolvimento de novas competências, dentro de um ambiente de gestão dinâmico e complexo. Bitencourt (2004) identificou as seguintes práticas de aprendizagem:

Reflexão em ação – busca a melhoria dos resultados e novas idéias com base em vivências no ambiente de trabalho. Baseada na tensão criativa promove a melhoria contínua.

Visão compartilhada – aproximação entre as pessoas, favorecendo a aprendizagem em grupo, com base na construção de um objetivo comum.

Aprender a aprender – busca aplicar novos conhecimentos e experiências em diferentes situações valendo-se do desenvolvimento da visão sistêmica e do *Double loop learning*².

Desenvolvimento contínuo – visa aprimorar constantemente os processos, tarefas, formação e resultados da empresa.

Sistematização de processos – refere-se à incorporação de conhecimentos e práticas à organização. Dessa forma, constrói-se a memória organizacional.

Antonello e Pantoja (2010) apresentam como formas de aprendizagem que ocorrem nas organizações a aprendizagem situada – ocorre em função da atividade exercida, do contexto e da cultura organizacional; a aprendizagem informal – ocorre naquelas atividades que envolve a busca de algum entendimento, conhecimento ou habilidade; e, a aprendizagem incidental – aquela que ocorre no local de trabalho durante a realização de tarefas. Além dessas, sugere a aprendizagem formal – relacionada a programas de treinamento e desenvolvimento.

A prática de aprendizagem deve levar as organizações públicas a gerar maior efetividade nas políticas públicas, contudo, deve-se rever a cultura vigente e o modelo de gestão. Estabelecendo o direcionamento estratégico e alinhando-o a competências

² *Double-loop learning* é um tipo de aprendizagem organizacional definida por Chris Argyris. Refere-se à forma de atuação de uma organização após a identificação e correção de determinado erro. Sempre que identificado erro a organização modifica suas normas e procedimentos.

organizacionais e convertendo-o em competências, tanto coletivas como individuais, implica refletir sobre a cultura organizacional e o modelo de gestão (BITENCOURT e MOURA, 2006, p. 2).

1.3.2.3 Governança

Segundo Matias-Pereira (2009) o tema governança surgiu em estudo de Ronald Coase (1937), posteriormente aperfeiçoado por Oliver Williamson (1975), e tratava dos dispositivos para condução de protocolos internos, dos contratos e as aplicações de normas.

A governança entrou na discussão da administração pública com as reformas gerenciais e o *new public management*, sempre relacionada à transparência e a prestação de contas.

A governança possui os seguintes princípios norteadores de sua ação: objetivo das corporações, prestação de contas e transparência, auditoria, conselho de administração, direito e responsabilidade dos acionistas, política de remuneração, cidadania corporativa, relacionamento com *shareholders*³ e ética.

Tratando da governança no setor público Matias-Pereira (2009) faz a distinção entre governança governativa e governança corporativa:

... governança refere-se à capacidade governativa em sentido mais amplo, envolvendo a capacidade da ação estatal na implantação de políticas e na consecução das metas coletivas, incluindo o “conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade”.

... governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas. A governança corporativa no setor público, por sua vez, refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 68 e Matias-Pereira, 2009 apud BHATTA, 2003, p.73).

Para Gaetani (2009), governança relaciona-se com governar, fazer leis, dirigir, pilotar. Com o comando formal e informal das regras do jogo político, a definição de regras para o exercício do poder, a estrutura da gestão e a administração das regras.

Embora os autores precitados tenham conceituado governança de forma bastante clara, para o presente estudo o conteúdo adotado para governança refere-se à adoção de um novo entendimento sobre o Estado, e, neste sentido, Kissler e Heidemann (2006) apresentam três dimensões desse novo Estado: [a] garantidor da produção do bem público; [b]

³ *Shareholder s* são os acionistas de uma empresa. Aqueles que possuem uma parte da organização representada pelas ações que estão em seu poder.

coordenador de atores para produção conjunta; e, [c] cooperativo que produz em conjunto com outros parceiros.

A governança necessita de uma estrutura ideal para sua institucionalização, o que segundo Gaetani (2009) o Brasil ainda não alcançou por dois motivos: primeiro a tradição clientelista, patrimonialista e formalista e, segundo devido às desigualdades legais – forma de tratar os assuntos públicos e a cultura política.

Bresser-Pereira (2007) apresenta um modelo específico de reforma da gestão pública chamado: Modelo Estrutural de Governança Pública, o qual busca deriva da experiência de países que introduziram reformas em suas administrações. O modelo proposto inclui um aspecto organizacional – organizar e estruturar os serviços do Estado e, um aspecto gerencial – administração do sistema.

1.3.2.4 Cultura

A cultura organizacional é fator importante para o modelo de Luftman (2000) por ser responsável pela integração do grupo organizacional. Pires e Macêdo (2006) apresentam a conceituação de cultura como fator aglutinador e condutor para levar membros de um grupo em direção ao consenso, à construção de hábitos e ao fortalecimento. Gibson *et al.* (2006) acrescentam à cultura a criação de padrões de crenças, valores e experiências.

As organizações são influenciadas pelas pessoas que atuam em seu ambiente, trocam experiências, disputam interesses e são afetadas pelo contexto cultural em que estão inseridas. Nesse sentido, Mintzberg e Quinn (2001) se referem à cultura com uma “ideologia” e como uma força influente em todas as organizações.

A classificação das culturas organizações busca identificar características comuns a várias organizações, assim, é relevante para o presente estudo a cultura burocrática.

A classificação adaptada de Gibson *et al.* (2006) percebe-se que as culturas de clãs e empreendedoras são mais flexíveis. A orientação para o público externo aproxima a cultura empreendedora ao modelo de gestão gerencial. A cultura burocrática, bastante presente na administração pública, apresenta características de estabilidade o que torna as instituições mais previsíveis, contudo, a sua orientação interna a torna mais autocentrada.

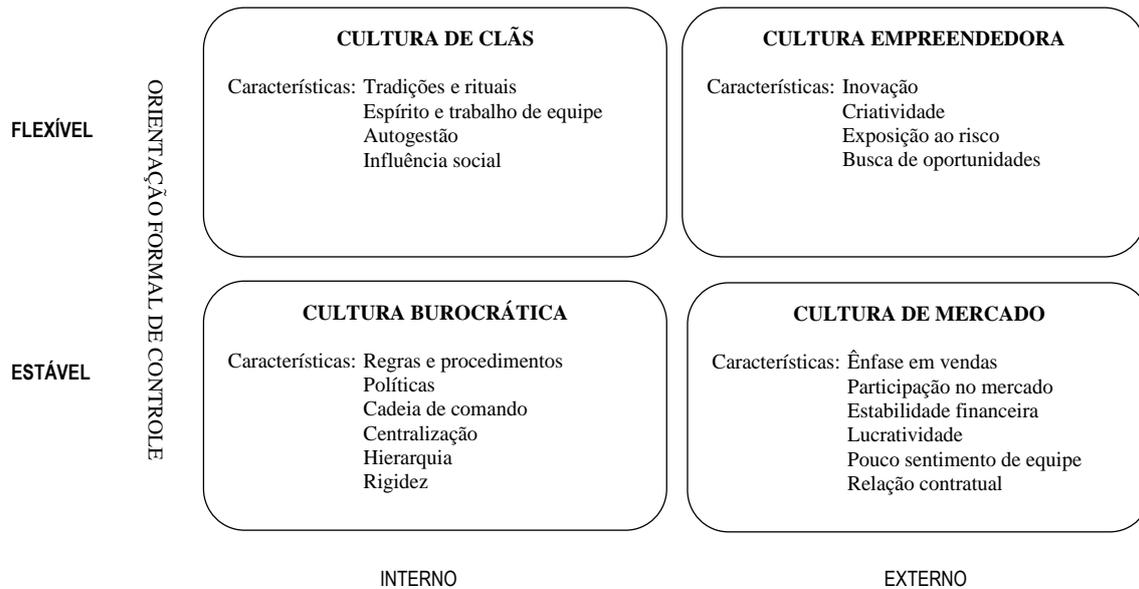


Figura 6 – Tipologias de Culturas
 Fonte: Adaptado de Gibson *et al* (2006)

Discutindo a cultura organizacional, em ambiente burocrático, Saraiva (2002) apresenta algumas características, ainda hoje, presentes na administração pública:

Inicialmente sistematizada por Weber enquanto forma de dominação, a burocracia se sustenta sobre o conhecimento técnico, que além de lhe conferir caráter racional, a transforma em instrumento capaz de assegurar alta eficiência administrativa. Isso pressupõe certa racionalidade impessoal que, guiada por regras formais que padronizam e conferem igualdade no tratamento dos casos, define com precisão as relações de mando e subordinação, mediante a distribuição das atividades a serem executadas tendo em vista os fins a que se visa.

...

A impessoalidade das normas, todavia, em geral termina por transformar um padrão descritivo de critérios e relações em padrão prescritivo, sem espaço para a informalidade e o desenvolvimento de noções mais flexíveis de gerenciamento, desconsiderando o elemento humano na organização (SARAIVA, 2002, p. 189).

Em sentido idêntico, Pires e Macêdo (2006, p. 100) descrevem a cultura das organizações públicas da seguinte forma:

A cultura de organizações públicas leva essas mesmas organizações a burocracias públicas tradicionais que além de terem se tornado complexas, com características centralizadoras e estruturas rígidas, não têm sido orientadas para o atendimento das necessidades dos cidadãos, ou para a eficácia e efetividade.

...

Existem algumas especificidades como: apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras.

A cultura produz estabilidade nas organizações e esta estabilidade, como sentimento coletivo, não muda facilmente, Schein (2009) reforça este entendimento:

Cultura implica algum nível de estabilidade estrutural no grupo. Quando dizemos que algo é “cultural”, afirmamos que não é apenas compartilhado, mas também estável, porque define o grupo. Uma vez atingido um sentido de identidade do grupo, a principal força de estabilidade não será facilmente abandonada ... A cultura é difícil de ser mudada, porque os membros do grupo valorizam a estabilidade e o que ela fornece de significado e previsibilidade (SCHEIN, 2009, p. 13).

O estudo da cultura organizacional está diretamente relacionado com os dois tópicos seguintes: estrutura e parcerias.

1.3.2.5 Estrutura

A estrutura organizacional define como as tarefas serão formalmente distribuídas, agrupadas e coordenadas. São elementos básicos da estrutura: [1] especialização do trabalho; [2] departamentalização; [3] cadeia de comando; [4] amplitude de controle; [5] centralização, descentralização e formalização. Gibson *et al.*(2006) entendem que a estrutura é uma importante causa do comportamento individual e de grupo. Robbins (2005) apregoa que a estratégia e a estrutura devem estar internamente ligadas.

O modelo de estrutura organizacional mecanicista, cujo grande expoente foi Henry Fayol e tem o método burocrático como principal exemplo, 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 tem em Rensis Likert seu maior expoente, e 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.

| PROCESSO | ESTRUTURA MECANICISTA | ESTRUTURA ORGÂNICA |
|------------------------|---|---|
| 1. Liderança | Desconfiança. Pouca manifestação de subordinados. | Confiança. Ampla manifestação de subordinado. |
| 2. Motivação | Motivos físicos, financeiros e de segurança. | Motivação por métodos participativos. |
| 3. Comunicação | De cima para baixo, distorcidas e imprecisas. | Liberdade de comunicação. Em todos os sentidos, informações precisas. |
| 4. Interação | Fechada e restrita. Subordinados não influenciam na gestão dos departamentos. | Aberta e extensa. Subordinados influenciam na gestão dos departamentos. |
| 5. Decisão | Relativamente centralizada. Alta administração. | Descentralizada. Ocorre em todos os níveis por meio de processo grupal |
| 6. Definição de Metas | Alta administração. Encorajamento e participação coletiva. | Participação coletiva na definição de objetivos. |
| 7. Controle | Centralizado. Identificação de erros. | Disperso. Autocontrole. |
| 8. Metas de Desempenho | Baixas. Pouco comprometimento. | Alta. Muito comprometimento. |
| 9. Especialização | Alta. | Baixa. |

Figura 7 – Comparação entre Estrutura Mecanicista e Orgânica

Fonte: Adaptado de Gibson *et al.* (2006, p. 410).

Embora pareça que uma estrutura é melhor que a outra, isso não se comprova na prática. “Nem o modelo organizacional mecanicista nem o orgânico é necessariamente o melhor; qualquer um pode ser o melhor, dependendo da situação” (GIBSON *et al.*, 2006, p. 410). A Teoria de Modelagem Contingencial propõe que a decisão sobre o modelo organizacional seja tomada com base na análise da situação específica, incluindo tecnologia, incerteza ambiental e escolha gerencial.

O Governo Federal busca aproximar-se do modelo de estrutura orgânico, desde os idos de 1990, quando tentou introduzir uma administração gerencial com a reforma administrativa. Naquele momento, devido à crise fiscal, já dizia o então Ministro Bresser Pereira: “embora o ajuste estrutural permaneça entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 24).

A reforma gerencial trazia em seu bojo a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, a descentralização, o incentivo à criatividade e à inovação, Bresser-Pereira (1997) bem define esta tentativa ao afirmar que;

A administração pública gerencial envolve, como vimos, uma mudança na estratégia da gerência, mas esta estratégia tem de ser posta em ação em uma estrutura administrativa reformada. A ideia é a descentralização, a delegação de autoridade. Mas é preciso ser mais específico, definir claramente os setores que o Estado opera, as competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada setor.

...

Que tipo de administração, que tipo de propriedade e que tipo de instituição devem prevalecer em cada setor, no novo Estado que está nascendo nos anos 90. A resposta

à primeira pergunta pode ser direta: deve-se adotar a administração pública gerencial?

Embora algumas ações tenham sido implementadas com a reforma do Estado, pouco foi conseguido, haja vista que, em 2008, Bresser-Pereira continuava sua peregrinação pela reforma do Estado.

Enquanto as três formas burocráticas clássicas de responsabilização são: normas exaustivas, supervisão hierárquica direta e mecanismos de auditoria, as três formas gerenciais típicas são: administração por resultados ou objetivos, competição administrada visando à excelência e responsabilidade social.

...

A descentralização é obtida pela transferência da prestação de serviços para agências e organizações sociais. A formulação de políticas continua centralizada, mas a autoridade de delegar poderes na medida em que pode usar eficazmente mecanismos de responsabilidade gerencial. Enquanto os mecanismos de controle burocrático implicam uma organização centralizada, os mecanismos de gerencial são compatíveis com a descentralização.

Fica clara a necessidade de se reformar a estrutura da administração pública para atender as novas diretrizes do Estado.

1.3.2.6 Parcerias

As parcerias estão diretamente ligadas 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 influenciado por ela. Existem parceiros primários, que atuam formalmente com a organização (fornecedores, clientes diretos) e permitem que ela atinja seus objetivos e, parceiros secundários, não estão diretamente relacionados com a organização, mas suas ações influenciam as operações e os resultados desta mesma organização.

Os parceiros podem se constituir em pessoas ou grupos internos e externos. Os parceiros internos pertencem à estrutura organizacional e, os parceiros externos não pertencem à estrutura da organização.

Os parceiros são importantes para as organizações. Primeiro, para torná-las mais efetiva, “A efetividade deriva da administração da demanda, particularmente da demanda de grupos de interesse dos quais a organização depende de recursos e suporte” (GOMES e 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 e SILVEIRA, 2002, p. 73). Terceiro, orientar a performance organizacional, a “satisfação do interesse dos *stakeholders* é o objetivo último das organizações” (GOMES e GOMES, 2007, p. 85).

2 METODOLOGIA

2.1 OBJETIVO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar a influência dos órgãos de controle na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o Plano Plurianual - PPA e os órgãos de controle. Para alcançar o objetivo proposto, buscou com base na percepção dos envolvidos no processo de execução dos programas do PPA, os coordenadores de ação, identificar a classificação da maturidade do alinhamento estratégico dos órgãos de controle com os executores dos programas e ações; verificou a influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle e, por fim, identificou as principais dimensões e ferramentas utilizadas pelos controles interno e externo utilizadas nas avaliações, fiscalizações e auditorias dos programas de governo.

Para desenvolver a pesquisa e atingir o objetivo principal do estudo propôs-se, dentro de uma dimensão operacional, [1] descrever as ferramentas de controle utilizadas para monitoramento dos programas do PPA e [2] identificar as dimensões utilizadas pelos órgãos de controle interno e externo para avaliação das ações do PPA. Esses dois objetivos secundários são necessários para criar uma base conceitual para o estudo e posicionar os controles com relação às suas atribuições e competências legais. Tais objetivos serão atingidos por intermédio de pesquisas documentais e bibliográficas. Pesquisas documentais no entendimento de Marconi e Lakatos (2006) buscam documentos provenientes dos próprios órgãos em se que realizam as observações e englobam, também, materiais ainda não elaborados (fonte primária) e compõem-se de documentos extraídos de arquivos públicos ou particulares. Por sua vez, a pesquisa bibliográfica, ainda segundo Marconi e Lakatos (2006), refere-se ao levantamento da bibliografia publicada em forma de livros, revistas, publicações para auxiliar o pesquisador na análise e manipulação dos dados.

O segundo conjunto de objetivos específicos, que compõem a dimensão avaliativa do estudo, é: [3] a influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle e, [4] a percepção dos coordenadores de ação quanto à classificação da maturidade do alinhamento estratégico dos controles interno e externo com os programas do PPA.

Para alcançar esses objetivos utilizou-se a técnica de *surveys* de questionário estruturado. Folz (1996) compreende que *surveys* podem fornecer muitas informações sobre

uma variedade de tópicos de interesse dos tomadores de decisão, o conhecimento da opinião dos cidadãos ajuda os administradores públicos a decidir sobre implementação e melhorias de políticas públicas. Quanto aos questionários Hair *et al.* (2005) e Folz (1996) propugnam que são instrumentos científicos que servem para medir características importantes de fenômenos e possuem conjunto de questões criadas para coletar dados. Esclarecem, também, que questionários auto-administrados são respondidos sem a presença do pesquisador e podem ser enviados por *e-mail* ou utilizando-se a rede internacional de computadores – *Internet*. A facilidade de acesso aos sistemas de correio eletrônico possibilita que grandes ou pequenas organizações usem a pesquisa por computador com grupos de respondentes internos e externos (COOPER e SCHINDLER, 2003, p. 263).

A identificação da influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre os órgãos de controle e o PPA é importante para a pesquisa. Elementos atinentes à formação, capacitação, experiência profissional e motivação dos coordenadores de ação influenciam o desempenho desses indivíduos e por consequência a maturidade do alinhamento estratégico. Em sentido organizacional, existe a necessidade de se articular competências e estratégias, a fim de se obter melhores resultados, entendimento pactuado por Moura e Bitencourt (2006, *apud* SPENCER e SPENCER, 1993), logo, defendem que as competências organizacionais se expandem em competências coletivas e individuais, bem como os atributos de competência precisam ser investigados para seleção e avaliação de pessoas em postos de gerência.

2.2 TIPO E NATUREZA

No tocante à pesquisa de percepção, esta se traduz no sentido do estudo. Todo o trabalho empreendido destina-se a identificar a classificação da maturidade do alinhamento estratégico dos órgãos de controle com o plano plurianual.

O estudo tem natureza exploratória, pois, não existem estudos específicos sobre o a classificação da maturidade do alinhamento estratégico dos controles interno e externo com os programas do PPA. As discussões sobre a atuação dos órgãos de controle tendem à averiguação da legalidade dos atos, desconsiderando outras possibilidades, como, por exemplo, a contribuição para o sucesso das ações controladas.

Sobre pesquisas exploratórias, Hair *et al.* (2005) assinalam que os planos exploratórios são para pesquisadores que sabem pouco sobre determinado assunto e são

pesquisas direcionadas para a descoberta e não testam hipóteses específicas de pesquisa. Entendem, ainda, que essas pesquisas são proveitosas para indústrias altamente inovadoras.

Este tipo de pesquisa pode indicar novas ações para os controles que os tornem mais efetivos, pois, “a pesquisa exploratória abre uma janela para as percepções, comportamentos e necessidades do consumidor. Ela Possibilita que as empresas desenvolvam novos produtos bem sucedidos de maneira mais sistemática” (Hair *et al*, 2005, p. 84, apud SWADDLING e ZOBEL).

2.3 ESTRATÉGIA DE ESTUDO DE CASO

Tendo por base o objetivo mestre do estudo e os objetivos secundários, bem como o recorrido no referencial teórico, e o fato de a pesquisa ter caráter exploratório, optou-se pela estratégia de estudo de caso, assim definido por Yin (2005):

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos... baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados. (YIN, 2005, p. 32/33).

Yin (2005) sugere que a utilização da estratégia de estudo de caso deve levar em consideração o tipo de questão de pesquisa proposta, a extensão de controle sobre eventos comportamentais atuais e o grau de enfoque em acontecimentos contemporâneos em oposição a acontecimentos históricos.

Esse estudo de caso tem fundamentos que o levam a ser classificado como único, ao invés de múltiplo, “um terceiro fundamento lógico para um caso único é o caso *representativo* ou *típico*. Aqui, o objetivo é capturar as circunstância e condições de uma situação lugar-comum ou do dia a dia” (YIN, 2005, p.63).

Presentes estão no escopo da pesquisa os componentes considerados especialmente importantes para o estudo de caso, as “questões de estudo, proposições, unidades de análise, lógica que une os dados a proposição e os critérios para interpretar as constatações” (YIN, 2005, p. 42).

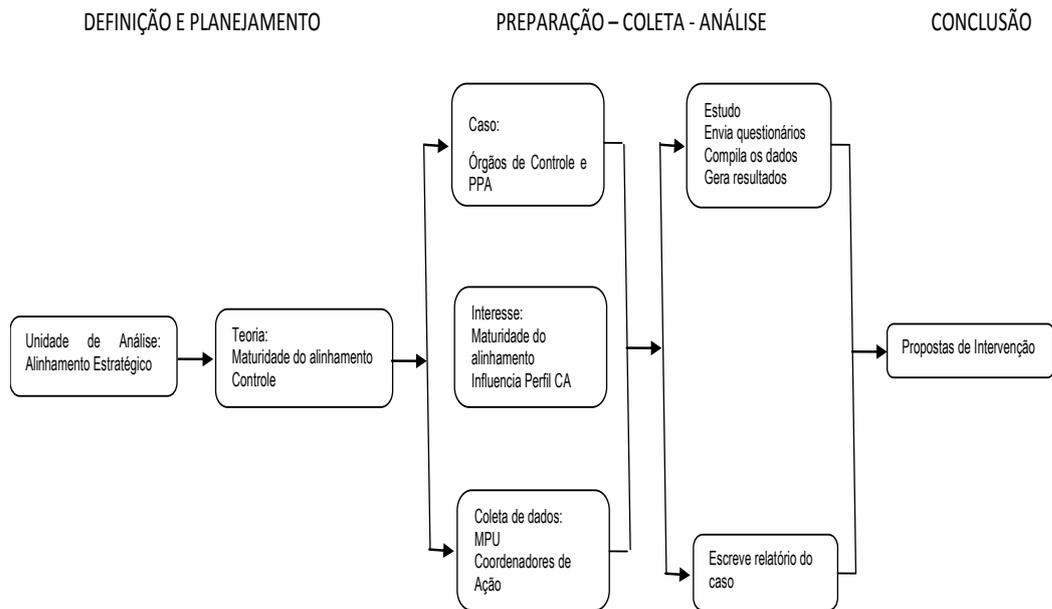


Figura 8: Demonstrativo do Planejamento do Estudo de Caso

Fonte: Adaptado de Método de estudo de caso (COSMOS Corporation) em Yin (2005, p. 72)

2.3.1 Seleção do Caso

Inicialmente, apresenta-se uma visão global das possibilidades de seleção para posteriormente delimitar o objeto a ser estudado. O PPA organiza a atuação governamental em programas (art. 2º, Lei nº 11.653). Programas são o articulador de um conjunto de ações que visa concretizar um objetivo estabelecido; por sua vez, a ação é um instrumento de programação que contribui para o programa e classifica-se em projeto, atividade e operação especial (art. 4º, Lei nº 11.653). O ambiente de funcionamento do PPA é vasto, conta com muitos órgãos e muitas ações.

A gestão do plano compõe-se de dois níveis. O nível estratégico – objetivos de governo e setoriais e, tático-operacional – programas e ações. No nível estratégico existe um Comitê de Gestão do PPA, uma Secretaria Executiva e uma Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA. O nível tático-operacional encontram-se os gerentes de programa, os gerentes-executivos de programa, os coordenadores de ação e os coordenadores-executivos de ação, sendo estes últimos de nomeação não obrigatória.

Destarte, foi necessário limitar o estudo ao Ministério Público da União e às suas ações, representados pelos coordenadores de ação. Os critérios motivadores da escolha foram: acessibilidade aos coordenadores de ação e importância da organização no cenário nacional.

O Ministério Público 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.

A predileção pelos coordenadores de ação se deu em virtude de sua aproximação maior com os órgãos de controle e sua importância para o sucesso das ações governamentais. A importância dos coordenadores de ação pode ser encontrada nos normativos que tratam da gestão do PPA.

Os coordenadores de ação pertencem ao nível tático-operacional do Plano Plurianual, conforme consta do art. 2º, alínea “d” do Decreto nº 6601/2008.

Art. 2º A gestão do PPA, coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em articulação com os demais órgãos do Poder Executivo, compreende:

...

d) Unidades de Monitoramento e Avaliação – UMA, em cada órgão responsável por programa, conforme definido no Anexo III da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008.

II – no nível tático-operacional

- a) Gerentes de Programa;
- b) Gerentes-Executivos de Programa;
- c) Coordenadores de Ação; e
- d) Coordenadores Executivos de Ação.

O § 4º do mesmo artigo prevê a responsabilidade do Coordenador de ação pela gestão das ações.

§ 4º A gestão do programa do PPA é de responsabilidade do Gerente de Programa, em conjunto com o Gerente-Executivo, e a gestão da ação, do Coordenador de Ação, com apoio do Coordenador-Executivo de Ação. (g.n.)

O coordenador de ação integra o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA, conforme determinado no art. 6º, § 1º do Decreto precitado.

Art. 6º Fica instituído, nos termos do art. 17 da Lei nº 11.653, de 2008, o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2008/2011, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 1º O Sistema de Monitoramento e Avaliação é integrado pelos órgãos e pelos gerentes e coordenadores mencionados no art. 2º e terá como instrumento de apoio, nos termos do art. 8º da Lei nº 11.653, de 2008, o Sigplan.

As atribuições dos coordenadores de ação foram relacionadas em normativo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Portaria nº 140, de 10 de junho de 2009.

Art. 5º São atribuições do Coordenador de Ação:

I - viabilizar e monitorar a execução de uma ou mais ações de programa;

II - responsabilizar-se pela obtenção do produto expresso e quantificado na meta física da ação;

III - garantir a utilização dos recursos de forma eficiente;

IV - gerir os riscos e as restrições que possam influenciar a execução da ação;

V - manter atualizadas as informações da ação no SIGPlan, inclusive quanto à regionalização por Unidade da Federação; e

VI - indicar o Coordenador-Executivo de Ação, se necessário.

Especificamente no âmbito do Ministério Público da União, os coordenadores de ação tiveram as seguintes atribuições definidas em normativo interno, Portaria MPU nº 215, de 6 de maio de 2009, a qual incluiu atribuições superiores ao previsto na Portaria do MPMOG.

No Ministério Público da União os coordenadores de ação são responsáveis pela execução das ações que estão sob sua responsabilidade, compreendendo atos de gestão administrativa: execução, avaliação e monitoramento da ação; obtenção do produto expresso na meta física, planejamento e utilização de recursos orçamentários e financeiros, gerenciamento de restrições que afetem a obtenção dos resultados previstos, estimativa de custos, elaboração de relatórios,

2.3.2 População

A população da pesquisa é composta por 51 (cinquenta e um) coordenadores de ação do Ministério Público da União. Tendo em vista o universo de coordenadores de ação do Ministério Público da União, optou-se pela pesquisa tipo censo, que segundo o IBGE (2010), refere-se ao conjunto dos dados estatísticos dos habitantes de uma cidade, província, estado, nação, sendo a única pesquisa que visita todos os domicílios brasileiros. Para o caso presente todos os elementos pretendidos para pesquisa (coordenadores de ação do Ministério Público da União) foram considerados. A estratégia de utilização do censo como método para aplicação do questionário levou em consideração a população não tão extensa e as facilidades de identificação e acesso a todos eles. Cooper e Schindler (2003) entendem que censo é a contagem de todos os elementos em uma população, e duas condições são apropriadas para sua utilização, uma quando a população é pequena e outra quando os elementos são muito diferentes entre si.

O questionário de pesquisa foi enviado a todos os coordenadores de ação do Ministério Público da União, assim distribuídos: 20 (vinte) do MPT, 6 (seis) do MPM, 22

(vinte e dois) do MPF, 1 (um) do MPDFT, 1 (um) da ESPMU e 1 (um) do CSMPU. Estes coordenadores de ação responsabilizam-se por 111 (cento e onze) ações.

2.3.3 Coleta de Dados

As fontes de evidência descritas por Yin (2005) para utilização em estudos de caso e, utilizadas no presente estudo foram a documentação e as entrevistas. Documentações possuem as seguintes características: estabilidade, exatidão e amplitude, enquanto as entrevistas se favorecem de foco e perceptibilidade (fornecem inferências causais). Yin (2005) considera as entrevistas como uma das fontes de informação mais importantes para os estudos de caso.

Foi desenvolvido um questionário para identificar a percepção dos coordenadores de ação quanto à classificação da maturidade do alinhamento estratégico dos órgãos de controle com o PPA e definir a influência do perfil dos coordenadores de ação no nível de maturidade do alinhamento estratégico. O questionário foi desenvolvido com base no trabalho de Luftman (2000) e Brodbeck e Hoppen (2003).

O primeiro bloco de perguntas do questionário apresentou 15 afirmativas sobre as categorias de comunicação, medidas de valor/competências, governança, parcerias, estrutura/arquitetura e habilidades, utilizando-se a escala *Likert* de 5 pontos, variando de (1) muito baixo a (5) muito alto, conforme se apresentado no Anexo 2. O questionário foi pré-testado e revisado por especialista.

A criação da classificação em 5 pontos, variando de muito baixo a muito alto e, as definições atribuídas a cada um deles seguiu entendimento de Folz (1996), ou seja, o índice é composto de medidas escores de itens individuais que se relacionam a um conceito específico, à construção de um índice e à definição clara dos conceitos envolvidos, à escolha de indicadores para os conceitos e a combinação destes itens, portanto, criou-se a seguinte estrutura conceitual.

Categorias

Comunicação – troca efetiva de ideias e compreensão clara entre os coordenadores de ação e os órgãos de auditoria sobre o que é necessário para garantir estratégias bem sucedidas;

Medidas de Valores e Competências – contribuição dos relatórios e avaliações dos órgãos de controle para o alcance dos objetivos dos programas e/ou ações;

Governança – contribuição dos órgãos de controle para avaliação e reavaliação de metas e objetivos dos programas e/ou ações;

Parcerias – como a organização percebe a contribuição dos órgãos de auditorias para o sucesso de seus programas e/ou ações;

Estrutura/Arquitetura – integração entre as estruturas organizacionais dos órgãos dos coordenadores de ação e dos órgãos de auditoria; e,

Habilidades – capacitação dos coordenadores de ação e percepção da capacitação órgãos de controle.

CLASSIFICAÇÃO 1 - MUITO BAIXO

As organizações que atendem muitas das características dos atributos das seis categorias de alinhamento estratégico para a classificação 1 de maturidade podem ser qualificadas como tendo a menor classificação da maturidade alinhamento estratégico. É altamente improvável que estas organizações sejam capazes de alcançar uma estratégia alinhada.

COMUNICAÇÕES

Atributos

1. Informações dos órgãos de controle
2. Informações para os órgãos de controle

Características

Quase nenhuma
Mínima - somente quando exigido

MEDIDAS DE VALOR E COMPETÊNCIAS

Atributos

1. Avaliações formais dos programas
2. Divulgação de resultados das avaliações
3. Indicações para melhoria

Características

Mínima
Restrita
Mínima

GOVERNANÇA

Atributos

1. Avaliação e revisão de metas/ objetivos dos programas
2. Avaliação e revisão de indicadores de desempenho
3. Foco das fiscalizações – resultados

Características

Raramente ou nunca
Raramente ou nunca
foco na legalidade

PARCERIAS

Atributos

1. Contribuem para o programa
2. Reconhecimentos dos órgãos de controle

Características

Mínima
Não

ESTRUTURA E ARQUITETURA

Atributos

1. Estrutura interna e integração
2. Estrutura dos órgãos de controle e integração
3. Gestão administrativa e integração

Características

Desfavorece integração
Desfavorece integração
Desfavorece integração

HABILIDADES

Atributos

1. Novas metodologias de avaliação
2. Capacitação dos coordenadores de ação

Características

Sem Inovações
Não capacitados

CLASSIFICAÇÃO 2 - BAIXO

As organizações que atendem muitas das características dos atributos das seis categorias de alinhamento estratégico para classificação 2 de maturidade podem ser qualificadas como tendo iniciado o processo de alinhamento estratégico. Esta classificação da maturidade de alinhamento estratégico tende a ser dirigida a situações pontuais.

COMUNICAÇÕES

Atributos

1. Informações dos órgãos de controle
2. Informações para os órgãos de controle

Características

Alguma informação é divulgada
Relatórios obrigatórios

MEDIDAS DE VALOR E COMPETÊNCIAS

Atributos

1. Avaliações formais dos programas
2. Divulgação de resultados de avaliações
3. Indicações para a melhoria

Características

Exigidas por norma
Relatórios Anuais
Sugestões genéricas

GOVERNANÇA

Atributos

1. Avaliação e revisão de metas/ objetivos dos programas
2. Avaliação e revisão de indicadores de desempenho
3. Foco das fiscalizações – resultados

Características

Para adequação orçamentária
Verificação de alcance
Legalidade e gestão administrativa

PARCERIAS

Atributos

1. Contribuem para o programa
2. Reconhecimento dos órgãos de controle

Características

Identificação de restrições
Interesse legal

ESTRUTURA E ARQUITETURA

Atributos

1. A estrutura interna e integração
2. Estrutura dos órgãos de controle e integração
3. Gestão administrativa e integração

Características

canais formais – pouca integração
canais formais – pouca integração
Integração hierarquizada

HABILIDADES

Atributos

1. Novas metodologias e avaliação
2. Capacitação dos coordenadores de ação

Características

Avaliação objetivos/legalidade
Iniciativa própria

CLASSIFICAÇÃO 3 - MODERADO

As organizações que atendem muitas das características dos atributos nas seis categorias de alinhamento estratégico para a classificação 3 de maturidade podem ser qualificadas como tendo estabelecido um foco no alinhamento estratégico. Esta classificação da maturidade de alinhamento estratégico concentra a governança, os processos e as comunicações para os objetivos de negócio específicos. As ações de auditoria estão se tornando parte da gestão dos programas e/ou ações. Os órgãos de auditoria estão se tornando parceiros.

COMUNICAÇÕES

Atributos

1. Informações dos órgãos de controle
2. Informações para os órgãos de controle

Características

Divulgação em vários meios
Divulgação em vários meios

MEDIDAS DE VALOR E COMPETÊNCIAS

Atributos

1. Avaliações formais dos programas
2. Divulgação de resultados das avaliações
3. Indicações para a melhoria

Características

Programas problemáticos
Interessados específicos
Indicadores desempenho e gestão

GOVERNANÇA

Atributos

1. Avaliação e revisão de metas/objetivos dos programas
2. Avaliação e revisão de indicadores de desempenho
3. Foco das fiscalizações – resultados

Características

Adequação a LOA
Avalia estrutura do indicador
Começa a análise de resultados

PARCERIAS

Atributos

1. Contribuem para o programa
2. Reconhecimento dos órgãos de controle

Características

Relatórios e impactos do programa
Parceiros

ESTRUTURA E ARQUITETURA

Atributos

1. A estrutura interna e a integração
2. Estrutura dos órgãos de controle e integração
3. Gestão administrativa e integração

Características

Integração com intermediários
Integração depende de interesses OC
Assistida e formal

HABILIDADES

Atributos

1. Novas metodologias de avaliação
2. Capacitação dos coordenadores de ação

Características

Legalidade/gestão/Resultados
Treinamentos específicos

CLASSIFICAÇÃO 4 - ALTO

As organizações que atendem muitas das características dos atributos das seis categorias de alinhamento estratégico para a classificação 4 podem ser qualificadas como tendo um gerenciamento do alinhamento estratégico. Esta classificação da maturidade de alinhamento

estratégico demonstra o reconhecimento do valor dos órgãos de auditoria; eles são reconhecidos como colaboradores para o sucesso.

COMUNICAÇÕES

Atributos

1. Informações dos órgãos de controle
2. Informações para os órgãos de controle

Características

Ampla divulgação de programas
Ampla divulgação de dados

MEDIDAS DE VALOR E COMPETÊNCIAS

Atributos

1. Avaliações formais dos programas
2. Divulgação de resultados das avaliações
3. Indicações para melhorias

Características

Programas prioritários
Ampla/Agentes interessados
Indicações pontuais

GOVERNANÇA

Atributos

1. Avaliação e revisão de metas/objetivos dos programas
2. Avaliação e revisão de indicadores de desempenho
3. Foco das auditorias

Características

Acompanhamento mensal
Indica indicadores e metodologia
Resultados

PARCERIAS

Atributos

1. Contribuem para o programa
2. Reconhecimento dos órgãos de controle

Características

Contribuição reconhecida
Parceiros importantes

ESTRUTURA E ARQUITETURA

Atributos

1. Estrutura interna e integração
2. Estrutura dos órgãos de controle e integração
3. Gestão administrativa e integração

Características

Integração informal e direta
Integração informal
Integração informal

HABILIDADES

Atributos

1. Novas metodologias de avaliação
2. Capacitação dos coordenadores de ação

Características

Completa
Plena

CLASSIFICAÇÃO 5 - MUITO ALTO

As organizações que atendam as características dos atributos das seis categorias de alinhamento estratégico para a classificação 5 de maturidade podem ser qualificadas como tendo uma ótima maturidade de alinhamento estratégico. Integração dos órgãos de controle com a coordenação dos programas; ambos estão perseguindo a efetividade do programa.

COMUNICAÇÕES

Atributos

1. Informações dos órgãos de controle
2. Informações para os órgãos de controle

Características

Todas ações internas/externas
Ampla – Órgão/Sociedade/etc

MEDIDAS DE VALOR E COMPETÊNCIAS

Atributos

1. Avaliações formais dos programas
2. Divulgação de resultados das avaliações
3. Indicações para a melhoria

Características

Todos os programas
Interessados/Sociedade/Todos
Indicações/Discussões/Implantação

GOVERNANÇA

Atributos

1. Avaliação e revisão de metas/objetivos dos programas
2. Avaliação e revisão de indicadores de desempenho
3. Foco das fiscalizações – resultados

Características

Avaliação constante/Situacional
Variações ambientais
Resultados/Público-alvo/repercussão

PARCERIAS

Atributos

1. Contribuem para o programa
2. Reconhecimento dos órgãos de Controle

Características

Solicitada
Parceiro de grande valor

ESTRUTURA E ARQUITETURA

Atributos

1. Estrutura interna e integração
2. Estrutura dos órgãos de controle e integração
3. Gestão administrativa e integração

Características

Flexível/informal/Direta
Flexível/informal/Direta
Flexível/informal/Direta

HABILIDADES

Atributos

1. Novas metodologias de avaliação
2. Capacitação dos coordenadores de ação

Características

Moldável – atende a situação
Multidisciplinar/Avaliada

A consolidação da classificação da amplitude da maturidade do alinhamento do alinhamento estratégico está resumida na figura que segue.

| AMPLITUDE DA MATURIDADE | CARACTERÍSTICAS GERAIS | CLASSIFICAÇÃO DA AMPLITUDE DA MATURIDADE | | | | | |
|-------------------------|---|--|--|--|---|---|--|
| | | COMUNICAÇÃO | VALORES COMPETÊNCIAS | GOVERNANÇA | PARCERIAS | ESTRUTURA | HABILIDADES |
| | | troca de informações entre CA e OC para garantir estratégias bem sucedidas | contribuição das avaliações dos OC para alcance dos objetivos do programa | contribuição dos OC para revisão dos programas | Percepção dos CA quanto ao valor dos OC para o programa | integração entre as estruturas dos órgãos dos CA e dos OC | capacitação dos CA e percepção de inovações nos OC. |
| MUITO BAIXO | <ul style="list-style-type: none"> ▶ nível inicial ▶ difícil alcançar AE | a. mínima | a. mínima b. restrita | a. raro b. avalia legalidade | a. não contribuem | a. desfavorável integração | a. capacitação mínima b. sem inovações |
| BAIXO | <ul style="list-style-type: none"> ▶ iniciado processo de alinhamento ▶ alinhamento pontual | a. divulgação e prestação de informações obrigatórias | a. avaliações formais com sugestões genéricas | a. visão orçamentária b. legalidade c. alcance metas | a. foco nas restrições para alcance metas b. foco na legalidade administrativa | a. canais formais b. pouca integração c. hierarquização excessiva | a. pouca capacitação b. pouca inovação c. avalia objetivos |
| MODERADO | <ul style="list-style-type: none"> ▶ foco no AE ▶ foco nos objetivos dos programas ▶ OC parte da gestão ▶ OC estão se tomando parceiros | a. divulgação em vários meios | a. foco em programas problemáticos e específicos b. desempenho e gestão | a. foco no indicador b. resultados c. adequação LOA | a. OC são parceiros b. reconhece valor dos OC para o programa | a. integração via intermediário b. integração unilateral OC para CO c. gestão assistida | a. capacitação específica b. avaliações inclui resultados e meios. |
| ALTO | <ul style="list-style-type: none"> ▶ gerenciamento do AE ▶ reconhece OC como colaboradores | a. ampla troca de informações OC e CA | a. maior alcance b. indicações para melhoria | a. acompanhamento b. revisão de indicadores c. avaliação de desempenho | a. contribuição dos OC reconhecida b. OC são parceiros importantes | a. integração informal e direta | a. programa de capacitação b. avaliações amplas |
| MUITO ALTO | <ul style="list-style-type: none"> ▶ ótima maturidade do AE ▶ integração com os OC ▶ foco na efetividade dos programas | a. ampla entre OC e CA b. inclui participes do programa c. inclui sociedade e interessados nos programas | a. todos os programas são avaliados b. participação dos CA nas avaliações c. participação social | a. avaliação sistêmica b. CA sugerem mudanças c. análise do ambiente. | a. parceiro de grande valor b. busca de parceiros privados | a. flexível, informal e direta b. participativa | a. multidisciplinar b. capacitação constante c. inovações constantes d. motivação |

Figura 9 – Classificação da Amplitude da Maturidade do AE

O questionário foi enviado para o endereço eletrônico dos coordenadores de ação de duas formas: [1] como anexo - o coordenador de ação deveria responder o questionário e reenviá-lo; e, [2] como documento *on line* onde bastaria respondê-lo, diretamente na tela do computador, e enviá-lo. Inicialmente, todos os coordenadores de ação foram informados sobre a intenção da pesquisa e como ela seria realizada. Foi feito o primeiro envio dos questionários no final do mês de abril e, posteriormente, outro envio em meados de maio e foi encerrado o processo de coleta de dados com outro envio no final de maio. Além disso, buscou-se contato telefônico com todos os coordenadores de ação para esclarecimentos sobre a importância da pesquisa.

Obteve-se o percentual de 41,17% de respondentes. Coopler e Schindler (2003) asseveram que a obtenção do percentual de 30% de respostas em questionários aplicados sob a forma de *surveys* por correspondência, são em geral considerados satisfatórios. Dos 51 questionários enviados, foram respondidos 21, sendo um deles desprezado, por não ter as questões respondidas, ou seja, o respondente apenas informou que considerava todas as questões com classificação de maturidade muito baixa, resposta esta que impossibilitou o seu uso.

Os respondentes são responsáveis por 47% das ações sob a responsabilidade do Ministério Público da União.

2.3.4 Metodologia para Análise dos Dados

Os dados foram analisados numa abordagem qualitativa, cujos procedimentos característicos, conforme Creswell (2007) são: a utilização de amostras intencionais, a coleta de dados com perguntas abertas, a análise de texto, a representação da informação em gráficos e tabelas e a interpretação pessoal dos resultados das averiguações.

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 uma das categorias expostos no modelo de Luftman (2000).

O estudo do alinhamento estratégico por meio de questionários é fundamentado em estudos de Luftman (2000), sendo utilizado e validado por diversos autores; neste contexto, citam-se Brodbeck e Hoppen (2003), Pereira e Dornelas (2010), Sledgianowski (2009), Canépa, Rigoni e Brodbeck (2008).

Para a análise da influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico utilizou-se, além do método de cálculo de frequência, a avaliação do coeficiente de correlação linear de Pearson entre os atributos relacionados no questionário (Formação, Tempo de Serviço, Capacitação, Tempo de Coordenação e Auditorias) e as categorias utilizadas para avaliação da classificação da maturidade do alinhamento estratégico (Comunicação, Valores/Competências, Governança, Parcerias, Estrutura e Habilidades). O “*coeficiente de correlação (linear) de Pearson é apropriado para descrever a correlação linear dos dados de suas variáveis quantitativas*” (BARBETTA, 2006, p. 254).

2.3.5 Síntese da Metodologia

Apresenta-se, abaixo, o quadro explicativo da metodologia utilizada para obtenção da classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre os programas do PPA e os órgão de controle.

| OBJETIVOS DA PESQUISA | ABORDAGEM | TÉCNICA DE COLETA DE DADOS | ANÁLISE DADOS | POPULAÇÃO DO ESTUDO |
|--|-------------|---|--|---|
| Influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle | Qualitativa | Aplicação de Questionário Bibliográfica | Cálculo de frequência Correlação de Pearson | Censo - MPU Coordenadores de ação |
| Ferramentas de controle utilizadas para avaliação dos programas do PPA | Qualitativa | Documental Bibliográfica | Conteúdo | Legislação |
| Dimensões de controle utilizadas pelos órgãos de controle interno e externo na avaliação das ações do PPA. | Qualitativa | Documental Bibliográfica | Conteúdo | Relatórios de auditoria, fiscalização e avaliação no período de 2008 a 2010 |
| Percepção dos Coordenadores de ação quanto a classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle | Qualitativa | Aplicação de questionário | Cálculo de frequência | Censo – MPU Coordenadores de ação |

Quadro 1 – Metodologia da Pesquisa

3 O ESTUDO DE CASO EM SI

No presente trabalho, apresenta-se um estudo de caso desenvolvido com os coordenadores de ação do Ministério Público da União. Geograficamente, o Ministério Público da União, representado por seus ramos, está presente em todas as capitais do País e em vários Municípios onde existe representação do Poder Judiciário; são aproximadamente, 280 unidades nos Municípios. O Ministério Público da União é responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e, para tanto, participa do programa de governo: Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário, tendo sob sua responsabilidade 111 (cento e onze) ações. A escolha dos coordenadores de ação é dinâmica. Existem 51 coordenadores de ação registrados no Sigplan. Destaque-se que nem sempre os dados constantes do Sigplan estão corretos, portanto, existe a possibilidade de perda de respostas por envio a endereço incorreto. A atualização dos dados dos coordenadores das ações no Sigplan não é imediata. Assim, alguns formulários foram enviados para pessoas que haviam deixado a função e não demonstraram interesse em responder o questionário.

O objetivo do estudo de caso foi identificar a percepção dos coordenadores de ação do Ministério Público da União quanto à classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre os órgãos de controle interno e externo e as atividades e/ou ações do inscritas no PPA. Por conseguinte, optou-se pela estratégia de aplicação de entrevista estruturada com base em questionário padronizado. Dada a distribuição geográfica dos coordenadores de ação do Ministério Público da União, entendeu-se como mais viável o envio dos questionários via correio eletrônico e, como opção, a disponibilização do questionário em sítio da *Google docs*, sob a forma de preenchimento *on line*. O questionário foi pré-testado com ex-coordenadores de ação e encaminhado a um especialista para emitir opinião. Sinteticamente, o formulário foi dividido em dois blocos, nos quais se intencionava obter o perfil dos coordenadores de ação – abrangendo aspectos de formação, tempo de serviço, interesse pela coordenação da ação, e a sua percepção quanto à classificação da sua interação com o TCU e Audin – sob os aspectos da comunicação, valores, competências, governança, parcerias, estrutura e habilidades.

Para tornar possível a compilação dos dados, em um primeiro momento, elaboraram-se 7 (sete) planilhas em *Excel for windows*, uma para cada categoria estudada e outra para a consolidação das categorias. Em seguida, foram desenvolvidos procedimentos e fórmulas para análise da frequência dos dados e geração de gráficos demonstrativos.

3.1 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal vigente (art. 70 a 75) institui dois sistemas de controle, o interno e o externo. O controle interno tem caráter administrativo e é realizado pela própria estrutura administrativa do Poder onde se encontra. O controle externo tem caráter político e é exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas. 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; e, fiscalizar aplicação de recursos. Além destes organismos a Constituição Federal (art. 129) confere poderes de controle, também, ao Ministério Público, tornando-o mais uma instância fiscalizadora.

Di Pietro (2008) reforça a tese de fiscalização e correção que a Administração Pública, em sentido amplo, exerce sobre sua própria atuação, no aspecto da legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação. Segundo a mesma autora, na esfera federal, existe um controle de supervisão ministerial que abrange os órgãos da Administração.

Por sua vez, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, determinou (art. 76) os seguintes controles: da legalidade dos atos de execução orçamentária, de forma prévia, concomitante e subsequente; da fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; e, do cumprimento dos programas de trabalho.

As políticas públicas, descritas nos programas incluídos no plano plurianual, e a atuação dos órgãos executores passam pelo crivo do controle, ainda que denominados de monitoramento e avaliação, conforme proposto pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 (art. 17).

As avaliações podem ter caráter somativo ou formativo. Segundo Worten, Sanders e Fitzpatrick (2004), a avaliação formativa fornece informações úteis para a melhoria e desenvolvimento do programa, enquanto a avaliação somativa fornece informações sobre o valor ou mérito do programa em relação a critérios importantes levando a decisões sobre sua continuidade, aprimoramento ou encerramento.

Diante do exposto, percebe-se que a boa avaliação ou o bom controle da execução dos programas pode ser fator crucial para o alcance de resultados satisfatórios. Assim, a função controle deve colaborar com o coordenador de ação, auxiliando-o a gerir da melhor forma suas ações, indicando possibilidades de melhora e divulgando relatórios que o auxiliem.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, patrocinado pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, em diversos momentos se refere aos controles na administração pública, comparando-os sob a ótica de duas formas de administração pública, a burocrática e a gerencial (PDRAE, 1995, p. 41) as quais acredita existirem na administração pública brasileira. Elenca características de rigidez e lentidão para o controle burocrático, contrapondo-os com o controle de resultados no modelo gerencial.

3.1.1 O Controle Externo

Os órgãos de controle exercem suas atribuições, geralmente, via auditorias, fiscalizações e avaliações. Albuquerque (2007) esclarece que o Tribunal de Contas da União – TCU utiliza a auditoria de natureza operacional, dividindo-a em duas modalidades: desempenho operacional (economicidade, eficiência e eficácia) e avaliação de programas (efetividade).

As atribuições constitucionais e exclusivas do controle externo estão expressas no art. 71 da Constituição Federal. Entre todas as atribuições relacionadas interessa ao estudo a autorização constitucional para realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Conforme já visto anteriormente, o controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas da União utilizando-se das ferramentas da auditoria e inspeção. O instituto das auditorias no âmbito desse controle foi regulamentado pela Portaria nº 280/2010.

O manual de normas de auditoria do Tribunal de Contas da União 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 diagrama insumo-produto demonstra as dimensões das auditorias operacionais.

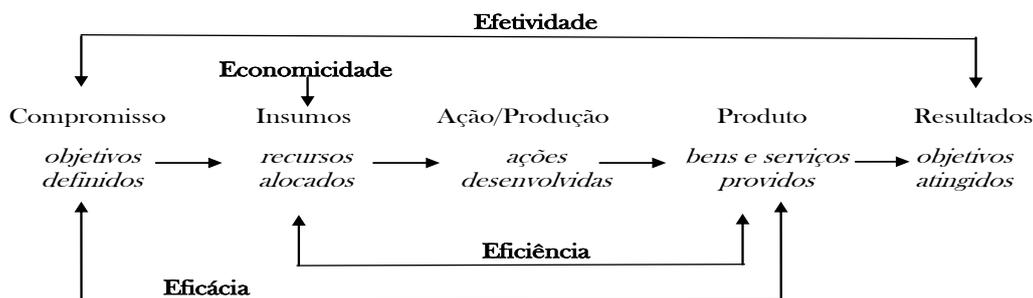


Figura 10 – Diagrama de Insumo-Produto

Fonte: Adaptado de ISSAI 3000/11.4,2004 (Manual de auditoria operacional do TCU, 2010)

O diagrama de insumo-produto demonstra a relação da efetividade com os objetivos dos programas. A economicidade relaciona-se aos recursos disponibilizados. A eficácia se relaciona com os objetivos definidos e os bens e serviços providos. A eficiência diz respeito a recursos alocados e bens e serviços providos.

O Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010) apresenta a seguinte definição para as dimensões: economicidade refere-se aos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometer padrões de qualidade; eficiência é a relação entre os produtos originados por uma atividade e os custos empregados; eficácia é o grau de alcance das metas programadas; efetividade é o resultado de uma intervenção em termos de efeito sobre a população-alvo e os objetivos pretendidos.

Além dessas dimensões, sugere-se a equidade ou o tratamento diferenciado dado ao público-alvo e ao valor agregado da auditoria, ou seja, a produção de novos conhecimentos e perspectivas sobre o objetivo da auditoria.

3.1.2 O Controle Interno

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; e, o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A Constituição Federal determina que os Poderes da União devem manter sistema de controle interno integrado, definindo como finalidades do sistema: avaliar o cumprimento

das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e 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; e , apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.8 trata do controle interno. Define que a estrutura de controle interno compreende ambiente de controle; o mapeamento e avaliação de riscos; os procedimentos de controle; as informação e comunicação; e o monitoramento (item 5).

As funções do controle interno, no âmbito do Poder Executivo, são exercidas pela Corregedoria-Geral da União. As atividades do sistema de controle interno do Poder Executivo foram regulamentadas pela Instrução Normativa SFCI nº 1 (2001). As finalidades descritas na CF são mantidas no referido manual e são definidas como atividades precípuas a avaliação: do cumprimento das metas do plano plurianual; da execução dos programas de governo (execução de metas/alcance dos objetivos/adequação do gerenciamento); execução dos orçamentos; da gestão dos administradores; aplicação dos recursos públicos; aplicações e subvenções; e, controle de operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União.

Para exercer suas atividades legais o sistema de controle interno se utiliza do instituto das auditorias e fiscalizações. As auditorias classificam-se em de avaliação da gestão, de acompanhamento, contábil, operacional e especial. As fiscalizações avaliam a execução dos programas de governo relacionados ou não nos orçamento da União e/ou no plano plurianual.

De semelhante importância é a Resolução nº 1.135/08 do Conselho Federal de Contabilidade que assim entende o controle interno na esfera pública.

2. Controle interno sob o enfoque contábil compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de:
 - (a) Salvar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
 - (b) Dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
 - (c) Propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
 - (d) Estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
 - (e) Contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
 - (f) Auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações
3. O controle interno deve ser exercido em todos os níveis da entidade do setor público compreendendo:
 - (a) a preservação do patrimônio público;
 - (b) o controle da execução das ações que integram o programa;
 - (c) a observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas.

Não obstante, toda a normatização existente, o controle interno deve atuar como consultor da administração, auxiliando-a a alcançar seus objetivos de forma regular e efetiva. Assim, entende-se o controle interno como importante para as organizações públicas.

A incorporação de uma auditoria interna nos diferentes níveis da administração pública possui algumas dimensões, duas delas particularmente importantes: a primeira, que o gestor deve gerir a coisa pública seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; e a segunda, que a auditoria interna é o instrumento de controle capaz de catalisar informações estratégicas sobre os atos e fatos de sua gestão, inclusive antecipando-se ao controle externo, o que para o gestor é de extrema importância, tendo em vista que ele responde diante dos tribunais de contas ou outros órgãos externos de controle (MAÇOLA, 2011, p. 83).

3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

O Ministério Público da União sofreu modificações significativas após a promulgação da Constituição de 1988, entre as quais a autonomia funcional que o tornou independente de todos os poderes do Estado e a ampliação de suas funções e garantias institucionais, elevando-o ao *status* de importante ator dentro do cenário político nacional.

Conforme Mazzilli (2000), as atribuições do MPU eram muito modestas e as iniciativas para deflagração de ação civil pública eram quase simbólicas; contudo, acrescenta que depois do advento das Leis de Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor as atribuições do MPU cresceram vertiginosamente.

A Constituição Federal em seu art. 127 entendeu o Ministério Público como essencial à função jurisdicional do Estado e deu-lhe como missão a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ainda, neste artigo assegurou a sua autonomia funcional e administrativa. Nesse sentido, Almeida (2010) argumenta a que o Ministério Público assumiu novo perfil constitucional, como demandista - atuando perante o Poder Judiciário como agente processual; e resolutista - atuando no plano extrajurisdicional como intermediador e pacificador da conflituosidade social.

A estrutura do Ministério Público da União prevista no art.128 da CF e no art 24 da Lei Complementar nº 75/1993 é constituída por quatro ramos, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Os ramos do MPU estão presentes em todos os Estados e em vários Municípios. O Ministério Público Federal conta com 1 (uma) Procuradoria-Geral da República , 5 (cinco)

Procuradorias Regionais da República, 27 (vinte e sete) Procuradorias Regionais nos Estados e 134 (cento e trinta e quatro) Procuradorias Regionais nos Municípios. O Ministério Público Militar conta 1 (uma) Procuradoria-Geral da Justiça Militar e 14 (quatorze) Procuradorias da Justiça Militar. O Ministério Público do Trabalho conta com 1 (uma) Procuradoria-Geral do Trabalho, 24 (vinte e quatro) Procuradorias Regionais do Trabalho e 100 (cem) Procuradorias Regionais do Trabalho nos Municípios. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios conta com 1 (uma) Procuradoria-Geral, 40 (quarenta) Procuradorias de Justiça e 14 (quatorze) Promotorias de Justiça.

As funções institucionais previstas na Carta Magna são:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Almeida (2010) cita que os fatores constitucionais de ampliação da legitimação social do Ministério Público foram à priorização da atuação preventiva, o exercício da função pedagógica da cidadania, o combate às causas geradoras de desigualdades sociais, o controle jurisdicional, entre outros.

Sobre a atuação do Ministério Público, Mazzilli (2000) sustenta que

a sociedade brasileira deu muito ao Ministério Público, especialmente a partir da Constituição de 1988, com garantias, atribuições, poderes, orçamento e vencimentos, e, sem dúvida, são o Ministério Público e seus agentes, assim ocorre com o Poder Judiciário, uma estrutura cujo custeio, sob o aspecto puramente econômico, é consideravelmente onerosa para a sociedade.

Almeida (2010) entende que a atuação extrajurisdicional do Ministério Público é fundamental para a proteção e a efetivação dos direitos ou interesses sociais, e acrescenta que

o MP deixou de ser apenas o "guardião da lei" e passou a assumir, também, a função de guardião da sociedade e do próprio direito. O autor finaliza destacando que "hoje é público que o Ministério Público é a Instituição que mais tem atuado para a defesa dos interesses e direitos massificados..." (ALMEIDA, 2010, p. 15).

Seguindo esta linha de raciocínio, Mazzilli (2000) entende que o Ministério Público está sendo cada vez mais cobrado pela sociedade e pelo governo, sendo ora criticado, ora apoiado.

3.2.1 Controle Interno do Ministério Público da União

Enquanto o controle externo da administração é exercido pelo Tribunal de Contas da União, o controle interno é exercido pela estrutura administrativa do próprio poder a que se vincula. Para efeito deste estudo interessa a estrutura de controle interno do MPU, que é exercido pela Auditoria Interna do Ministério Público da União – AUDIN/MPU e tem por finalidade (art 1º, Portaria PGR 200/2009): [1] avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos orçamentos; [2] comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal nos órgãos e unidades do MPU; [3] apoiar o controle externo.

3.3 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados apresentados referem-se, em sua primeira parte, ao perfil dos coordenadores de ação e à sua influência na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle. Com base no perfil, procura-se identificar o melhor aproveitamento do capital humano, via capacitação e experiência, motivação e interesse.

Em segundo momento, busca-se a percepção dos coordenadores de ação quanto a classificação da maturidade do alinhamento estratégico do PPA com os órgãos de controle como facilitadores do processo de obtenção de bons resultados pelas ações.

3.4 INFLUÊNCIA DO PERFIL DOS COORDENADORES DE AÇÃO NA CLASSIFICAÇÃO DA MATURIDADE DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE O PPA E OS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Os quesitos que buscam compreender a influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico estão dispostos no bloco 2 (Dados dos Entrevistados) do questionário. As questões desse bloco tratam da formação, capacitação, experiência e sentimentos do coordenador de ação.

Os burocratas de nível de rua (*street level bureaucracy*) ou o trabalhador de linha de frente, caso este do coordenador de ação, segundo Meyer e Vorsanger (2010, p.266) desempenham papel importante na configuração do fornecimento, rendimento e impacto das políticas, influenciando a execução das políticas públicas.

Matias-Pereira (2009) leva em consideração a influência dos coordenadores de ação no processo de obtenção dos resultados das políticas públicas:

Observa-se que as rápidas mudanças em termos de acesso a informações, melhoria do patamar de educação e cidadania, entre outros, contribuem para aumentar a cobrança por uma gestão pública moderna. Por sua vez, a construção desse novo paradigma de gestão pública empreendedora, orientada para resultados efetivos, depende, em especial, do nível de qualificação profissional e remuneração das carreiras de Estado, bem como de geração de estímulos para a formação de novas lideranças no setor público. Esses atores devem estar motivados em direção a objetivos comuns, tendo como referência o desejo de servir ao público. Nesse sentido, além de vontade política dos governantes de priorizar a administração pública, é preciso investir em pesquisas e em inovação no serviço público, sem desconsiderar a importância do processo de seleção e formação continuada de gestores públicos, ou seja, do capital humano que atua na administração pública. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 107).

3.4.1 Correlação entre Atributos dos Coordenadores de Ação e às Categorias de Alinhamento

Avaliou-se a correlação entre os atributos aplicáveis aos coordenadores de ação e às categorias de alinhamento estratégico utilizando-se do método averiguação do coeficiente de correlação linear de Pearson. Os dados analisados produziram os seguintes resultados de correlação significativa.

1. Formação: Competências (-1) / Estrutura (0,9) / Habilidades (-1)
2. Tempo de Serviço: Comunicação (1) / Competência (0,9) / Governança (0,7)
3. Tempo de Coordenação: Comunicação (0,7) / Estrutura (0,9)
4. Auditoria: Comunicação (-1)/Competência (-1)/Governança (-1)/Parcerias (-1)

3.4.2 Formação e Capacitação dos Coordenadores de Ação

Para identificar a formação dos coordenadores de ação foram apresentadas três questões de múltiplas escolhas que trataram da formação acadêmica (I1 a I5), da área de

formação profissional (I6 a I17) e da capacitação continuada (I30 a I34). Estes quesitos guardam estreita relação com a categoria habilidades, descrito no modelo de classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre os órgãos de controle e o PPA.

Tabela 1 – Formação e Capacitação dos Coordenadores de Ação

| FORMAÇÃO | | | | ÁREA DE FORMAÇÃO | | | | | | CAPACITAÇÃO | |
|----------|--------------|----------|-----------|------------------|----------|----------|----------|-----------|------------|---------------|---------------|
| Superior | Pós-Graduado | Mestrado | Doutorado | Administração | Jurídica | Contábil | Economia | Geografia | Engenharia | Nenhum evento | 1 a 4 eventos |
| 30% | 50% | 15% | 5% | 35% | 20% | 15% | 5% | 5% | 20% | 65% | 35% |

Os resultados demonstraram que todos os coordenadores de ação possuem formação superior e mais da metade são pós-graduados. As áreas de conhecimento predominantes são a administração, engenharia e jurídica, que somadas às demais, demonstra a multidisciplinariedade, favorável à maturidade do alinhamento estratégico na categoria valores/competências, pois a aprendizagem individual é transformada em coletiva, e o conhecimento individual é incorporado às práticas organizacionais (BITENCOURT e MOURA, 2004, p. 61)

Quando se trata da capacitação específica para a área de atuação e, principalmente, durante a coordenação da ação tem-se um resultado divergente; 65% dos coordenadores não participaram de eventos de capacitação. A pesquisa mostrou que 46,15% dos coordenadores que não participaram de eventos de capacitação, consideraram a categoria habilidades do modelo de avaliação maturidade do alinhamento estratégico baixo. Conforme Luftman (2000) as habilidades na classificação de maturidade inicial (baixo) são adquiridas por treinamentos técnicos a cargo do trabalhador e existem poucas recompensas pelo desempenho. A avaliação dessa mesma categoria para 71,4% daqueles que declararam participar de eventos de capacitação sobe para a classificação de maturidade moderada, nesta classificação, Luftman (2000), entende que já se reconhece valor no serviço prestado pelo empregado.

Já os 92,30% que não participaram de eventos de capacitação têm entre 1 e 3 anos de coordenação. Em pesquisa realizada em uma fusão de empresas, Pereira e Dornelas (2010) identificaram que os fatores qualificação e postura dos profissionais são entendidos como promotores do alinhamento estratégico em decorrência da importância das pessoas no processo de alinhamento.

Programas de treinamento e capacitação para os recém designados para a função de coordenadores de ações tendem a reduzir o desalinhamento estratégico, uma vez

demonstrado que a qualificação é um fator inibidor do alinhamento. Acrescente-se que 92,3 % daqueles que nunca participaram de eventos de capacitação têm entre 1 e 3 anos na função de coordenador de ação.

Ainda, sobre a capacitação tem-se que aqueles que possuem maior formação participam mais ativamente dos eventos, ou seja, 85,7% daqueles que declararam ter participado de eventos possuem pós-graduação e/ou mestrado.

3.4.3 Tempo de Serviço

Para identificar a experiência profissional dos coordenadores de ação foram apresentadas três questões de múltiplas escolhas que trataram especificamente do tempo de serviço (I18 a I21). Como critério para avaliação da experiência do coordenador de ação utilizou-se o tempo de serviço como medidor, ou seja, quanto mais tempo de trabalho mais experiência acumulada.

Estes quesitos guardam estreita relação com a categoria habilidades, descrito no modelo de classificação de maturidade do alinhamento estratégico entre os órgãos de controle e o PPA.

Tabela 2 – Tempo de Serviço dos Coordenadores de Ação

| TEMPO DE SERVIÇO | | | |
|-------------------------|-------------------|--------------------|----------------------|
| 0 A 3 anos | 4 a 7 anos | 8 a 10 anos | Acima 10 anos |
| 40% | 10% | 10% | 40% |

Os dados indicam que os coordenadores possuem boa experiência e que a maior parte deles passou por dois planos plurianuais, portanto têm conhecimento da evolução do monitoramento do plano, inclusive convivendo com grandes mudanças no processo de estruturação e monitoramento das ações.

Após análise do quesito com o cruzamento dos dados identificou-se forte relação da experiência com a categoria estrutura do modelo de classificação do alinhamento estratégico. 80% dos entrevistados com até 7 (sete) anos de serviço classificam a estrutura administrativa como baixa e 70% consideram a função uma obrigação. Entre aqueles com maior experiência (acima de 7 anos de serviços), 60% classificam a estrutura como baixa; porém, 50% consideram a função de coordenador de ação interessante.

A categoria governança se manifestou expressiva entre os participantes mais experientes, 60% dos coordenadores de ação classificaram a categoria governança como

moderada, enquanto, 80% dos menos experientes classificaram essa categoria como baixa.

3.4.4 Coordenação das Ações

O conjunto de questões que trataram da coordenação das ações buscou identificar fatores críticos para o sucesso das ações, como indicação (I22 a I29), quantidade de ações que coordena, tempo de coordenação (I35 a I38) e auditoria (I39 a I42).

Estes quesitos guardam estreita relação com todas as categorias estabelecidas para a classificação de maturidade do alinhamento estratégico entre os órgãos de controle e o PPA.

Tabela 3 – Dados sobre a Coordenação das Ações

| AÇÕES COORDENADAS | | | | TEMPO DE COORDENAÇÃO (Anos) | | | | INDICAÇÃO | | | | AUDITADO (Vezes) | | |
|-------------------|-------|-------|------------|-----------------------------|-------|-------|------------|-----------|-------|---------------|--------------|------------------|-------|-------------|
| 1 | 2 a 3 | 4 a 6 | Acima de 6 | Até 1 ano | 2 a 3 | 3 a 4 | Acima de 4 | Formação | Cargo | Falta Pessoal | Conhecimento | Nunca | 1 a 3 | entre 4 e 6 |
| 55% | 20% | 15% | 10% | 25% | 60% | 10% | 5% | 15% | 70% | 5% | 10% | 50% | 45% | 5% |

O alto percentual de indicações devido ao cargo tem explicação. No caso específico do Ministério Público da União, as coordenadorias de algumas ações estão subordinadas ao exercício de determinadas funções. Esse fato também explica o pouco tempo dos coordenadores na gestão das ações – entre 1 e 3 anos. Existe alta rotatividade nas funções, pois a eleição de procuradores-chefes das Unidades Regionais do Ministério Público ocorrem a cada período de 2 anos. Essa estrutura afeta negativamente a classificação da maturidade do alinhamento estratégico.

Alguns percentuais verificados no quesito referente á auditorias chamam a atenção; de início, o fato de 50% dos coordenadores de ação nunca terem sido auditados. Os respondentes que fazem parte desse percentual, em sua maioria, tenderam a classificar as categorias de maturidade: parcerias, governança e competências como baixas. Em sentido diferente, os coordenadores auditados, tenderam a classificar as categorias parceria e competência como moderadas.

Este grupo de questões é tido como de suma importância para identificação da influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação de maturidade do alinhamento estratégico.

3.4.5 Interesse dos Coordenadores de ação

O quesito que trata do interesse do coordenador de ação, relativamente às atividades que executa, foi investigado com uma questão composta de 5 itens (I43 a I47).

Este conjunto de questões, que trataram da coordenação das ações, identificou o sentimento do coordenador quanto às ações executadas.

Tabela 4 – Sentimento Pessoal dos Coordenadores de Ação quanto a Coordenação

| COORDENAÇÃO | | | | |
|-------------|--------------|----------|-------------|--------------|
| Agradável | Interessante | Obrigaçã | Indiferença | Desagradável |
| 5% | 40% | 40% | 10% | 5% |

As respostas atribuídas a este quesito pelos coordenadores de ação indicam a necessidade de revisão dos procedimentos de escolha e de motivação. Apenas 5% dos coordenadores de ação consideraram a função agradável. A metade dos entrevistados posicionou-se como indiferente à coordenação da ação ou a consideram uma obrigação.

Encontrar a origem do descontentamento dos coordenadores de ação (55% entre obrigação e desagradável) pode propiciar a busca por ações motivadoras. Likert (1979) entende ser importante descobrir o quanto antes disfunções na administração e adotar providências saneadoras, evitando, assim, a ocorrência de graves transtornos.

3.4.6 Resultado Geral

Os resultados obtidos com a pesquisa da influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle apresentam a seguinte configuração:

| Atributo | Influência | Constatação |
|--|------------|------------------------------------|
| Formação | Positiva | 100% formação superior |
| Área de Formação | Positiva | Multidisciplinar |
| Tempo de Serviço | Positiva | Experiente - 60% acima de 4 anos |
| Quantidade de Ações que coordena | Positiva | 1 ação – 55% |
| Indicação para a função de coordenador | Negativa | Devido à função de chefia |
| Participação em eventos de capacitação | Negativa | 65% - não participou de eventos |
| Tempo de coordenação | Negativa | Alta rotatividade – 85% 1 e 3 anos |
| Auditorias realizadas na ação | Negativa | 50% - nunca foi auditado |
| Sentimento pela coordenação | Negativa | 55% - obrigação/desagradável |

O perfil dos coordenadores de ação influencia, de forma geral, negativamente na maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle. Os atributos *indicação para a função de coordenador* e *tempo de coordenação* afetam negativamente as

categorias governança e habilidades, pois o coordenador não detém capacitação específica para atuar na função e não lhe é dado tempo suficiente para se adaptar a função. Essas categorias tratam da capacidade de gestão do coordenador de ação.

O atributo *participação em eventos de capacitação* afeta negativamente a categoria habilidades – que se refere à capacitação continuada dos coordenadores de ação.

O atributo *sentimento pela coordenação* afeta negativamente as categorias habilidades, governança e medida de valores/competências, pois não existe interesse nos resultados produzidos pela ação. Essas categorias exigem do coordenador que suas habilidades e conhecimentos sejam colocados a serviço da ação. Em contexto de desinteresse não existe o comprometimento das pessoas com os objetivos e metas estabelecidos para as ações, fator primordial para o alinhamento estratégico.

3.5 FERRAMENTAS E DIMENSÕES DE CONTROLE MAIS UTILIZADAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE PARA O MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS DO PPA

Os documentos oficiais do órgão de controle externo apresentam duas naturezas para auditorias e/ou avaliações: 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.

A dimensão da legalidade, segundo Rovorêdo *et al.* (2004) diz respeito a aderência dos atos de gestão aos mandamentos legais e a dimensão da legitimidade remete a autoridade do agentes público para realizar determinados atos. O mesmo autor traduz a dimensão da economicidade como a maximização dos benefícios e a minimização dos gastos, associando ao gênero economicidade as espécies eficiência, eficácia e efetividade.

A dimensão da efetividade se refere aos resultados produzidos em determinado público e cumprimento dos objetivos das políticas públicas. A verificação da efetividade exige uma investigação de resultados, e resultados que, por definição, se produzem no mundo além da organização e do programa (POLLIT *et al.*, 2008, p. 37).

Para Castro (2010), a dimensão da eficiência demonstra como a entidade utiliza os recursos disponíveis para realizar suas ações e atingir determinado objetivo. É o rendimento efetivo sem gasto desnecessário. A dimensão da eficácia determina o grau de alcance de metas ou resultados que se espera das políticas públicas.

Em se tratando do controle interno, os documentos oficiais classificam suas auditorias em: de avaliação da gestão, de acompanhamento, contábil, operacional e especial. As fiscalizações dos órgãos de controle interno avaliam a execução dos programas de governo.

Durante a realização desta pesquisa produziu-se um artigo submetido e aprovado na Conferência Internacional da *International Research Society for Public Management - IRSPM*, realizado em Brasília e que teve como objetivo identificar o alinhamento estratégico entre as auditorias e fiscalizações realizadas pelos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal e os princípios norteadores do PPA. De modo geral, restou demonstrado que as auditorias e fiscalizações executadas pelos órgãos de controle não estão alinhadas com os objetivos e princípios do PPA.

Foi feita uma pesquisa descrita, com metodologia qualitativa, que utilizou a ferramenta de análise de conteúdo, “a análise de conteúdo constitui um bom instrumento de indução para se investigarem as causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência ou indicadores; referências no texto)” (BARDIN, 2011, p. 169). Inicialmente, definiu-se como objeto do estudo relatórios de avaliação e fiscalizações produzidos pelos órgãos de controle e como limitador a parte dos relatórios referente aos “achados de auditoria”, que segundo Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União (2010, p. 35) são:

Achado é a discrepância entre a situação existente e o critério. Achados são situações verificadas pelo auditor durante o trabalho de campo que serão usados para responder às questões de auditoria. O achado contém os seguintes atributos: critério (o que deveria ser), condição (o que é), causa (razão do desvio com relação ao critério) e efeito (consequência da situação encontrada).

Como procedimentos para execução da análise categorizou-se as dimensões de auditoria conforme os regimentos e normativos dos controles internos e, buscou-se através da análise de correspondência (associação de variáveis categorias) a verificação das dimensões de auditoria mais presentes nos relatórios. A categorização, segundo Bardin (2010) é a classificação dos elementos que constituem um conjunto por diferenciação e, depois, o reagrupamento segundo o gênero, com os critérios previamente definidos.

Foram coletados dados de 18 (dezoito) auditorias de avaliação e fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas da União e pela Corregedoria-Geral da União (relatórios disponíveis nos sítios das duas instituições), no período de 2008 a 2010 (coincidentes com o período do atual plano plurianual – 2008/2011). Sendo, 9 (nove) relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União: TC 008.556/2009-3 Secretaria Nacional de Defesa Civil; TC

012034/2008-7 Concessão e Manutenção dos Benefícios de Auxílio-Doença; TC 006.693/2009-3 Ação Atenção aos Pacientes Portadores de Doenças Hematológicas; TC 011.261/2009-9 Ações Subvenção Econômica a Projetos de Desenvolvimento Tecnológico e Fomento a Projetos de Implementação e Recuperação da Infra-Estrutura de Pesquisa das Instituições Públicas; TC 002.985/20010-1 Programa Farmácia Popular – Sistema de Copagamento; TC 011.753/2010-2 Ação Serviço de Proteção ao Depoente Especial; Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES); TC 002088/2009-2 Função Saúde; TC 014799/2007-0 Sistema de Aviação Civil Brasileiro; e, TC 014.541/2009-6 Regulação Assistencial do SUS.; e, 9 (nove) da Corregedoria-Geral da União – CGU: Relatório de Fiscalização 01300 – Amazonas; Relatório de Fiscalização 01301 – Bahia; Relatório de Fiscalização 01302 – Distrito Federal; Relatório de Fiscalização 01303 – Mato Grosso do Sul; Relatório de Fiscalização 01304 – Paraná; Relatório de Fiscalização 01305 – Rio Grande do Norte; Relatório de Fiscalização 01306 – Roraima; e, Relatório de Fiscalização 01307 – Sergipe.

Não foram utilizados relatórios da Auditoria Interna do Ministério Público da União porque não são disponibilizados no sítio da organização e, também, não fornecidos a terceiros.

A primeira constatação da pesquisa diz respeito ao pouco número de avaliações, apenas 18 em três anos. Esta constatação reforça entendimento de Costa e Castanhar (2003) de que na administração pública brasileira não há a preocupação de avaliar programas públicos e programas sociais.

Levando-se em consideração que o “propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo a suspensão de uma determinada política ou programa” (COSTA E CASTANHAR, 2003, p. 972) a quantidade de avaliações realizadas não cumprem, em termos quantitativos, as funções da avaliação.

Os resultados do estudo indicaram que: [1] O controle externo utiliza predominantemente auditorias operacionais e utiliza dimensões da economicidade e eficácia; [2] O controle interno, por sua vez, utiliza somente fiscalizações e avalia a economicidade e a eficiência das ações; [3] ambos os controles têm como objetivo o conteúdo, ou seja, avaliam determinado objeto sem levar em consideração o sistema no qual ele está inserido.

Esta descoberta é explicada por Pollit *et al.* (2008), ao observarem em estudo que algumas organizações optam por auditorias operacionais por conta da facilidade de

administração. Nesse sentido, Alves (2009) adverte que as políticas públicas tornam-se cada vez mais transversais, multifuncionais e com ampla rede de atores, o que em tese demandaria a realização de auditorias multiorganizacionais e de sistemas. Quanto aos critérios mais utilizados, Costa e Castanhar (2003) relacionam como critérios a serem verificados pelas avaliações: a eficiência, a eficácia, a efetividade, a sustentabilidade, o custo-benefício, a satisfação do beneficiário e a equidade.

Os resultados demonstram que os órgãos de controle necessitam se modernizar e buscar novas formas de procedimentos mais afinadas com um modelo de gestão do PPA. Comparadas, nos relatórios mencionados, às dimensões mais alinhadas com o PPA, como, por exemplo: regularidade, boas práticas, governança, qualidade, resultados e objetivos, os critérios que se revelaram mais presentes foram regularidade e objetivos. Bastos (2002) diz que o novo modelo de gestão trazido pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e pelo *New Public Management* cobrou das instituições de controle uma postura voltada para o exame dos resultados e da efetividade da ação pública, contudo ainda não se vê esta postura nas auditorias e avaliações.

Em pesquisa realizada com auditores de contas públicas sobre a verificação das dimensões da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade em relatórios de fiscalização, Rovorêdo *et al.* (2004) identificaram a seguinte percepção: [1] os relatórios de auditoria produzidos pelos tribunais de contas não são capazes de traduzir e comunicar com clareza o princípio constitucional da eficiência praticado pelos gestores públicos; [2] os sistemas de controle interno das entidades ou órgãos da administração pública não refletem o esforço dos gestores públicos em criar as condições para uma avaliação adequada dos resultados, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, [3] os aspectos relacionados com a legalidade dos atos dos gestores públicos se constituem na principal dimensão evidenciada nos relatórios produzidos pelos tribunais de contas; [4] os relatórios de auditoria produzidos pelos tribunais de contas não refletem adequadamente o nível de economicidade alcançado pelos gestores públicos; e, [5] os auditores não estão capacitados para produzir relatórios de auditoria cujo enfoque seja a adequação dos níveis de eficácia e resultados obtidos pelas entidades ou órgãos públicos auditados.

Os resultados se assemelham à situação encontrada nos relatórios de avaliação dos programas de governo realizados pelo Tribunal de Contas da União e da Corregedoria-Geral da União.

As mudanças que vêm ocorrendo, tanto em âmbito doméstico quanto externo, demonstram a necessidade de aprimoramento do padrão de controle. As auditorias operacionais necessitam de critérios que tornem a informação mais útil à sociedade em geral. Pollit et al (2008) sugerem uma classificação de critérios composta de: economicidade, eficiência, efetividade, cumprimento de objetivos, administração, governança e qualidade. Este é o desafio que os órgãos de controle devem enfrentar. Costa e Castanhar (2003) entendem que a avaliação sistemática, contínua e eficaz dos programas é um instrumento fundamental para se obter maior eficiência e impacto nos investimentos governamentais.

3.6 PERCEPÇÃO DOS COORDENADORES DE AÇÃO QUANTO À CLASSIFICAÇÃO DA MATURIDADE DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE E O PPA

Esta parte da pesquisa busca identificar, por meio da percepção dos coordenadores de ação, a classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre os órgãos de controle e os órgãos responsáveis por programas de governo. Para medição da maturidade do alinhamento estratégico utilizou-se a metodologia de Luftman (2000), que está dividida em seis categorias: comunicação, valores/competências, governança, parcerias, estrutura/arquitetura e habilidades. Cada categoria foi avaliada por meio de escala tipo *Likert* de 5 pontos, variando de muito baixo a muito alto.

Visando dar maior clareza aos resultados obtidos, apresentam-se os resultados individuais de cada categoria. Os resultados são apresentados em forma de gráficos, visando facilitar a compreensão dos valores atribuídos a categoria. Por fim, expõem-se os resultados consolidados das categorias e um quadro resumo da percepção dos coordenadores de ação.

3.6.1 Categoria: Comunicação

A categoria comunicação 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. Para o estudo desta categoria, formularam-se duas questões (Q1 e Q2), que buscam identificar quanto os órgãos de controle e os coordenadores de ação trocam informações acerca de suas ações. Este item é especialmente importante porque, como descrito anteriormente, a comunicação é a ponte entre a meta e a criação de padrões de

desempenho e de realização do funcionário (PEREIRA, 2004) e, “demonstra o nível de interação entre os órgãos de controle e os coordenadores de ação” (LUFTMAN, 2000, p. 14).

Os resultados apresentados no gráfico demonstram que do total de respostas válidas para os itens formulados no questionário (Q1 e Q2), a maior parte delas apresenta a classificação de maturidade moderada (3), indicando 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.

Na classificação de maturidade moderada a organização tem foco no alinhamento estratégico e se concentra principalmente na governança, nos processos e na comunicação dos objetivos específicos das ações. As avaliações estão se tornando parte da gestão dos programas e os órgãos de controle começam a se tornar parceiros.

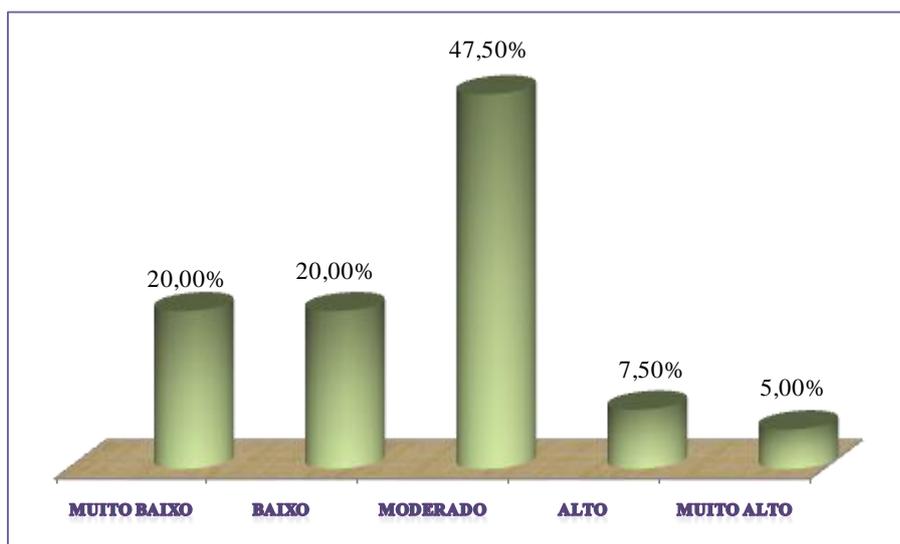


Gráfico 1 – Classificação da Maturidade do AE da Categoria Comunicação

A prática desta categoria 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 administração pública é caracterizada por processos de comunicação extremamente formais, dificultando a interação entre os diversos atores do processo administrativo. Nesse sentido, Luftman (2000) entende que a efetiva troca de ideias e a clara compreensão do que é necessário fazer para assegurar o sucesso das estratégias está no topo

da lista dos facilitadores e inibidores do alinhamento estratégico, e acrescenta que protocolos rígidos de comunicação, que impedem a discussão e a partilha de ideias devem ser evitados. Em sentido semelhante, Brodbeck e Hoppen (2003) esclarecem que as organizações ainda coabitam com elementos inibidores do processo de alinhamento estratégico e citam os problemas de comunicação como um deles.

3.6.2 Categoria: Valores/Competência

A categoria valores/competências discute a contribuição dada pelas avaliações realizadas pelos órgãos de controle para o alcance dos objetivos das ações. Para o estudo desta categoria, formularam-se três questões (Q3, Q4 e Q5), que buscavam identificar a percepção dos coordenadores de ação quanto à utilidade das avaliações realizadas pelos órgãos de controle. Segundo Worthen, Sanders e Fitzpatrick (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.

Os resultados apresentados no gráfico demonstram que do total de respostas válidas para os itens formulados no questionário (Q3 a Q5), a maior parte delas apresenta uma classificação de maturidade entre baixo (2) e moderado (3), indicando que existe um processo iniciado de geração de valor dos relatórios de auditoria, embora pouco utilizados. O conjunto de respostas que classificam a maturidade do alinhamento estratégico dessa categoria 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.

Na classificação de maturidade baixa a organização está iniciando o processo de alinhamento estratégico. O alinhamento é pontual e não sistematizado, tende a ser dirigido as categorias que afetam diretamente os objetivos.

Na classificação de maturidade moderada a organização tem foco no alinhamento estratégico e se concentra principalmente na governança, nos processos e na comunicação dos objetivos específicos das ações. As avaliações estão se tornando parte da gestão dos programas e os órgãos de controle começam a se tornar parceiros.

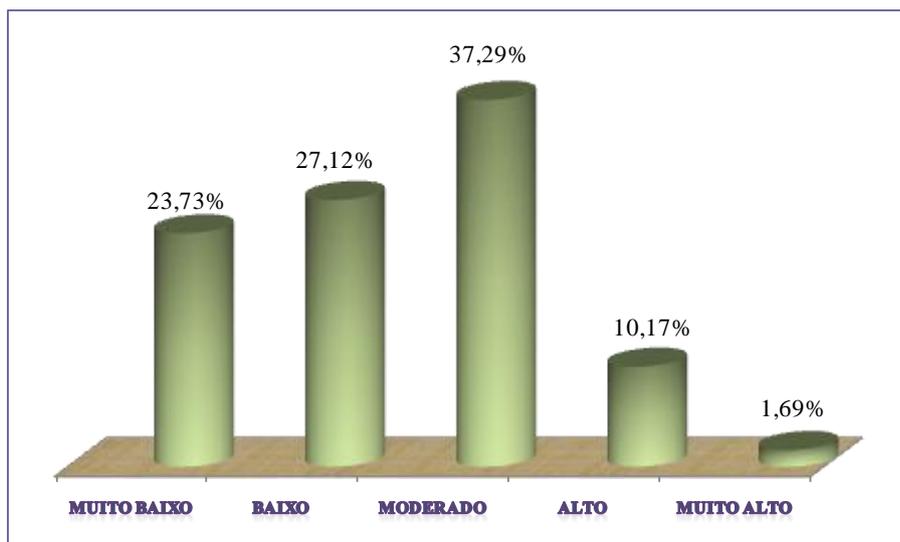


Gráfico 2 – Classificação da Maturidade do AE da Categoria Valores/Competências

Buscando o alinhamento com expectativas de realização de avaliações que auxiliem os coordenadores de ação, surgem outras abordagens para as avaliações. Duas abordagens, que podem tornar-se interessantes para os órgãos de controle e, em especial, para o controle interno, são as avaliações centradas na administração e em objetivos.

O objetivo da abordagem centrada na administração é ajudar as pessoas que tomam decisões, seu fundamento lógico é de que a informação avaliatória é parte essencial de decisões inteligentes e o avaliador por ser eficiente trabalhando para administradores, legisladores, diretoria e outros profissionais que precisam de boas informações avaliatórias. (WORTHEN, SANDERS, FITZPATRICK, 2004, p. 151). A abordagem centrada em objetivos tem levado os responsáveis pelos programas a refletir sobre suas intenções e a esclarecer generalidades antes ambíguas sobre os resultados desejados (MAGER, 1962). Discussões de objetivos apropriados com a comunicada de que está sendo atendida conferiram à avaliação centrada em objetivos o atrativo da validade nominal - afinal de contas, o programa está simplesmente prestando contas do que seus criadores disseram que faria, e isso é obviamente legítimo. A abordagem centrada em objetivos trata diretamente da Diretriz U4, Identificação de Valores, de *The Program Evaluation Standards* (Joint Committee, 1994). Sua ênfase em resultados claramente definidos como base de julgamento do programa ajuda os avaliadores e outros a ver a base valorativa para julgar o programa. (WORTHEN, SANDERS, FITZPATRICK, 2004, p. 143).

3.6.3 Categoria: Governança

A categoria governança trata da discussão e da revisão de prioridades, objetivos e metas das ações e da avaliação de sustentabilidade do programa. Para o estudo desta categoria, formularam-se três questões (Q6, Q7 e Q8), que objetivavam conhecer as possibilidades de discussão e revisão de metas, indicadores e objetivos das ações, bem como, das instituições que permitem ao coordenador de ação gerir de forma satisfatória as ações, dadas a ocorrência de mudanças ambientais e políticas.

Segundo Bresser-Pereira (1997), governança está ligada à capacidade administrativa e financeira do Estado para transformar em realidade as decisões tomadas. Nesse sentido, ele pugna pela necessidade de se adotar novas formas de gestão, mais compatíveis com avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas e direcionadas para a obtenção dos resultados.

Os resultados apresentados no gráfico demonstram que, do total de respostas válidas para os itens formulados no questionário (Q6 a Q8), 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 encontra-se em fase inicial. Os coordenadores de ação não possuem mecanismos de revisão de prioridades.

Na classificação de maturidade muito baixa a organização tem alinhamento quase imperceptível, enquanto, na classificação de maturidade baixa, o alinhamento está iniciando e tende a ser dirigido às categorias que afetam diretamente os objetivos.

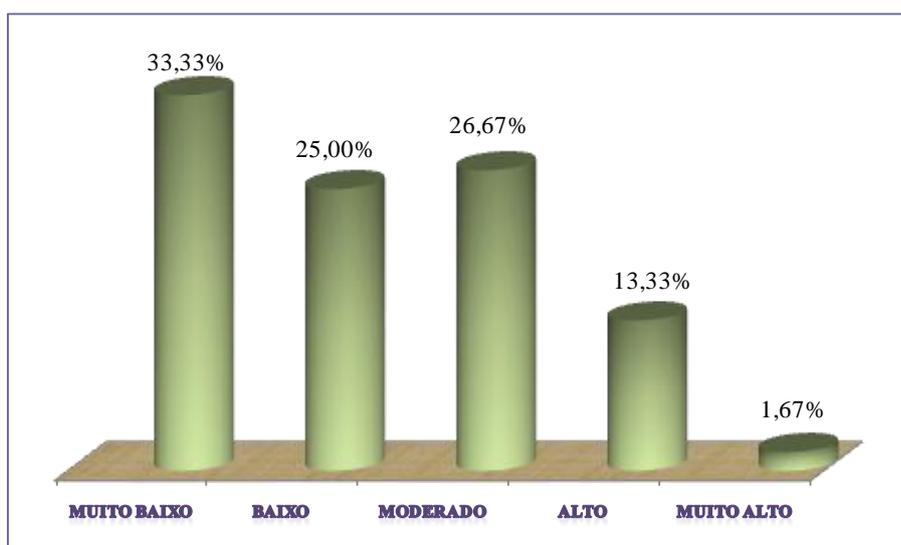


Gráfico 3 – Classificação da Maturidade do AE da categoria Governança

Os órgãos de controle devem avaliar as ações e/ou programas dentro de seu contexto real, levando em consideração as mudanças ambientais e estruturais dos programas.

A revisão do planejamento deve estar balizada pelas informações obtidas por meio do monitoramento e deve ter um caráter sistemático, de forma a evitar o surgimento de espaços entre as diretrizes estabelecidas no plano e a realidade concreta das instituições e dos contextos nas quais elas atuam. O planejamento, nesse contexto, deve prever mecanismos de sua revisão/atualização. Estes mecanismos devem ser objetos de acompanhamento e de aperfeiçoamentos sistemáticos. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 141)

Ocorre a necessidade de comunicação entre os coordenadores de ação e os órgãos de controle quando se discute a execução da estratégia. Esta troca de informações deve levar a

ajustes nas diretrizes, metas e indicadores. Em estudo realizado pela OCDE sobre a Governança Pública, Rochet (2002) sugere que o planejamento estratégico deva 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. É necessário que o coordenador de ação tenha um grau maior de governança sobre suas ações e possa, ao menos, discutir a alteração de indicadores e metas.

Esta categoria possui estreita relação com o critério estrutura/arquitetura e ambos dependem de uma reformulação do modelo de gestão do Estado para alcançar um nível ótimo de alinhamento estratégico.

3.6.4 Categoria: Parcerias

A categoria parcerias trata da contribuição dos órgãos de controle para o sucesso dos programas e a percepção de sua importância para o sucesso dos programas. Para o estudo desta categoria, formularam-se duas questões (Q9 e Q10), que identificam a importância dada ao controle pelos coordenadores de ação, ou seja, quanto o controle é tido como parceiro na obtenção de bons resultados.

Pereira e Dornelas (2010, apud HENDERSON e VENKATRAMAN, 1993); 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.

Os resultados apresentados no gráfico demonstram, que do total de respostas válidas para os itens formulados no questionário (Q9 a Q10), a maior parte delas apresenta classificação de maturidade entre muito baixo (1) e baixo (2), indicando que o alinhamento estratégico é quase imperceptível e encontra-se 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.

Na classificação de maturidade muito baixa a organização tem alinhamento quase imperceptível, enquanto na classificação de maturidade baixa o alinhamento está iniciando e tende a ser dirigido às categorias que afetam diretamente os objetivos.

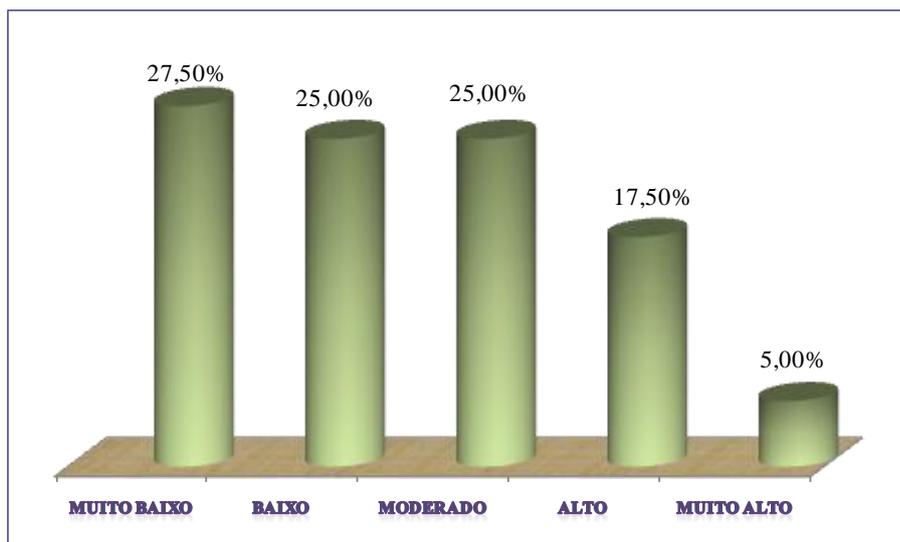


Gráfico 4 – Classificação da Maturidade do AE da categoria Parcerias

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.

A categoria parcerias, tal qual a categoria anterior, necessita de um ambiente de gestão mais flexível e gerencial, o que não se encaixa com o modelo burocrático.

3.6.5 Categoria: Estrutura/Arquitetura

A categoria estrutura/arquitetura trata da integração entre as estruturas dos órgãos de controle e aquelas propostas para a coordenação das ações e/ou programas, bem como do alinhamento da estrutura com os objetivos e estratégias das políticas públicas. Para o estudo desta categoria, formularam-se três questões (Q11, Q12 e Q13) que miravam estabelecer a relação entre as estruturas dos órgãos de controle e das coordenações de ação.

Os resultados apresentados no gráfico demonstram que, do total de respostas válidas para os itens formulados no questionário (Q11 a Q13), 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 encontra-se em fase inicial. As estruturas não favorecem a gestão do PPA e não interagem entre si.

Na classificação de maturidade muito baixa a organização tem alinhamento quase imperceptível, enquanto na classificação de maturidade baixa o alinhamento está iniciando e tende a ser dirigido às categorias que afetam diretamente os objetivos.

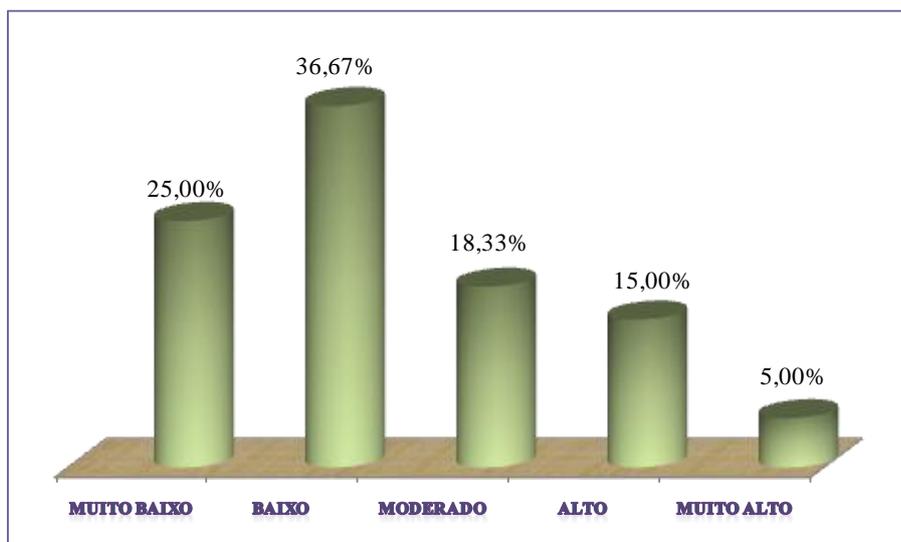


Gráfico 5 – Classificação da Maturidade do AE da Categoria Estrutura/Arquitetura

Os resultados apresentados no gráfico demonstram que os respondentes consideram que a categoria estrutura/arquitetura encontra-se entre as classificações de maturidade: muito baixo e baixo de alinhamento estratégico, denotando que a estrutura dos órgãos administrativos não favorece a gestão das ações. Brodbeck e Hoppen (2003, apud Henderson e Venkatraman, 1993) sugerem que o alinhamento estratégico refere-se à adequação e à integração funcional entre ambientes externos e internos e cita a estrutura administrativa como capaz de desenvolver competência e maximizar o desempenho organizacional.

Esta categoria está intimamente ligada ao modelo de gestão da administração pública e à necessidade de modernização administrativa. Em um ambiente burocrático, de forte centralização e com pouca discricionariedade, as possibilidades de atuação dos coordenadores de ação são reduzidas.

O Conselho Científico do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento, assim define o modelo de gestão gerencial.

O modelo gerencial tem como inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado, as quais têm alterado a forma burocrática-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes – daí o nome gerencial. Com estas mudanças, saiu-se de uma estrutura baseada em normas centralizadas para outra ancorada na responsabilização dos administradores, avaliados pelos resultados efetivamente produzidos. Este novo modelo busca responder mais rapidamente às grandes mudanças ambientais que acontecem na economia e na sociedade contemporâneas. (CLAD, 1998).

3.6.6 Categoria: Habilidades

A categoria habilidades trata da capacitação dos coordenadores de ação, dos órgãos de controle nas áreas de gestão e inovação. Para o estudo desta categoria, formularam-se duas questões (Q14 e Q15), que buscavam a percepção dos coordenadores de ação quanto à capacitação dos órgãos de controle para realizar fiscalizações e/ou auditorias com foco em resultados e quanto à sua própria capacitação para responder as ações dos órgãos de controle.

Os resultados apresentados no gráfico não convergiram para uma definição precisa da classificação da maturidade do alinhamento estratégico da categoria. As percepções descritas tenderam a uma indefinição generalizada para as classificações de maturidade: muito baixo e alto. Este fato inviabilizou a análise mais aprofundada do quesito.

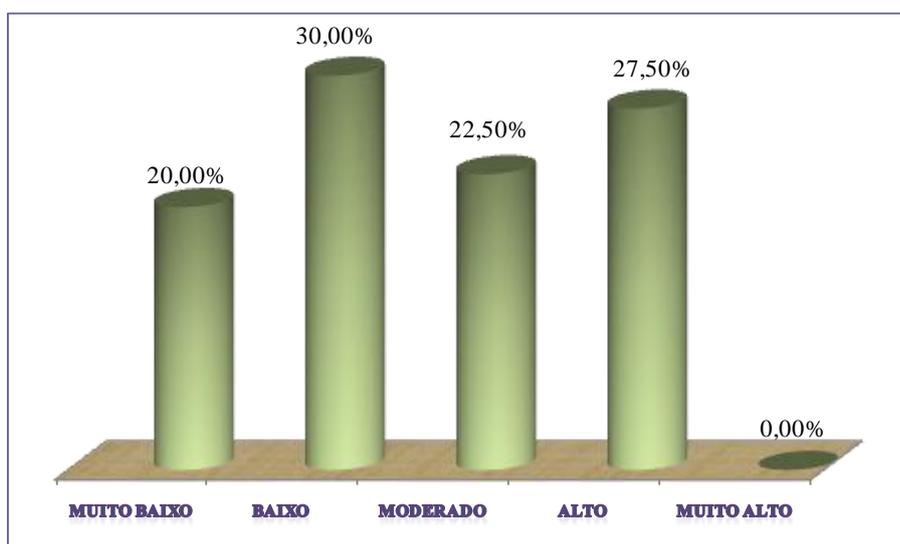


Gráfico 6 – Classificação da Maturidade do AE da Categoria Habilidades

O cruzamento dos dados da pesquisa permitiu a realização de algumas inferências. Os coordenadores de ação que em alguma das questões da pesquisa classificaram a categoria habilidades como muito baixo ou baixo, em sua grande maioria, não participaram de nenhum curso de capacitação, bem como, consideram a função como uma obrigação ou desagradável e, estão lotados fora de Brasília. Por sua vez, os coordenadores de ação que classificaram a categoria como moderada e alta participaram de cursos de capacitação e consideram a função de coordenador de ação interessante.

3.6.7 Contexto Geral da Classificação da Maturidade

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

No contexto de maturidade do alinhamento estratégico inicial (muito baixo) ou comprometido (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 definidos no planejamento, a gestão eficiente dos recursos e o ajuste contínuo dos processos de trabalho.

Certamente, a necessidade de a organização se focar nos fatores promotores do alinhamento estratégico mostra que o alinhamento é um processo dinâmico e constante.

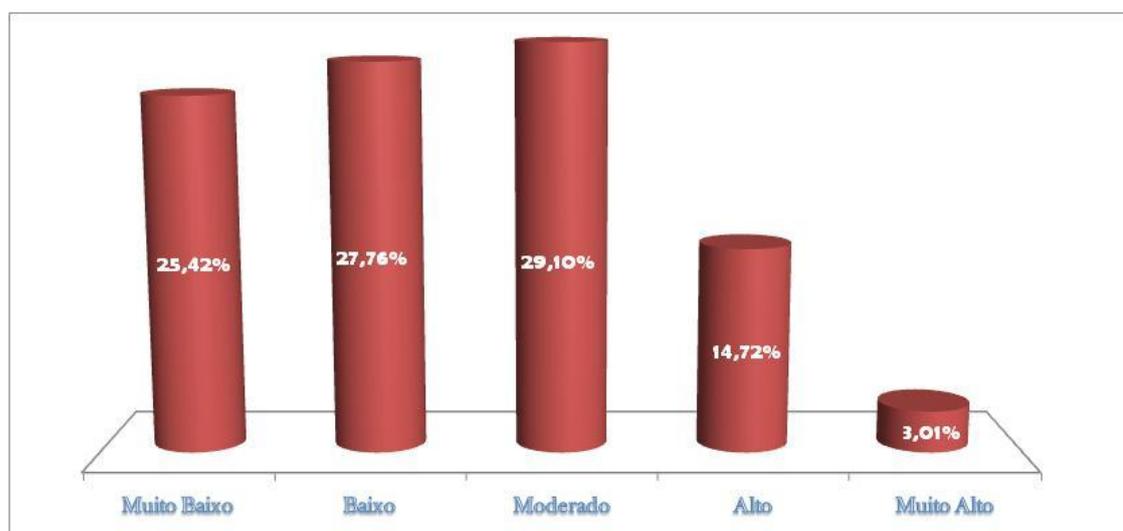


Gráfico 7 – Classificação Geral da Maturidade do AE

A pesquisa demonstrou que as categorias com menores percepções de alinhamento foram parcerias, estrutura e governança. Estas categorias estão relacionadas com o modelo de gestão administrativo. 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.

Essas categorias necessitam de instrumentos de gestão adequados para produzirem efeitos favoráveis ao planejamento estratégico. A classificação de maturidade do alinhamento estratégico muito baixo e baixo para 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.

A estrutura interna desfavorece a integração entre os órgãos e dificulta as ações dos coordenadores de ação. Existem poucos canais de comunicação, tanto internos quanto externos, e 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.

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.

Apresenta-se a seguir quadro que resume a percepção dos coordenadores de ação por categoria inferida e suas principais características.

| CATEGORIAS | DEFINIÇÃO | PERCEÇÃO DOS COORDENADORES DE AÇÃO QUANTO A MATURIDADE DO AE | |
|----------------------|--|--|--|
| | | CLASSIFICAÇÃO | CARACTERÍSTICAS |
| COMUNICAÇÃO | Troca de informações entre CA e OC para garantir estratégias bem sucedidas | MODERADO | Existe um processo de comunicação formal; A comunicação é direcionada a objetivos pontuais; A comunicação gera informações apenas a coordenação do programa; e, Existe pouca partilha de informação |
| VALORES/COMPETÊNCIAS | Contribuição das avaliações dos OC para alcance dos objetivos do programa | ENTRE BAIXO E MODERADO | Os relatórios de auditoria pouco contribuem para a gestão do programa e não são utilizados pelos coordenadores de ação. |
| GOVERNANÇA | Contribuição dos OC para revisão dos programas | ENTRE MUITO BAIXO E BAIXO | O alinhamento estratégico está em fase inicial; Existem poucos mecanismos de revisão de metas e indicadores; Os coordenadores de ação tem pouca possibilidades de influir na definição de metas e indicadores. |
| PARCERIAS | Percepção dos CA quanto ao valor dos OC para o programa | ENTRE MUITO BAIXO E BAIXO | Os órgãos de controle não são reconhecidos como parceiros; A comunicação entre coordendores de ação e órgãos de controle é difícil. |
| ESTRUTURA | Integração entre as estruturas dos órgãos dos CA e dos OC | ENTRE MUITO BAIXO E BAIXO | A estrutura das organizações não favorece a integração entre coordenadores de ação e órgãos de controle |
| HABILIDADES | Capacitação dos CA e percepção de inovações nos OC. | BAIXO | Coordenadores de ação que não participaram de cursos de capacitação, consideração a função uma obrigação e, estão lotados fora de Brasília, em sua maioria atribuem a classificação muito baixa e baixa para o critério. Coordenadores de ação que participaram de cursos de capacitação e consideração a função interessante, em sua maioria, atribuem a classificação alta para o critério. |

Quadro 2 – Resumo Geral da Percepção da Maturidade o AE por categoria

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

O presente estudo se propôs a analisar a influência dos órgãos de controle na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle.

Com base em estudo exploratório que avaliou a maturidade do alinhamento estratégico de várias unidades que prestam apoio ao programas do PPA, optou-se pelo estudo dos órgãos de controle. Para alcançar o objetivo proposto, trabalhou-se duas dimensões específicas, uma Operacional – estudou as ferramentas e dimensões de controle utilizadas para avaliação e monitoramento do PPA; outra de Avaliação – identificação da classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle e a influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico.

A estratégia da pesquisa foi à utilização da metodologia de estudo de caso, tendo como população os coordenadores de ação. A percepção dos coordenadores de ação foi verificada por meio do método de verificação da maturidade do alinhamento estratégico criada por Luftman (2000). Utilizou-se como instrumento de pesquisa *surveys* de questionário e para análise dos dados, optou-se pelo cálculo de frequência das respostas.

A pesquisa identificou que os Coordenadores de ação influenciam negativamente a classificação da maturidade do alinhamento estratégico. Primeiro, pela pouca capacitação que – afeta significativamente a categoria habilidades; segundo, pela desmotivação e desinteresse, que – afeta as categorias estrutura e governança; Terceiro, o descompasso com os órgãos de controle – afeta as categorias parcerias e comunicação.

Os resultados da pesquisa demonstram que a classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre os programas do PPA e os órgãos de controle, em um contexto geral, encontram-se entre as classificações baixa (2) e moderada (3). Inicialmente, entenda-se que este fato reduz as possibilidades de sucesso dos programas de governo, segundo entendimentos de Kaplan e Norton (2006), Luftman (2000), Brodbeck e Hoppen (2003).

O moderado alinhamento estratégico entre outros fatores pode ocasionar o insucesso das políticas públicas expressas no PPA e deve ser combatido. Segundo Canépa, Rigoni e Brodbeck (2008) o alinhamento estratégico é um processo dinâmico e evolutivo, portanto, o conhecimento da classificação da maturidade do alinhamento estratégico deve levar a organização a repensar sua atuação e a implementação de ações que o torne o mais elevado possível.

Assim, levando em consideração os resultados apresentados na pesquisa e a importância do alinhamento estratégico, apresentam-se algumas propostas para a melhoria da classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle.

A primeira delas trata do ponto mais crítico, as avaliações dos programas que afetam as *categorias comunicação, parcerias, valores/competências*. Luftman (2000) afirma que à classificação de maturidade baixa nessas categorias gera os seguintes problemas: pouco entendimento das estratégias para alcançar os objetivos, inexistência de compartilhamento de conhecimento, as organizações não conseguem demonstrar o valor do seu trabalho, avaliações pontuais sem grandes inovações, reduz a confiança entre os envolvidos no processo e inexistência de compartilhamento de riscos e sucessos.

Heinrich (2010) entende ser necessário desenvolver medidas que sejam informativas e úteis aos gestores públicos, que possam orientá-los a melhorar a qualidade do serviço e seus resultados, e sejam capazes de informar o nível do desempenho e como modificá-lo. A importância da comunicação é também reconhecida por Likert (1979, p. 62), “a comunicação é essencial ao funcionamento de uma organização. É amplamente reconhecida como um dos mais importantes processos de administração. Não obstante, os sistemas de comunicação da maior parte das companhias apresentam graves defeitos”.

Assim, as atuais avaliações e/ou fiscalizações dos órgãos de controle, na perspectiva dos coordenadores de ação, não se coadunam com este entendimento, embora seus normativos se refiram à avaliação dos programas de governo.

As ações governamentais inseridas no PPA devem ser avaliadas pelos órgãos de controle interno dos poderes, tal qual ocorre no Canadá: “A principal característica da avaliação canadense é ser interna, isto é realizada por agentes que pertencem à administração e são encarregados de por em prática os programas objeto de avaliação” (JACOB, 2006, p. 524). Os controles internos teriam uma quantidade limitada de ações para avaliar e prestariam informações aos coordenadores de ação que os auxiliassem a melhorar a execução dos programas.

Além disso, todos os programas (a partir de sua aprovação) devem ter dotação específica para realização de avaliações. As avaliações devem ser bianuais e realizadas por entidade privada (consultorias, universidades, escritórios de contabilidade, entidades de classe, institutos). Assim ocorre no Canadá, “a avaliação externa é confiada, frequentemente e com recursos públicos, a avaliadores privados ou a uma instituição governamental especializada em avaliação, mas independente da organização avaliada.” (JACOB, 2006, p.

524). Jacob (2006) entende que os métodos utilizados pelo controle interno e externo são semelhantes, contudo o controle interno se concentra nas necessidades dos gestores do programa enquanto ao controle externo se concentra nas necessidades de informação de terceiros, como por exemplo: políticos, usuários dos serviços, cidadãos, entidades internacionais, entre outros.

Como discutido anteriormente, os princípios balizadores da gestão do PPA são a eficiência, a eficácia, a efetividade e a economicidade, bem como o direcionamento para obtenção de resultados. Os resultados do estudo demonstraram predominância da avaliação da economicidade, da eficiência e da eficácia. Sem embargo das abordagens e metodologias descritas por Worthen *et al* (2004), que são avaliações centradas em objetivos – cujo interesse são os propósitos dos programas; centradas na administração – interessada na tomada de decisão; centrada nos consumidores – direciona-se ao atendimento das necessidades de consumidores; centrada em especialistas – julgamento técnico feito por especialista; centradas em adversários e outras, sugere-se a utilização dos princípios definidos por Pollitt *et al.* (2008), economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, boas práticas de gestão, *governance*, qualidade e resultados.

Quanto aos tipos de auditoria, sugere-se a preferência por auditorias de programas e de sistemas em detrimento das auditorias de entes específicos e de conteúdo, mesmo sendo as primeiras de maior complexidade e dificuldade de realização. Pollitt et al (2008) definem auditoria de programas como aquelas que abarcam diversos entes responsáveis por determinado programa e de sistemas como aquela que avalia o sistema no qual esta inserido a atividade, como por exemplo os sistemas de controle.

A segunda diz respeito à *estrutura/arquitetura governamental*. Segundo Martins e Marini (2010), a arquitetura é o conjunto de princípios e padrões que orientam a realização das diversas atividades para se organizar e implementar uma estratégia e acrescentam que quanto maior o alinhamento dos vários componentes da arquitetura organizacional com a estratégia maior será o desempenho da organização.

O PPA, no entendimento de Garcia (2000), é um instrumento dotado de um modelo gerencial, contudo a estrutura reinante é burocrática, isso “faz com que o gestor público tenha que lidar com recursos inadequados, carga de trabalho ou exigências excessivas ou irrealis, orientações inconsistentes ou missões definidas com o intuito de serem literalmente inatingíveis” (LYNN, 2010, p. 47). Esta argumentação encontra respaldo nos resultados da

pesquisa, ou seja, as menores classificações têm como ponto de destaque problemas como modelos de gestão.

O modelo de administração burocrática já não atende às necessidades do Estado. A burocracia tem características que não se coadunam com o modelo de gestão do PPA. Bresser-Pereira (1997) cita as seguintes características do modelo burocrático: controle hierárquico formalista ou legal, concentração excessiva nos processos, ineficiência, auto-referência.

É importante que o Estado busque a reforma administrativa e se adéque às novas exigências ambientais, dotando o gestor público de ferramentas que possibilitem a gestão dos programas de governo.

Nas duas últimas décadas, o processo de alteração da estrutura da administração pública se tornou virtualmente contínuo [...] Eles incluem a reestruturação dos departamentos governamentais, a criação de novos sistemas orçamentários, a introdução de técnicas de melhoria da qualidade do serviço prestado, tal como a administração da qualidade total (TQM) ou o modelo da Fundação Europeia por uma Administração de Qualidade (EFQM), a elaboração de grupos de indicadores de desempenhos, inovações na administração de pessoal e no sistema de pagamentos, o lançamento de cartas de direitos dos cidadãos, 'terceirização' e contratualização e assim por diante. (POLLIT *et al*, 2008, p. 72).

Um desafio para a Administração Pública Federal, segundo Silva e Amaral (2007) e a criação de novos modelos de coordenação e gestão que promovam a atuação integrada entre os diversos órgãos da administração pública e dotar a máquina pública de estrutura e tecnologias ágeis, flexíveis e modernas.

A terceira refere-se à *categoria parcerias*. Os coordenadores de ação atuam em um ambiente complexo, onde suas ações se mesclam com as ações de diversos outros órgãos para obter a solução de um determinado problema afeto ao programa ao qual está vinculado. Segundo Heinrich (2010, apud Heinrich e Hill, 2001) as políticas e os programas públicos são geridos por meio de estruturas de governança cada vez mais complexas e descentralizadas (redes, cooperações e parcerias entre organizações públicas, sem fins lucrativos ou não).

Nesse contexto de busca por parcerias, os órgãos de controle devem se adequar a essa realidade e contribuir naquilo que lhe é possível. Assim as relações interorganizacionais podem ser a solução para este vazio hoje existente. Nesse sentido, Forgues *et al* (2006) destacam que, na leitura funcionalista, as relações interorganizacionais são elementos chaves na conexão entre a estratégia e a organização, propiciam vantagem concorrencial e agregam valores mais significativos.

As parcerias podem ser vantajosas para as organizações e seus dirigentes, Forgues *et al.* (2006) citam como principais benefícios a legitimação, a redução de incertezas, maior acesso a recursos, mais acesso às informações, aprendizagem e coevolução dentro do sistema em que atua.

Destarte, deve o órgão coordenador geral do PPA, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão esforçar-se para que os diversos órgãos que compõem um programa atuem de maneira orquestrada, seja por meio da criação de coordenações, seja por comissões para gestão de programas multiorganizacionais.

A *categoria habilidades* está relacionada à capacitação de coordenadores e agentes de controle, tanto internos quanto externos. Os resultados da pesquisa não permitiram uma análise mais direta da sua classificação de maturidade. A origem dessa incongruência teve como determinantes a participação dos coordenadores de ação em eventos de capacitação e a sua desmotivação com a gestão das ações.

Likert (1979) sugere como forças motivacionais em um sistema de administração melhor (sistema 4): envolvimento na solução de problemas, sistema de compensação econômico e oportunidades de comportamento livre. Segundo o mesmo autor, em organizações de alta produção, as operações se caracterizam por atitudes favoráveis, cooperativas e com altos níveis de satisfação com o emprego.

Dessa forma, deve-se alterar a forma de indicação dos coordenadores de ação, buscando harmonizar as atividades com os interesses e habilidades do eleito; e, instituir um sistema de premiação por resultados obtidos. Ou, mesmo, gratificar financeiramente o coordenador de ação pela gestão da ação.

No tocante à capacitação, embora a especialização seja uma característica marcante do modelo de gestão burocrático, os resultados da pesquisa demonstraram uma fragilidade. A capacitação é um ponto sensível no perfil dos coordenadores de ação por ser uma variável que influencia diretamente o alinhamento estratégico nas categorias habilidade, e valores/competências.

É importante que se busque programas de capacitação continuada dentro da estrutura do MPU, especificamente para os coordenadores de ação, pois, somente assim o alinhamento estratégico nesta categoria poderá ter avanços.

Com base nos resultados da pesquisa, propõe-se um plano de ação que tem por objetivo alinhar estrategicamente as atividades e/ou ações do Ministério Público da União

com os órgãos de controle e apresentar algumas indicações para a melhoria da gestão do PPA em âmbito geral. As ações previstas têm como fundamento o fluxograma abaixo:

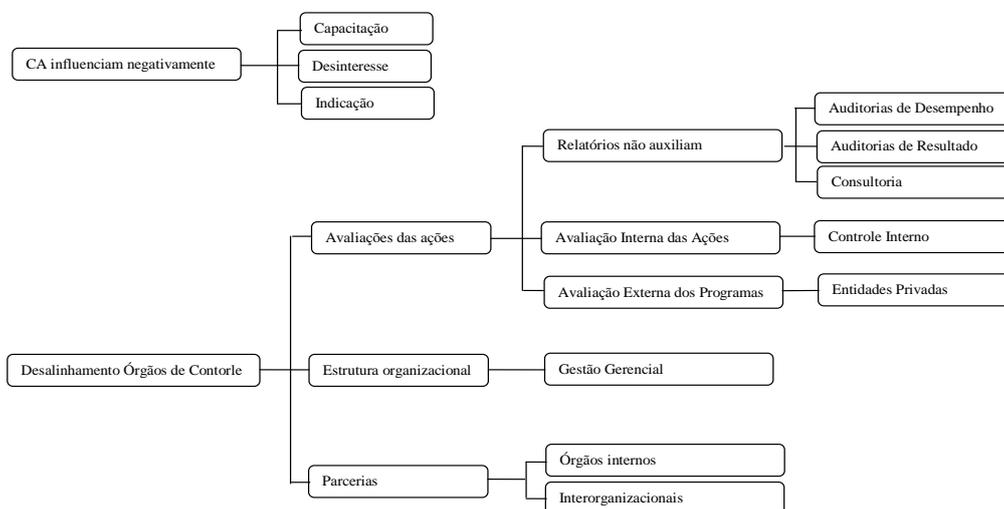


Figura 11 - Estrutura do Plano de ação

As ações propostas têm por objetivo alinhar estrategicamente os objetivos das ações do Ministério Público da União com as atividades executadas pelos órgãos de controle. As ações atuaram em duas dimensões: recursos humanos – capacitação, motivação e indicação; e, gestão – avaliação, estrutura organizacional e parcerias.

Para a dimensão de recursos humanos propõe-se:

1. Desenvolvimento de programa de capacitação continuada de coordenadores de ação;
2. Indicação dos coordenadores de ação levando-se em consideração competências e interesses; e,
3. Designação de função comissionada para os coordenadores de ação.

Estas ações pretendem aumentar o interesse dos coordenadores de ação pelos programas públicos e melhorar a gestão.

Para a dimensão de gestão propõe-se:

1. Avaliação de todas as ações do Ministério Público da União pelo controle interno sob o prisma das dimensões da efetividade, eficácia, eficiência, qualidade, economicidade, transparência, relevância e impactos no público-alvo;

2. Realização de auditorias de desempenho e de resultados pelo controle interno em ações estratégicas;
3. Disponibilização dos relatórios de auditoria no sítio do controle interno;
4. Celebração de convênios com institutos de pesquisa, universidades e outros, para capacitação do controle interno;
5. Criação de mecanismos de gestão gerencial para facilitar a gestão do plano plurianual;
6. Criação de comissões e comitês para organização das ações e gestão de programas multiorganizacionais; e,
7. Avaliação dos programas de governo, por ente externo à administração pública, a cada dois anos.

As ações 1 a 4 visam dar maior transparência à ação governamental, capacitar os auditores internos, obter melhores resultados com os relatórios de auditoria e desenvolver a função de assessoramento do controle interno.

As ações 5 a 7 buscam melhorar a estrutura administrativa existente, desenvolver a comunicação entre os órgãos que atuam em programas multiorganizacionais e avaliar os resultados e impactos dos programas de governo.

Este trabalho converteu-se em relatório técnico (Anexo 4) que foi entregue à Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas do Departamento de Recursos Humanos do Ministério Público do Trabalho, responsável pela distribuição dos trabalhos acadêmicos aos setores competentes e ao público em geral. Acrescente-se, ainda, que essa coordenadoria tem participação ativa no planejamento estratégico do Ministério Público da União, que também receberá uma cópia do relatório técnico, e atua em diversos projetos de inovação dentro do Ministério Público do Trabalho.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, F. F. T. **A Auditoria Operacional e seus Desafios**: Um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas União. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ALMEIDA, G. A. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. **Revista Jurídica Fafive on line**, São Paulo, n. 1, abr., 2010. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revistaonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>> Acessado em: 22 jan. 2011.

ALVES, M. F. C. **Múltiplas Chibatas?** Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal 1988-2008. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília.

ANSOFF, I. H. **A Nova Estratégia Empresarial**. Tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas, 1990.

ANTONELLO, C. S.; PANTOJA, M. J. Aprendizagem e o Desenvolvimento de Competências. In: PANTOJA, M. J.; CAMÕES, M. R. S.; BERGUE, S. T. (Orgs.). **Gestão de Pessoas**: Bases teóricas e experiências no setor público. Brasília: Enap, 2010. p. 51-101.

BARBETTA, P. A. **Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. 6 ed. Florianópolis: UFSC, 2006.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: 70, 2011.

BASIR, H. B; ANUAL, N. B.; YUSOP, A. K. B. M. **Strategic Alignment Measurement Model For Malaysian Public Insititutions of Tertiary Education**. Disponível em: <http://www.hishammb.net/Koleksi/Persidangan/CITRA_2007_2.pdf>. Acessado em: 10 jan. 2010.

BASTOS, G. M. M. C. In: TCU (Org.). **O Controle Externo e a Nova Administração Pública**: Uma Visão Comparativa. Brasília: TCU, 2002, p. 7 a 23.

BITENCOURT, C. C. A Gestão de Competências Gerenciais e a Contribuição da Aprendizagem Organizacional. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v. 44, n. 1, jan./mar., 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v44n1a1a04.pdf>> Acessado em: 22 jan. 2011.

BITENCOURT, C. C.; MOURA, M. C. C. A Articulação entre a Estratégia e o Desenvolvimento de Competências Gerenciais. **Revista de Administração de Empresas** –

ERA Eletrônica, São Paulo, v. 5, n. 1, jan./jun., 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v5n1/29560.pdf>> Acessado em: 11 mai. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm>. Acessado em: 2 fev 2010.

_____. Presidência da República. Lei nº 4.320, de 17 de março de 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acessado em: 24 jan 2011.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 29 mai. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11204.htm>. Acessado em: 24 jan 2011.

_____. Presidência da República. Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 6 dez. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm>. Acessado em: 24 jan 2011.

_____. Presidência da República. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre a gestão do plano plurianual 2008/2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 8 abr. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acessado em: 5 fev. 2010.

_____. Presidência da República. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 21 mai. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp 75.htm>. Acessado em: 12 mai 2011.

_____. Presidência da República. Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008. (2008). Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. **Diário Oficial da União**, em 13 de outubro.

_____. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>> Acessado em: 12 mai 2010.

_____. Conselho Federal de Contabilidade. Resolução nº 1.135/08. Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno. Brasília: CFC, 2008. Disponível em <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001135> Acessado em: 12 mai 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011. Brasília: MP, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mespres.pdf>. Acessado em: 5 fev 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 140, de 10 de junho de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 12 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/portaria140-compet%C3%A4Anciassma,umagerentedeprograma,coordenadordea%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acessado em: 26 jul 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria TCU nº 208, de 8 de dezembro de 2010. Aprova as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 10 dez. 2010, Seção 1, p. 127. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU-ESPECIAL-29-de-10-12-2010%20Normas%20de%20Auditoria.pdf> Acessado em: 24 jan. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria SEGESEX nº 4, de 26 de fevereiro de 2010. Aprova a revisão do Manual de Auditoria de Natureza Operacional e altera a sua denominação para Manual de Auditoria Operacional. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU_ESPECIAL_04_de_19_03_2010_Manual_de_Auditoria_de_Na.pdf> Acessado em: 24 jan. 2011.

_____. Ministério da Fazenda. Instrução Normativa nº 1, de 6 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01_06abr2001.pdf> Acessado em: 24 jan. 2011.

_____. Ministério Público da União. Portaria PGR nº 200, de 28 de abril de 2009. Aprova o Regimento Interno do Ministério Público da União.

_____. Ministério Público da União. Portaria MPU nº 215, de 28 de abril de 2009. Aprova o Regimento Interno do Ministério Público da União.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Guia do Censo 2010:** para Jornalistas. Brasília: IBGE, 2010, p. 40. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/Guia_do_censo2010.pdf>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia e Estrutura Para um Novo Estado. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 3, n. 67, p. 24-38, jul./set. 1997. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/67-3.pdf>>. Acessado em: 18 jan. 2011.

_____. O Modelo Estrutural de Gerência Pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf>>. Acessado em: 10 jan. 2011.

_____. A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>>. Acessado em: 18 jan. 2011.

BRODBECK, A. F.; HOPPEN, N. Alinhamento Estratégico entre o Plano de Negócio e de Tecnologia de Informação: Um Modelo Operacional para Implementação. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, v. 7, n. 3, p. 9-33, jul./set., 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v7n3/v7n3a02>>. Acessado em: 16 fev 2010.

CANÉPA, P. C. V.; RIGONI, E. H.; BRODBECK, A. F. Práticas de Alinhamento Estratégico: Um Estudo Exploratório em Organizações Industriais e de Serviço. **Revista de Administração Mackenzie – RAM**, v. 9, n. 1, p. 107-129, jun., 2008. Disponível em: <<http://www3.mackenzie.br/editora/index.php/RAM/article/view/153/153>>. Acessado em: 11 jan 2010.

CASTRO, D. P. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD. (1998). **Uma Nova Gestão Pública para América Latina**. Disponível em <<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view?searchterm=documento> de <http://www.clad.org/ve/fulltext/ngppor.pdf>> Acessado em 10 abr. 2010.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em administração**. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CORE, F. G. Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea**. Vol. 2. Brasília: Enap, 2006. cap. III, p. 219 a 261.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out, 2003. Disponível em: <http://www.fgv.br/ebape/nova-ebape/comum/arq/Costa_castanha.pdf>. Acessado em: 11 jan 2010.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERREIRA, A. B. H. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FOLZ, D. H. **Survey Research for Public Administration**. London: Sage, 1996.

FORGUES, B.; FRÉCHET, M.; JOSSERAND, E. Relations interorganisationnelles: Conceptualisation, Résultats et Voies de Recherche. **Revue Française de Gestion – RFG**, Paris, v. 32, n. 164, p. 17-31, mai. 2006. Paris: Lavoisier, 2006.

FRIEDMANN, J. Dois Séculos de Teoria do Planejamento: Uma Visão Geral. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea**. Vol. 1. Brasília: Enap, 2006, p. 69-111.

GAETANI, F. Governança Corporativa no Setor Público. In: LINS, João; MIRON, Paulo (Org.). **Gestão Pública – Melhores Práticas**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. cap. XII, p. 259 a 315.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília, n. 4, p. 53-77, out./dez. 2002. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/terceiros-papers/02Garces53\(4\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/terceiros-papers/02Garces53(4).pdf)>. Acessado em: 12 jan. 2011.

GARCIA, R. C. **A reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Texto para Discussão n. 726. Brasília: IPEA, 2000.

GIBSON, J. L.; IVANCEVICH, J. M.; DONNELLY Jr., J. H.; KONOPASKE, R. **Organizações: Comportamento, Estrutura e Processos**. Tradução de Suely Sonoe Murai Cuccio. 12 ed. São Paulo: MacGraw Hill, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, R.; GOMES, L. O. M. Proposing a Theoretical Framework to Investigate the Relationships between an Organization and its Environment. **Revista de Administração**

Contemporânea – RAC, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 75-95, Jan./Mar. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v11n1/a04v11n1.pdf>>. Acessado em: 31 jan. 2011.

GONÇALVES, A. O.; ANTUNES, M. C. **Pesquisa Exploratória** - Nível de Maturidade do Alinhamento Estratégico entre os Programas e/ou Ações do Plano Plurianual do Governo Federal Brasileiro e os Órgãos Responsáveis por sua Gestão. Brasília: UnB, 2010.

GONÇALVES, A. O.; ANTUNES, M. C. **Alinhamento Estratégico entre Relatórios de Auditoria e Avaliação e o Plano Plurianual do Governo Brasileiro**. Artigo submetido e aprovado para a Conferência Internacional do International Research Society for Public Management - IRSPM. Realizado em Brasília, mai. 2011.

HAIR JUNIOR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Tradução de Lene Belo Ribeiro. Reimpressão 2007. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HEINRICH, C. J. Como Avaliar o Desempenho e a Efetividade do Setor Público. In: PETERS, Guy B; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. p. 53-75.

JACOB, S. Trente ans d'Évaluation de Programme au Canada: L'Institutionnalisation Interne en Quête de Qualité. **Revue Française d'administration Publique – RFAB**, Paris, v. 32, n. 164, p. 17-31, mai., 2006. Paris: ENA, 2006.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Alinhamento – utilizando o balanced scorecard para criar sinergias corporativas**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

_____; _____. **Mapas Estratégicos** – Convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KISSLER, L.; HEIDERMAN, F. G. Governança Pública: Novo Modelo Regulatório para as Relações entre Estado, Mercado e Sociedade. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, mai./jun., 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>> Acessado em: 24 jan. 2011.

LIKERT, R. **A Organização Humana**. Tradução de Márcio Cotrim. São Paulo: Atlas, 1975.

_____; LIKERT, J. G. **Administração de Conflitos**: Novas Abordagens. Tradução de Joaquim O. Pires da Silva. São Paulo: McGraw-Hill, 1979.

_____. **Novos Padrões de Administração**. Tradução de Albertino Pinheiro Junior e Ernesto D’Orsi. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 1979.

LUFTMAN, J. Assessing Business – IT Alignment Maturity. **Communications of the Association for Information Systems**, New York, v. 4, article 14, dec., 2000. Disponível em: <<http://www.cioindex.com/nm/articlefiles/2779-IT%20Alignment%20Maturity%20Model.pdf>> Acessado em: 21 jan. 2010.

LUFTMAN, J.; PAPP, R.; BRIER, T. Enablers and Inhibitors of Business - IT Alignment. **Communications of the Association for Information Systems**, New York, v. 1, article 11, p. 1-33, mar. 1999.

LYNN Jr., L. E. Gestão Pública. In: PETERS, Guy B; PIERRE, Jon (orgs.). **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010. p. 33-52.

MACHADO JR., J. T.; REIS, H. C. **a Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 31 ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2002/2003.

MAÇOLA, C. A Auditoria Interna como Instrumento de Controle Social na Administração Pública. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília, v. 62, n. 1, p. 75-85, jan./mar. 2011.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília: Publix, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAZZILLI, H. N. Propostas de um novo Ministério Público. **Revista Justitia**, São Paulo, n. 62 (189/192), p. 271-282, jan./dez. 2000. Disponível em: <http://www.bdjur.stj.gov.br/bitstream/handle/2011/3874/propostas_no_ministerio_publico.pdf?sequencia=1>. Acessado em: 5 jun. 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINTZBERG, H. **Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico**. Tradução de Maria Adelaide Carpigiani. Porto Alegre: Bookman, 2004.

_____; QUINN, J. B. **O Processo da Estratégia**. Tradução de James Sundeerland Cook. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

_____; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia** – Um Roteiro pela Selva do Planejamento Estratégico. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MOURA, M. C. C.; BITENCOURT, C. C. A articulação entre Estratégia e o Desenvolvimento de Competências Gerenciais. **Revista de Administração de Empresas - RAE** Eletrônica (*on line*), São Paulo, v. 5, n. 1, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/67-3.pdf>>. Acessado em: 18 jan. 2011.

O'DONNELL, K. **Valores Humanos no Trabalho**: da Parede para a Prática. São Paulo; Editora Gente, 2006. 185p.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: Diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, n. 40, v. 1, p. 273-287, Mar./Abr., 2006.

PEREIRA, C. M. L.; DORNELAS, J. S. Fatores Promotores e Inibidores do Alinhamento Estratégico da Tecnologia da Informação em uma Situação de Fusão: O Caso de ma Rede Varejista. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 495-515, mai/jun., 2010.

PEREIRA, C. S. **Governança Corporativa e Gestão de Pessoas**. Estudo de Caso em Uma Organização de Seguros. Rio de Janeiro, 2005. 166f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) - Universidade Federal Fluminense. Disponível em: < http://www.btdt.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1522>. Acessado em: 7 Fev. 2011.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, K. B. **Cultura Organizacional em Organizações Públicas no Brasil**. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-105, jan./Fev. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf>. Acessado em: 20 jan. 2011.

POLLITT, C.; GUIRRE, X.; LONSDALE, J. MUL, R.; SUMMA, H.; WAERNESS, M. **Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão em cinco países**. Tradução de Pedro Buck. Fórum: Belo Horizonte, 2008.

PORTER, M. E. What is Strategy?. **Havard Business Review – HBS**, Reprint Number, nov./dec. 1996. Disponível em : <http://www.ipocongress.ru/douwload/guide/article/what_is_strategy.pdf> Acessado em: 11 jan. 2011.

QUINN, J. B. Estratégias para Mudança. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian (Org.). **O Processo da Estratégia**. Tradução de James Sunderland Cook. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001, p. 20-26.

ROBBINS, S. P. **Comportamento Organizacional**. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

ROCHET, C. France. In: OECD. (org.). **Les Autres Visages de La Gouvernance Publique: Agences et Établissements Publics**. Vol. 1. Paris: OECD, 2002. p. 79-104. Disponível em: <<http://claude.rochet.pagesperso-orange.fr/pdf/DPG--FRseule2.pdf>>. Acessado em: 22 jan. 2011.

ROVORÊDO, W. C.; RIBEIRO FILHO, J. F.; DINIZ, J. A.; FRAGOSO, A. R.; VASCONCELOS, M. M. F. Relatórios de Tribunais de Contas sobre Dimensões de Eficiência, Eficácia, Efetividade e Resultados em Entidades da Administração Pública: Uma Análise Focada na Percepção de Auditores de Contas Pública. **UnB Contábil**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 51-78, segundo semestre, 2004. Disponível em: <http://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/175/pdf_77>. Acessado em: 20 jun. 2011.

SARAIVA, L. A. S. Cultura Organizacional em Ambiente Burocrático. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, Curitiba, v. 6, n. 1, jan./abr., 2002. Disponível em: <http://profjayrfigueiredo.com.br/GON_AC_15.pdf> Acessado em: 22 jan. 2011.

SCHEIN, E. H. **Cultura Organizacional e Liderança**. Tradução de Ailton Bonfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, M. M. **Curso de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, P. B.; AMARAL, H. K. Perspectivas da Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília, edição especial, 2007, p. 7 a 17.

SLEDGIANOWSKI, D. Strategic alignment Maturity as a Predictor of Employee Awareness of Organizational objectives. **Strategic Management Review**, New York, v. 3, n. 1, 2009.

THOMPSON JR., A. A., STRICKLAND III, A. J.; GAMBLE, J. E. **Administração Estratégica**. Tradução de Roberto Galman e Katia Aparecida Roque. 15 ed. São Paulo: McGraw Hill, 2008.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de Programas: Concepções e Práticas**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gente, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 3 ed. Porto alegre: Bookman, 2005.

ANEXOS

ANEXO 1 – Atributos e Características das Classificações de Maturidade do Alinhamento Estratégico no Modelo de Luftman (2000)

A classificação inicial (1) é caracterizada como básica, com baixíssima maturidade de alinhamento estratégico. A comunicação apresenta-se com pouco entendimento do negócio da organização; os valores e competências com alguma medida técnica; a governança com processos informais; os parceiros estão inseridos em uma relação de conflitos; a estrutura e a arquitetura seguem um modelo tradicional e as habilidades são obtidas mediante treinamentos técnicos.

Os Atributos e as características das categorias de maturidade desta classificação são assim definidos por Luftman (2000):

COMUNICAÇÕES

| Atributos | Características |
|---|------------------------|
| 1 Entendimento que a área de TI tem do negócio da organização | Mínimo |
| 2 Entendimento que a área de negócios tem de TI | Mínimo |
| 3 Aprendizagem inter/intra organizacional | Casual e pontual |
| 4 Rigidez do Protocolo | Comando/controle |
| 5 Compartilhamento da Conhecimento | Específico/pontual |
| 6 Relação informalidade/efetividade | Nenhuma/pontual |

MEDIDAS DE VALOR E COMPETÊNCIA

| Atributos | Características |
|--|----------------------------------|
| 1 Métricas para avaliação da TI | Técnicas/não relacionada negócio |
| 2 Métricas para avaliação do Negócio | Pontuais/não relacionadas com TI |
| 3 Métricas balanceadas | Pontuais/desassociadas |
| 4 Nível de aceitação do serviço | Esporadicamente presente |
| 5 <i>Benchmarking</i> ⁴ | Não praticado |
| 6 Avaliação formal/Revisões | Nenhuma |
| 7 Melhoria contínua | Nenhuma |

⁴ *Benchmarking* é a busca das melhores práticas na indústria que conduzem ao desempenho superior. É um processo por meio do qual uma empresa examina como outra realiza uma função específica a fim de melhorar ou realizá-la de forma semelhante. O processo de comparação do desempenho entre dois ou mais sistemas é chamado de *Benchmarking*.

GOVERNANÇA

| Atributos | Características |
|--|---|
| 1 Planejamento Estratégico de Negócios | Pontual |
| 2 Planejamento Estratégico de TI | Pontual |
| 3 Relatórios/Estrutura organizacional | Central/Descentralizada/CIO reporta CFO |
| 4 Controle orçamentário | Centro de custo/despesa irregular |
| 5 Gerenciamento de investimento em TI | Custo base/despesa irregular |
| 6 Comitê Gestor de TI | Não formal/regular |
| 7 Processo de Priorização | Reativo |

PARCERIA

| Atributos | Características |
|---|-------------------------------------|
| 1 Percepção da área de negócios valor da TI | custo para o negócio |
| 2 Papel da TI no planejameto estratégico do negócio | Não senta na mesa de negociações |
| 3 Objetivos compartilhados, Risco, Recompensas/Sanções .. | TI assume riscos\poucas recompensas |
| 4 Programa de Gestão de TI | Pontual |
| 5 Relacionamento/confiança | Conflitos/mínimo |
| 6 Responsável pelos negócios | Nenhum |

ESCOPO E ARQUITETURA

| Atributos | Características |
|---|--------------------------|
| 1 Tradicional; capacitador /Direcionador, externo | Tradicional |
| 2 Padrões de articulação | Nenhuma/pontual |
| 3 Arquitetura de Integração | Não há integração formal |
| Organização Funcional | |
| Empresa | |
| Interempresa | |
| 4 Transparência e flexibilidade | Nenhuma |

HABILIDADES

| Atributos | Características |
|---|------------------------|
| 1 Inovação, Empreendedorismo | Desanimado |
| 2 Local de poder | No negócio |
| 3 O estilo de gestão | Comando/control |
| 4 Prontidão para Mudança | Resistente à mudança |
| 5 Carreira | Nenhuma |
| 6 Educação, treinamento diversificado | Nenhum |
| 7 Social, política, ambiente de confiança | Mínimo |

Na classificação compromissada (2) inicia-se um processo de alinhamento estratégico, contudo mais direcionado a questões pontuais. Encontra-se uma definição mais

clara da comunicação; embora, ainda, bastante limitada. Os valores e as competências são tratados de forma funcional; a governança busca atuar somente quando provocada; os parceiros já começam a ser entendidos como necessários à organização; a estrutura e a arquitetura organizacional se voltam para as transações negociais; e, as habilidades já diferem das organizações funcionais.

Os atributos e as características das categorias de maturidade desta classificação são assim definidos por Luftman (2000):

COMUNICAÇÕES

| Atributos | Características |
|---|------------------------|
| 1 Entendimento que a área de TI tem do negócio da organização | Limitado |
| 2 Entendimento que a área de negócios tem de TI | Limitado |
| 3 Aprendizagem inter/intra organizacional | Informal |
| 4 Rigidez do Protocolo | Limitado |
| 5 Compartilhamento da Conhecimento | Semiestruturado |
| 6 Relação informalidade/efetividade | Limitado |

MEDIDAS DE VALOR E COMPETÊNCIA

| Atributos | Características |
|--|------------------------|
| 1 Métricas para avaliação da TI | Eficiência dos custos |
| 2 Métricas para avaliação do Negócio | Departamental |
| 3 Métricas balanceadas | Desassociadas |
| 4 Nível de aceitação do serviço | Departamental |
| 5 <i>Benchmarking</i> | Informal |
| 6 Avaliação formal/Revisões | Alguma/problema |
| 7 Melhoria contínua | Mínimo |

GOVERNANÇA

| Atributos | Características |
|--|---|
| 1 Planejamento Estratégico de Negócios | Departamental |
| 2 Planejamento Estratégico de TI | Departamental |
| 3 Relatórios/Estrutura organizacional | Central/Descentralizada/CIO reporta CFO |
| 4 Controle orçamentário | Centro de custo departamental |
| 5 Gerenciamento de investimento em TI | Foco em operações e manutenção |
| 6 Comitê Gestor de TI | Periódico |
| 7 Processo de Priorização | Ocasional |

PARCERIA

Atributos

| | |
|--|--|
| 1 Percepção da área de negócios valor da TI | IT emerge como ativo |
| 2 Papel da TI no planejamento estratégico do negócio | Facilitador dos processo de negócios |
| 3 Objetivos compartilhados, Risco, Recompensas/Sanções .. | TI assume maioria dos riscos/ poucas recompensas |
| 4 Programa de Gestão de TI | Padrões definidos |
| 5 Relacionamento/confiança | Principamente transacional |
| 6 Responsável pelos negócios | Limitado aos departamentos |

Características

ESCOPO E ARQUITETURA

Atributos

| | |
|---|------------------------------------|
| 1 Tradicional; capacitador /Direcionador, externo | Transações |
| 2 Padrões de articulação | Padrões definidos |
| 3 Arquitetura de Integração | |
| Organização Funcional | Primeiras tentativas de integração |
| Empresa | Primeiras tentativas de integração |
| Interempresa | Primeiros testes de conceito |
| 4 Transparência e flexibilidade | Limitada |

Características

HABILIDADES

Atributos

| | |
|---|---------------------------|
| 1 Inovação, Empreendedorismo | Dependente/departamental |
| 2 Local de poder | Departamental |
| 3 O estilo de gestão | Consenso |
| 4 Prontidão para Mudança | Dependente/departamental |
| 5 Carreira | Mínima |
| 6 Educação, treinamento diversificado | Mínima |
| 7 Social, política, ambiente de confiança | Inicialmente transacional |

Características

A classificação focada (3) caracteriza-se pelo estabelecimento e foco da organização no alinhamento estratégico. Nesta classificação a organização direciona governança, processos e comunicações a objetivos específicos do negócio. A comunicação circula em bom nível de compreensão; os valores e as competências apresentam alguma relação com os custos e a efetividade das metas estabelecidas; a governança é considerada relevante em toda a organização; os parceiros são percebidos como benéficos e se inicia um processo de aproximação; a estrutura e a arquitetura estão integradas com as finalidades da organização e as habilidades fornecem algum valor ao serviço.

Os atributos e as características das categorias de maturidade desta classificação são assim definidos por Luftman (2000):

COMUNICAÇÕES

Atributos

| | |
|---|------------------------------|
| 1 Entendimento que a área de TI tem do negócio | Direção/supervisores |
| 2 Entendimento que a área de negócios tem de TI | Surgindo sensibilização |
| 3 Aprendizagem inter/intra organizacional | Regular |
| 4 Rigidez do Protocolo | Surgindo naturalmente |
| 5 Compartilhamento da Conhecimento | Estruturado/processos chaves |
| 6 Relação informalidade/efetividade | Formalizado |

Características

MEDIDAS DE VALOR E COMPETÊNCIA

Atributos

| | |
|--|-----------------------------------|
| 1 Métricas para avaliação da TI | Financeira tradicional |
| 2 Métricas para avaliação do Negócio | Financeira tradicional |
| 3 Métricas balanceadas | Surgindo TI e negócios associados |
| 4 Nível de aceitação do serviço | Surge em toda a empresa |
| 5 <i>Benchmarking</i> | Surgindo |
| 6 Avaliação formal/Revisões | Surgindo formalmente |
| 7 Melhoria contínua | Surgindo |

Características

GOVERNANÇA

Atributos

| | |
|--|---|
| 1 Planejamento Estratégico de Negócios | Algum planejamento/interdepartamental |
| 2 Planejamento Estratégico de TI | Planejamento forçado/interdepartamental |
| 3 Relatórios/Estrutura organizacional | Central/Descentralizada/CIO reporta COO |
| 4 Controle orçamentário | Centro de custo/algum investimento |
| 5 Gerenciamento de investimento em TI | Tradicional/processo facilitador |
| 6 Comitê Gestor de TI | Comunicação clara e regular |
| 7 Processo de Priorização | Sobretudo responsivo |

Características

PARCERIA

Atributos

| | |
|---|--|
| 1 Percepção da área de negócios valor da TI | TI é um ativo |
| 2 Papel da TI no planejameto estratégico do negócio | Facilitador dos processo de negócios |
| 3 Objetivos compartilhados, Risco, Recompensas/Sanções .. | Assume risco de penalidades/ TI alguma recompensa |
| 4 Programa de Gestão de TI | Aderindo a padrões |
| 5 Relacionamento/confiança | Surge valor nos serviços |
| 6 Responsável pelos negócios | Departamentos |

Características

ESCOPO E ARQUITETURA

| Atributos | Características |
|---|---|
| 1 Tradicional; capacitador /Direcionador, externo | Escopo expandido/facilita processo dos negócios |
| 2 Padrões de articulação | Surge padrões empresariais |
| 3 Arquitetura de Integração | Integrado em toda a organização |
| Organização Funcional | Integrado por processos chaves |
| Empresa | Surge arquitetura empresarial |
| Interempresa | Surge com parceiros chaves |
| 4 Transparência e flexibilidade | Focado na comunicação |

HABILIDADES

| Atributos | Características |
|---|----------------------------------|
| 1 Inovação, Empreendedorismo | Aceita riscos |
| 2 Local de poder | Surge em toda a organização |
| 3 O estilo de gestão | Baseado em resultados |
| 4 Prontidão para Mudança | Reconhece necessidade de mudança |
| 5 Carreira | Dependente dos departamentos |
| 6 Educação, treinamento diversificado | Dependentes dos departamentos |
| 7 Social, política, ambiente de confiança | Surge valor do serviço prestado |

Na classificação gerenciada (4) as categorias de alinhamento estratégico são plenamente gerenciadas. A comunicação está instituída e unificada na organização; os valores e as competências geram rentabilidade; a governança está dirigida para toda a organização; os parceiros fazem parte da estratégia; a estrutura e arquitetura organizacional buscam integração com os sócios e existe divisão dos riscos e sucessos entre os diversos departamentos.

Os atributos e as características das categorias de maturidade desta classificação são assim definidos por Luftman (2000):

COMUNICAÇÕES

| Atributos | Características |
|---|---------------------------------|
| 1 Entendimento que a área de TI tem do negócio | Levado para toda a organização |
| 2 Entendimento que a área de negócios tem de TI | Negócio é potencial facilitador |
| 3 Aprendizagem inter/intra organizacional | Unificado |
| 4 Rigidez do Protocolo | Informal |
| 5 Compartilhamento da Conhecimento | Institucionalizado |
| 6 Relação informalidade/efetividade | Vinculado/efetivo todos níveis |

MEDIDAS DE VALOR E COMPETÊNCIA

| Atributos | Características |
|--|--------------------------|
| 1 Métricas para avaliação da TI | Custo-benefício |
| 2 Métricas para avaliação do Negócio | Baseado no cliente |
| 3 Métricas balanceadas | TI e negócios associados |
| 4 Nível de aceitação do serviço | Em toda a empresa |
| 5 <i>Benchmarking</i> | Realizado rotineiramente |
| 6 Avaliação formal/Revisões | Realizado normalmente |
| 7 Melhoria contínua | Frequente |

GOVERNANÇA

| Atributos | Características |
|--|--|
| 1 Planejamento Estratégico de Negócios | Gerenciado em toda a organização |
| 2 Planejamento Estratégico de TI | Gerenciado em toda a organização |
| 3 Relatórios/Estrutura organizacional | CIO reporta COO ou CEO |
| 4 Controle orçamentário | Centro de investimento |
| 5 Gerenciamento de investimento em TI | Custo-eficiência/processo direcionador |
| 6 Comitê Gestor de TI | Formal/comitês efetivos |
| 7 Processo de Priorização | Valor adicionado/responsivo |

PARCERIA

| Atributos | Características |
|--|---------------------------------|
| 1 Percepção da área de negócios valor da TI | TI é direcionador e facilitador |
| 2 Papel da TI no planejamento estratégico do negócio | Estratégia de negócios |
| 3 Objetivos compartilhados, Risco, Recompensas/Sanções .. | Assume risco e recompensa |
| 4 Programa de Gestão de TI | Padrões evoluídos |
| 5 Relacionamento/confiança | Serviços prestados com valor |
| 6 Responsável pelos negócios | Nível de alta qualidade |

ESCOPO E ARQUITETURA

| Atributos | Características |
|---|--|
| 1 Tradicional; capacitador /Direcionador, externo | Escopo redefinido/direcionado pelo negócio |
| 2 Padrões de articulação | Padrões empresariais |
| 3 Arquitetura de Integração | Integrado com parceiros |
| Organização Funcional | Integrado |
| Empresa | Padrões arquitetura empresarial |
| Interempresa | Com parceiros chaves |
| 4 Transparência e flexibilidade | Surgindo em toda organização |

HABILIDADES

| Atributos | Características |
|---|----------------------------------|
| 1 Inovação, Empreendedorismo | Empresa/parceiros/TI |
| 2 Local de poder | Em toda a organização |
| 3 O estilo de gestão | Lucro baseado em valor |
| 4 Prontidão para Mudança | Alta/focada |
| 5 Carreira | Todos os departamentos |
| 6 Educação, treinamento diversificado | Departamental |
| 7 Social, política, ambiente de confiança | Valorizada pelo serviço prestado |

Na classificação otimizada (5) existe pleno alinhamento da organização com o seu planejamento estratégico. Encontra-se uma comunicação informal e persuasiva; os valores e as competências abrangem os parceiros externos; a governança além de integrada em toda a organização busca a integração, também, com os parceiros e estes são vistos como cooperadores; a estrutura e a arquitetura envolvem também os parceiros; e, as habilidades já se baseiam em educação, carreiras e recompensas para toda a organização.

Os atributos e as características das categorias de maturidade desta classificação são assim definidos por Luftman (2000):

COMUNICAÇÕES

| Atributos | Características |
|---|------------------------|
| 1 Entendimento que a área de TI tem do negócio | persuasiva |
| 2 Entendimento que a área de negócios tem de TI | persuasiva |
| 3 Aprendizagem inter/intra organizacional | Forte e estruturada |
| 4 Rigidez do Protocolo | Informal |
| 5 Compartilhamento da Conhecimento | Fora da organização |
| 6 Relação informalidade/efetividade | Fora da organização |

MEDIDAS DE VALOR E COMPETÊNCIA

| Atributos | Características |
|--|--|
| 1 Métricas para avaliação da TI | Estendida aos parceiros externos |
| 2 Métricas para avaliação do Negócio | Estendida aos parceiros externos |
| 3 Métricas balanceadas | Negócios/parceiros/Métrica TI |
| 4 Nível de aceitação do serviço | Estendida aos parceiros externos |
| 5 <i>Benchmarking</i> | Realizado rotineiramente com parceiros |
| 6 Avaliação formal/Revisões | Realizado rotineiramente |
| 7 Melhoria contínua | Realizada rotineiramente |

GOVERNANÇA

| Atributos | Características |
|--|--|
| 1 Planejamento Estratégico de Negócios | Integrado dentro e fora da organização |
| 2 Planejamento Estratégico de TI | Integrado dentro e fora da organização |
| 3 Relatórios/Estrutura organizacional | CIO reporta CEO |
| 4 Controle orçamentário | Centro de investimento/centro de lucro |
| 5 Gerenciamento de investimento em TI | Valor do negócio/estendido a parceiros |
| 6 Comitê Gestor de TI | Parcerias |

PARCERIA

| Atributos | Características |
|--|---------------------------------|
| 1 Percepção da área de negócios valor da TI | Adaptado ao negócio |
| 2 Papel da TI no planejamento estratégico do negócio | Adaptado com os negócios |
| 3 Objetivos compartilhados, Risco, Recompensas/Sanções .. | Risco/recompensa compartilhados |
| 4 Programa de Gestão de TI | Melhoria contínua |
| 5 Relacionamento/confiança | Parceiros valorizados |
| 6 Responsável pelos negócios | Nível de CEO |

ESCOPO E ARQUITETURA

| Atributos | Características |
|---|--------------------------------------|
| 1 Tradicional; capacitador /Direcionador, externo | Escopo externo/negócios estratégicos |
| 2 Padrões de articulação | Padrões entre empresas |
| 3 Arquitetura de Integração | Envolve parceiros |
| Organização Funcional | Integrado |
| Empresa | Padrões empresariais |
| Interempresa | Com parceiros |
| 4 Transparência e flexibilidade | Em toda infraestrutura |

HABILIDADES

| Atributos | Características |
|---|--------------------------------|
| 1 Inovação, Empreendedorismo | Norma |
| 2 Local de poder | Todas executivos/CIO/parceiros |
| 3 O estilo de gestão | Baseado em relacionamentos |
| 4 Prontidão para Mudança | Alta/focada |
| 5 Carreira | Em toda a empresa |
| 6 Educação, treinamento diversificado | Em toda a empresa |
| 7 Social, política, ambiente de confiança | Parceiros valorizados |

ANEXO 2 - Questionário de Pesquisa

QUESTIONÁRIO

Orientação Geral

A seguir, são apresentadas algumas afirmativas a respeito do Nível de Maturidade do Alinhamento Estratégico entre os Órgãos de Controle e o Plano Plurianual. As respostas que você dará a seguir apontarão o nível de alinhamento estratégico entre os Órgãos de Controle e PPA. **SUAS RESPOSTAS INDIVIDUAIS SERÃO CONFIDENCIAIS**, tratadas de forma agrupada e em conjunto com outras informações obtidas junto a uma amostra de coordenadores de ações dos quatro ramos do Ministério Público da União. A qualidade dos resultados desse trabalho dependerá muito do seu empenho em responder ao questionário com precisão e cuidado. **POR FAVOR, NÃO DEIXE QUESTÕES SEM RESPOSTA.**

Leia atentamente o conteúdo dessas afirmativas e avalie o quanto cada uma delas descreve o que você pensa a respeito. Para responder a cada questão, escolha o ponto da escala que melhor descreve a sua situação e marque o número correspondente, na coluna nível de maturidade.

| | | | | |
|-------------|-------|----------|------|------------|
| ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| Muito Baixo | Baixo | Moderado | Alto | Muito Alto |

Definição dos Pontos da Escala

Muito Baixo: Afirmativa **não aplicável** a gestão do programa e/ou ação.

Baixo: Afirmativa **pouco** aplicada à gestão do programa e/ou ação.

Moderado: Afirmativa com aplicação **moderada** na gestão do programa e/ou ação.

Alto: Afirmativa aplicada **frequentemente** a gestão do programa e/ou ação.

Muito Alto: Afirmativa representa uma prática **constante** na gestão do programa e/ou ação.

BLOCO 1 - MATURIDADE DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

COMUNICAÇÃO

Estas questões tratam da troca efetiva de informações, de forma clara, ampla e compressiva entre os órgãos de controle, os coordenadores de ação e os interessados no programa. As respostas aos quesitos abaixo devem refletir o quanto, na sua concepção, a divulgação destas informações atende aos princípios de transparência, amplitude de alcance, qualidade e quantidade.

| CATEGORIA: COMUNICAÇÃO | NÍVEL DE MATURIDADE |
|---|---------------------|
| 1. Recebe informações sobre as ações dos órgãos de controle. | ① ② ③ ④ ⑤ |
| 2. Divulga informações importantes sobre programas e/ou ações para os órgãos de controle. | ① ② ③ ④ ⑤ |

MEDIDAS DE VALOR COMPETÊNCIAS

Estas questões tratam da contribuição das avaliações realizadas pelos órgãos controle, dentro de suas competências, para o alcance dos objetivos do programa. As respostas aos quesitos abaixo devem refletir o quanto, na sua concepção, as avaliações são realizadas, divulgadas e sua contribuição para a melhoria da gestão do programa.

Continua ...

| CATEGORIA: MEDIDAS DE VALOR E COMPETÊNCIA | NIVEL DE MATURIDADE |
|---|---------------------|
| 1. São feitas avaliações formais dos programas pelos órgãos de controle. | ① ② ③ ④ ⑤ |
| 2. Os órgãos de controle apresentam sugestões para a melhoria da gestão dos programas. | ① ② ③ ④ ⑤ |
| 3. Os resultados das avaliações são divulgados aos coordenadores de ação e ao público em geral. | ① ② ③ ④ ⑤ |

GOVERNANÇA

Estas questões tratam da discussão e revisão das prioridades, objetivos e metas dos programas e da capacidade de serem criadas regras que promovam o sucesso do programa ou mesmo que se decida pela sua alteração ou interrupção. As respostas aos quesitos abaixo devem refletir o quanto, na sua concepção, estas revisões ocorrem e, se realizadas, o seu foco permite alterações nos objetivos, metas e indicadores de desempenho que tornam os programas mais realizáveis.

| CATEGORIA: GOVERNANÇA | NIVEL DE MATURIDADE |
|--|---------------------|
| 4. São feitas avaliações e revisões periódicas das metas e objetivos dos programas pelos órgãos de controle, visando a sua adequação às mudanças ambientais. | ① ② ③ ④ ⑤ |
| 5. São feitas avaliações e revisões dos indicadores de desempenho dos programas pelos órgãos de controle. | ① ② ③ ④ ⑤ |
| 6. É percebido o foco das auditorias nos resultados dos programas. | ① ② ③ ④ ⑤ |

PARCERIAS

Estas questões tratam da contribuição dos órgãos de controle para o sucesso do programa da percepção de sua importância para o sucesso dos programas. As respostas aos quesitos abaixo devem refletir o quanto, na sua concepção, os órgãos de controle contribuem para o sucesso do programa e como você entende o seu nível de parceria organizacional para a realização dos objetivos propostos.

| CATEGORIA: PARCERIAS | NIVEL DE MATURIDADE |
|--|---------------------|
| 7. Os órgãos de controle contribuem para o sucesso dos programas. | ① ② ③ ④ ⑤ |
| 8. Os órgãos de controle são reconhecidos como parceiros importantes pelos coordenadores de ação do PPA. | ① ② ③ ④ ⑤ |

ESTRUTURA E ARQUITETURA

Estas questões tratam da integração entre as estruturas dos órgãos de controle e as estruturas propostas para a coordenação dos programas do PPA, bem como se estão alinhadas com os objetivos dos programas e estratégias do governo; e, buscam o sucesso das políticas públicas. As respostas aos quesitos abaixo devem refletir o quanto, na sua concepção, a sua estrutura de coordenação, a estrutura organizacional e modelo de gestão estão integrados e buscam os mesmos objetivos.

| CATEGORIA: ESTRUTURA E ARQUITETURA | NIVEL DE MATURIDADE |
|--|---------------------|
| 9. A estrutura da sua organização facilita a integração com os órgãos de controle. | ① ② ③ ④ ⑤ |
| 10. A estrutura dos órgãos de controle facilita a integração com os coordenadores de ação. | ① ② ③ ④ ⑤ |
| 11. O modelo de gestão administrativa existente em seu ambiente facilita a integração com os órgãos de controle. | ① ② ③ ④ ⑤ |

Continua ...

HABILIDADES

Estas questões tratam da capacitação dos coordenadores de ação para responder aos trabalhos dos órgãos de controle e quanto os órgãos de controle estão capacitados para realizar fiscalizações e auditorias inovadoras, que busquem, também, a verificação do alcance dos programas na sociedade. As respostas aos quesitos abaixo devem refletir o quanto, na sua concepção, os coordenadores de ação são capacitados para gerir os programas e as auditorias são inovadoras e amplas.

| CATEGORIA: HABILIDADES | NIVEL DE MATURIDADE |
|--|---------------------|
| 1. Nas fiscalizações realizadas pelos órgãos de controle percebe-se a utilização de metodologia inovadora e direcionada a análise ampla dos programas. | ① ② ③ ④ ⑤ |
| 2. Os coordenadores de ação estão capacitados para responder às fiscalizações dos órgãos de controle. | ① ② ③ ④ ⑤ |

Orientação Geral

A seguir, são apresentadas algumas questões sobre o coordenador de ação. As respostas que você dará a seguir apontarão o perfil dos coordenadores de ação do Plano Plurianual. **SUAS RESPOSTAS INDIVIDUAIS SERÃO CONFIDENCIAIS**, tratadas de forma agrupada e em conjunto com outras informações obtidas junto a uma amostra de coordenadores de ações dos quatro ramos do Ministério Público da União. A qualidade dos resultados desse trabalho dependerá muito do seu empenho em responder ao questionário com precisão e cuidado. **POR FAVOR, NÃO DEIXE QUESTÕES SEM RESPOSTA.**

Leia atentamente o conteúdo dessas questões e responda de acordo com o que entende mais se adéqua a sua situação atual.

BLOCO 2 – DADOS DO ENTREVISTADO

Programa e/ou ação:

Cargo:

Formação:

1.0 Ensino médio 2.0 Ensino superior 3.0 Pós-graduado 4.0 Mestrado 5.0 Doutorado

Área de Formação Profissional:

6.0 Administração 7.0 Jurídica 8.0 Saúde 9.0 Social 10.0 Ensino
 11.0 Comércio 12.0 Política 13.0 Engenharias 14.0 Informática 15.0 Economia
 16.0 Contábil 17.0 Outra

Tempo de Serviço nesta atividade:

18.0 0 – 3 anos 19.0 4 – 7 anos 20.0 8 – 10 anos 21.0 acima 10 anos

Ações que coordena:

» _____
 » _____

Continua ...

Motivo para indicação a função de coordenador de ação:

- 22.O Formação 23.O Cargo que exerce 24.O Falta de pessoal 25.O Disponibilidade de Tempo
26.O Sem motivo 27.O Interesse próprio 28.O Conhecimento prático 29.O Outro: _____

Participação em cursos de capacitação, workshops, reuniões técnicas relacionados ao programa no período de um ano:

- 30.O nenhum evento 31.O 1 a 4 eventos 32.O 5 a 8 eventos 33.O 9 – 12 eventos 34.O acima de 12 eventos

Tempo de coordenação de programa e/ou ação:

- 35.O 0 – 1 anos 36.O 2 a 3 anos 37.O 3 – 4 anos 38.O acima 4 anos

Quantas vezes foi auditado:

- 39.O nenhuma 40.O Entre 1 e 3 vezes 41.O entre 4 e 6 vezes 42.O acima 6 vezes

Sentimento quanto a Coordenação da ação:

- 43.O Muito me agrada 44.O Obrigação 45.O É interessante 46.O Indiferente 47.O Não me agrada

ANEXO 3 – Ações e/ou Atividades do Ministério Público da União**Ministério Público Federal**

1. 6471 - Ações para Erradicação do Trabalho Escravo
2. 4515 - Ações Judiciais na Repressão ao Tráfico Ilícito de Substâncias Entorpecentes
3. 7P62 - Aquisição de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Natal - RN
4. 7P56 - Aquisição de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Niterói - RJ
5. 1O63 - Aquisição de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Patos de Minas - MG
6. 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes
7. 2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados
8. 2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados
9. 2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados
10. 4091 - Capacitação de Recursos Humanos
11. 10TY - Construção de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Aracaju - SE
12. 12AZ - Construção de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Campina Grande - PB
13. 1I42 - Construção de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Campo Mourão - PR
14. 1I46 - Construção de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Caxias do Sul - RS
15. 12A0 - Construção de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Foz do Iguaçu - PR
16. 1I49 - Construção de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Pelotas - RS
17. 12B6 - Construção de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Teresina - PI
18. 11SD - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria da República em Belém - PA

19. 7E53 - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria da República em João Pessoa - PB
20. 11SC - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria da República em Maringá - PR
21. 3106 - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria da República em Rio Branco - AC
22. 3112 - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria da República em São Luís - MA
23. 7J45 - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria da República em Vitória - ES
24. 11KE - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria Regional da República em Porto Alegre - RS
25. 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais
26. 20AK - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente da Criação e/ou Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos e Carreiras e Revisão de Remunerações
27. 0C04 - Criação e/ou Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações - Pessoal Ativo
28. 4264 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Ministério Público Federal
29. 2508 - Fiscalização e Controle da Aplicação da Lei
30. 3752 - Implantação de Procuradorias junto às Varas Federais
31. 1E30 - Modernização das Instalações do Ministério Público Federal
32. 12ZN - Reforma do Edifício-Sede da Procuradoria da República em Brasília - DF
33. 12ZM - Reforma do Edifício-Sede da Procuradoria da República em Porto Alegre - RS
34. 2003 - (RAP 2009) Ações de Informática
35. 12B2 - (RAP 2009) Construção de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Petrolina - PE

36. 1I50 - (RAP 2009) Construção de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Sousa- PB
37. 0396 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões
38. 0C05 - Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações - Aposentadorias, Reformas e Pensões
39. 00FO - Contribuição da União para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Pagamento de Passivos Judiciais/Administrativos (Juros URV, Parcela Autônoma de Equivalência e Adicional por Tempo de Serviço)
40. 0716 - Cumprimento de Débitos Judiciais Periódicos Vincendos Devidos pela União, Autarquias e Fundações Públicas Federais
41. 00FB - Pagamento de Passivos Judiciais/Administrativos (Juros URV, Parcela Autônoma de Equivalência e Adicional por Tempo de Serviço) Aposentadorias e Pensões
42. 00FK - Pagamento de Passivos Judiciais/Administrativos (Juros URV, Parcela Autônoma de Equivalência e Adicional por Tempo de Serviço) Pessoal Ativo

Ministério Público do Trabalho

43. 6471 - Ações para Erradicação do Trabalho Escravo
44. 7P65 - Ampliação do Edifício-Sede da Procuradoria Regional do Trabalho em Natal - RN
45. 12BQ - Aquisição de Edifícios-Sede para Implantação de Ofícios Junto às Varas da Justiça do Trabalho
46. 127Q - Aquisição do Edifício-Sede da Procuradoria do Trabalho no Município de Mogi das Cruzes - SP
47. 7P58 - Aquisição do Edifício-Sede da Procuradoria Regional do Trabalho da 6ª Região em Recife - PE
48. 7P59 - Aquisição do Edifício-Sede da Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região no Pará -PA
49. 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes
50. 2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados
51. 2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados

52. 2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados
53. 4091 - Capacitação de Recursos Humanos
54. 3E94 - Construção de Edifício-Sede para Instalação de Ofício Junto às Varas da Justiça do Trabalho
55. 3E96 - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria Regional do Trabalho da 4ª Região
56. 7E47 - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria Regional do Trabalho em Cuiabá - MT
57. 7E48 - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria Regional do Trabalho em Fortaleza - CE
58. 7H81 - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria Regional do Trabalho em Manaus - AM
59. 7E49 - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria Regional do Trabalho em Porto Velho - RO
60. 7772 - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria-Geral do Trabalho em Brasília - DF
61. 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais
62. 4262 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Ministério Público do Trabalho
63. 7P61 - Reforma do Edifício-Sede da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região no Rio de Janeiro - RJ
64. 2003 - (RAP 2009) Ações de Informática
65. 118U - (RAP 2009) Aquisição do Edifício-sede da Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região em Florianópolis - SC
66. 3E97 - (RAP 2009) Construção de Anexo ao Edifício-Sede da Procuradoria Regional do Trabalho
67. 0396 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões

Ministério Público Militar

68. 0396 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões
69. 1I50 - (RAP 2009) Construção de Edifício-Sede da Procuradoria da República em Sousa- PB

70. 3092 - (RAP 2009) Construção do Edifício-Sede da Procuradoria da República em Porto Velho - RO
71. 7P57 - Aquisição do Edifício-Sede da Procuradoria da Justiça Militar no Rio de Janeiro - RJ
72. 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes
73. 2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados
74. 2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados
75. 2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados
76. 4091 - Capacitação de Recursos Humanos
77. 1P81 - Construção do Edifício-Sede da Procuradoria da Justiça Militar em Fortaleza-CE
78. 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais
79. 4263 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Ministério Público Militar
80. 2003 - (RAP 2009) Ações de Informática
81. 11SF - (RAP 2009) Construção do Edifício-Sede da Procuradoria-Geral da Justiça Militar em Brasília – DF

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

82. 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes
83. 2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados
84. 2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados
85. 2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados
86. 4091 - Capacitação de Recursos Humanos
87. 3158 - Construção da 2ª Etapa do Edifício-Sede do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
88. 1A51 - Construção do Edifício-Sede da Promotoria de Justiça em Ceilândia - DF
89. 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais

90. 4261 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios
91. 2003 - (RAP 2009) Ações de Informática
92. 1H27 - (RAP 2009) Construção do Edifício-Sede da Promotoria de Justiça em Santa Maria – DF
93. 0396 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões

Conselho Nacional do Ministério Público da União

94. 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes
95. 2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados
96. 2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados
97. 2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados
98. 4091 - Capacitação de Recursos Humanos
99. 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais
100. 20AK - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente da Criação e/ou Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos e Carreiras e Revisão de Remunerações
101. 8010 - Controle da Atuação Administrativa e Financeira do Ministério Público
102. 0C04 - Criação e/ou Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações - Pessoal Ativo
103. 10TL - Reforma e Adaptação do Edifício-Sede do Conselho Nacional do Ministério Público
104. 2003 - (RAP 2009) Ações de Informática
105. 2010 - (RAP 2009) Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados
106. 2012 - (RAP 2009) Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados
107. 2011 - (RAP 2009) Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados
108. 4091 - (RAP 2009) Capacitação de Recursos Humanos

109. 09HB - (RAP 2009) Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais
110. 8010 - (RAP 2009) Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário - Conselho Nacional do Ministério Público
111. 0396 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões

ANEXO 4 – Relatório Técnico

1 INTRODUÇÃO

O Governo Federal vem tentando aumentar a eficiência de suas políticas públicas utilizando o Plano Plurianual 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. Os estudos e experiências tratam do alinhamento como parte do planejamento, contudo não se interessam por conhecer a classificação da maturidade do alinhamento estratégico com os órgãos de apoio (Orçamento/Pessoas/Tecnologia da Informação/Contabilidade e controle) e negligenciam os fatores inibidores e facilitadores do alinhamento. O estudo tem por objetivo avaliar a influência dos órgãos de controle, interno e externo, na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o Plano Plurianual e os órgãos executores das ações dos programas governamentais.

O alinhamento das diversas organizações com o PPA é considerado fator indispensável para o sucesso das políticas públicas, hoje transversais e dependentes do desempenho de várias organizações. No Brasil muito se discute sobre o alinhamento estratégico, contudo a esfera pública ainda carece de estudos mais aprofundados. Intencionando contribuir com o tema, especificamente na arena pública, o estudo apresenta os resultados de pesquisa sobre a classificação da maturidade do alinhamento estratégico do Plano Plurianual com os órgãos de controle interno e externo.

1.1 OBJETIVOS

O estudo tem por objetivo avaliar a influência dos órgãos de controle, interno e externo, na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o Plano Plurianual e os órgãos executores das ações dos programas governamentais. Como objetivos específicos têm-se: [1] identificar a influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle; [2] descrever as ferramentas de controle utilizadas para o monitoramento dos programas do PPA; [3] identificar as dimensões de controle utilizadas pelos órgãos de controle interno e externo na avaliação das ações do PPA; e [4] descrever a percepção dos envolvidos no processo de execução dos programas do PPA no que se refere à classificação da maturidade do alinhamento estratégico com os órgãos de controle.

1.2 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está dividida em 5 capítulos. No capítulo inaugural são definidos os objetivos gerais e específicos, bem como a delimitação da pesquisa. No segundo capítulo discute-se, no referencial teórico, a estratégia como teoria e sua utilização pelo governo federal mediante o planejamento estratégico e o plano plurianual, ambos como forma de expressão de uma estratégia adotada. Finaliza-se o capítulo debatendo-se sobre o alinhamento estratégico como gerador de valor para o planejamento estratégico, e fatores promotores e inibidores do alinhamento das diversas unidades atuantes no processo de planejamento. O capítulo três expõe como a pesquisa foi conduzida, dando especial ênfase à sua natureza exploratória e descritiva e ao método qualitativo de coleta e análise dos dados. Referencia, também, objetivos, população e métodos de coleta e análise dos dados. O quarto capítulo narra os resultados obtidos com a pesquisa, qualificando o perfil da população utilizada e a sua percepção quanto ao alinhamento dos órgãos de controle com o plano plurianual. O capítulo seguinte define propostas de intervenção para produção do alinhamento desejado. Nos capítulos seis e sete indicam-se, respectivamente, as referências bibliográficas e os apêndices ao trabalho.

1.3 REFERENCIAL TEÓRICO

A estratégia é uma questão preponderante no estudo, pois, é a alma do plano plurianual. Quinn (2001) sugere que estratégia é um padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e sequência de ações de uma organização e que ajuda a ordenar e alocar recursos, tornando os objetivos viáveis. Não menos importante é a opinião de Thompson Jr. et al. (2008), que sustentam que a estratégia determina como os negócios serão conduzidos, como ela proporciona maiores possibilidades de obtenção de bons resultados e unifica o esforço de diversos departamentos. Outro tópico discutido no referencial teórico é o planejamento estratégico, também, importante para o estudo. O Planejamento estratégico é “um planejamento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões” (MINTZBERG, 2004, p. 26). No caso presente, o planejamento estratégico do Governo Federal se materializa com o Plano Plurianual que, a partir de 2000, torna-se mais efetivo e representativo. A Lei que instituiu o PPA 2008/2011 indica a sua organização em programas orientados para objetivos estratégicos, bem como a sua vinculação aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade. O alinhamento estratégico, conforme Kaplan e Norton (2006), presume a agregação de valor do conjunto das unidades de negócios

e de serviços compartilhados. Assim, tem-se a importância do alinhamento de todas as organizações estatais para o sucesso das políticas públicas. A literatura sugere a existência de fatores promotores do alinhamento estratégico: apoio da alta gestão, participação, entendimento do negócio, parceria, prioridade, liderança, comunicação clara, compartilhamento, conexão, comprometimento, sincronização, monitoramento, postura proativa, documentos formais 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. Contudo, existem, também, fatores que inibem o alinhamento estratégico, que são: 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.

Tratando sobre os órgãos de controle do Governo Federal, o estudo se limita aos controles internos e externos, ou seja, o Tribunal de Contas da União, como representante do controle externo, e a Corregedoria-Geral da União - CGU e Auditoria Interna do Ministério Público da União - Audin, como controles internos do Poder Executivo e do Ministério Público da União. As atribuições destas organizações estão descritas na Constituição Federal e regulamentadas em normativos internos. Quanto às ferramentas utilizadas para exercer o controle, especificamente sobre o controle externo, Albuquerque (2007) esclarece que o Tribunal de Contas da União – TCU utiliza a auditoria de natureza operacional, dividindo-a em duas modalidades, de desempenho operacional (economicidade/eficiência/eficácia) e de avaliação de programas (efetividade). Por sua vez, o controle interno utiliza-se de auditorias e fiscalizações. As auditorias classificam-se em de avaliação da gestão, de acompanhamento, contábil, operacional e especial. As fiscalizações avaliam a execução dos programas de governo relacionados ou não nos orçamentos da União e/ou no plano plurianual.

O estudo tem por base o modelo de maturidade do alinhamento estratégico de Luftman (2000). O modelo estrutura-se em quatro processos: estratégia de negócios, processos de organização e infraestrutura, estratégia e infraestrutura de processos. Estes processos suportam seis categorias estratégicas: comunicação, valores/competências, governança, parceiros, escopo/arquitetura e habilidades. A maturidade, ou grau de ajustamento das ações aos atributos das categorias, possui cinco classificações: inicial (entendida como *muito baixa*); compromissada (entendida como *baixa*); estabelecida

(entendida como *moderada*); gerenciada (entendida como *alta*); e, focada (entendida como muito *alta*).

2 METODOLOGIA

A pesquisa tem natureza exploratória, pois não existem estudos específicos sobre a classificação da maturidade do alinhamento estratégico dos controles interno e externo com os programas do PPA. A natureza do estudo guarda consonância com entendimento de Hair *et al.* (2005) de que os planos exploratórios são para pesquisadores que sabem pouco sobre determinado assunto e são pesquisas direcionadas para a descoberta e que não testam hipóteses específicas de pesquisa. Como estratégia de ação optou-se por pesquisas documentais e bibliográficas para atingir os seguintes objetivos específicos: [2] descrever as ferramentas de controle utilizadas para monitoramento dos programas do PPA e [3] identificar as dimensões utilizadas pelos órgãos de controle interno e externo para avaliação das ações do PPA. Para alcançar os objetivos [1] identificar a influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle; e [4] descrever a percepção dos envolvidos no processo de execução dos programas do PPA no que se refere à classificação da maturidade do alinhamento estratégico com os órgãos de controle, optou-se pela técnica de administração de *survey* de questionário estruturado. Segundo Folz (1996), *surveys* podem fornecer muitas informações sobre uma variedade de tópicos de interesse dos tomadores de decisão. Sobre questionários, Hair *et al.* (2005) e Folz (1996) os consideram instrumentos científicos que servem para medir características importantes de fenômenos e possuem conjunto de questões criadas para coletar dados.

Optou-se, por fim, pela realização de um estudo de caso no Ministério Público da União. Os critérios para escolha do MPU: acessibilidade aos coordenadores de ação e importância da organização no cenário nacional. A predileção pelos coordenadores de ação se deu em virtude de sua aproximação maior com os órgãos de controle e de sua importância para o sucesso das ações governamentais. A importância dos coordenadores de ação pode ser encontrada nos normativos que tratam da gestão do PPA. O MPU conta com 51 coordenadores de ação, responsáveis por 111 ações; assim, a pesquisa foi censitária, ou seja, buscou a percepção de todos os coordenadores de ação. Cooper e Schindler (2003) entendem que censo é a contagem de todos os elementos em uma população, e duas condições são

apropriadas para sua utilização, uma quando a população é pequena e outra quando os elementos são muito diferentes entre si.

O estudo requestou a percepção dos coordenadores de ação, principal ator envolvido na execução das políticas públicas, quanto à maturidade do alinhamento estratégico dos órgãos de controle com as ações do Plano Plurianual e quanto ao seu perfil, por meio de questionário. Os questionários foram enviados via mensagem eletrônica e para preenchimento *on line* (*Google docs*). Os dados foram coletados com base nas seis categorias propostas por Luftman (2000): comunicação, valores/competência, parcerias, estrutura e arquitetura, e, por fim, as habilidades. Para cada categoria foi desenvolvida uma amplitude de classificação da maturidade do alinhamento estratégico desde muito alta até muito baixa. Na classificação muito baixa, as características das categorias de maturidade são negligenciadas, principalmente as categorias comunicação, estrutura, parcerias e governança. Na classificação baixa, as organizações atendem algumas das categorias de maturidade do alinhamento e projetam alinhamentos pontuais, principalmente nas categorias habilidades, comunicação e medidas de valores/competências. Na classificação moderada, a organização estabelece foco no alinhamento estratégico e se concentra na governança, nos processos de comunicação, e nas parcerias. Na classificação alta, a organização gerencia o alinhamento estratégico, todas as categorias possuem representatividade e já se reconhece o valor das parcerias. Na classificação muito alta, todas as características dos atributos das categorias estão alinhadas, existe integração interna e externa e busca-se a efetividade dos programas. O segundo bloco de pesquisas do questionário apresentou questões sobre o perfil dos coordenadores de ação.

2.1 ANÁLISE DOS DADOS

Os dados foram analisados numa abordagem qualitativa, cujos procedimentos característicos, conforme Creswell (2007), são: a utilização de amostras intencionais, a coleta de dados com perguntas abertas, a análise de texto, a representação da informação em gráficos e tabelas e a interpretação pessoal dos resultados das averiguações.

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 uma das categorias expostas no modelo de Luftman (2000). Para análise dos dados referentes à influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento

e às dimensões e ferramentas utilizadas pelos órgãos de controle, utilizou-se o procedimento de análise de conteúdo, que se constitui na avaliação sistemática e na observação do aparecimento de determinado tema em um texto, identificando características e conteúdo das suas informações, conforme descrito por Hair *et al* (2007).

3 RESULTADOS GERAIS

3.1 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Os resultados da pesquisa demonstraram na categoria comunicação que a classificação de maturidade do alinhamento estratégico é moderada (3), indicando 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 categoria valores/competência apresenta uma classificação de maturidade entre baixa (2) e moderada (3), indicando que existe um processo iniciado de geração de valor dos relatórios de auditoria, embora sejam pouco utilizados para melhoria da gestão das ações. No que diz respeito à categoria governança, o alinhamento estratégico é quase imperceptível, apresentando uma maturidade classificada como muito baixa. Para a categoria parcerias, os resultados apontaram para uma classificação também em fase inicial, ou seja, muito baixa. Neste critério, os coordenadores de ação não reconhecem importância nos órgãos de controle para o sucesso dos programas e não os têm como parceiros. Para a categoria arquitetura/estrutura, os resultados indicam uma classificação de maturidade baixa, pois as estruturas não favorecem a gestão do PPA e não interagem entre si. A última categoria – habilidades - foi classificada como baixa. De modo geral, a classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle no MPU se posiciona entre a classificação baixa (2) e moderada (3), indicando um alinhamento estratégico inicial, mas ainda por ser desenvolvido; contudo, a frequência verificada para a classificação muito baixa (1), demonstra que o alinhamento ainda está muito incipiente.

3.2 PERFIL DOS COORDENADORES DE AÇÃO

Quanto à influência do perfil dos coordenadores de ação na classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle, obtiveram-se os seguintes resultados: Todos os coordenadores possuem formação superior, sendo 70% com nível de pós-graduação ou superior. As áreas de conhecimento que se sobressaem são: administração, engenharia, jurídica e contabilidade. Contudo, quando se busca a participação em eventos de capacitação tem-se que 65% dos coordenadores de ação nunca participaram de

nenhum evento. Quanto à coordenação de ações, identificou-se que 70% dos coordenadores de ação coordenam entre 1 e 2 ações. Existe alta rotatividade de coordenadores de ação, pois, 85% têm entre 1 e 3 anos na função. A forma de indicação preponderante, 70%, é em razão da função comissionada exercida. As ações de 50% dos coordenadores nunca foram auditadas. O sentimento pessoal dos coordenadores de ação quanto à gestão da ação convergiu, majoritariamente - 50%, para "obrigação/indiferença/desagradável". Por fim, tem-se a influência negativa dos coordenadores de ação na maturidade do alinhamento estratégico demonstrada pelo pouco interesse na gestão da ação, pela falta de capacitação continuada em áreas correlatas com a ação gerenciada e baixa motivação.

3.3 DIMENSÕES E FERRAMENTAS DE CONTROLE

Os resultados verificados na avaliação das ferramentas e dimensões de auditoria identificaram que o controle externo utiliza auditorias operacionais e, predominantemente, utiliza dimensões da economicidade e eficácia, quando da avaliação dos programas e/ou ações do governo. Por sua vez, o controle interno utiliza somente o instituto das fiscalizações e avalia, em maior parte, a economicidade e a eficiência dos programas e/ou ações do Governo. Os objetivos de ambos os controles fixam-se no conteúdo, em detrimento do sistema. As mudanças que vêm ocorrendo, tanto em âmbito doméstico quanto em âmbito externo demonstram a necessidade de aprimoramento do padrão de controle. As auditorias operacionais necessitam de critérios que tornem a informação mais valiosas tanto aos entes auditados quanto à sociedade em geral. Pollitt et al. (2008) sugerem a classificação de critérios composta de: economicidade, eficiência, efetividade, cumprimento de objetivos, administração, governança e qualidade.

4 RECOMENDAÇÕES

Nesta perspectiva, o estudo apresenta algumas proposições de intervenção visando à melhoria da classificação da maturidade do alinhamento estratégico entre o PPA e os órgãos de controle, no âmbito do Ministério Público da União. Relativas à motivação dos coordenadores de ação: [1] modificar a forma de indicação dos coordenadores de ação, passando da atual vinculação à função exercida para a indicação por conhecimento ou interesse; [2] definir uma função gratificada para todos aqueles que exercem a função de coordenador de ação. Quanto à participação em eventos de capacitação: [3] desenvolver programas de capacitação continuada exclusivo para coordenadores de ação e direcionados às ações executadas pelo MPU; [4] celebrar convênios com institutos de pesquisa para capacitar

servidores na área de avaliação de programas. Quanto às avaliações do controle interno: [5] criar norma que determine ao controle interno realizar avaliações de todas as atividades sob o encargo do MPU, abrangendo dimensões de efetividade, eficácia, eficiência, resultados, qualidade, economicidade, transparência, relevância e impactos no público-alvo; [6] disponibilizar os relatórios de avaliação dos programas e/ou ações sob a responsabilidade do MPU na rede mundial de computadores - *internet*; [7] avaliar a maturidade do alinhamento estratégico dos coordenadores de ação com outras áreas de apoio.

As proposições 1 e 2 visam motivar e dotar o coordenador de ação de conhecimentos suficientes para conduzir as ações da melhor forma possível. As proposições 3 e 4 focam a capacitação dos coordenadores de ação nas áreas correlatas à ação, bem como criar dentro de cada ramo a consciência da necessidade de avaliação das ações de forma científica e metodológica que auxilie o coordenador de ação a atingir os objetivos propostos em sua ação. As proposições 5 e 6 referem-se exclusivamente ao controle interno, pretendem dotar o coordenador de ação de relatórios que o auxiliem na gestão de sua ação e agreguem valor ao objetivo da ação. A proposição 7 busca alinhar as ações do PPA com as unidades de apoio, departamento de recursos humanos, de tecnologia da informação, de orçamento e finanças e de administração. O alinhamento com as áreas de apoio criará sinergias e proporcionará valor as atividades.

ANEXO 5 – Plano de Ação

| Plano de Ação | | | | |
|----------------------------------|---|--------------------|---------------------------------|-------------------|
| ESCOPO | | | | |
| SITUAÇÃO GERADORA: | Pesquisa realizada com os coordenadores de ação do Ministério Público da União demonstrou que a maturidade do alinhamento estratégico entre as ações realizadas por eles e os órgãos de controle é baixa. Dificuldade dos coordenadores de ação em desempenhar suas funções com eficiência e efetividade. Desmotivação quanto à execução das ações e reclamações quanto à capacitação continuada. | | | |
| JUSTIFICATIVA: | O alinhamento estratégico | | | |
| OBJETIVO: | Alinhar estrategicamente os objetivos das atividades e/ou ações do Ministério Público da União com as atividades executadas pelos órgãos de controle | | | |
| RESULTADOS ESPERADOS: | Melhorar a gestão administrativa das ações, favorecendo o alcance dos objetivos das atividades e/ou programas. | | | |
| ABRANGÊNCIA: | Todas as unidades executoras do Ministério Público da União responsáveis por atividades e/ou ações inscritas no PPA | | | |
| DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES | | | | |
| AÇÃO 1 | Desenvolver programa de capacitação continuada de coordenadores de ação. | | | |
| OBJETIVO | Melhorar a gestão das atividades e/ou ações e o interesse dos coordenadores | | | |
| RECURSOS | PRAZO EXECUÇÃO | RESPONSÁVEL | PRINCIPAIS STAKEHOLDERS | RELEVÂNCIA |
| R\$ 184.000,00 a.a | Anual | DRH | Coordenadores de ação Cursos | Alta |
| AÇÃO 2 | Modificar a forma de indicação dos coordenadores de ação, passando do atual vinculação à função exercida para a indicação por conhecimento da área e experiência. | | | |
| OBJETIVO | Aumentar o interesse pelos resultados produzidos pela ação e melhorar a sua gestão. | | | |
| RECURSOS | PRAZO EXECUÇÃO | RESPONSÁVEL | PRINCIPAIS STAKEHOLDERS | RELEVÂNCIA |
| R\$ 0,00 | 3 meses | PGR Ramos MPU | Unidades Regionais MPU | Alta |
| AÇÃO 3 | Criar função gratificada para todos aqueles que exercem a função de coordenadores de ação. | | | |
| OBJETIVO | Aumentar o interesse pela função de coordenador de ação. | | | |
| RECURSOS | PRAZO EXECUÇÃO | RESPONSÁVEL | PRINCIPAIS STAKEHOLDERS | RELEVÂNCIA |
| R\$ 800.000,00 a.a | 1 mês | PGs do MPU | Coordenadores de ação | Média |

| | | | | |
|-----------------|--|--------------------|--|-------------------|
| AÇÃO 4 | Criar norma que determine ao Controle Interno MPU avaliar todas as atividades e/ou ações sob encargo do MPU, nas dimensões de efetividade, eficácia, eficiência, qualidade, economicidade, transparência e relevância e impactos nos público-alvo. | | | |
| OBJETIVO | Avaliar os programas e/ou ações de responsabilidade do MPU. | | | |
| RECURSOS | PRAZO EXECUÇÃO | RESPONSÁVEL | PRINCIPAIS STAKEHOLDERS | RELEVÂNCIA |
| Não definido | Ano | PGR | Ramos do MPU Controle Interno DTI dos Ramos | Alta |
| AÇÃO 5 | Criar norma que determine ao Controle Interno do MPU realizar auditorias de desempenho e de resultado | | | |
| OBJETIVO | Gerar relatórios que auxiliem a gestão dos programas e/ou ações. | | | |
| RECURSOS | PRAZO EXECUÇÃO | RESPONSÁVEL | PRINCIPAIS STAKEHOLDERS | RELEVÂNCIA |
| R\$ | 4 meses | PGR | Ramos do MPU Controle Interno | Média |
| AÇÃO 6 | Disponibilizar relatórios de auditoria, pareceres, pesquisas, em sítio na rede mundial de computadores - <i>Internet</i> | | | |
| OBJETIVO | Dar maior transparência das ações do Controle Interno do MPU e melhorar a comunicação com as demais Unidades. | | | |
| RECURSOS | PRAZO EXECUÇÃO | RESPONSÁVEL | PRINCIPAIS STAKEHOLDERS | RELEVÂNCIA |
| Não definido | 6 meses | AUDIN | Ramos do MPU DTI dos Ramos | Média |
| AÇÃO 7 | Criar norma para que as ações e/ou programas sejam avaliadas, por ente externo à Administração Pública, a cada 2 anos (com dotação prevista no programa). | | | |
| OBJETIVO | Avaliar o impacto dos programas governamentais na sociedade e o seu desempenho na resolução de um problema. | | | |
| RECURSOS | PRAZO EXECUÇÃO | RESPONSÁVEL | STAKEHOLDERS | RELEVÂNCIA |
| Não definido | 4 meses | PGR | Administração Pública Congresso Nacional Institutos e Auditorias MPOG | Alta |
| AÇÃO 8 | Celebrar convênios com institutos de pesquisa ligados ao Governo Federal e Governos Internacionais para capacitar o controle interno para avaliar programas. | | | |
| OBJETIVO | Capacitar os auditores do controle interno. | | | |
| RECURSO | PRAZO EXECUÇÃO | RESPONSÁVEL | PRINCIPAIS STAKEHOLDERS | RELEVÂNCIA |
| Não definido | 6 meses | MPU | Audin | Média |
| AÇÃO 9 | Criar mecanismos de gestão gerencial na Administração Pública Federal para facilitar a gestão do Plano Plurianual | | | |
| OBJETIVO | Melhorar a estrutura administrativa dos órgãos da Administração Pública Federal. | | | |
| RECURSOS | PRAZO EXECUÇÃO | RESPONSÁVEL | PRINCIPAIS STAKEHOLDERS | RELEVÂNCIA |
| R\$ 0,00 | 4 meses | PGR | Administração Pública Congresso Nacional | Alta |

| | | | | |
|-----------------|---|--------------------|--------------------------------|-------------------|
| AÇÃO 10 | Criar comissão ou comitê para organização das ações e gestão de programas multiorganizacionais. | | | |
| OBJETIVO | Melhorar a comunicação e as ações dos programas multiorganizacionais. | | | |
| RECURSO | PRAZO EXECUÇÃO | RESPONSÁVEL | PRINCIPAIS STAKEHOLDERS | RELEVÂNCIA |
| Não definido | 4 meses | MPOG | Administração Pública | Média |