



UNIFACS

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES*

**MATURIDADE DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE ÓRGÃOS
GESTORES E EXECUTORES DE PROGRAMAS: ESTUDO INTRODUTÓRIO EM
SEIS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL**

**MATURITY OF THE STRATEGIC ALIGNMENT BETWEEN THE MANAGE
ORGANIZATIONS AND EXECUTORS ORGANIZATIONS OF THE PUBLIC PROGRAMS:
AN INTRODUCTORY STUDY IN SIX FEDERAL GOVERNMENT PROGRAMS**

**VENCIMIENTO DE ALINEACIÓN ESTRATÉGICA ENTRE ORGANISMOS GESTORES E
INTÉRPRETES DE PROGRAMAS: ESTUDIO PRELIMINAR EN SEIS PROGRAMAS DEL
GOBIERNO FEDERAL**

Andréa de Oliveira Gonçalves, Dra.

Universidade de Brasília/Brazil

andreaegoncalves@unb.br

Maciel Carlos Antunes, Esp.

Universidade de Brasília/Brazil

mcarlosantunes@gmail.com

RESUMO

O artigo identifica o nível de maturidade do alinhamento estratégico (AE) entre os órgãos gestores e os executores de programas do plano plurianual (PPA). O PPA é o instrumento de planejamento estratégico (PE) do Governo Federal e, assim, o estudo identifica a percepção dos coordenadores de ações dos programas do PPA quanto aos critérios que caracterizam o nível de maturidade do alinhamento estratégico. Os trabalhos desenvolvidos por Jerry Luftman (2000), Canépa, Rigoni & Brodbeck (2008) e Kaplan & Norton (2006) referenciam o estudo. Trata-se de uma pesquisa exploratória descritiva, sob a abordagem qualitativa, segundo os entendimentos de Hairet *al* (2005); Creswell (2007). A amostra da pesquisa foi composta por 34 coordenadores de ação e o instrumento utilizado à aplicação de questionário. Os dados obtidos levam à conclusão de que o nível de maturidade do AE entre gestores e executores de programas encontra-se em nível moderado, bem como os principais inibidores do AE são os critérios de: comunicação, parcerias e controle.

Palavras-chaves: Alinhamento estratégico; Planejamento estratégico; Plano Plurianual; Maturidade do Planejamento; Instrumentos de Gestão.

ABSTRACT

The article identifies the maturity level of the strategic alignment (SA) between manage organizations and executors organizations of the public programs in the Plurianual Plan (PP). The PP is the instrument of strategic planning of the Federal Government and thus, the study identifies the perceptions of the coordinators of actions of the PP programs on the criteria that characterize the level of strategic alignment maturity. The works by Jerry Luftman (2000), Canepa, Rigoni & Brodbeck (2008) and Kaplan & Norton (2006) refer to this study. This is a descriptive exploratory study, under the qualitative approach, according to the understandings of Hair et al (2005) and Creswell (2007). The survey sample consisted of 34 coordinators of action, and used as a research instrument the questionnaire. The data obtained lead to the conclusion that the level of strategic alignment maturity between manage organizations and executing agencies is at moderate level, and the major inhibitors of strategic alignment criteria are: communication, partnership and control.

Keywords: Strategic alignment; Strategic planning; Multi-Year Plan; Maturity Level; Management Instruments.

RESUMEN

El artículo identifica el nivel de madurez de alineación estratégica (AE) entre los organismos de gestión y los ejecutores de los programas de plan plurianual (PPA) . La PPA es el instrumento de planificación estratégica (PE) del Gobierno Federal y por lo tanto el estudio identifica las percepciones de los coordinadores de las acciones de los programas del PPA sobre los criterios que caracterizan el nivel de madurez de alineación estratégica . El trabajo realizado por Jerry Luftman (2000) , Canepa , Rigoni y Brodbeck (2008) y Kaplan y Norton (2006) se refieren al estudio. Se trata de una investigación exploratoria descriptiva bajo el enfoque cualitativo , de acuerdo con las interpretaciones de Hairet al (2005) , Creswell (2007) . La muestra de la investigación consistió en 34 ingenieros de la acción y el instrumento el cuestionario de solicitud. El cable de datos a la conclusión de que el nivel de madurez de la AE entre los gestores y ejecutores de programas se encuentra en un nivel moderado , así como los principales inhibidores de la AE son los criterios de: comunicación, colaboración y control.

Palabras clave: Alineamiento estratégico; Planificación estratégica; Plan Plurianual; Madurez de Planificación; Instrumentos de Gestión.

1 INTRODUÇÃO

Na dimensão operacional os governos buscaram a resolução de seus problemas por intermédio de planos, o caso brasileiro está repleto dessas tentativas, conforme bem citado por Almeida (2006), Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional – 1942, Plano Salte – 1946/1950, Plano de Metas de Juscelino Kubitschek – 1956/1960, Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1962, Plano de Ação Econômica do Governo – 1964, Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1966, I e II Planos Nacional de Desenvolvimento – 1972 e 1974.

O planejamento se consolidou na legislação com o advento dos Planos Plurianuais iniciados com a Constituição Federal de 1988, para então planejar estrategicamente, ou seja, utilizar “metodologia e instrumentos adequados para assegurar a gestão estratégica dos programas e projetos de forma a atingir objetivos e as metas organizacionais” (COSTA, 2004, p. 23). Consoante Zagamé (1993, p. 20) os principais benefícios do planejamento estratégico seriam o diagnóstico dos pontos fortes e fracos; a adoção de linguagem comum; a coerência entre escolhas e ações; e, a utilização do planejamento como ferramenta de gestão.

Outra questão não menos importante que o planejar é o planejar estrategicamente. É alinhar o plano estratégico com seus executores. O alinhamento estratégico (AE) faz com que todos os envolvidos no processo de gestão caminhem em uma mesma direção.

Em análise mais detalhada da Lei de instituição do PPA (Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008) percebe-se o planejamento estratégico do governo, e identifica-se sua estratégia: a) a organização em programas para alcance de objetivos estratégicos; b) a definição de diretrizes de política fiscal; c) a priorização de projetos; d) a gestão voltada para a eficiência, eficácia e efetividade; e) a revisão, o monitoramento e a avaliação do plano; e, f) sistema de informações gerenciais para apoio à gestão.

A gestão do PPA atual obedece às normas ditas pelo Decreto nº 6.601/2008, e logo declara que sua orientação é para obtenção de resultados. Subdivide-se em dois níveis, estratégico e operacional. O nível estratégico trata dos objetivos de governo e setoriais, sendo formado por um Comitê de Gestão com representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência Avaliação da República; uma

Secretaria Executiva, uma Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano, integrada por representantes de órgãos do Poder Executivo e por Unidades de Monitoramento e Avaliação em cada órgão responsável por programas. O nível tático-operacional responde pelos programas e ações, sendo constituído por: Gerentes de Programa; Gerentes-Executivos de Programa; Coordenadores de Ação; e Coordenadores Executivos de Ação.

Embora não seja consenso, entende-se, neste estudo, que o PPA é um instrumento de planejamento estratégico do governo federal. Para tanto, aceitam-se os comandos constitucionais que determinam a instituição de um plano com diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal (art. 165, § 1º) e subordinam 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).

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 Marcelino, Matias Pereira & 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 PPA 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) no exercício de 2000, o esquema de planejamento e orçamento continha uma metodologia direcionada à visão estratégica, à identificação de problemas, à concepção de programas relacionados à solução dos problemas, à identificação de produtos e objetivos com mensuração através de indicadores, à gestão e a responsabilização, resultando num processo de planejamento e orçamento.

Pelo exposto, o Governo Federal possui um plano e um planejamento estratégico; contudo, duas questões são colocadas: existe alinhamento estratégico os órgãos gestores e executores do plano? E qual o nível de maturidade desse alinhamento?

O presente artigo identifica o nível de maturidade do AE entre os órgãos gestores e executores do PPA do Governo Federal. Para tanto, realizou-se coleta de dados utilizando o método *survey*, com questionários aplicados sob a forma de entrevistas estruturadas e enviados via *e-mail*. Devido à quantidade de programas que compõem o PPA, optou-se por aplicar os questionários em 34 (trinta e quatro) coordenadores de ação de 6 (seis) programas de governo.

A proposta de avaliação da maturidade do AE utilizado neste estudo é formada com base em modelos propostos em estudos de Luftman (2000), Canépa, Rigoni & Brodbeck, (2008), Kaplan & Norton (2006). Luftman (2000) apresenta um modelo com seis critérios: comunicação, valores e competências, governança, parcerias, escopo e arquitetura e habilidades, classificáveis em cinco níveis: inicial, focado, estabelecido, gerenciado e otimizado. Aos critérios propostos por Luftman (2000) foi incluído o critério Metodologia e Instrumentação por Canépa, Rigoni & Brodbeck (2008). Para o desenvolvimento deste estudo propõe-se a inclusão do critério controle.

O estudo divide-se em quatro seções. A primeira apresenta referencial teórico sobre AE, com o objetivo de dar ao leitor uma noção clara deste tema e de sua importância. Nesta propõe-se a utilização do modelo

definido Luftman (2000), revisto por Canépa, Rigoni & Brodbeck (2008), além de buscar a visão de Kaplan & Norton (2006). A segunda seção trata da operacionalização da pesquisa, ou seja, descreve o caminho trilhado para o desenvolvimento do estudo. A terceira seção apresenta os resultados e sua discussão, estabelecida segundo definição da maturidade do alinhamento e sua explicação acerca do porquê do nível identificado. A quarta seção conclui o estudo, resumindo os achados e sugerindo ações.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Estratégia

O campo da estratégia é amplo, assim, buscar uma definição que expresse toda a sua essência é algo difícil.

Quadro 1 - Algumas definições de estratégia na literatura de gestão empresarial.

AUTORES	DEFINIÇÃO	COMPONENTES
Chandler (1962)	Estratégia é a determinação dos objetivos básicos de longo prazo de uma empresa e a adoção das ações adequadas e afetação de recursos para atingir esses objetivos.	• Objetivos, meios e afetação de recursos
Learned, Christensen, Andrews, Guth (1965) Andrews (1971)	Estratégia é o padrão de objetivos, fins ou metas e principais políticas e planos para atingir esses objetivos, estabelecidos de forma a definir qual o negócio em que a empresa está e o tipo de empresa que é ou vai ser	• Objetivos e meios.
Ansoff (1965)	Estratégia é um conjunto de regras de tomada de decisão em condições de desconhecimento parcial. As decisões estratégicas dizem respeito à relação entre a empresa e o seu ecossistema.	• Meios, produtos, mercado, vector de crescimento, vantagem competitiva e sinergia.
Katz (1970)	Estratégia refere-se à relação entre a empresa e o seu meio envolvente: relação atual (situação estratégica) e relação futura (plano estratégico, que é um conjunto de objetivos e ações a tomar para atingir esses objetivos).	• Definição do negócio, características da performance, afetação de recursos e sinergia.
Steiner e Miner (1977) -	Estratégia é o forjar de missões da empresa, estabelecimento de objetivos à luz das forças internas e externas, formulação de políticas específicas e estratégias para atingir objetivos e assegurar a adequada implantação de forma a que os fins e objetivos sejam atingidos.	• Objetivos e meios.
Hofer e Schandel (1978)	Estratégia é o estabelecimento dos meios fundamentais para atingir os objetivos, sujeito a um conjunto de restrições do meio envolvente. Supõe: a descrição dos padrões mais importantes da afetação de recursos e a descrição das interações mais importantes com o meio envolvente.	• Meios e afetação de recursos.
Porter (1980)	Estratégia competitiva são ações ofensivas ou defensivas para criar uma posição defensável numa indústria, para enfrentar com sucesso as forças competitivas e assim obter um retorno maior sobre o investimento.	
Quinn (1980)	Estratégia é um modelo ou plano que integra os objetivos, as políticas e a sequência de ações num todo coerente.	• Objetivos e meios.
Mintzberg (1988a)	Estratégia é uma força mediadora entre a organização e o seu meio envolvente: um padrão no processo de tomada de decisões organizacionais para fazer face ao meio envolvente.	
Hax e Majluf (1988)	Estratégia é o conjunto de decisões coerentes, unificadoras e integradoras que determina e revela a vontade da organização em termos de objetivos de longo prazo, programa de ações e prioridade na afetação de recursos.	• Objetivos, meios e afetação de recursos.

Fonte: Adaptado de Nicolau (2001).

Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2000) defendem a existência de 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. Contudo, pontos de convergência são identificados: a) a organização usa a estratégia para lidar com mudanças ambientais; b) a estratégia é não estruturada, não rotineira e não repetitiva; c) decisões estratégicas afetam o bem-estar geral da organização; d) a estratégia atua sobre os processos pelos quais as ações são decididas; e) as estratégias não são puramente deliberadas; f) estratégias existem em níveis diferentes; e, g) estratégias envolvem vários níveis de pensamento.

A importância da estratégia para o sucesso das organizações foi atestada por Thompson Jr. *et al* (2008) porque determina como os negócios serão conduzidos, proporciona maiores possibilidades de obtenção de bons resultados e unifica o esforço dos diversos departamentos; e por Quinn (2001) ajuda a ordenar e alocar recursos, torna os objetivos viáveis.

Mintzberg (2001) define estratégia como um plano – “curso de ações *conscientemente engendrado*, 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.

Kaplan & Norton (2006) citam como 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.

A estratégia governamental está expressa no PPA, 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). Algumas características atribuídas por Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2000) a escola do planejamento sugerem a proximidade com o planejamento governamental: programação, orçamentação, cenários, subestratégias, programas, mudanças incremental e periódica, processo deliberativo e formalidade.

2.2 Planejamento Estratégico

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 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; e, na corrente da mobilização social o planejamento é uma forma de política que deve vir da ação coletiva direta de baixo.

Planejamento estratégico é “um planejamento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões” (MINTZBERG, 2004). “O modelo de planejamento estratégico convencional é formado pela formulação de objetivos e estratégias e da implementação de programas e ações” (MINTZBERG, 2004). Atualmente pode-se acrescentar ao modelo a análise de cenários e o monitoramento e a avaliação.

Na literatura identificam-se diversas metodologias de planejamento estratégico, entre as quais: o Planejamento Estratégico Situacional (PES), segundo Franco (1996) a metodologia se baseia na perfeita identificação dos problemas, formulação de ações, definição de estratégias que gerem resultados satisfatórios, avaliação e acompanhamento das ações, controle e prestação de contas; o Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos (ZOPP), conforme Bolay (1993) essa metodologia prevê a identificação de problemas e a hierarquização de possíveis soluções, a definição de objetivos e estratégias, a criação de matriz de planejamento do projeto e, por fim, o controle pelo resultado dos indicadores; o *Balanced Scorecard* (BSC), identificado por Kaplan & Norton (2000) como o método com foco no desempenho organizacional (finanças/clientes/processos internos e aprendizagem), define visão e missão da organização, para a condução de estratégias e a criação de valor, e gera um plano com objetivos claros (pontos fortes e fracos); o processo estratégico é demonstrado por meio de mapas estratégicos; o Quadro Lógico (QL), Pfeiffer (2000) esclarece que a metodologia atua sobre quatro pontos primordiais: lógica da intervenção – problema/ações e atividades para resolução/resultados/estratégias/recursos; indicadores de resultados – fatos/evidências/impactos; fontes de comprovação dos indicadores – estatísticas/publicações/sistemas; e afetações do projeto – riscos para os resultados.

O planejamento das ações governamentais é estruturado por programas que atuam sobre situações ou problemas que se pretende alterar. Os programas possuem objetivos específicos, metas e indicadores de desempenho. O ciclo de gestão do programa compõe-se de: problema ou demanda, planejamento em programas, execução dos programas, monitoramento, avaliação e revisão dos programas. Segundo premissas expressas no Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008/2011, busca-se a gestão do plano por resultados.

O planejamento estratégico de curto prazo do governo federal é expresso no Plano Plurianual, que como um dos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal (2008), 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, p. 40).

2.3 Alinhamento Estratégico

Segundo Boyne et al (2011) estratégia, estrutura e processos se reforçam mutuamente, e colaboram para o alcance dos objetivos da melhor forma possível. A essa união de forças dá-se o nome de AE. Kaplan & Norton (2006) entendem alinhamento no sentido de que a corporação agregue valor ao seu conjunto de unidades de negócios e unidades de serviços compartilhados, alinhando tais unidades operacionais e de serviços para criar sinergia. Os autores destacam que esse é o coração da estratégia empresarial.

No entender de Henderson & Venkatraman (1999) 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.

O alinhamento da estratégia com as funções de apoio (recursos humanos, tecnologia da informação) foi discutido por Kaplan & Norton (2006) ao citarem o exemplo da empresa Canon, dos Estados Unidos, onde 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 culmina com a aprovação dos planos funcionais das unidades de apoio, que abrange Mapas Estratégicos e *Balanced Scorecard*, com indicadores e metas, além de 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 & 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.

Brodbeck & Hoppen (2003) declaram concordância geral sobre o impacto positivo do alinhamento nas organizações; contudo, alertam que pesquisas em métodos ou modelos de promoção do alinhamento ainda são esparsas e fragmentadas. Nesse sentido, Pereira & Dornelas (2010), Luftman, Papp & Brier (1999) definem como promotores do AE os seguintes itens: apoio da alta gestão, participação, entendimento do negócio, parceria, prioridade, liderança, comunicação clara, compartilhamento, conexão, comprometimento, sincronização, monitoramento, postura proativa; e como inibidores: falta de apoio da alta gestão, falta de participação, falta de entendimento do negócio, relações fracas, falta de prioridade, liderança fraca, falha na comunicação, falta de compartilhamento, falha de conexão, falta de comprometimento, falta de sincronização, dificuldade de monitoramento, falta de postura proativa.

2.4 Maturidade do Alinhamento Estratégico

A maturidade do AE refere-se ao posicionamento das ações estratégicas em relação às áreas de apoio (recursos humanos, finanças, orçamento, logística), ou seja, o quanto às áreas de apoio auxiliam o alcance das metas da organização.

Luftman (2000) entende que maturidade envolve a capacidade de desenvolvimentos de estratégia em conjunto e, assim, a avaliação do nível maturidade do AE busca possibilitar as organizações conhecer o alinhamento entre a Tecnologia da Informação e os negócios, em qual ponto de alinhamento estão e o que podem fazer para melhorar.

Um dos primeiro trabalhos sobre maturidade foi desenvolvido por Crosby (1994), que buscou analisar a maturidade da gerência da qualidade. O aferidor da maturidade possuía cinco estágios: incerteza – descompromisso com a qualidade; despertar – interesse por questões de qualidade; esclarecimento – busca ações de melhoria da qualidade; sabedoria – controla adequadamente a qualidade; e, certeza – a qualidade é vital para a organização. Estes estágios definiam a maturidade em relação a seis categorias de medida: compreensão e atitude da gerência, status de qualidade da empresa, resolução de problemas, custo da qualidade como percentual de vendas, medidas de melhoria da qualidade e sumário das possibilidades da companhia no setor da qualidade.

Segundo Luftman (2000), existe consenso de que a avaliação dos níveis de maturidade e as discussões que se seguem são extremamente valiosas para a compreensão dos problemas e oportunidades que precisam ser abordadas para melhorar os negócios e o alinhamento de TI.

Para compreender o modelo de avaliação do nível de AE, é necessário entender os critérios que afetam o AE. Partindo dessas considerações, se apresentará, de forma sucinta, a contextualização dos critérios referenciados no modelo de alinhamento.

2.5 Comunicação

Para Cardoso (2006) a informação e os processos de comunicação sempre estiveram presentes nas estratégias empresariais e na evolução das organizações, sendo responsáveis pela realização das estratégias e integração das estruturas organizacionais. A comunicação tem como funções, dentro das organizações, o controle, a motivação a informação e a expressão emocional. Marchiori (2010) declara sua preocupação com o trato da dimensão comunicativa como troca de informações, considerando prejudicial também a visão de comunicação vinculada, única e exclusivamente, ao desempenho de atividades e tarefas.

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. Marchiori (2006) sugere dois níveis de comunicação: tática e estratégica. A comunicação tática é responsável pela comunicação de fatos é informativa e básica e, deve se processar a partir das organizações. Por outro lado, a comunicação estratégica é a geradora de fatos, criadora de contextos e promove novo comportamento porque busca auxiliar a criação do futuro da organização.

Segundo Kaplan & Norton (1997) é necessária a existência de uma linguagem que comunique aos integrantes da organização a estratégia definida, os processos e sistemas que garantem a sua implementação e que possibilitem o *feedback* das ações.

A comunicação nas organizações públicas tem como característica a formalidade e a abrangência. A comunicação pública possui canais que facilitam o trânsito das informações entre as diversas organizações. Como exemplo, pode-se citar: mensagens via Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI; publicações no Diário Oficial da União (portarias, leis, etc.); Boletins Internos e Despachos, entre outros.

O critério comunicação necessita estar alinhado com os critérios de valores e habilidades para dar o suporte necessário à estratégia dos negócios. A união desses critérios é a base para a introdução da estratégia.

2.6 Valores e Habilidades

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 empregado-empregador: a) confiança – representa a relação dos gestores com seus subordinados e pode ser composta por três valores: credibilidade, equidade e respeito; b) orgulho – representa a relação dos funcionários com as atividades que exercem; e, c) companheirismo – diz respeito ao ambiente de trabalho (O'DONNELL, 2006).

Entre os valores existentes, o que merece principal destaque no processo de trabalho é a comunicação. Segundo O'Donnell (2006, p. 56) “comunicação é a ponte ao longo da qual transitamos e compartilhamos o que somos”. A boa comunicação organizacional atende a um conteúdo específico para cada receptor; busca a simplicidade; leva em consideração a cultura organizacional; evita preconceitos.

Outro valor que merece atenção é a confiança, ou seja, a crença entre os membros da organização de que, embora todos dependam uns dos outros para atingir determinado objetivo comum, cada um dará o melhor de si, sem a necessidade de monitoramentos.

Quando uma organização compartilha os mesmos propósitos e todos percebem a sua contribuição pessoal, os indivíduos tendem a expor seus valores e princípios, principalmente, 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 econômica de tempo, energia e dinheiro.

Um contexto importante para o AE diz respeito à infraestrutura organizacional e de processos. Os critérios anteriormente apresentados são a base para a estratégia; os critérios de governança, estrutura, parcerias e metodologia representam a estratégia em ação.

2.7 Governança, Estrutura, Parcerias e Metodologia

Bresser-Pereira (2007); Kissler & Heidemann (2006) ensinam que a governança nasceu da tentativa de tornar a administração pública mais flexível e mais eficaz no desenvolvimento econômico, solucionando problemas de crises econômicas dos Estados, da globalização e dos anseios da sociedade. Assim, a governança está ligada a políticas de desenvolvimento que se orientam por pressupostos de responsabilidades, transparência e legalidade (KISSLER & HEIDEMANN, 2006).

A aplicação prática da governança na visão de Secchi (2009) se dá pelas estruturas facilitadoras da participação dos cidadãos nas políticas públicas, na democracia deliberativa, ou seja, participação popular no orçamento participativo, nos conselhos deliberativos, a gestão por resultados, a relação entre público e privado.

Robbins (2005) credita a estrutura organizacional a definição de como as tarefas serão formalmente distribuídas, agrupadas e coordenadas. São elementos básicos da estrutura: a) especialização do trabalho; b) departamentalização; c) cadeia de comando; d) amplitude de controle; e) centralização, descentralização e formalização, tornando-se um meio para ajudar a administração a conquistar seus objetivos. A estratégia e a estrutura devem estar internamente ligadas. No caso específico das organizações públicas, a estrutura é, geralmente, hierarquizada e com poucas possibilidades de modificações.

O modelo de gestão instituído no Governo é burocrático, embora algumas ferramentas gerenciais tenham sido institucionalizadas. O princípio da legalidade vincula toda a administração às normas e leis que regem os serviços públicos. Nos últimos anos, visando a dar maior flexibilidade à gestão, foram concedidos privilégios a determinadas organizações públicas como, por exemplo: agências reguladoras, agências executivas, entre outras.

As parcerias estão diretamente ligadas ao conceito de *stakeholders*, em Gomes & 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 parceiros secundários, não estão diretamente relacionados com a organização, mas influenciando as operações e os resultados desta organização com suas ações.

2.8 O Modelo de Maturidade de Luftman

O modelo desenvolvido por Luftman (2000) para avaliação da maturidade do AE partiu de estudos do modelo de AE de Henderson e Venkatraman (1999). Luftman, Papp & Brier (1999) demonstram os doze componentes definidos e a relação existente entre os 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 uma empresa com uma 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 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 – motivação, treinamento, cultura, 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 AE nas organizações Luftman (2000) indica cinco níveis de maturidade, cada nível possui seis critérios de avaliação.

O nível 1 é caracterizado como inicial, com baixíssimo nível de 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 por meio de treinamentos técnicos.

No nível 2, inicia-se um processo de alinhamento estratégico, contudo mais direcionado à 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.

O nível 3 caracteriza-se pelo estabelecimento e foco da organização no alinhamento estratégico. Neste nível, 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.

No nível 4, os critérios de alinhamento estratégico são plenamente gerenciados. 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 da estratégia; a estrutura e arquitetura organizacional buscam integração com os sócios e existe divisão dos riscos e sucessos entre os diversos departamentos.

No nível 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 arquitetura envolve também os parceiros, e as habilidades já se baseiam em educação, carreiras e recompensas para toda a organização.

Os seis critérios de avaliação da maturidade do alinhamento estratégico definidos por Luftman (2000) referem-se à comunicação organizacional com a troca efetiva de ideias e compreensão clara do que é necessário para garantir estratégias bem sucedidas; a medidas de valores e competências que demonstra a contribuição para o alcance dos objetivos da organização; à capacidade de governança ou de discussão e revisão das prioridades e alocação de recursos entre as unidades da organização; aos parceiros e como a organização percebe a contribuição destes parceiros para o sucesso de seu planejamento; à estrutura e arquitetura que trata da integração entre as unidades da organização; a habilidades relativas à gestão de recursos humanos.

Seguindo sugestão do criador do método, cada um dos critérios e níveis deve ser descritos por um conjunto de atributos que permitem o dimensionamento particular do item a ser avaliado usando uma escala de Likert de 1-5, onde: 1 – não aplicável a 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.

Brodbeck & Hoppen (2003); Brodbeck, Hoppen, Oliveira & Majdenbaum (2003) acrescentaram o critério metodologia e instrumentação ao método desenhado por Luftman (2000), relacionando esse critério ao modo como são executados os processos de planejamento estratégico e aos documentos produzidos, as ferramentas utilizadas para proporcionar a integração funcional e informacional da organização, ao monitoramento e ajuste dos processos, objetivos e metas planejadas.

2.9 A Inclusão do Critério Controle

A inclusão do critério controle no modelo proposto por Luftman (2000) se deve ao fato de a função controle ter grande importância para a administração pública e ocorrer por intermédio da atuação de diversos órgãos públicos, tais como Tribunais de Contas da União, Corregedoria-Geral da União, Auditorias Internas, Ministério Público.

A Constituição Federal vigente (arts. 70a 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. O controle externo tem caráter político e é exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas. Os controles, em síntese, têm como obrigação constitucional 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 a aplicação de recursos. Além destes organismos, a Constituição Federal em seu art. 129, confere poderes de controle, também, ao Ministério Público, tornando-o mais uma instância fiscalizadora.

Di Pietro (2008) reforça o poder 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, trata-se de um controle de supervisão ministerial que abrange órgãos da Administração.

A Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, que determina a instituição de Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 (art. 17). Esta determinação é fator motivante para a inclusão da função

controle no modelo de avaliação da maturidade do alinhamento estratégico, pois em muito interessa ao coordenador de ação. O art. 19 da precitada lei determina que o Poder Executivo envie ao Congresso Nacional relatório de avaliação do Plano contendo: [1] avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados; [2] demonstrativo contendo para cada programa a execução física e orçamentária das ações orçamentárias nos exercícios de vigência do Plano; [3] demonstrativo dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos; [4] avaliação da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas; e, [5] as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária, das ações orçamentárias, das novas ações orçamentárias previstas e das ações não orçamentárias.

As avaliações poderão ter caráter somativo ou formativo. Segundo Worten, Sanders e Fitzpatrick (2006) 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 ou encerramento.

Diante do exposto, percebe-se que a avaliação e o controle da execução dos programas podem contribuir para o alcance de resultados satisfatórios. Neste sentido, a função controle deve auxiliar o coordenador de ação, ajudando-o a gerir da melhor forma suas ações, indicando possibilidades de melhora e divulgando relatórios que contribuam para o sucesso do programa.

Este critério buscará identificar quão benéfico os coordenadores consideram o controle para o programa e como são executadas as fiscalizações. Para tanto, o Critério terá as seguintes atributos e características: a) competências dos órgãos de controle – conhecimento das competências dos órgãos de controle; b) aprendizado – Relatórios de controle promovem o aprendizado; c) avaliações – realização de avaliações amplas dos programas; d) contribuições – contribuições para o sucesso do programa.

3 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza exploratória, de acordo com Hair et al (2005), pois identifica a maturidade do AE no planejamento público, bem como dispõe de poucas informações sobre o assunto. O objetivo foi identificar o nível de maturidade do alinhamento estratégico entre os órgãos gestores e executores do PPA.

Para a condução do estudo optou-se pelo procedimento de *surveys* na categoria administração de questionários estruturados (HAIR et al., 2005). O questionário possui 35 questões fechadas, sendo 6 blocos de 5 questões cada, representando os critérios de maturidade (comunicação, medidas de valor e competências, governança, parcerias, habilidades, metodologia e instrumentação e controle). A escolha da melhor opção partiu de uma escala intervalar de seis pontos, sendo, 0 - para inexistente na gestão da ação, 1- não aplicável a gestão do programa, 2 - baixo nível de existência na gestão do programa, 3 - utilização moderada na gestão do programa, 4 - se encaixa perfeitamente na gestão do programa e 5 - plenamente presente na gestão do programa.

A validação desse instrumento (MALHOTRA, 2002) foi obtida por meio dos seguintes procedimentos: realizou-se um teste de semântica com o questionário, a fim de determinar a melhor forma de apresentação das

questões. Enviou-se o questionário a dois coordenadores de ação e a um especialista da área de programas e projetos para análise e julgamento. Providenciadas as alterações propostas, reenviou-se a outros dois técnicos e realizou-se um pré-teste com operadores do sistema de acompanhamento do PPA e coordenadores de outras ações orçamentárias.

Devido à impossibilidade de entrevistar pessoalmente alguns coordenadores de ação optou-se por enviar os questionários para os endereços eletrônicos desses coordenadores. Neste caso, foi feito um primeiro contato telefônico com o respondente e posteriormente enviado o questionário.

Os programas de governo eleitos para o estudo foram: a) Brasil Patrimônio Cultural, b) Cultura Afro-Brasileira, c) Monumenta, d) Museu Memória e Cidadania, e) Desenvolvimento de Competências em Gestão Pública e f) Defesa da Ordem Jurídica. Os programas envolvem 78 (setenta e oito) ações e 34 (trinta e quatro) coordenadores de ação.

A escolha dos participantes da pesquisa recaiu sobre os coordenadores das ações dos programas devido às suas competências e à sua representatividade dentro do processo de gestão do PPA. As principais atribuições dos coordenadores de ação, conforme definido no art. 5º, I ao VI, da Portaria MP nº 140/2009, são: monitorar a execução das ações sob sua responsabilidade, responsabilizar-se pela obtenção do produto expresso e quantificado na meta física da ação, garantir a utilização dos recursos de forma eficiente e manter atualizadas as informações da ação no Sistema de Informações Gerenciais do PPA.

Foram selecionados 34 (trinta e quatro) Coordenadores de ação, sendo 5 (cinco) entrevistados pessoalmente, para 12 (doze), foram deixados os questionários e, posteriormente, recebidos 4 (quatro) respondidos; para 14 (quatorze), os questionários foram enviados via *e-mail*, e recebido 2 respondidos. Três dos escolhidos estavam com dados incorretos no Sistema de Gestão do PPA, portanto não foi possível realizar as entrevistas com estes respondentes. Finalizando, dos 31 eleitos, 11 responderam o questionário, ou seja, 32,35% da amostra escolhida. Cabe registrar, também, que entre os questionários respondidos um deles foi descartado, tendo em vista que as respostas apresentaram viés; aproximadamente 86% das respostas tiveram como resposta o nível máximo de alinhamento, que destoou completamente do pré-teste.

Os dados obtidos na pesquisa foram agrupados em tabelas de distribuição de frequência, sendo uma tabela para cada critério, e analisadas segundo definições de Hair et al. (2005, p. 262), onde a distribuição de frequência permite o exame individual das variáveis e possibilita contagens das diferentes respostas para os diversos itens, além de porcentagens acumuladas de valor associado a uma determinada variável.

A coleta e análise dos dados têm abordagem qualitativa, consoante Creswell (2007), entretanto, os dados serão tratados por intermédio de técnicas de análise de frequência, alfa de Cronbach (confiabilidade interna). Acrescente-se, ainda, que os dados têm origem na percepção dos coordenadores de ação quanto à maturidade do alinhamento. O coeficiente alfa de Cronbach de 0,9313 extraído do questionário, permite considerar a confiabilidade interna do questionário como muito boa (variação entre 0,8 a <0,9).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção apresentam-se os resultados obtidos na pesquisa com base na análise da frequência das respostas expostas pelos coordenadores de ação.

O critério comunicação trata da troca efetiva de informações, de forma clara, ampla e compreensiva entre os órgãos gestores e executores e demais interessados no programa. Os resultados apresentados no critério demonstram que há convergência da percepção para os níveis de maturidade *moderado e bom*. Este resultado indica existir um canal e comunicação, ainda, formal entre os atores coordenadores de ação e a coordenação-geral do PPA. As práticas do critério, que se referem ao compartilhamento de conhecimento decorrente da execução das ações dos programas e divulgação de informação, ficaram abaixo do nível das demais, indicando deficiências nas ações de gestão do conhecimento, como por exemplo: conferências, *workshops*, seminários.

Tabela 1 – Critério: comunicação

CRITÉRIO: Comunicação	NÍVEL DE MATURIDADE					
	0	1	2	3	4	5
Conhecimentos sobre a área de gestão pela execução	0	0	2	4	3	1
compartilhamento de conhecimento entre gestão e execução	0	0	4	2	4	0
Facilidade de acesso entre gestão e execução	0	0	0	5	3	2
Nível de comunicação	0	0	0	3	5	2
Divulgação de informações	0	0	3	2	2	3

O critério comunicação demonstrou ser um inibidor para o alinhamento estratégico quando se fala em compartilhamento de informações entre programas, corroborando com entendimento de Pereira & Dornelas (2010, p. 499) de que “a falha na implementação de um sistema de informação é uma ameaça para a existência de um relacionamento entre as áreas no ambiente de trabalho”. Kaplan (1999) assevera que o objetivo do planejamento é que todos na organização conheçam e contribuam com a implementação da estratégia.

Anote-se, aqui, que o PPA possui um sistema de acompanhamento, o Sigplan, que tem, entre outras funções, a de articular a alta direção do governo e o conjunto de gerentes e monitores dos programas.

O critério medidas de valor e competências discute a contribuição dada pelas avaliações realizadas pelos órgãos gestores e a percepção de valor das ações. Os resultados apresentados nesse critério demonstram convergência de percepção para os níveis de *moderado e bom*. Isso significa que existe relação de confiança e aceitação da atuação do órgão coordenador-geral pelos executores.

Tabela 2 – Critério: valores e competências

CRITÉRIO: Valores e Competências	NÍVEL DE MATURIDADE					
	0	1	2	3	4	5
Avaliações formais sobre impactos das decisões da gestão	0	0	1	7	2	0
Avaliações periódicas sobre a execução dos programas	0	0	0	4	4	2
Práticas de melhoria continua	0	1	2	2	4	1
Percepção quanto a atuação da área de gestão	0	0	0	1	2	7
Percepção do valor do programa	0	2	0	0	5	3

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 constituem-se em documento de grande importância para os coordenadores de ação.

O critério governança trata da discussão e da revisão de prioridades, objetivos e metas das ações e da avaliação de sustentabilidade do programa. Os resultados apresentados no critério indicam convergência de percepção para os níveis de maturidade *baixo e moderado*. Isso demonstra a existência de mecanismos formais de discussão entre responsáveis pelos programas de governo e o órgão coordenador. As práticas relacionadas ao critério demonstram que os coordenadores de ação são alijados do processo de planejamento e priorização das ações, no que se refere a questões de gestão, bem como existe pouco apoio logístico e técnico para o desenvolvimento das ações.

Tabela3 – Critério: governança

Kaplan (1999) sugere que a gestão estratégica necessita de agentes com poderes para tomar decisões difíceis, porém, necessárias à realização da estratégia e identifica este fato como dificultador para sua implantação. Por seu turno, Bresser-Pereira (1997), relaciona governança 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.

O critério Parcerias trata da contribuição e da percepção da importância dos órgãos gestores para o sucesso dos programas. O critério demonstra convergência da percepção para os níveis de maturidade *inexistente e baixo*. Depreende-se que existe pouca articulação externa para execução das ações, tornado-se um critério fortemente inibidor do alinhamento estratégico. Pereira & Dornelas (2010); Henderson & Venkatraman (1993); LUFTMAN *et al.* (1993) esclarecem que o alinhamento estratégico corresponde a adequação estratégica e à integração funcional entre ambientes externos e interno para desenvolver e maximizar a performance organizacional.

Tabela 4 – Critério: parcerias

CRITÉRIO: Parcerias	NÍVEL DE MATURIDADE					
	0	1	2	3	4	5
Percepção do valor da área de gestão para o programa	0	1	1	1	3	4
Parcerias com outros participantes do programa	3	1	3	1	1	1
Compartilhamento de riscos e sucessos com a gestão	1	0	2	4	2	1
Parcerias externas	3	1	2	1	2	1
Percepção do valor dos <i>stakeholders</i>	0	2	1	4	2	1

Este critério está relacionado com a estrutura e a arquitetura das organizações e processos, e demonstra ser, neste caso, um inibidor para o alinhamento estratégico. O modelo de gestão administrativa define quanto às parcerias são importantes para o programa. Segundo Secchi (2009), o relacionamento entre os ambientes internos e externos à organização pública é um ponto em comum entre os modelos gerenciais e o modelo de governança pública (redes de políticas públicas, parcerias público-privadas), enquanto no modelo burocrático as esferas públicas e privadas são tratadas como impermeáveis.

O relacionamento entre coordenadores de ação de um mesmo programa, mas de organizações diferentes, foi tido como inexistente por vários coordenadores o que demonstra falta de sintonia entre os agentes operadores dos programas. Esta percepção se coaduna com uma estrutura fortemente departamentalizada e centralizada, o que dificulta a interligação entre estrutura e estratégia preconizada por Robbins (2005).

Não se pode perder de vista que o conceito de programa possibilita a formação de parcerias internas e externas, tão bem exemplificadas por Garces & Silveira (2002) que atestam o êxito das parcerias do governo federal com o terceiro setor e as unidades subnacionais nas áreas de infraestrutura e desenvolvimento social.

O critério habilidades trata da capacitação dos coordenadores de ação e dos órgãos gestores nas áreas de gestão e inovação. Os resultados apresentados no critério demonstram convergência da percepção para o nível de maturidade *moderado*. Este critério trata das inovações, criadas pelos coordenadores, baseadas na interação com o ambiente. O resultado demonstrou um desempenho razoável das práticas do critério, o que demanda ações voltadas à gestão de recursos humanos.

Tabela 5 – Critério: habilidades

CRITÉRIO: Habilidades	NÍVEL DE MATURIDADE					
	0	1	2	3	4	5
Abertura da Gestão para Inovações	2	0	1	4	2	1
Treinamento e capacitação	1	0	4	3	2	0
Designação por competência	2	0	1	4	3	0
Interação em gestão e execução	1	1	1	6	1	0
Atuação gera satisfação	1	0	0	4	5	0

Neste sentido, Kaplan & Norton (2006) argumentam que as unidades de apoio reforçam a estratégia corporativa e as estratégias das unidades de negócio por meio do portfólio de serviços que oferecem aos clientes internos e especificamente para a área de recursos humanos. Este portfólio é composto de programas de desenvolvimento de competências estratégicas, desenvolvimento da organização e liderança e processos de gestão de desempenho. Assim, o critério atua como forte inibidor do alinhamento estratégico.

Este resultado atesta uma dificuldade exposta por Ansoff (1990) de que conflitos entre operações existentes e ações inovadoras dificultam a implantação da estratégia e alerta para a incompetência das organizações em atuar em sistemas motivacionais.

No que diz respeito ao critério metodologia e instrumentação busca-se identificar como são executados os processos planejados e os documentos formais que são gerados com reuniões, negociações e atuação dos órgãos executores. Os resultados apresentados indicam convergência da percepção para os níveis de maturidade *moderado e bom*. As práticas deste quesito referentes a ferramentas de gestão e sistema não apresentam bom

desempenho, o que demonstra a necessidade melhorar o planejamento, o acompanhamento e a exposição dos resultados obtidos pelo programa. Uma grande deficiência descrita nas entrevistas trata do Sistema de Informações Gerenciais do Plano Plurianual – Sigplan ser considerado de pouca serventia pelos usuários. Brodbeck & Hoppen (2003) entendem que o planejamento estratégico carece da integração informacional por meio de sistemas que monitorem o alcance de metas e mantenham a consistência entre os diversos objetivos, o que não ocorre com o atual sistema de monitoramento do PPA na visão dos respondentes.

Tabela 6 – Critério: metodologia

CRITÉRIO: Metodologia	NÍVEL DE MATURIDADE					
	0	1	2	3	4	5
Reuniões sistemáticas de avaliação do programa	1	0	4	4	1	0
Medição de metas e objetivos	1	1	1	2	5	0
Utilização de ferramentas de gestão	3	0	1	2	3	1
Sistema informatizado para medição de metas e objetivos	1	0	3	3	2	1
Flexibilidade de atuação	0	1	0	5	4	0

Foi demonstrado nas respostas aos quesitos que a utilização de ferramentas de gestão e o acompanhamento das metas e objetivos é bastante incipiente. Pereira & Dorenelas (2010), Brodbeck, Hoppen (2003), Oliveira & Majdenbaum (2003); Luftman, Papp & Brier (1999) citam como promotores do alinhamento estratégico o comprometimento das pessoas com o alcance das metas e a instrumentação da gestão para o eficiente monitoramento e ajuste contínuo dos processos e postura decisória proativa.

Por fim o critério controle pretende identificar como são executados os controles de resultados e sua contribuição para os órgãos executores. O resultado indica percepção de que o nível de maturidade *baixo* expressa melhor o AE deste critério, ou seja, de modo geral ocorre a inadequação dos modelos de fiscalização e avaliação das ações para o auxílio à melhoria da gestão dos programas. Corroboram o resultado deste critério a pesquisa de Ribeiro Filho *et al* (2006) citada por Alves (2009) quando indica que a maioria dos gestores públicos compartilham o entendimento de que os controles internos e externos não contribuem para o aprimoramento das políticas públicas.

Tabela 7 – Critério: controle

CRITÉRIO: Controle	NÍVEL DE MATURIDADE					
	0	1	2	3	4	5
Realização de auditorias e fiscalizações	2	0	2	1	1	4
Resultados das fiscalizações auxiliam a área de execução	2	0	3	1	2	2
Avaliações são somativas	2	1	3	2	1	1
Utilidade dos relatórios de controle	1	0	5	2	1	0
Clareza das responsabilidades dos órgãos de gestão	0	0	3	3	0	4

A prática que trata do “conhecimento das competências dos diversos órgãos de controle” foi definido como fortemente presente na organização; este fato demonstra a capacidade dos órgãos de controle de se fazer presente nas decisões afetas às ações.

As entrevistas semi estruturadas indicaram que o principal problema encontrado nas auditorias e fiscalizações refere-se a pouca contribuição para a melhoria das ações. Alves (2009, p. 92) cita que o controle pouco efetivo agrava a ineficiência da gestão pública, acarretando insegurança aos gestores públicos, além de prejudicar a eficiência das políticas públicas. Acrescenta, ainda, o problema da superdosagem de controle, citando que um desafio atual para os órgãos de controle será o uso do controle como instrumento de aprimoramento da gestão pública, capaz de contribuir para a melhoria da gestão, fugindo do estigma legalista ou punitivo.

5 CONCLUSÃO

Este estudo identificou a percepção dos coordenadores de ação dos programas do PPA no tocante ao nível de maturidade do AE entre órgãos gestores e executores. Para tanto, utilizou-se de estudo exploratório e descritivo com aplicação de questionários.

O estudo apresenta duas contribuições. A primeira, de caráter teórico, ao desenvolver um modelo “inicial” para avaliação do AE entre gestores e executores do PPA e possibilitar a replicação da pesquisa com outros programas e variáveis de maturidade. A segunda, de caráter prático, quando avalia o nível de maturidade do AE em alguns programas de governo, e identifica práticas que devem ser repensadas.

Como principais achados da pesquisa têm-se o bom desempenho da contribuição dos recursos humanos para a obtenção dos resultados pretendidos pelo programa e a compreensão clara dos programas. Em sentido contrário, têm-se as parcerias com agentes externos e os mecanismos de controle como dificultadores da ação dos coordenadores. Igualmente relevante, tem-se a descoberta da descrença na efetividade das ações dos programas.

De modo geral, o nível de alinhamento estratégico entre órgãos gestores e executores do PPA, nos programas estudados, é moderado e diversas ações devem ser empreendidas para ampliá-lo, principalmente no tocante à avaliação e ao acompanhamento. Canépa, Rigoni & Brodbeck (2008) asseveram que o alinhamento estratégico é um processo evolutivo e dinâmico, e o retrato obtido pela pesquisa tende a se modificar no tempo, bastando que as unidades promovam ações que levem a identificar suas fragilidades e oportunidades.

Os pontos fortes da pesquisa foram: (a) a aplicação de um instrumento de pesquisa que permite a avaliação do nível de maturidade do alinhamento estratégico organizacional em programas de natureza pública; (b) a discussão do AE dos programas de governo com as unidades de apoio, buscando estudar a sinergia entre as diversas unidades; (c) a difusão de estudos que levem as unidades de apoio a aprimorarem suas ações dentro das organizações.

A pesquisa ora executada possui limitações, principalmente sob o aspecto da replicabilidade, pois a sua utilização com outros coordenadores de ações de outros programas poderia gerar resultados diversos devido às características intrínsecas dos órgãos e pessoas envolvidas. Para que esta limitação seja reduzida recomenda-se utilizar uma quantidade maior de programas do PPA. A pouca participação dos coordenadores de ação também se constitui uma limitação ao estudo. Contudo, os resultados permitem a realização de novas pesquisas,

avaliando o AE com os órgãos de controle, de gestão orçamentária, de tecnologia da informação, de recursos humanos.

Por fim, acredita-se que outras pesquisas na área da maturidade do AE estratégico devem ser realizadas, principalmente, estudando a maturidade do alinhamento da gestão orçamentária com o PPA e do controle externo com os Programas de Governo. Esses estudos aprofundariam o conhecimento do AE entre entidades estatais e o grau de aderência com o planejamento estratégico. Contudo, torna-se necessário ampliar o número de programas e coordenadores, buscar correlações entre documentos emitidos e o PPA, bem como seria interessante requerer a opinião do nível estratégico do PPA.

Artigo submetido para avaliação em 21/02/2012 e aceito para publicação em 19/12/2013

REFERÊNCIAS

- Almeida, P. R. (2006). A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: Uma Síntese Histórica. In: Giacomoni, J.& Pagnussat, J. L. (Org.). *Planejamento e Orçamento Governamental* – coletânea. vol. 1. Brasília: Enap, 193-228.
- Alves, M. F. C. (2009). *Múltiplas Chibatas? Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal 1988-2008*. Brasília, 2009. 118f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília.
- Ansoff, H. I. (1990). *A Nova Estratégia Empresarial*. (A. Z. Sanvicente, Trad.). São Paulo: Atlas.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 5 out. 1988. Recuperado em 2 fevereiro, 2010 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm.
- _____. 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.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011*. Brasília: MP, 2007. Recuperado em 5 fevereiro, 2010 de http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mespres.pdf.
- _____. 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. Recuperado em 5 fevereiro, 2010 de <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>.
- _____. 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. Recuperado em 26 julho, 2010 de <http://www.sigplan.gov.br/download/portaria140-compet%C3%A4Anciassma,uma,gerentedeprograma,coordenadordeaC3%A7%C3%A3o.pdf>.
- Bolay, F. W. (1993). *Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos* - método ZOPP. (M. Brose, Trad.). Recife.
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). O Modelo Estrutural de Governança Pública. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE*, Salvador, n. 10.
- Brodbeck, A. F. & Hoppen, N. (2003). Alinhamento Estratégico entre o Plano de Negócio e de Tecnologia de Informação: um modelo operacional para implementação. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, Curitiba, 7(3), 9-33. Recuperado em 16 fevereiro, 2010 de <http://www.scielo.br/pdf/rac/v7n3/v7n3a02>.

- Canépa, P. C. V.; Rigoni, E. H. & Brodbeck, A. F. (2008). Práticas de Alinhamento Estratégico: um estudo exploratório em organizações industriais e de serviço. *Revista de Administração Mackenzie – RAM*, São Paulo, 9(1), 107-129. Recuperado em 11 janeiro, 2010 de <http://www3.mackenzie.br/editora/index.php/RAM/article/view/153/153>.
- Cardoso, O. O. (2006). Comunicação Empresarial Versus Comunicação Organizacional: novos desafios teóricos. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, 40(6), 107-129. Recuperado em 11 janeiro, 2010 de <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rap/v40n6/10.pdf>.
- Core, F. G. Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento. (2006). In: Giacomoni, J; Pagnussat, J. L. (Org.). *Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea*. Vol. 2. Brasília: Enap, cap. III, 219-261.
- Costa, J. G. C. (2004). O planejamento Estratégico como Ferramenta de Gestão. *Revista Adcontar*, Belém, 5(1), 15-34. Recuperado em 6 fevereiro, 2010. de http://www.nead.unama.br/site/bibdigital/pdf/artigos_revistas/263.pdf
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. (L. de O. Rocha., Trad.). 2. ed. Porto Alegre: Artmed.
- Crosby, P. B. (1994). *Qualidade é Investimento*. (A. Weinsenberg, Trad.). 6. ed. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Di Pietro, M. S. Z. (2008). *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas.
- O'donnell, K. (2006). *Valores Humanos no Trabalho: da parede para a prática*. São Paulo; Editora Gente.
- Franco, H. (1996). *Entrevista com Carlos Matus – o método PES*. (G. B. Sauveur, Trad.). São Paulo: Fundap.
- Friedmann, J. (2006). Dois Séculos de Teoria do Planejamento: uma visão geral. In: Giacomoni, J.; Pagnussat, J. L. (Org.). *Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea*. Brasília: Enap, v.1, p. 69-111.
- Garces, A.;Silveira, J. P. (2002). Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília, 4, 53-77. Recuperado em 12 janeiro, 2011 de [http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/terceiros-papers/02Garces53\(4\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/terceiros-papers/02Garces53(4).pdf).
- Gomes, R. & Gomes, L. de O. M. (2007). Proposing a Theoretical Framework to Investigate the Relationships between an Organization and its Environment. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, Curitiba, 11(1), 75-95. Recuperado em 31 janeiro, 2011 de <http://www.scielo.br/pdf/rac/v11n1/a04v11n1.pdf>.
- Hair Junior, J. F.; Babin, B.; Money, A. H. & Samouel, P. (2005). *Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração*. (L. B. Ribeiro, Trad.). Reimpressão 2007. Porto Alegre: Bookman.
- Henderson, J. C. & Venkatraman, N. (1989) Strategic Alignment: a framework for strategic information technology management. Center for Information Systems Research. Sloan School of Management. Massachusetts Institute of Technology.
- Henderson, J. C. & Venkatraman, N. (1999) Strategic Alignment: leveraging information technology for transforming organizations. *IBM Systems Journal*, vol. 38, 283.
- Kaplan, R. S. (1999) Can Bad Things Happen to Good Scorecards? *Harvard Business School Press: Balanced Scorecard: insight, experience e ideas for strategy-focused organization report*. Article reprint N° B9909D, 1999.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1997). *A Estratégica em Ação – Balanced Scorecard*. (L. E. T. Frazão Filho, Trad.). 3. ed. Rio de Janeiro: Campus.
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2006). *Alinhamento – utilizando o balanced scorecard para criar sinergias corporativas*. (A. C. da C. Serra, Trad.). 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- Kissler, L. & Heidemann, F. G. (2006). Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, 40(3), 479-499.

Luftman, J. (2000). Assessing Business – IT alignment maturity. *Communications of the Association for Information Systems*, New York, 4(14). Recuperado em 21 janeiro, 2010 de <http://www.cioindex.com/nm/articlefiles/2779-IT%20Alignment%20Maturity%20Model.pdf>.

Luftman, J.; Papp, R. & Brier, T. (1999). Enablers and Inhibitors of Business- IT alignment. *Communications of the Association for Information Systems*, New York, 1(11), 1-33.

Malhotra, N. K. (2002) *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 3. ed. Porto Alegre. Bookman.

Marcelino, G. F; Matias-Pereira, J. & Bebert, C. O. (2008). Gestão Estratégica em Ciência e Tecnologia: Avaliação de uma Experiência de Alinhamento Estratégico no Governo Federal. In: Mendonça, G. M. (org). *Estudos Contemporâneos em Organização e Gestão*. São Luiz: UEMA.

Marchiori, M. (2010). Os Desafios da Comunicação Interna nas Organizações. *Conexão Comunicação e Cultura*, UCS, Caxias do Sul, 9(17).

Marchiori, M. (2006). Cultura e Comunicação Organizacional: uma perspectiva abrangente e inovadora na proposta de inter-relacionamento organizacional. In: Marchiori, M. (Org.). *Faces da cultura e da comunicação organizacional*. São Caetano do Sul: Difusão.

Matias Pereira, J. (2009). *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 2. ed. São Paulo: Atlas.

Mintzberg, H; Ahlstrand, B.&Lampel, J. (2000). *Safári de Estratégias: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. (N. Montingelli Jr., Trad.). Reimpressão 2007. Porto Alegre: Bookman.

Mintzberg, H. (2004). *Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico*. (M. A. Carpigiani, Trad.). Porto Alegre: Bookman, 2004.

Mintzberg, H. (2001). Os 5 Erros da Estratégia. In: Mintzberg, H.; Quinn, J. B. (org.). *O Processo da Estratégia*. (J. S. Cook, Trad.). 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 26-32.

Nicolau, I. (2001). *O Conceito de Estratégia*. Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Empresarial, comunicação pessoal. Lisboa.

Pereira, C. M. L.&Dornelas, J. S. (2010). Fatores Promotores e Inibidores do Alinhamento Estratégico da Tecnologia da Informação em uma Situação de Fusão: o caso de uma rede varejista. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, Curitiba, 14(3), 495-515.

Pfeiffer, P. (2000). O Quadro Lógico – um método para planejar e gerenciar mudanças. *Revista do Serviço Público – RSP*, Brasília, 51(1), 81-123.

Quinn, J. B. (2001) Estratégias para Mudança. In: Mintzberg, H.; Quinn, J. B. (org.). *O Processo da Estratégia*. (J. S. Cook, Trad.). 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 20-26.

Ribeiro Filho, J; *et al.* (2006). Marcos Regulatórios do Controle Interno: uma análise focada na ambientação com o controle externo e o controle social no contexto da administração pública federal, estadual e municipal. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30, Salvador.

Robbins, S. P. (2005). *Comportamento Organizacional*. 11. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall.

Secchi, L. (2009). Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43(2). Recuperado em 27 julho, 2010 de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso.

Thompson, A. A.; Strickland III, A. J.&Gamble, J. E. (2008). *Administração Estratégica*. (R. Galman & K. A. Roque, Trads.). 15ª. ed. São Paulo: McGraw-Hill.

**MATURIDADE DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE ÓRGÃOS GESTORES E EXECUTORES DE PROGRAMAS:
ESTUDO INTRODUTÓRIO EM SEIS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL**

Worthen, B. R.; Sanders, J. R. & Fitzpatrick, J. L. (2004). *Avaliação de Programas: Concepções e Práticas*. (D. A. Azevedo, Trad.). São Paulo: Editora Gente.

Zagamé, P. (1993). Quelques Réflexions pour une Transposition à la Planification Nationale. *Revue Économique*, França, 44(1), 13-56. Recuperado em 6 fevereiro, 2010 de http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/reco_0035-2764_1993_hos_44_1_409425.