



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep) Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

Evidências e Determinantes da Aplicação das Teorias Organizacionais pelo Órgão Central de Controle Interno do Governo do Estado do Ceará

Autoria: Paulo Roberto de Carvalho Nunes, Artur Gomes de Oliveira, Alexandre Oliveira Lima

RESUMO

A Administração pública se encontra num contexto histórico de mudanças que se sobrepõem a antigas práticas e conceitos, com a finalidade de alterar de forma efetiva os paradigmas da organização patrimonialista e burocrática. Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho foi identificar e categorizar os fatores determinantes da concepção e adoção de práticas organizacionais ou formas de organização, por parte do Órgão central de Controle Interno do Governo do Estado do Ceará, que são caracterizadas como decorrentes da aplicação das Teorias Organizacionais à Administração pública. Foi realizado levantamento qualitativo, exploratório, descritivo, bibliográfico, de campo, documental e estudo de caso, tendo os dados sido coletados por meio de observação participante, e os resultados analisados e comparados em relação às Teorias Organizacionais aplicadas ao setor público. Os resultados da pesquisa permitiram inferir que os fatores determinantes para concepção e adoção de práticas organizacionais ou formas de organização, associadas às Teorias Organizacionais aplicadas à Administração pública, pelo Órgão central de Controle Interno do Governo do Estado do Ceará, podem ser considerados como de natureza legal e estratégica.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão para Resultados. Controle Interno.

ABSTRACT

The public administration is in a historical context of changes that override old practices and concepts, in order to effectively change the paradigms of patrimonial and bureaucratic organization. Accordingly, the aim of this study was to identify and categorize the factors determining the design and adoption of organizational practices and forms of organization, by the Central Organ of Internal Control of the State of Ceará, which are characterized as arising from the application of Organizational theories of public Administration. We performed a qualitative, exploratory, descriptive literature, field, documentary and case study, and the data were collected through participant observation, and the results analyzed and compared in relation to Organizational Theories applied to the public sector. The survey results allowed to infer that the determining factors for the design and adoption of organizational practices and organizational forms associated with Organizational Theories applied to public administration, by the Central Organ of Internal Control of the State of Ceará, can be regarded as inherently legal and strategic.

Keywords: Public Administration. Managing for Results. Internal Control.



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

1 Introdução

Thoenig (2007) defende que a dimensão pública ainda é tema relevante de pesquisa, questiona em que medida as bases do conhecimento organizacional realmente a exploraram à exaustão e sugere que a análise de políticas concomitante a processos e conteúdos se constitui em forma eficiente de aprofundar a pesquisa sobre organizações públicas.

Ademais, a Administração pública se encontra num contexto que os historiadores denominam “revolucionário”, onde novas propostas e mudanças surgem e sobrepõem antigas práticas e conceitos, com a finalidade de alterar de forma mais completa possível os referenciais da organização burocrática (Abrucio, 2005).

No Brasil, e no estado do Ceará, essa evolução se deu a partir da nova gestão pública, ou administração pública gerencial, ou ainda gestão pública para resultados, que foi demarcada no contexto da Reforma Gerencial deflagrada pela União em 1995 (Bresser-Pereira, 1996 & IPECE, 2004.).

Assim, concomitante ao surgimento e à implantação da gestão pública para resultados, novos conceitos passaram a ser discutidos e considerados pelos pesquisadores e administradores responsáveis pela gestão do patrimônio público, motivo pelo qual se entende como relevante que os estudos e pesquisas organizacionais procurem identificar como as novas práticas e propostas da Administração pública se relacionam às teorias e conceitos existentes ou como se estruturam e dão o contorno para o estabelecimento de novos paradigmas científicos nessa área organizacional.

Nesse contexto, o problema estabelecido para essa pesquisa foi: quais fatores foram determinantes para concepção e adoção de práticas organizacionais ou formas de organização, associadas às Teorias Organizacionais aplicadas à Administração pública, pelo Órgão central de Controle Interno do Governo do Estado do Ceará?

Como pressuposto foi entendido que o Órgão central de Controle Interno do Governo do Estado do Ceará concebe e adota práticas organizacionais ou formas de organização que são associadas às Teorias Organizacionais aplicadas à Administração pública.

Além disso, foi estabelecido como objetivo identificar e categorizar os fatores determinantes da concepção e adoção de práticas organizacionais ou formas de organização, por parte do Órgão central de Controle Interno do Governo do Estado do Ceará, que são caracterizadas como decorrentes da aplicação das Teorias Organizacionais à Administração pública.

A pesquisa se classifica como qualitativa, exploratória, descritiva, bibliográfica, de campo, documental e estudo de caso, tendo os dados sido coletados por meio de observação participante. Foram analisadas as práticas e resultados de atividades do sistema de controle interno do Estado do Ceará, e comparadas às referências bibliográficas relativas às Teorias Organizacionais aplicadas ao setor público.

Os resultados da pesquisa permitiram inferir que os fatores determinantes para concepção e adoção de práticas organizacionais ou formas de organização, associadas às Teorias Organizacionais aplicadas à Administração pública, pelo Órgão central de Controle Interno do Governo do Estado do Ceará, podem ser considerados como de natureza legal e estratégica.

O trabalho é introduzido por esta seção e é continuado pelas seções que cuidam de apresentar o referencial teórico relativo a uma visão geral das Teorias Organizacionais e do Controle Interno aplicados à Administração pública. Em seguida é apresentada a metodologia aplicada à pesquisa e a análise dos resultados. Ao final são apresentadas a conclusão e as referências bibliográficas.



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

2 Referencial Teórico

2.1 Visão geral das teorias organizacionais aplicadas à administração pública

Esta seção introduz alguns conceitos sobre administração, apresenta um apanhado sobre a evolução da Administração pública e acrescenta comentários sobre conceitos associados às práticas de Administração pública pós-burocrática ou gerencial, também denominada Gestão Pública para Resultados (GPR).

Drucker (1997, p. 189) entende Administração como disciplina e conjunto de técnicas e a apresenta como função social e atividade assemelhada a uma arte, assinalando que no século XIX não havia “administradores”, mas apenas “capatazes” que, apesar de serem eles próprios trabalhadores, impunham disciplina ao pequeno grupo de “proletários”, seus colegas.

Desde então, a Administração passou por muitas mudanças, provocando enormes efeitos sociais e econômicos, especialmente em países centrais, e consolidando-se como um dos instrumentos essenciais à evolução da humanidade e das relações entre pessoas e organizações, não se afastando, porém, de sua finalidade primeira (Drucker, 1997, p. 190): fazer com que as pessoas sejam capazes de atuar em conjunto através de metas comuns, de valores comuns, de uma estrutura correta e do treinamento e desenvolvimento que elas necessitam para terem um bom desempenho e saberem enfrentar à altura as mudanças.

Ademais, conforme Drucker (1997, p. 193), a partir do final da Segunda Guerra, a Administração passou a ser percebida não só como “administração de empresas”, mas como “toda iniciativa humana que reúne numa organização pessoas de conhecimentos e habilidades diferentes”, independentemente de essas organizações pertencerem aos setores produtivos ou ao setor governamental ou ao chamado terceiro setor, e que imputa aos responsáveis pela sua condução “a definição da estratégia adequada e das metas apropriadas, o desenvolvimento dos recursos humanos, a avaliação do desempenho, e a divulgação e venda dos serviços da sua organização”, tornando-se uma nova função social.

Por outro lado, no entender de Reed (1997 citado por Junquilha, 2001), a temática da Gestão ou Administração pode ser percebida, nas últimas décadas, sob três grandes categorias: técnica, política e crítica. Nesse contexto, Junquilha (2010, p. 25) entende que a Administração comporta entrelaçamentos entre a técnica – sistemas operacionais e tecnologias – e os jogos de poder entre interesses de grupos diversos intra e interorganizacionais, os quais atuam a partir de contextos sociais específicos, estruturados a partir de influências históricas, econômicas, sociais, culturais e políticas.

De outra parte, na perspectiva das instituições políticas, Nogueira (2006) assevera que é importante deixar claro as relações existentes entre a política e o governo e entre a política e a administração. Esse segundo caso, ainda de acordo com Nogueira (2006, p. 108), se refere às relações entre governo e administração, ou seja, a estrutura burocrática disponível ao Estado e que é controlada pelo governo e que se refere à governabilidade.

Nesse sentido, a Administração pública ou Administração relativa ao exercício das funções de governo constitui-se em um ramo da Administração particularmente estudado, pois referente ao exercício das funções de governo.

Nada obstante, registre-se que Thoenig (2007, p. 12), ao defender que a dimensão pública ainda é tema relevante de pesquisa, questiona em que medida as bases do conhecimento organizacional realmente a exploraram à exaustão, e sugere que “analisar políticas ao mesmo tempo como processos e como conteúdos é uma maneira produtiva de acessar ou de penetrar analiticamente na pesquisa sobre organizações públicas”.



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

Além disso, Thoenig (2007) indica que importantes representantes da sociologia organizacional clássica falharam parcialmente ao lidar de forma ambígua com os assuntos relacionados à dimensão pública, em decorrência de causas endógenas, sendo que uma delas estaria ligada ao termo burocracia.

De outra parte, segundo Keinert (2006), a caracterização dos paradigmas da Administração pública no Brasil pode ser estabelecida em função do conceito de público, o qual foi por ela pesquisado e analisado em artigos publicados na *Revista do Serviço Público* e na *Revista de Administração Pública*.

Por esse caminho, Keinert (2006) concluiu que, desde os anos 1930 e até quase o final dos anos 1970, o paradigma de público esteve associado ao de estatal e o conceito vinculou-se à visão de Estado como centro das relações com a Sociedade e a um estilo de administração fundamentada nas ideias burocráticas. Após um período de indefinições nos anos 1980, a situação se inverteu e o conceito de público passou a ter a Sociedade como foco das relações com o Estado e o modelo da gestão a assumir características denominadas pós-burocráticas, em que o novo paradigma indicava o público como tudo aquilo que era de interesse público.

Nesse sentido, registre-se que, historicamente, percebe-se uma sucessão de três formas puras da gestão da coisa pública: Administração patrimonialista, Administração burocrática e Administração pós-burocrática ou gerencial, as quais, não são, necessariamente, substitutas uma da outra, são praticadas de forma combinada, em função das circunstâncias e necessidades, ao longo do tempo, até os dias atuais.

A Administração pública patrimonialista ou pré-burocrática, conforme comentários de Lima (2005, p. 231), é caracterizada por um contexto em que “o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano que utiliza os bens públicos da forma que achar mais conveniente, particularmente em benefício próprio e de seus colaboradores diretos”.

Com a evolução da Administração pública, a Administração burocrática tomou o lugar da Administração patrimonialista porque a chegada do capitalismo industrial exigiu a separação entre o mercado e o Estado; porque a sociedade civil precisava ser diferenciada do Estado e ao mesmo tempo controlá-lo; e porque o político precisava ser separado do administrador público (Bresser-Pereira, 1998).

Com o enfraquecimento do Estado liberal do século XIX, que deu lugar ao Estado social e econômico no século XX, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, ficou evidenciado que a Administração burocrática “não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público” tendo se tornado “lenta, cara, auto-referida, autoritária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (Bresser-Pereira, 1998, p. 49).

O excesso de atenção ao processo, em detrimento do atendimento das novas demandas econômicas e sociais, assim como a alteração do perfil dessas necessidades provocaram mudanças nas situações orçamentárias e fiscais dos Estados e acarretaram dificuldades ao exercício da Administração pública burocrática, preparando o contexto para implantar uma Administração pública gerencial ou pós-burocrática.

A Administração pública pós-burocrática, ou ainda Gestão para Resultados (GPR), é considerada uma resposta ao processo de globalização, que ameaça reduzir a autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas, e à crise do Estado, que começou a se delinear em quase todo o mundo nos anos 1970 e assumiu plena definição nos anos 1980 (Bresser-Pereira, 1998).

No contexto da evolução das práticas de Administração pública, a chegada ao estágio da Gestão para Resultados (GPR) está associada também à discussão e reflexão sobre



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

conceitos como: *accountability*, controle externo, controle interno, governabilidade e governança.

A *accountability*, conforme registra Araújo (2002), pode ser vista como o princípio de que ao gestor público (delegado) cabe o dever de prestar contas de suas atividades à sociedade ou ao seu representante (delegante) e de praticar atos com integridade, economicidade, eficiência e eficácia, os quais serão avaliados, certificados e relatados pela auditoria.

Além disso, cabe destacar a previsão do Art. 70 da Constituição Federal (Brasil, 2004) sobre o controle na Administração pública.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante *controle externo*, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (grifo nosso).

De outra parte, segundo o Art. 71 da Carta Magna (Brasil, 2004), “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”, e é considerado como a função de controle da Administração pública brasileira exercida sobre o Poder Executivo Federal, cabendo àquela Corte uma série de competências.

Analogamente, no patamar do Poder Executivo estadual esse controle é exercido pelos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e dos Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs), em assessoramento ao Poder Legislativo estadual e municipal, respectivamente.

O controle interno, por sua vez, corresponde à função de controle da Administração pública brasileira exercida sobre o Poder Executivo pelos próprios órgãos de controle interno desse Poder nos Estados federativos brasileiros e no Distrito Federal, conforme se depreende do Artigo 74, incisos I a IV, da Constituição Federal (Brasil, 2004), e está fundamentado nos Artigos 76 a 80 da Lei nº 4.320/64.

Assim, as unidades da Administração encarregadas de coordenar as ações relacionadas com o controle interno passam a executar as atividades considerando as novas realidades, acrescentado às suas práticas de auditoria de caráter de verificação de cumprimento de critérios legais e normativos, com perspectiva corretiva, enfoques que consideram o desempenho e a gestão dos recursos públicos, com a utilização de técnicas que permitem o monitoramento e avaliação por meio de indicadores de desempenho, com perspectiva preventiva.

A respeito de Governança e Governabilidade, Santos (2001, p. 6) assevera que, “para evitar as ambiguidades e a pouca clareza com que vêm sendo distinguidos os conceitos de governabilidade e *governance* (governança)”, seja utilizada a expressão capacidade governativa como sinônimo de governabilidade para englobar os aspectos operacionais do aparelho do Estado, incluindo requisitos estruturais organizacionais e da gestão e as dimensões econômica e política.

Por outro lado, Araújo (2002, p. 6) afirma ser possível “citar algumas características comuns entre as diferentes conceituações existentes e estabelecer alguns paralelos” e acrescenta a noção de que, numa abordagem genérica, a governabilidade “refere-se às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado”.

Para Araújo (2002) governança pode estar relacionada aos aspectos que qualificam e instrumentalizam a governabilidade – o outro lado de um mesmo processo. Além disso, no geral, governança é indicada como a “capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas” (Araújo, 2002, p. 6).

Concluindo esta seção, registre-se que ao analisar a trajetória recente da gestão pública brasileira, Abrucio (2007) faz um balanço crítico e apresenta proposta de renovação da agenda de reformas, composta de quatro eixos estratégicos: profissionalização da



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

burocracia como norte para a modernização administrativa; eficiência da gestão, adotando como questão-chave a mudança na lógica do orçamento; efetividade das políticas públicas, fundamentada numa visão de longo prazo, com seu desempenho avaliado a partir do impacto que causam às vidas dos cidadãos; e elevação da transparência e da responsabilização do poder público, pois a Administração pública só será mais eficiente e efetiva caso possa ser cobrada e controlada pela sociedade.

2.2 Visão geral sobre controle interno aplicado à Administração pública

Esta seção apresenta a relação entre a função controle e a necessidade de novas práticas de atividades na Administração pública, a partir da revisão de conceitos institucionais e funcionais sobre controle, passando pela vinculação dessa função ao processo da gestão de organizações privadas e públicas, pela ligação dessa função ao campo do Direito Administrativo, no que toca à Administração pública brasileira, bem como ao arcabouço legal, doutrinário e técnico quanto ao controle interno aplicado à Administração pública.

2.2.1 Definições de controle interno

Inicialmente é apresentada a definição elaborada pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras (COSO) – *The Committee of Sponsoring*, entidade sem fins lucrativos dedicada à melhoria dos relatórios financeiros por meio da ética, efetividade dos controles internos e governança corporativa, a qual é incorporada pelo Controlador Geral dos Estados Unidos da América, de acordo com o disposto nas Normas de Auditoria Governamental – Revisão 2003 (2005, p. 92) do GAO – *U.S. Government Accountability Office* (Escritório de *Accountability* Governamental dos Estados Unidos da América).

Internal control is broadly defined as a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories:

- *Effectiveness and efficiency of operations;*
- *Reliability of financial reporting;*
- *Compliance with applicable laws and regulations.*

Na perspectiva do GAO (2005, p. 48), o controle interno “inclui processos e procedimentos para planejar, organizar, dirigir e controlar as operações de um programa, assim como o sistema utilizado para medir, informar e supervisionar o desempenho de um programa”.

Além disso, há também a definição apresentada pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) (2005), ao indicar que o controle interno corresponde ao conjunto de sistemas de controles financeiros e outros – que abarcam a estrutura organizacional, os métodos, os procedimentos e a auditoria interna – estabelecido pela direção como parte de seus objetivos corporativos para ajudar a realizar as operações da entidade auditada de forma regular, econômica, eficiente e eficaz; para permitir a observância às políticas administrativas; para salvaguardar os bens e recursos; para assegurar a exatidão e a completude dos registros contábeis; e para produzir informação financeira e gerencial oportuna e confiável.

No âmbito nacional, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) (2003, p. 137), ao aprovar as normas de auditoria independente das demonstrações contábeis, define que



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

O sistema contábil e de controles internos compreende o plano de organização e o conjunto integrado de método e procedimentos adotados pela entidade na proteção de seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis, e da sua eficácia operacional.

Apresentadas essas definições sobre o controle interno, constata-se como uma de suas convergências o fato de que essa função é essencial para que sejam asseguradas as condições mínimas de realização do que fora planejado pela gestão das organizações, acompanhado da necessidade de estabelecimento de padrões de medida e comparação que permitam o monitoramento e avaliação dos processos e dos correspondentes resultados, visando a auxiliar a tomada de melhores decisões de correção e de continuidade da gestão.

2.2.2 O controle interno na perspectiva da administração pública brasileira

O controle interno corresponde à função de controle da Administração pública brasileira exercida sobre o Poder Executivo pelos próprios órgãos de controle interno desse Poder nos Estados federativos brasileiros e no Distrito Federal, conforme se depreende do Artigo 74 da Constituição Federal (Brasil, 2004).

Além da previsão constitucional, a Lei nº 4.320/64 estabelece os fundamentos do controle interno em seus Artigos 76 a 80, os quais dizem respeito: i) ao exercício desse sistema por parte do Poder Executivo, sem prejuízo das atribuições do controle externo; ii) à verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária de forma prévia, concomitante e subsequente; iii) à prestação de contas ou tomada de contas anual por parte dos responsáveis por bens e valores públicos; iv) à vinculação ao órgão incumbido de elaborar a proposta orçamentária para o exercício do controle quanto ao cumprimento do programa de trabalho; e v) à competência dos serviços de contabilidade para verificação da observância dos limites de cotas de cada unidade orçamentária.

Adicionalmente, registre-se o entendimento do professor Hely Lopes Meireles, citado por Lima (2005, p. 270), sobre controle interno na Administração pública:

Controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem.

Nesse contexto, e considerando a “escassez de recursos, o aumento da responsabilidade e a cobrança cada vez maior da sociedade”, Cruz (1999, p. 115) ressalta que as atribuições da função de controle interno são delegadas “a um técnico ou uma unidade da administração, normalmente chamada de controle interno ou de auditoria interna, para coordenar as ações relacionadas com o controle interno” com a responsabilidade maior de “avaliar e propor melhorias no sistema de controle interno”, auxiliando a administração.

Além disso, Cruz (1999, p. 115) registra que, “mesmo com a existência de auditoria interna ou órgão semelhante e em que pese as responsabilidades dos serviços de contabilidade, não se pode perder de vista que o controle interno é exercido por toda a organização do poder público”.

Nesse sentido, comenta Cruz (1999), e levando em conta que, com a implementação de modelos pós-burocráticos da gestão pública, onde prevalece a visão gerencial, a função de controle passou a considerar aspectos próprios e inerentes a esses modelos, como os de que os servidores são incentivados a assumir atitudes mais profissionais e de auto-responsabilidade, a serem focados em abordagens relativas à qualidade, produtividade, eficiência, economicidade,



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

eficácia e efetividade, e, em consequência, a adotarem o uso de indicadores de desempenho associado a padrões definidos.

Assim, as unidades da Administração encarregadas de coordenar as ações relacionadas com o controle interno passam também a executar suas atividades, considerando essas novas realidades, mudando gradativamente suas práticas de auditoria de caráter de mera verificação de cumprimento de critérios legais e normativos, com perspectiva corretiva, para enfoques que consideram o desempenho e a gestão dos recursos públicos, com a utilização de técnicas que permitem o monitoramento e avaliação por meio de indicadores de desempenho, com perspectiva preventiva, assunto que será explorado em seções seguintes.

3 Metodologia de Coleta e Análise de Dados e Tipologia da Pesquisa

Nesta seção, apresenta-se a metodologia adotada nas etapas de desenvolvimento do trabalho, destacando-se os passos adotados para se atingir os objetivos propostos.

Assim, quanto à caracterização, considerando a contextualização e a definição dos objetivos apresentados, a pesquisa se classifica como qualitativa, pois a questão para a qual se busca resposta está associada a um fenômeno social cujo significado e relações entre variáveis envolvidas e características essenciais precisam ser conhecidas (Beuren, 2004).

Além disso, quanto aos objetivos, entende-se que a tipologia da pesquisa se classifica como exploratória e descritiva, por abordar tema ainda não muito tratado pela literatura referente à temática, além de buscar descrever, relatar e comparar os aspectos que contribuem para alcance do objetivo da pesquisa, sem manipulação dos fenômenos (Beuren, 2004).

Segundo Minayo (1994), a fase exploratória termina formalmente com a entrada em campo. A pesquisa exploratória foi realizada com pesquisa bibliográfica.

Quanto à forma de condução e obtenção dos dados, a pesquisa é entendida como bibliográfica, porque se busca conhecer as produções teóricas, a legislação, as normas técnicas, os estudos e outros meios documentais de transmissão de conhecimentos sobre fatores determinantes da concepção e adoção de práticas organizacionais ou formas de organização, por parte do Órgão central de Controle Interno do Governo do Estado do Ceará, que são associados às Teorias Organizacionais aplicadas à Administração pública, publicados sob a forma de livros, artigos, manuais e informações disponíveis em sítios da *Internet* (Beuren, 2004).

Ainda quanto ao meio de obtenção dos dados, a pesquisa realizada é entendida como de campo, pois abrange levantamento de dados sobre fatores determinantes da concepção e adoção de práticas organizacionais ou formas de organização que podem ser consideradas como decorrentes da aplicação das Teorias Organizacionais à Administração pública, no âmbito do Órgão central de Controle Interno do Estado do Ceará (Vergara, 1997).

A pesquisa de campo foi realizada por meio de pesquisa documental e observação participante. Realizou-se pesquisa nos documentos internos da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE) a seguir indicados:

- a) Leis Estaduais 13.297/2003, 13.325/2003, 13.875/2007 e 14.306/2009, disponíveis no endereço http://www.cge.ce.gov.br/index.php/legislacao/leis-federais-e-estaduais/cat_view/35-institucional/29-leis-federais-e-estaduais/31-estaduais;
- b) Decreto Estadual 30.047/2009, disponível no endereço http://www.cge.ce.gov.br/index.php/legislacao/decretos-federais-e-estaduais/cat_view/35-institucional/28-decretos-federais-e-estaduais/27-estaduais;
- c) Portaria 113/2009, disponível no endereço <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/legislacao/portarias>;



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

- d) Documento final do Planejamento Estratégico para o período de 2009 a 2014, disponível no endereço <http://www.cge.ce.gov.br/index.php/planejamento-estrategico>;
- e) Relatório Plurianual de Atividades da SECON – 2003 a 2006, obtido na Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE);
- f) Relatório de Gestão da CGE – 2007-2010, obtido na CGE.

O método de coleta de dados utilizado foi a observação participante natural, denominado por Gil (1999) de técnica explicando que "a observação participante, ou participação ativa, consiste na integração real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada. Neste caso, o observador assume, pelo menos até certo ponto, o papel de um membro do grupo." E complementa que observação participante é natural quando o observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga.

A busca também pode ser caracterizada ainda como um estudo de caso, de acordo com Yin (2005), porque a pressupõe como estratégia utilizada em situações de estudos de fenômenos organizacionais, sociais e políticos, portanto com finalidade científica, não sendo confundido com os estudos de casos dirigidos para situações de ensino-aprendizagem que ocorrem na vida acadêmica e profissional.

De acordo com a taxonomia de Vergara (1997), quanto aos fins, a tipologia da pesquisa é apresentada como metodológica, por pretender analisar como as práticas exercidas pelo órgão central de controle interno do Estado do Ceará podem ser consideradas como evidências da aplicação das Teorias Organizacionais à Administração pública, e quanto aos meios ou procedimentos, a investigação é classificada como de campo, porque abrange levantamento de dados acerca dessas práticas da gestão pública cearense.

Após o processo da coleta, inicia-se o processo de classificação. Os dados precisam ser codificados e tabulados. De acordo com Rudio (1995), a classificação é uma forma de discriminar e selecionar as informações obtidas, a fim de reuni-las em grupo de acordo com o interesse do pesquisador.

4 Análise dos Resultados

Esta seção apresenta os resultados obtidos a partir da análise dos dados coletados na pesquisa de campo, da análise documental e da observação participante realizadas na Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE), órgão central do sistema de controle interno estadual, segmentado por: contextualização do marco legal e histórico de atuação; o modelo inicial de gestão; o modelo de gestão instituído em 2007; e a reorientação estratégica e o modelo de gestão instituído em 2009.

4.1 Contextualização do marco legal e histórico de atuação do órgão central de controle interno do Estado do Ceará

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, ganhou ênfase a discussão sobre o sistema de controle interno governamental, exercido dentro da própria administração, por unidade especializada, a ela subordinada, cuja finalidade é orientar o gestor quanto à legalidade da despesa e atuar visando cumprir as finalidades previstas no art. 74 da Carta Magna (Brasil, 2004).

Acrescente-se que, além dos preceitos constitucionais, as transformações verificadas nos últimos anos no paradigma da gestão pública, com a substituição gradativa do tradicional modelo burocrático por modelo gerencial voltado para resultados, exigem que os órgãos do sistema de controle atuem de forma a contribuir para melhoria quantitativa e qualitativa da



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

gestão e dos serviços prestados à população, com crescente nível de eficiência, economicidade, eficácia e efetividade.

Ademais, o esforço para cumprimento da regra básica de equilíbrio financeiro das contas governamentais passa a ser acompanhado de uma aplicação cada vez mais eficiente dos recursos disponíveis para o atendimento crescente das necessidades coletivas, dentro de um processo de otimização onde se faça mais com menos.

No geral, o âmbito de competências dos órgãos do sistema de controle interno passa a contemplar ações e instrumentos voltados para, além do zelo pela observância aos aspectos legais e formais dos atos administrativos, a determinação do controle de custos e resultados obtidos em cada período, bem como a avaliação de desempenho numa perspectiva mais abrangente.

Nesse contexto, o cumprimento às determinações constitucionais, no sentido da estruturação de órgãos do sistema de controle interno, ao nível de governos estaduais, se deu de forma gradativa, inclusive no Estado do Ceará, pois, até o ano de 2002, o controle interno funcionava em unidade administrativa da Secretaria da Fazenda.

Assim, em 2003, o Sistema de Controle Interno do Estado do Ceará foi reformulado com a criação da então Secretaria da Controladoria (SECON), fundamentado na Constituição Federal, na Constituição do Estado do Ceará, na Lei nº 13.297, que criou a Secretaria e a Carreira de Auditoria de Controle Interno, e na Lei nº 13.325, que estruturou e aprovou o Plano de Cargos e Carreira da Carreira de Auditoria de Controle Interno, tendo como principais atividades as relacionadas à Auditoria, à Racionalização de Gastos e ao Acompanhamento da Gestão.

Posteriormente, em 2007, de acordo com a Lei nº 13.875, que aprovou a nova estrutura organizacional do Poder Executivo, foram acrescentadas as atividades de Ouvidoria, e instituída a Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral (SECON).

4.2 O modelo inicial de gestão do órgão central de controle interno do Estado do Ceará

A SECON foi concebida e estruturada com a missão de “zelar pela qualidade e regularidade na aplicação dos recursos públicos, contribuindo para o bem estar da sociedade cearense” e suas competências gerais estavam baseadas na Constituição do Estado e na Lei nº 13.297/2003.

A estratégia inicial de estruturação e operacionalização da SECON priorizou a concepção de instrumentos, a definição de padrões de procedimentos e orientações técnicas e a transferência desses conhecimentos para os auditores, como um processo de treinamento em serviço, concomitantemente à realização das atividades de cada área da Secretaria.

A atuação da SECON se deu de forma centralizada, mediante execução direta dos trabalhos, observando princípios que buscaram a integração, a parceria e a sintonia com os Órgãos e Entidades integrantes da Administração pública estadual, os quais não dispunham de unidades próprias de controle interno.

A área de jurisdição da SECON compreendia todos os órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo da Administração Pública estadual, bem como quaisquer pessoas físicas e entidades de direito privado responsáveis pela aplicação de recursos públicos estaduais, na forma do art. 68 da Constituição Estadual.

A estrutura de recursos humanos da SECON foi inicialmente apoiada por equipe de auditores fiscais da Secretaria da Fazenda, até que os 60 integrantes do quadro próprio da carreira de Auditor de Controle Interno fossem concursados, nomeados e entrassem em exercício.

Já a estrutura organizacional foi estabelecida a partir da direção e gerência superior da SECON, constituída pelos Secretário e Secretário Adjunto, apoiada por órgãos de



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

assessoramento e apoio, composta pelo Secretário Executivo e pela Assessoria de Desenvolvimento Institucional. Além disso, a execução dos programas de governo da SECON foi conduzida pelas Coordenadorias de Auditoria de Desempenho e de Regularidade, Coordenadoria de Racionalização de Recursos e Coordenadoria de Controle Financeiro. Por último, a área de execução instrumental, representada pela Coordenadoria de Administração.

Quanto aos principais resultados alcançados pela SECON, no período de 2003 a 2006, destaca-se o total de 160 atividades de auditoria voltadas para: analisar o nível de organização dos controles internos dos órgãos da administração estadual e o cumprimento das exigências normativas; e avaliar o desempenho de projetos, de programas e da gestão de instituições do governo.

Outro destaque desse período se refere às atividades de racionalização, que têm como foco a melhoria de procedimentos de gestão e de combate ao desperdício, atendendo a um dos principais requisitos atribuídos a uma boa gestão, que é o da economicidade, as quais propiciaram a geração de economias em torno de R\$ 51 milhões.

Já as atividades de controle financeiro foram caracterizadas pelo desenvolvimento e implantação de sistemas informatizados e de ferramentas que contribuem para o controle da execução financeira e para a produção de informações gerenciais.

4.3 O modelo de gestão do órgão central de controle interno do Estado do Ceará instituído em 2007

A partir do modelo de gestão instituído pela Lei nº 13.875/2007, a SECON teve a sua competência ampliada, abrigando as ações governamentais da Ouvidoria, e redefinida sua missão para: “zelar pela qualidade e regularidade na aplicação dos recursos públicos, bem como promover a articulação entre a sociedade e as ações governamentais, contribuindo para o bem-estar da sociedade cearense”, passando a ser denominada Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral.

A estratégia de atuação da SECON foi vinculada ao Eixo de Governo Gestão Ética, Eficiente e Participativa e a política setorial amparada nos pilares de sustentação da ação governamental: a Transparência e a Participação.

As realizações e as ações de gestão da SECON entre 2007 e 2010 foram associadas aos resultados estratégicos setoriais “gestão pública regular, eficiente e serviços públicos com qualidade”, “economias geradas com a implementação das medidas de racionalização dos gastos”, “equilíbrio fiscal monitorado”, e “atendimento ao cidadão”.

Em que pese não ter havido modificação quanto à área de jurisdição da SECON, registre-se que a incorporação da função de ouvidoria propiciou novas formas de relacionamento institucional, tendo em vista que a Secretaria passou a ter como parte de sua missão a promoção da articulação entre a sociedade e as ações governamentais, executadas no âmbito das diversas entidades e órgãos da estrutura governamental.

A composição do quadro de recursos humanos da SECON passou a dispor de colaboradores terceirizados na execução de atividades de ouvidoria, além dos auditores de controle interno nas demais áreas finalísticas.

Nesse contexto, a estrutura organizacional da SECON passou a ser constituída pelos Secretário e Secretário Adjunto, apoiada por órgãos de assessoramento e apoio, composta pelo Secretário Executivo, e pelas Assessorias Jurídica, de Comunicação e de Desenvolvimento Institucional. Além disso, a execução dos programas de governo da SECON foi conduzida pelas Coordenadorias de Controle Interno, de Auditoria e de Ouvidoria. Por último, a área de execução instrumental, representada pela Coordenadoria de Administração.



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

Na área de Controle Interno, a atuação da SECON teve como diretriz aprimorar os mecanismos de controle sem comprometer a agilidade dos processos e rotinas da execução da despesa, tendo se destacado a concepção e implementação do Portal da Transparência, onde se sobressaiu o acesso às informações sobre a execução dos contratos e convênios celebrados no âmbito da Administração pública estadual.

Na área de Auditoria, as ações de destaque se referiram ao desenvolvimento de projetos e atividades voltadas para a implementação de modelos de auditoria preventiva e de obras públicas, contribuindo para assegurar condições mínimas de segurança e diminuição de riscos que podem ameaçar o cumprimento dos objetivos institucionais de um órgão ou entidade e para redobrar os cuidados quanto a ações referentes a obras, em que as normas que regulam a matéria se ampliam e envolvem consideráveis volumes de recursos financeiros.

A política setorial para a área de Ouvidoria teve como orientação principal garantir o acesso do cidadão aos serviços públicos, com a criação de mecanismos facilitadores do registro de reclamações, críticas, sugestões e elogios, contribuindo para a formulação das políticas públicas, tendo sido priorizado o atendimento telefônico, com a implantação de uma Central de Atendimento.

4.4 Reorientação estratégica da SECON e o modelo de gestão do órgão central de controle interno do Estado do Ceará instituído em 2009

A ampliação das competências institucionais decorrentes da incorporação da função de ouvidoria e a nova política governamental para a área de auditoria, voltada para a concepção e implantação de novos modelos de auditorias preventivas com foco em riscos, implicaram a necessidade de realização de estudo no sentido de adequar a estratégia de atuação e o modelo organizacional à nova realidade da instituição.

Nesse sentido, a análise dos ambientes interno e externo ajudou a definir o direcionamento estratégico da Instituição, estabelecendo os caminhos e orientando as mudanças para alcançar os resultados desejados, a partir da missão institucional, de cenários e do futuro desejado, visando tornar os controles internos necessários à gestão governamental integrada e por resultados, eliminando ou minimizando pontos fracos e impactos das ameaças, bem como maximizando as oportunidades, apoiado pelos pontos fortes.

A análise do ambiente externo considerou macro-fatores de ordem institucional, tecnológica, sócio-político-cultural, clientes e fornecedores, evidenciando tendências que orientam a identificação de oportunidades e ameaças.

A análise do ambiente interno (pontos fortes e pontos fracos) foi diagnosticada a partir da cadeia de valor da SECON, considerando os elos relativos às atividades de apoio (desenvolvimento institucional, capital humano, orçamento e finanças, assessoria jurídica, apoio logístico e administrativo, apoio de tecnologia da informação e gestão e organização) e às atividades primárias ou finalísticas (planejamento dos serviços, auditoria, controles internos, ouvidoria, articulação e comunicação e monitoramento).

A partir da identificação das ameaças, oportunidades, pontos fracos e pontos fortes, e considerando o plano de Governo e o futuro desejado de tornar os controles internos necessários à gestão governamental integrada e por resultados, foi estabelecido um novo direcionamento estratégico (consolidação dos controles internos, com excelência operacional e inovação dos serviços, para a melhoria da gestão institucional e dos resultados do Governo do Estado do Ceará), cuja implementação propiciou o reposicionamento da SECON de um cenário de manutenção para um de crescimento estratégico.

Esse redirecionamento implicaria a necessidade de ajustes legais para adequar as competências institucionais da SECON às novas exigências para desenvolvimento de suas



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

ações, abrangendo matérias referentes à Constituição Estadual, relativas ao Sistema de Ética e Transparência e correções de ordem técnica relacionadas à ouvidoria e à regulamentação da Secretaria.

Assim, foi sancionada a Lei nº 14.306/2009 que alterou a denominação da Secretaria para Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), reposicionando-a na ambiência administrativa da Governadoria e promovendo os ajustes necessários à adequação das competências institucionais do órgão central de controle interno do Poder Executivo Estadual, destacando-se as que se referem:

- a) à inclusão de nova competência inerente à orientação técnica e normativa mediante a resposta a consultas formuladas pelos gestores estaduais acerca de questões afetas à gestão pública;
- b) à transferência da gestão do Sistema de Ética e Transparência da Secretaria do Planejamento e Gestão para a CGE, em virtude do seu papel de fomentar o controle social a partir da ouvidoria e do amplo grau de capilaridade da sua atuação junto a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual.

Do ponto de vista organizacional, essa adequação provocou a criação da Coordenadoria de Ações Estratégicas, com atribuições voltadas para o desenvolvimento de novas tecnologias de controle, orientação técnica e normativa aos gestores estaduais e às ações inerentes ao desenvolvimento de modernas ferramentas de tecnologia da informação e comunicação.

Além disso, foi consolidado o Comitê Executivo, estrutura associada ao processo decisório da CGE, no sentido de que as mudanças de natureza estrutural e circunstancial serão mais rápida e eficazmente implementadas na medida em que os correspondentes encaminhamentos ocorram no âmbito desse Comitê.

Após essas mudanças, foi deflagrada também a construção do planejamento estratégico da CGE para o período de 2010 a 2014, o que resultou na definição da nova missão, valores, e visão de futuro da organização, bem como na definição dos objetivos estratégicos e detalhamento das etapas e ações referentes para 17 projetos estratégicos.

Com efeito, a missão passou a ser: zelar pela qualidade e regularidade na administração dos recursos públicos e pela participação da sociedade na gestão das políticas públicas, contribuindo para o bem-estar da sociedade cearense.

Já os valores foram estabelecidos como: colaboração e parceria para que as políticas, planos, programas, projetos e atividades do Governo do Estado do Ceará atinjam seus objetivos; orientação aos gestores no processo de gestão de riscos e melhorias dos resultados; visibilidade e transparência das ações e das contas públicas como forma de estimular o controle social; confiança e credibilidade perante os gestores, agentes públicos e a sociedade, em decorrência dos resultados apresentados; qualidade das ações, para agregar valor à gestão pública; capacidade e competência gerencial, operacional e técnica, com aprendizagem continuada; e eficiência, eficácia e legalidade na administração dos recursos e prestação dos serviços públicos.

E a visão de futuro restou estabelecida como: ser referência nacional em sistema de controle interno, consolidando-o como instrumento de gestão.

Em decorrência de todo esse processo, os principais resultados alcançados pela CGE, para o período compreendido entre 2007 e 2010, podem ser resumidos de acordo com a perspectiva da Gestão para Resultados, na qual sua estratégia de atuação está vinculada ao



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

Eixo de Governo “Gestão Ética, Eficiente e Participativa” e aos Resultados Estratégicos de Governo “Eficiência dos gastos públicos” e “Participação cidadã no controle da gestão”.

Assim, as realizações e as ações de gestão da CGE estão associadas aos resultados estratégicos setoriais “gestão pública regular, eficiente e serviços públicos com qualidade” e “atendimento ao cidadão”. A Figura 1 apresenta a evolução dos indicadores de resultados setoriais no período de 2007 a 2010.

Gestão Pública por Resultados – GPR Evolução dos Indicadores 2007-2010

Indicadores de Resultados Setoriais	2007	2008	2009	2010	Variação (%) 2007-2010
Ações Implementadas para Reduzir Fragilidades da Gestão (1)	-	-	51	49	-
Indicadores Fiscais Cumpridos % (2)	100	100	100	100	-
Resolutividade das demandas apresentadas à Ouvidoria (%)	-	47,39	98,79	91,78	93,67
Satisfação dos usuários do Portal da Transparência (Nº de acessos ao Portal da Transparência)	-	1.344 (3)	43.296	55.899	-

(1) Indicador monitorado somente a partir do exercício de 2009, com base nos resultados da implantação da Auditoria Preventiva com Foco em Riscos, instituída pelo Decreto no 29.388/08.

(2) São avaliados 8 (oito) indicadores fiscais: gastos com saúde; gastos com educação, limite de despesas com pessoal, limite da dívida consolidada líquida; operações de crédito; garantias e contra-garantias; resultado nominal e resultado primário.

(3) Indicador monitorado pelo número de acessos a partir de novembro de 2008, após implantação da ferramenta em julho do mesmo ano.

Figura 1. Evolução dos Indicadores de Resultados Setoriais – 2007 a 2010

Finalmente, registre-se que, ao final desse período, a estrutura de recursos humanos da CGE estava composta por 167 profissionais distribuídos entre 40 servidores efetivos (dos quais 36 auditores de controle interno), 20 servidores comissionados e 107 terceirizados (sendo 75 na área de ouvidoria).

5 Conclusão

O problema definido para esta pesquisa foi: quais fatores foram determinantes para concepção e adoção de práticas organizacionais ou formas de organização, associadas às Teorias Organizacionais aplicadas à Administração pública, pelo Órgão central de Controle Interno do Governo do Estado do Ceará?

Realizada a pesquisa, o resultado evidenciado indicou que esses fatores determinantes podem ser considerados como de natureza legal e estratégica, e permitiu entender que o objetivo da pesquisa (identificar e categorizar os fatores determinantes da concepção e adoção de práticas organizacionais ou formas de organização, por parte do Órgão central de Controle Interno do Governo do Estado do Ceará, que são caracterizadas como decorrentes da aplicação das Teorias Organizacionais à Administração pública) foi alcançado.

Com efeito, entendeu-se que a categoria legal está fundamentada no fato de que a estruturação do Órgão central de Controle Interno do Estado do Ceará, atualmente denominada Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), deu-se em contexto de institucionalização das Leis Estaduais de nºs 13.297/2003, 13.325/2003, 13.875/2007 e 14.306/2009, e Decretos Estaduais de nº 30.047/2009.

De outra parte, a categoria estratégica decorre da realização de processos de Reorientação e de Planejamento Estratégico da CGE, abrangendo o período de 2009 a 2014, os quais foram inclusive formalizados por meio da Portaria nº 113/2009.



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep)

Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

Importante observar que essas categorias de fatores foram observadas em contexto de mudança de ambiente organizacional das entidades e órgãos públicos, em cenário mundial, nacional e estadual, na medida em que as práticas de Administração pública estão sendo gradativamente modificadas de uma perspectiva patrimonialista e burocrática para a relativa à gestão para resultados.

Nessa caminhada, novas Teorias e conceitos estão sendo observados, tais como os *accountability*, controle externo, controle interno, governabilidade e governança.

Ademais, constatou-se haver espaço para aprofundamento da análise das características e funcionalidades dos processos de Reorientação e de Planejamento Estratégico da CGE que podem evidenciar subcategorias (ou outras categorias) de fatores determinantes da concepção e adoção de práticas organizacionais ou formas de organização, caracterizadas como decorrentes da aplicação das Teorias Organizacionais à Administração pública.

Por pertinente, registre-se que eventuais ações realizadas pela CGE que não estão relatadas nos documentos examinados ou não foram percebidas nas observações empreendidas pelos pesquisadores, mas que possam ser entendidas como fatores determinantes da concepção e adoção de práticas organizacionais ou formas de organização decorrentes da aplicação das Teorias Organizacionais à Administração pública, podem ser consideradas como limitações para realização do estudo.



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep) Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

Referências

- Abrucio, F. L. (1967, 2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 67-86. Retirado 27 Junho 2012, de <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>
- Abrucio, F. L. (2005). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In L. C. Bresser-Pereira & P. Spink (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (pp. 173-199). Rio de Janeiro: FGV.
- Araújo, V. de C. (2002). A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. *Texto para discussão*, 45, Brasília: ENAP.
- Beuren, I. M. (Org.). (2004). *Como Elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas.
- Brasil. (2004). *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996, Janeiro/Abril). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1).
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: 34; Brasília: ENAP.
- Conselho Federal de Contabilidade. (2003). *Princípios fundamentais e normas brasileiras de contabilidade de auditoria e perícia*. Brasília: CFC.
- Cruz, Flávio da (Coord). (1999). *Comentário à lei no 4.320*. São Paulo: Atlas.
- Drucker, P. F. (1997). *As novas realidades: no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão de mundo* (C. A. Malferrari, Trad.). São Paulo: Pioneira.
- Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. (2004). Nota Técnica no 11 – Gestão Pública por Resultados na Perspectiva do Estado do Ceará. *Textos para discussão do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará*. Fortaleza: IPECE.
- Instituto dos Auditores Independentes do Brasil. *Normas e procedimentos de auditoria nº 02 – procedimentos de auditoria independente de instituições financeiras e entidades equiparadas*. Retirado 1 Março 2006, de <http://www.ibracon.com.br/publicacoes/resultado.asp?identificador=842>
- Instituto dos Auditores Independentes do Brasil. *Normas e procedimentos de auditoria nº 01 – parecer dos auditores independentes sobre demonstrações contábeis*. Retirado 14 Abril 2006, de <http://www.ibracon.com.br/publicacoes/resultado.asp?identificador=842>
- International Organization of Supreme Audit Institutions. (2005). *Código de ética e normas de auditoria* (I. da P. S. Araújo & Tribunal de Contas da União, Trans.). Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia.
- Junquilho, G. S. (2001, Dezembro). Gestão e ação gerencial nas organizações contemporâneas: para além do “folclore” e o “fato”. *Revista Gestão & Produção*, São



II Simpósio Internacional de Gestão de Projetos (II Singep) Simpósio Internacional de Inovação e Sustentabilidade (I S2IS)

- Carlos, 8(3), 304-318. Retirado 24 Junho 2012, de <http://www.scielo.br/pdf/gp/v8n3/v8n3a07.pdf>
- Junquilha, G. S. (2010). *Teorias da administração pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB.
- Keinert, T. M. M. *O que é Administração pública no Brasil?* Retirado 21 Abril 2006, de http://anpad.org.br/enanpad2000_trabssel_adp.html
- Lima, C. A. N. de. (2005). *Administração pública – teoria e mais de 400 questões*. Rio de Janeiro: Campus.
- Minayo, M. C. S. (1994). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.
- Nogueira, O. da C., Filho. (2006). *Introdução à ciência política*. Brasília: Senado Federal, Unilegis.
- Oficina de la Controladoria General de los Estados Unidos. (2005). *Normas de auditoria governamental – revisão 2003* (P. H. T. Barreto, Trad., J. Baleeiro Neto, Rev.). Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia.
- Rudio, F. V. (1995). *Introdução ao projeto de pesquisa*. Petrópolis: Vozes.
- Santos, M. H. de C. (2001). Governabilidade, governança e capacidade governativa. *Texto para discussão, 11*. Brasília: ENAP.
- The Comitee of Sponsoring Organizations. *Internal control – integrated framework executive summary*. Retirado 28 Fevereiro 2006, de http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm
- Thoening, J.-C. (1967, 2007). Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, 9-36. Retirado 27 Junho 2012, de <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>
- Tribunal de Contas do Estado da Bahia. (2005). *Normas de Auditoria Governamental* (ed. rev. 2003, atual. até setembro de 2005, pelo Controlador Geral dos Estados Unidos da América). 12. Salvador: TCE-BA.
- Vergara, S. C. (1997). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas.
- Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.